



Aalto-yliopisto  
Kauppakorkeakoulu

# Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallin tuottavuus - Tapaustutkimus talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin tuottavuudesta

Laskentatoimi

Maisterin tutkinnon tutkielma

Petra Kinnula

2010

## VALTION TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON PALVELUKESKUSMALLIN TUOTTAVUUS: TAPAUSTUTKIMUS TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON KOKONAISPROSESSIN TUOTTAVUUDESTA

### TUTKIELMAN TAVOITTEET

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallille asetetut tuottavuustavoitteet ovat toteutuneet. Palvelukeskusmalli sisältää virastojen ja palvelukeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudessaan. Aikaisemmin palvelukeskuksen ja viraston tuottavuutta on tutkittu toisistaan erillään. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin tuottavuutta siten, että viraston ja palvelukeskuksen henkilötyövuosien muutoksia tarkkaillaan kokonaisuutena. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella palvelukeskusmallin tuottavuutta työn tuottavuuden kautta. Näin ollen tutkimuksessa on selvitetty talous- ja henkilöstöhallintoon käytettyjä henkilötyövuosia virastoissa ja palvelukeskuksessa.

Tuottavuustavoitteiden toteutumista on selvitetty yhdeksän esimerkkiviraston ja palvelukeskuksen näkökulman kautta. Tutkimuksen yhdeksän virastoa ovat: Ulkopoliittinen instituutti, Väestörekisterikeskus, Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto, Arkistolaitos, Suomen Akatemia ja oikeusministeriö, jonka alaisuudesta lisäksi Helsingin käräjäoikeus ja Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto. Virastot ovat valittu tutkimukseen perustuen niiden kokoon, hallinnon alaan ja palvelukeskuksen asiakkuuden keston.

### LÄHDEAINEISTO

Aineistoa on kerätty haastattelemalla palvelukeskuksen ja virastojen edustajia, haastattelut tapahtuivat ajanjaksolla 06/2010–10/2010, haastatteluja tehtiin yhteensä 53 henkilölle. Virastoista pyrittiin haastattelemaan kaikkia talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijöitä. Palvelukeskuksesta haastateltiin johtoryhmää, talouspäällikköä ja tuottavuusasiantuntijaa.

### TULOKSET

Tutkimuksen tuloksissa nousi esiin, ettei palvelukeskusmalli ole tuonut työn tuottavuutta talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessissa. Keskeinen syy on se, että henkilötyövuosien säästötoimenpiteet ovat vielä kesken virastoissa vuonna 2009 ja 2010. Palvelukeskusmallin omaava potentiaali tuottavuuden parantamiseksi ei ole siis realisoitunut, koska virastoissa tehdään palvelukeskuksen kanssa paljon päällekkäistä työtä. Päällekkäisyyden poistaminen on haaste, koska virastot tukevat palvelukeskusta palvelukeskusmallin aloitusvaiheessa. Tutkimuksessa ilmenee myös se, että palvelukeskusmallissa on potentiaalia nostaa tuottavuutta nykytilanteesta. Tulevaisuudessa valtionhallinnossa on mahdollista saavuttaa nykyistä parempi tuottavuuden taso. Palvelukeskuksen tulee parantaa prosessejaan ja viraston tulee panostaa tehtävien uudelleen organisointiin.

### AVAINSANAT

Palvelukeskus, Tuottavuus, Valtionhallinto, Taloushallinto, Henkilöstöhallinto

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Taustaa.....	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet .....	2
1.3 Aikaisempi tutkimus .....	3
1.4 Tutkimusmenetelmä ja rajaukset.....	4
1.5 Rakenne .....	5
<b>2 VALTIONHALLINTO</b> .....	<b>6</b>
2.1 Valtionhallinnon esittely ja termit .....	6
2.2 Valtionhallinnon toimintaympäristö.....	8
2.2.1 Valtiovarainministeriön (VM) esittely .....	10
2.2.2 Talous- ja henkilöstöhallinto .....	11
2.3 Kieku-ohjelma .....	13
2.3.1 Kieku- tietojärjestelmähänke.....	14
<b>3 TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON TUOTTAVUUS</b> .....	<b>15</b>
3.1 Tuottavuus julkisella sektorilla.....	15
3.1.1 Tulosohtaus .....	16
3.1.2 Tuottavuuden mittaaminen .....	18
3.2 Julkisen hallinnon tehostuminen .....	21
3.3 Valtionhallinnon tuottavuusohjelma .....	22
3.3.1 Kriittikiä valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta .....	24
<b>4 TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON ULKOISTAMINEN PALVELUKESKUKSEEN</b>	<b>26</b>
4.1 Palvelukeskusmalli.....	27
4.1.1 Palvelukeskus ja tuottavuus .....	29
4.1.2 Palvelukeskuksen haasteet ja riskit .....	32
4.2 Taloushallinnon muutos .....	36
4.2.1 Muutosmallit .....	38
4.2.2 Muutosjohtaminen .....	39
4.2.3 Muutosvastarinta .....	41
4.2.4 Muutoksen epäonnistumisen syitä.....	42
<b>5 TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO</b> .....	<b>44</b>

<b>6 CASE ESITTELY .....</b>	<b>49</b>
6.1 Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmalli .....	49
6.1.1 Palvelukeskushankkeelle asetetut tuottavuustavoitteet .....	53
6.2 Tutkimuksen virastot .....	56
6.2.1 Ulkopoliittinen instituutti (UPI) .....	57
6.2.2 Väestörekisterikeskus (VRK) .....	58
6.2.3 Maaseutuvirasto (Mavi) .....	58
6.2.4 Maahanmuuttovirasto (Migri) .....	59
6.2.5 Arkistolaitos (AL) .....	60
6.2.6 Suomen Akatemia (SA) .....	61
6.2.7 oikeusministeriö (OM).....	62
6.2.8 Helsingin käräjäoikeus (HKO).....	62
6.2.9 Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto .....	63
<b>7 TUTKIMUSTULOKSET JA ANALYYSI .....</b>	<b>63</b>
7.1 Palvelukeskusnäkökulma .....	64
7.1.1 Prosessit .....	65
7.1.2 Laatu .....	65
7.1.3 Tietotekniikan hyödyntäminen .....	66
7.1.4 Hinnoittelu .....	67
7.1.5 Viraston tehtävien uudelleen organisointi .....	67
7.2 Virastonäkökulma .....	68
7.2.1 Prosessit .....	69
7.2.2 Laatu .....	70
7.2.3 Tietotekniikan hyödyntäminen .....	72
7.2.4 Hinnoittelu .....	72
7.2.5 Viraston tehtävien uudelleen organisointi .....	73
7.3 Työn tuottavuus .....	77
7.4 Analyysi .....	83
<b>8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>89</b>
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>93</b>
<b>LIITTEET.....</b>	<b>99</b>
Liite 1 Haastattelutaulukko .....	99
Liite 2 Palvelukeskuksen kysymykset .....	100

Liite 3 Kysymyksiä virastoille.....	101
-------------------------------------	-----

## KUVALUETTELO

Kuva 1 Valtionhallinnon rakenne .....	10
Kuva 2 Tulosprisma .....	20
Kuva 3 Innesin ja Mitchellin muutosmalli .....	38
Kuva 4 Kasurisen laajentama muutosmalli (2002, 338) .....	39

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1 Tutkimuksen virastot .....	47
Taulukko 2 Virastojen ja palvelukeskuksen käyttämät talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet .....	80

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Valtionhallinnon tuottavuus on ajankohtainen aihe, vuonna 2003 hallitusohjelman yksi tavoite oli tuottavuuden parantaminen. Tavoitteeseen sisällytettiin myös tukipalvelujen hoitamisen keskittäminen valtionhallinnossa. Valtiokonttorin selvityksessä (Kieku, palvelukeskustoiminnan lähtökohdat 9/2004) on todettu, että valtionhallinnon tuottavuus, taloudellisuus ovat olleet heikolla tasolla vuonna 2003. Selvityksessä on verrattu valtion taloushallinnon prosessien suorituskykyä vertailuorganisaatioihin vuoden 2003 tilanteessa. Valtionhallinnon heikkoa menestymistä taloudellisessa ja tuottavassa toiminnassa selittää, ettei skaalaetuja osattu tuolloin hyödyntää, manuaalisen työn osuus oli suuri, kirjanpidon perusprosessit ovat monimutkaisia useine tarkistuksineen ja tietotekniikan ja automaation hyödyntäminen oli vähäistä. Selvityksen aiheuttamat toimenpiteet konkretisoituivat vuonna 2004, jolloin valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien tehostamista lähdettiin työstämään. Tuottavuuden parantamiseksi lähdettiin rakentamaan palvelukeskusmallia. Tuottavuutta palvelukeskuksen avulla on perusteltu muun muassa toimintojen keskittämällä.

Valtiokonttori on vastannut tuottavuuden parantamiseen Kieku- ohjelmalla. Kieku- ohjelma on valtiokonttorin perustama ohjelma valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi. Kieku- ohjelman tehtävänä oli kehittää talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja, toimintatapoja, rakenteita sekä välineitä. Kieku- ohjelman tavoitteena oli luoda edellytykset, joissa talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuus paranee kohdealueilla noin 40 %. Kieku- ohjelma toimi ajalla 31.5.2004–31.12.2008, ohjelman toimesta tehtiin selvitys palvelukeskustoiminnan lähtökohdista vuonna 9/2004. Kieku-ohjelman toimenpiteitä ovat palvelukeskustoiminnan aloittaminen ja kehittäminen ja prosessi- ja toimintatapojen yhdistäminen yhteiseen tietojärjestelmään. Tällä hetkellä Kieku- ohjelma on siis päättynyt ja valtionhallinnossa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen hoitamista on keskitetty palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa valtion virastoille ja laitoksille talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoja keskitetysti palvelukeskuksen toimesta. Kieku-ohjelman toinen tavoite oli tehostaa talous- ja henkilöstöhallintoa yhteisellä tietojärjestelmällä: valtiokonttorissa on edetty Kieku- tietojärjestelmähankkeeseen.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle asetettuja tuottavuusvaatimuksia. Tarkoituksena on selvittää tämän hetkistä tilannetta tuottavuustavoitteiden onnistumisessa: miten hyvin tavoitteissa on onnistuttu? Palvelukeskusmallin omaava tuottavuuspotentiali syntyy siitä, että palvelukeskus hoitaa tehtävänsä tehokkaasti, mutta myös siitä, että virastossa on onnistuttu uudelleen organisoimaan sellaisten henkilöiden tehtävät joiden tehtäviä on siirtynyt palvelukeskukseen. Näin ollen on erittäin tärkeää selvittää, miten hyvin virastoissa on onnistuttu uudelleen organisoimaan sellaisten henkilöiden työtehtävät, joiden tehtävät ovat siirtyneet palvelukeskukseen. On relevanttia esittää kysymys, että onko virastoissa henkilöitä, joiden tehtävät ovat siirtyneet palvelukeskukseen, mutta henkilöiden uudelleen resurssointi on epäonnistunut? Miksi uudelleen resurssointi on epäonnistunut? Yhtenä tavoitteena on, että virastojen henkilöt voivat keskittyä enemmän asiantuntijatyöhön ja tiedon analysointiin, onko tämä tavoite onnistunut?

Virastot saattavat kohdata vaikeuksia uusien tehtävien löytämisessä, mikäli henkilöstön asiantuntemus ei riitä vaativampiin tehtäviin. Voidaan siis sanoa, että tuottavuuden syntyminen tehtävien siirtämisellä palvelukeskukseen ei ole itsestään selvää. Toisaalta palvelukeskuksessa prosessien uudelleen suunnittelemisen on saattanut epäonnistua, tai prosesseissa saattaa olla ainakin hiomisen varaa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sitä miten hyvin palvelukeskus on onnistunut tavoitteissaan ja toisaalta miten hyvin virasto on onnistunut organisoimaan siirtyvien tehtävien tilalle uusia tehtäviä. Palvelukeskushankkeelle asetetut tuottavuustavoitteet syntyvät siis talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessista, joka tapahtuu siis virastossa ja palvelukeskuksessa. Näin ollen tutkimuskysymykset voidaan jakaa kahteen osaan:

1. Onko palvelukeskus onnistunut tehostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamista valtionhallinnossa?
2. Ovatko virastot onnistuneet uudelleen organisoimaan talous- ja henkilöstöhallintoaan tehtävien siirryttyä palvelukeskukseen ja siten tehostamaan talous- ja henkilöstöhallintoaan?

Edellisistä kysymyksistä voidaan johtaa tutkimuksen pääkysymys:

3. Onko palvelukeskusmalli tehostanut valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallintoa? Onko tuottavuus kasvanut valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa?

Tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää palvelukeskushankkeesta aiheutunut todellinen tilanne tuottavuuden näkökulmasta. Palvelukeskushankkeelle on asetettu tavoitteita, mutta niiden toteutumista ei ole seurattu ainakaan kokonaisuudessaan. Palvelukeskukselle on asetettu tulostavoitteita ja virastoilla ei ole vastaavaa painetta toiminnan tehostamiseen ainakaan suoranaisesti talous- ja henkilöstöhallinnossa. Viraston osuutta tuottavuudesta on selvitetty ainakin Kieku- ohjelman loppuraportissa (2009), mutta sitä ei ole yhdistetty palvelukeskuksen tuomaan tuottavuuteen. Talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin tarkastelu on jäänyt sivummalle. Tutkimus tuo hyötyä kaikille osapuolille, sillä kaikkien kannalta on järkevää selvittää palvelukeskusmallin todellista tilannetta. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole syyttää tai kritisoida palvelukeskusta tai virastoa, tavoitteena on selvittää palvelukeskusmallin todellinen tilanne. Näin ollen tutkimus on hyödyllinen kaikille osapuolille, tutkimus voi aiheuttaa keskustelua ja ainakin se tuo esiin nykytilanteen.

### **1.3 Aikaisempi tutkimus**

Kieku- ohjelman toimesta on tehty selvitys tuottavuustavoitteiden onnistumisesta (Kieku- ohjelman loppuraportti 2009), selvityksessä käytettyä materiaalia on tarkoitus hyödyntää tässä tutkimuksessa. Loppuraportissa tuottavuutta on selvitetty virastojen päässä, eli kuinka paljon virastojen henkilötyövuodet ovat muuttuneet talous- ja henkilöstöhallinnossa, tuottavuutta ei kuitenkaan synny, mikäli palvelukeskus ei pysty hoitamaan tehtäviä tehokkaammin. Edellisen lisäksi Kieku- ohjelman toimesta on tehty myös selvitystä palvelukeskuksen perustamisesta (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004). Valtionhallinnon asiakirjat ja säädökset ovat myös osa tutkimuksessa käytettävää kirjallisuutta: Valtion kirjanpidon käsikirja 2010, Toimintakertomusohje 2009 ja Valtiokonttorin määräys 364/03/2005. Valtionhallinnon kirjallisuutta hyödynnetään selkiyttämään valtionhallinnon ympäristöä ja terminologiaa.

Palvelukeskuksen perustamista ja toimintaa on tutkittu myös ulkomailla. Janssen & Joha ovat tutkineet (2006) julkishallinnon palvelukeskuksen käyttöönoton motiiveja ja toteutuneita tuloksia Alankomaissa. Dove (2004) on tutkinut yliopistojen palvelukeskushankkeita



yhdysvalloissa. Palvelukeskuksia on tutkittu myös laajemmin, kuin julkisen sektorin osalta: Knight & Cullen (2010), Ulrich & Smallwood (2002) ja Bray (1996).

Tutkimuksen kannalta on tärkeä selvittää tuottavuuden kehitystä ja sitä miksi tuottavuuden tavoittelemisen on tärkeää. Hautakangas Sami ja Heikkinen Jani kirjoittavat tuottavuuden kehityksestä julkishallinnossa (a/2008). Sama kaksikko on kirjoittanut myös tuottavuuden mittaamisen haasteista (b/2008). Tuottavuustavoitteiden mittaaminen on erittäin haasteellista ja teoriaosassa on olennaista käsitellä mittaamiseen liittyviä haasteita. Julkisesta sektorista ja sen tuottavuudesta on kirjoittanut myös Helena Tarkka (2010), hän näkee tietojärjestelmät tärkeinä tuottavuuskehityksessä. Tietojärjestelmät esiintyvät tärkeässä roolissa palvelukeskusmallissa: Granlund & Taipaleenmäki (1999) ja King & Leon (1996).

Palvelukeskushanke on suuri muutos organisaatiolle, laskentatoimen muutosta ja laskentahenkilöiden roolin muutosta on tutkittu laajasti. Aiheesta ovat kirjoittaneet mm. Burns & Scapens (2009, Granlund & Lukka (1997) ja Malmi & al. (2001), laskentahenkilöiden rooli on muuttunut asiantuntevammaksi. Myös palvelukeskushankkeen yhtenä tavoitteena on muuttaa ydinorganisaation taloushenkilöstön roolia asiantuntevampaan suuntaan. Susanna Malja on tutkinut Pro Gradussaan (2003) muutosprosessia taloushallinnossa. Myös Sanna Pakarinen on tutkinut yliopistojen palvelukeskusta suomessa (2006). Molempien tutkimuksesta ilmenee muutosvastarinta jota esiintyy palvelukeskushankkeissa. Muutosjohtaminen ja muutosvastarinnan hallinta nousee esiin mitattaessa palvelukeskushankkeen onnistumista. Muutosjohtamisesta on kirjoitettu runsaastikin esim. Strömmer (1999), Kotter (1997) ja Partanen (2001).

#### **1.4 Tutkimusmenetelmä ja rajaukset**

Tutkimus tehdään Valtiovarainministeriön toimeksiannosta, tutkimuksen tekijä ei työskentele toimeksiantajan palveluksessa. Tutkimuksen empiria osuus muodostetaan haastatteleamalla palvelukeskuksen ja virastojen edustajia. Palvelukeskuksesta haastateltiin johtoryhmää, talouspäällikköä sekä tuottavuusasiantuntijaa. Viraston osuutta tarkasteltiin yhdeksän viraston avulla. Tutkimukseen valittiin yhdeksän erikokoista ja eri hallinnonalojen virastoa. Vaatimuksena viraston valikoitumiselle tutkimukseen oli se, että viraston on pitänyt olla vähintään yhden vuoden palvelukeskuksen asiakkaana, jotta virastolla olisi ollut mahdollisuus uudistaa toimintaansa palvelukeskuksen myötä. Tutkimukseen valitut virastot ovat:

Ulkopoliittinen instituutti, Väestörekisterikeskus, Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto, Suomen Akatemia, Arkistolaitos sekä Oikeusministeriö ja sen alaisuudesta Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto ja Helsingin käräjäoikeus.

Haastattelut pyrittiin toteuttamaan virastoissa kaikille talous- ja henkilöstöhallinnossa työskenteleville, näin pyrittiin selvittämään mahdollisia ristiriitaisia näkemyksiä siitä miten hyvin henkilöstölle on onnistuttu jakamaan uusia tehtäviä siirtyneiden tilalle. Haastattelut olivat erittäin tärkeä osa tutkimusta, pelkillä kyselylomakkeilla ei saada sellaista kuvaa jota tarvitaan tilanteen todellista selvittämistä varten. Henkilötyövuosien lukumäärän muutos ei ole ainoa tuottavuuden mittari: vaikka virastossa olisi saavutettu henkilötyövuosisäästöjä, ei se tarkoita sitä että ne olisivat suuruusluokaltaan tarpeeksi suuret. Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisin menetelmin ja se on tyypiltään tulkitseva tapaustutkimus.

Tässä tutkimuksessa keskitytään valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palkeet palvelukeskukseen ja yliopistojen palvelukeskus jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Rajaus on tehty perustuen yliopistojen erilaiseen rakenteeseen verrattaessa muuhun valtionhallintoon: yliopistot ovat joko itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia yksityisoikeudellisia säätiöitä. Puolustushallinnon palvelukeskuksen asiakasvirastoja ei valittu tutkimukseen, koska entisen puolustushallinnon palvelukeskuksessa on erilainen rakenne ja toimintatapa esimerkiksi järjestelmien osalta. Kokonaisuudessaan palvelukeskuksen näkökulmaa tarkasteltaessa myös puolustushallinnon palvelukeskus on osa tutkimusta.

## **1.5 Rakenne**

Tutkimuksen rakenne muodostuu siten, että kappaleen yksi, johdanto, jälkeen kappaleessa kaksi esitellään valtionhallinnon toimintaympäristö. Kappaleessa kolme käsitellään tuottavuutta ja julkishallinnon tuottavuusnäkyviä ja mittausmenetelmiä. Kappaleessa neljä keskitytään palvelukeskusmalliin ja myös muutostilanteeseen: palvelukeskus luo organisaatiolle muutostilanteen, joten kappaleessa neljä käsitellään myös muutostilannetta taloushallinnossa. Viidennessä kappaleessa käydään läpi tutkimusmenetelmä, tämän jälkeen siirrytään case esittelyyn. Kappaleessa seitsemän keskitytään tuloksiin ja analysointiin. Tutkimus päätetään yhteenvetoon ja johtopäätöksiin.

## 2 Valtionhallinto

Valtion taloudenpito on perinteisesti poikennut yksityisen sektorin taloudenpidosta. Yrityksen toiminta käynnistyy asiakkaan tarpeista. Niiden pohjalta yritys määrittelee tuotteensa ja hankkii resurssit ja käynnistää toimintansa. Valtion viraston ja laitoksen toiminta voidaan määrittellä samoin, vaikeiväät yritysmaailman säännöt sellaisenaan päde valtion toiminnassa. Viime kädessä hyvä hallinto tarkoittaa sitä, että kansalaisten on saatava laadukkaita ja oikeanlaisia palveluita eli vastiketta veroina ja maksuina antamalleen panokselle (Torppa & Wallin 1996). Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää ymmärtää valtionhallinnon ympäristöä ja termejä. Ensin keskitytään termeihin ja sitten valtionhallinnon toimintaympäristöön.

### 2.1 Valtionhallinnon esittely ja termit

Valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen yksikkö. Talousarviotaloudella tarkoitetaan eduskunnan, ministeriöiden (ml. valtioneuvoston kanslia ja tasavallan presidentin kanslia) sekä näiden alaisten virastojen ja laitosten taloutta. Valtion talousarviotalous on käsitteenä suppeampi kuin valtio oikeushenkilönä. Valtion talousarviotalouteen eivät kuulu talousarvion valtion ulkopuolisten rahastojen taloudet eivätkä valtion liikelaitosten taloudet. Valtion talousarviotalouden kirjanpito muodostuu käytännössä talousarviotalouteen kuuluvien tilivirastojen kirjanpidoista. (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010, 1-2)

Kirjanpitoyksiköt ovat talousarviotalouteen kuuluvia virastoja tai laitoksia, joille on säädetty velvoite vastata tietyn viraston tai tiettyjen virastojen ja laitosten tilivirastotehtävien hoidosta. Tilivirastotehtäviin kuuluvat mm. valtion maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitaminen, tilinpäätöksen laatiminen sekä näiden tehtävien sisäinen valvonta. Kirjanpitoyksikkö, (entinen tilivirasto) on valtion organisaatioyksikkö, joka on tilinpäätösvelvollinen, osa tämän tutkimuksen organisaatioista, Palkeet palvelukeskus, Ulkopoliittinen instituutti, Väestörekisterikeskus, oikeusministeriö, Arkistolaitos ja Suomen akatemia, ovat kirjanpitoyksiköitä. (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010, 1-3)

Kirjanpitoyksikön alaista toimipistettä kutsutaan nimityksellä virasto. Kirjanpitoyksikön alainen virasto ei ole itsellinen tilinpäätösvelvollinen, vaan se yhdistellään kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen. Virastolla on omat seurantakohteet ja virasto vastaa omasta sisäisestä

laskennastaan. Kirjanpitoyksikköä, jonka alaisuuteen kuuluu useita virastoja, kutsutaan tässä tutkimuksessa monivirastoiseksi kirjanpitoyksiköksi tai monivirastoiseksi virastoksi.

Tässä tutkimuksessa monivirastoista kirjanpitoyksikköä edustaa oikeusministeriö. Oikeusministeriön alaisuuteen kuuluu useita virastoja, jotka eivät ole itsellisiä tilinpäätösvelvollisia. Oikeushallinnon alalta tähän tutkimukseen on valittu: oikeusministeriö, Helsingin käräjäoikeus ja Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto. Oikeusministeriön alaisuuteen kuuluu näiden lisäksi lukuisia muitakin virastoja. Maahanmuuttovirastoa ja Maaseutuvirastoa käsitellään tässä tutkimuksessa viraston näkökulmasta. Maahanmuuttovirasto on Sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikön alainen virasto ja Maaseutuvirasto on maa- ja metsätalousministeriön alainen virasto. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikkö on siis tutkimuksessa mukana kokonaisuudessaan, kun Sisäasiainministeriön alaisesta kirjanpitoyksiköstä tutkitaan vain yhden viraston näkökulmaa. Kirjanpitoyksikön alaisuuteen ei välttämättä kuulu ainoatakaan virastoa, kuten on tutkimuksen muiden kirjanpitoyksiköiden laita. Käsitteenä kirjanpitoyksikkö sisältää myös viraston. Näin ollen kirjanpitoyksikkö on myös virasto, mutta virasto ei välttämättä ole kirjanpitoyksikkö. Näin ollen tässä tutkimuksessa käytetään nimitystä virasto kaikista tutkimuksen organisaatioista.

Henkilötyövuosi (htv) on valtionhallinnossa tärkeä käsite. Henkilötyövuosi on yhden henkilön säännöllinen vuosityöaika. Organisaation (yhteisön) henkilötyövuosien määrä saadaan, laskemalla yhteen kaikki palkalliset työtunnit, tästä vähennetään ylityötunnit ja tämä jaetaan organisaation (yhteisön) keskimääräisellä säännöllisellä vuosityöajalla. Näin ollen yhteisössä työskentelevien henkilöiden lukumäärä on erisuuruinen, kuin htv luku: organisaatioon saatetaan palkata vuoden aikana lisää henkilöstöä kesken vuoden, jolloin uusi henkilö ei työskentele koko vuotta yhteisön palveluksessa. Esimerkiksi sairauspoissaolot laskevat htv lukua verrattuna henkilöstön määrään. Tässä tutkimuksessa käytetään molempia termejä, htv lukua ja henkilöstön lukumäärää. (www.stat.fi 29.7.2010)

Talousarviokirjanpito on valtionhallinnon erikoisuus, yrityspuolella ei ole käytetä vastaavaa kirjanpidon seurantakohdetta. Talousarviokirjanpito on talousarvion toteutumisen seurantaan palveleva rekisteröinti- ja raportointijärjestelmä, jossa talousarviotapahtumat kirjataan omassa tililuokassaan oleville tileille. Talousarviokirjanpidon tilipuitteet muodostuvat talousarvion tilijaottelun mukaisista talousarviotulo- tai talousarviomenotileistä, siirrettyjen määrärahojen ja rästien erittelytileistä sekä talousarviokirjanpitoon kirjaamista odottavien erien ja virastojen

välisten talousarviotapahtumien tileistä. Talousarviokirjanpidon perusteella laaditaan tilinpäätöstä varten talousarvion toteutumalaskelma. (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010 s. 1-2)

Toimintakertomus on osa kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä. Myös virastot tai laitokset, jotka eivät toimi kirjanpitoyksiköinä, joilla on vahvistetut tulostavoitteet, laativat toimintakertomuksen. Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot laativat tilinpäätöksen, johon sisältyy toimintakertomus. Yrityspuolella yrityksen toimintavuodesta laaditaan vuosikertomus, joka vastaa valtionhallinnossa toimintakertomusta. Tilivirastoille, virastoille, laitoksille tai rahastoille ei ole säädetty velvollisuutta julkaista erillistä vuosikertomusta toiminnastaan. Jos vapaamuotoinen vuosikertomus julkaistaan, tällä ei korvata toimintakertomusta tai tilinpäätöstä. (Toimintakertomusohje 2009, 2)

Kustannusvastaavuuslaskelma on osa viraston toimintakertomusta. Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin (kirjanpidon yksityiskohtaisuus) mukaan valtion viraston ja laitoksen on seurattava maksullisen toiminnan kannattavuutta. Yrityspuolella tehdään kannattavuuslaskelmia, joiden tarkoitus vastaa valtionhallinnon kustannusvastaavuuslaskelmaa. Valtion kirjanpidon käsikirja määrittelee, että vuonna 2010 kustannusvastaavuuslaskelma on tehtävä mikäli tulosohjatun viraston tai tiliviraston varainhoitovuoden tuotot ylittävät 100 000 euroa. Kustannusvastaavuuslaskelmissa esitetään viraston maksullisen toiminnan tuotot ja niitä verrataan siitä aiheutuviin kustannuksiin. Perinteisesti kustannukset on esitetty laskelmissa maksullisen toiminnan erillis- ja yhteiskustannusten summana, kustannusten erittely tapahtuu kustannuslajeittain (valtion kirjanpidon käsikirja 2010 s. 11–27). Kustannusvastaavuuslaskelma tulee esittää varainhoitovuosittain ja se esitetään sitä vuotta koskevassa toimintakertomuksessa jolta se on laadittu. (Valtiokonttorin määräys 364/03/2005, 2)

## **2.2 Valtionhallinnon toimintaympäristö**

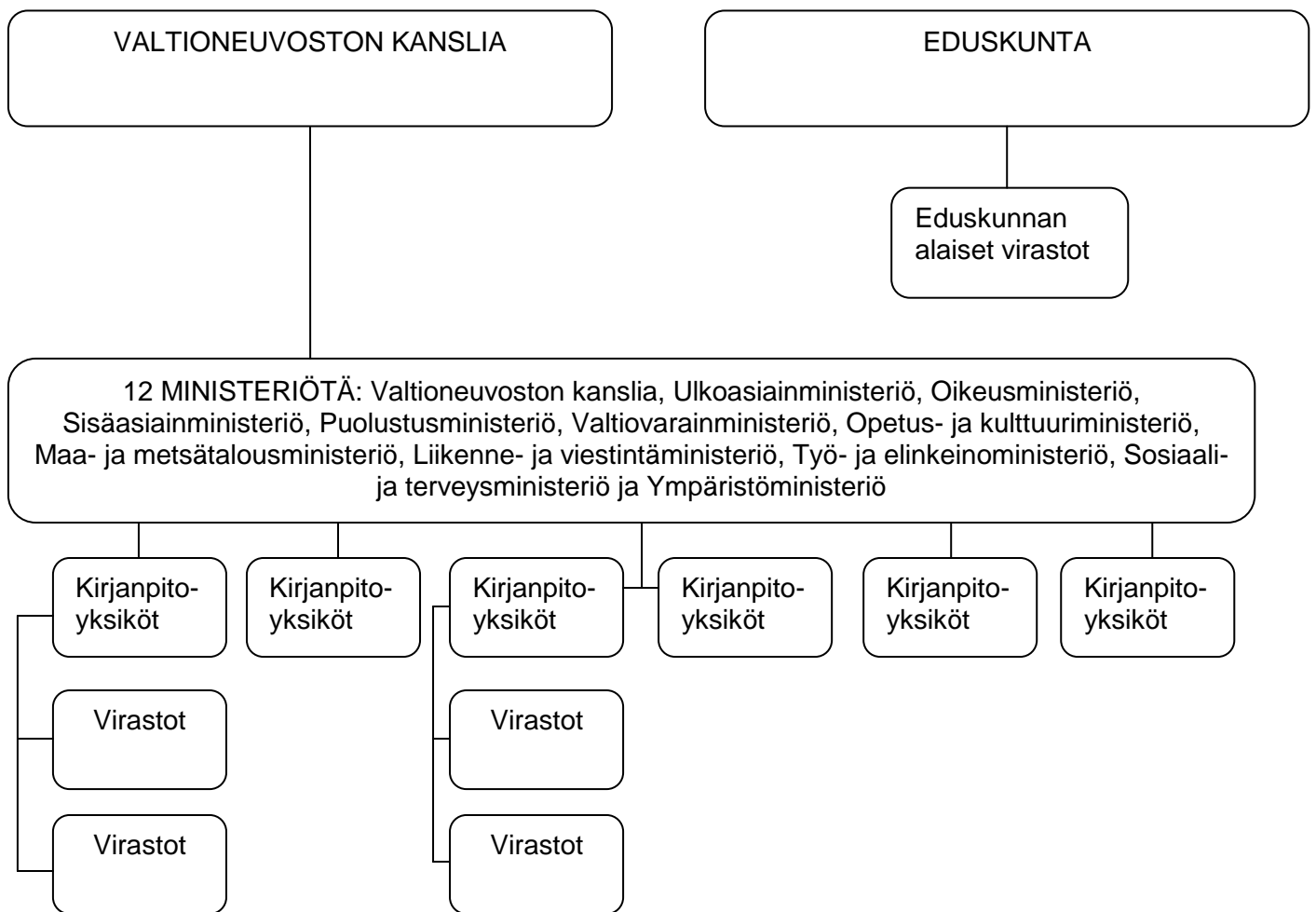
Valtiovarainministeriön valtion konsernirakennetta kuvaavan työryhmän loppuraportissa 2006 määritellään, että valtionhallinto muodostuu tilivirastoista, jotka ovat tilinpäätösvelvollisia. Vuonna 2010 tilivirasto käsitteenä poistui ja tilalle tuli kirjanpitoyksikkö, entiset tilivirastot ovat siis nykyisin kirjanpitoyksiköitä. Kirjanpitoyksikkö saattaa sisältää useamman tulosohjatun viraston, jotka eivät ole itsenäisiä tilinpäätösvelvollisia. Valtion kirjanpidon

käsikirjassa 2010 (s.11–26) määrätään, että tulosohjatun viraston on laadittava kustannusvastaavuuslaskelmat joiden avulla seurataan viraston kannattavuutta. Kirjanpitoyksiköt kuuluvat ministeriöiden alaisuuteen ja ministeriöstä käsin ohjataan viraston ja laitoksen toimintaa. Valtiokonttori ohjaa valtion taloushallintoa ja kokoaa koko valtion tilinpäätöksen. Tässä tutkimuksessa käytetään kirjanpitoyksikkö nimitystä myös puhuttaessa ajasta jolloin nimitys oli vielä tilivirasto, tämä yksinkertaistaminen on tehty selkeyden vuoksi.

Yritysmaailmasta poiketen valtion virastojen taloudenpitoa ohjataan siis Valtiokonttorista ja ministeriöstä käsin. Kaikki valtionhallinnon virastot ja laitokset kuuluvat sitä ohjaavan ministeriön alaisuuteen. Näin ollen valtion 12 ministeriötä ohjaa alaiensa virastojen ja laitosten toimintaa. Lisäksi kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon toiminnasta. Ministeriöiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä ja tehtävistä ministeriöistä annetuissa asetuksissa. (www.valtioneuvosto.fi 2.9.2010)

Valtionhallinnossa ei noudateta kirjanpitolakia vaan sen sijaan valtion kirjanpitoon ja talousarvion laadintaan liittyviä säännöksiä ovat valtion talousarviosta annetun asetuksen lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja Suomen perustuslaissa (731/1999). Edellisten lisäksi valtion kirjanpitoa säätelevät valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori (esim. Valtion kirjanpidon käsikirja on Valtiokonttorin laatima käsikirja) antamallaan määräyksillä ja ohjeilla, lisäksi valtion kirjanpitolautakunnan antamat lausunnot säätelevät valtionhallinnon kirjanpitoa (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010 s. 1-1).

Viraston asiakkaat eivät pääsääntöisesti maksa suoritteistaan, se tapahtuu budjettivaroin. Toinen rahoituslähde on maksullinen toiminta, jolloin asiakas maksaa suoritteesta yritysmaailman tapaan hinnan. Maksullisessa toiminnassa virasto saa tuotot omaan käyttöönsä vain siinä tapauksessa, kun toiminta on nettobudjetoitua. Virasto rahoittaa toimintaansa joko talousarvion määrärahoilla tai nettobudjetoidun toiminnan tuotoilla tai molemmilla. (Torppa & Wallin 1996, 16–17)



**Kuva 1 Valtionhallinnon rakenne**

Kuvassa 1 on esitetty valtionhallinnon rakenne karkealla tasolla.

### 2.2.1 Valtiovarainministeriön (VM) esittely

Tämän tutkimuksen toimeksiantaja on valtiovarainministeriö ja siksi on tarpeellista esitellä myös valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) on osa valtioneuvostoa, ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. VM vastaa myös rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta ja valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta sekä julkishallinnon kehittämisestä. Ministeriö vastaa myös kuntahallinnon lainsäädännön sekä kunnallistalouden kehittämisestä. Ministeriö osallistuu Euroopan unionin ja monien kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten toimintaan. (www.vm.fi 2.9.2010)

Valtiovarainministeriön toiminnan tavoitteena on vakauden, kasvumahdollisuuksien, verojärjestelmän kilpailukyvyyn sekä julkisen hallinnon palvelu- ja kilpailukyvyyn turvaaminen. Ministeriön visiossa pidetään tärkeänä vakaata taloudellista kehitystä ja sen myötä vaihtoehtojen turvaamista tuleville sukupolville. Valtiovarainministeriön Internet sivuilla kuvataan organisaation visio seuraavasti (www.vm.fi 2.9.2010):

- *Suomi on kestävä, kilpailukykyinen ja innovatiivinen kansantalous, jossa on tehokas ja laadukas julkinen sektori.*
- *Valtiovarainministeriö turvaa osaltaan tulevien sukupolvien talouden perustan ja valinnan mahdollisuudet.*
- *Valtiovarainministeriö on talouden, julkisen hallinnon ja palvelujen vahva uudistaja ja ohjaaja.*

Valtiovarainministeriötä johtaa valtiovarainministeri. Hallituksessa on usein myös toinen ministeri, jonka vastuualueelle kuuluu osa VM:n asioista. Ministereiden työnjaosta sovitaan hallitusta muodostettaessa. Ministeriössä on kansantalous-, budjetti-, vero- ja rahoitusmarkkinaosasto sekä kuntaosasto, hallinnon kehittämisosasto ja henkilöstöosasto, joka toimii samalla Valtion työmarkkinalaitoksena. Ministeriön sisäisestä hallinnosta vastaa hallintoyksikkö ja suoraan johdon alaisuudessa toimivat kansainvälisten asioiden sihteeristö, johdon tuki sekä viestintä. (www.vm.fi 2.9.2010)

Vuoden 2008 alussa ministeriön ja hallinnonalan rakenne muuttui, kun sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö sekä KuntaIT-yksikkö siirtyivät tehtävineen ministeriöön. Myös läänin-, rekisteri- ja kihlakuntahallinto siirtyivät VM:n hallinnonalalle. Hallinnonalan henkilöstömäärä vuonna 2007 oli 10 570, ja vuonna 2008 se kasvoi 12 238:aan. (www.vm.fi 2.9.2010)

## **2.2.2 Talous- ja henkilöstöhallinto**

Valtion kirjanpitoon kuuluvat virastojen ja laitosten kirjanpito, talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpito sekä valtion keskuskirjanpito. Virastojen ja laitosten kirjanpito sekä keskuskirjanpito muodostuvat liikekirjanpidosta ja talousarviokirjanpidosta



sekä valtuuskirjanpidosta. Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpito on liikekirjanpitoa ja tarvittaessa valtuuskirjanpitoa. Valtion keskuskirjanpitoon kootaan kaikkien edellä mainittujen kirjanpitojen tilitiedot. (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010 s. 1-3)

Valtion kirjanpidon ominaispiirteenä on talousarvion toteutumisen seurantatehtävä. Kaikkien eduskunnan talousarviossa tekemien päätösten toteutumista seurataan. Määrärahojen käyttöä ja talousarvion tulojen kertymistä seurataan talousarviokirjanpidon avulla ja valtuuksiin liittyviä asioita valtuuskirjanpidon avulla. Seuranta sisältää talousarvion tuloarvioiden ja määrärahojen toteutumisen seurannan, valtuusseurannan sekä muiden talousarvion päätösosassa olevien päätösten toteutumisen seurannan. Valtiolla noudatetaan monenkertaista kirjanpitoa: tuloarvioiden ja määrärahojen toteutumisen seuranta toteutetaan monenkertaisen kirjanpitoratkaisun avulla siten, että kirjanpilotapahtuma kirjataan rahan lähteen ja käytön (liikekirjanpito) lisäksi rinnakkaiseen tililuokkaan talousarviokirjanpidon tilille (talousarviokirjanpito). Näiden lisäksi tapahtuma kirjataan usein samanaikaisesti myös vastuualuetta, kustannuspaikkaa, toimintoa, suoritetta tms. laskentakohdetta osoittavalle tilille (sisäinen kirjanpito). (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010 s. 1-4-8)

Valtion talous- ja henkilöstöhallintoa hoidetaan palvelukeskuksessa. Vuoden 2010 alusta neljä valtionhallinnolle palveluja tuottavaa palvelukeskusta yhdistettiin. Oikeushallinnon palvelukeskus, Valtiokonttorin palvelukeskus, Puolustusvoimien palvelukeskus ja Sisäasiainhallinnon palvelukeskus, yhdistyivät yhdeksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tarjoavaksi palvelukeskukseksi. Palvelukeskukset on perustettu eri ajankohtina ja eri paikkakunnille. Yksi yhtenäinen palvelukeskus tarjoaa palveluita usealle paikkakunnalle. ([www.kiekuhanke.fi](http://www.kiekuhanke.fi) 19.8.2010)

Palvelukeskusmallin luomisessa on ollut lähtökohtana toimintojen tehostaminen. Tarkoituksena on hoitaa keskitetysti sellaiset tehtävät, jotka toistuvat jokaisessa virastossa. Näin tavoitellaan parempaa tuottavuutta, kun jokaiseen virastoon ei tarvitse palkata useaa talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijaa. Valtionhallinnossa tehtiin päätös, että koko valtionhallinto siirtyy käyttämään palvelukeskuksen tarjoamia sähköisiä ja yhdenmukaisia palveluja vuoteen 2009 mennessä. Aivan kaikki virastot eivät ole vielä siirtäneet tehtäviään palvelukeskukseen, mutta pääosin palvelukeskusta käytetään valtion talous- ja

henkilöstöhallinnon hoitamiseen valtionhallinnossa. Palkeet palvelukeskuksen esittely käydään tarkemmin luvussa 5. (www.kiekuhanke.fi 19.8.2010)

### **2.3 Kieku-ohjelma**

Kieku asetettiin aluksi hankkeena vuonna 2004. Kehittämisohjelman laajuuden vuoksi ja sen rakenteen selkeyttämiseksi Kieku-hanke määriteltiin myöhemmin Kieku-ohjelmaksi. Kieku-ohjelman toteutusvaihe ajoittui vuosiin 2005 – 2008. Tuloksien käyttöönotto valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa tapahtuu Kieku-ohjelman päätyttyä vuosien 2009 – 2014 aikana. (www.kiekuhanke.fi 19.8.2010)

Kieku-ohjelma on Valtiokonttorin toteuttama kehittämisohjelma, joka on käynnistetty valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukyvyyn ja tuottavuuden parantamiseksi. Samalla tavoitteena on lisätä talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevien työtyytyväisyyttä. Nelisenkymmentä prosenttia valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevistä siirtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana eläkkeelle. Eläköityminen aiheuttaa osaamiskatoa ja tulevaisuudessa kilpailu työvoimasta kiristyy, samalla toiminnan tuottavuuden vaatimukset pysyvät tiukkoina. Talous- ja henkilöstöhallinnon odotetaan myös palvelevan nykyistä joustavammin ja paremmin ministeriöiden ja virastojen varsinaista ydintoimintaa. Kieku-ohjelman tarkoituksena oli vastata omalta osaltaan lähivuosien haasteeseen. Näistä lähtökohdista koko valtionhallinnossa laadittiin talous- ja henkilöstöhallinnolle yhteinen toimintamalli, joka pitää sisällään kaikille virastoille ja palvelukeskuksille yhteiset prosessit, käsitteet ja tietosisällöt. (www.kiekuhanke.fi 19.8.2010)

Yhteinen toimintamalli tarkoittaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallia. Kieku-ohjelma tuki talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkoston rakentumista ja kehittämistä yhteistyössä palvelukeskuksien ja virastojen kanssa. Kieku-ohjelman yhtenä toimenpiteenä oli yhteisten talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien hankkiminen. Yhteiset tietojärjestelmät tukevat valtionhallinnon yhteistä toimintamallia. Yhteinen tietojärjestelmä ei ole vielä käytössä valtionhallinnossa ja sen toteutusta valmistellaan alkavaksi pilottikäytöllä 2011 vuoden alussa. Tietojärjestelmähanke on nimetty Kieku-tietojärjestelmähankeeksi ja sitä käsitellään seuraavaksi. (www.kiekuhanke.fi 19.8.2010)

### 2.3.1 Kieku- tietojärjestelmähanke

Kieku- tietojärjestelmähanke on jatkoa Kieku- ohjelmalle. Kieku-tietojärjestelmähankkeessa otetaan käyttöön valtion uusi talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmäkokonaisuus. Tarkoituksena on yhtenäistää toimintatapoja, prosesseja ja tietorakenteita. Kieku-tietojärjestelmä on Logican toimittama kokonaisuus, joka koostuu SAP- ja Logica-ohjelmistoista ja -palveluista. Tietojärjestelmä otetaan käyttöön ensimmäisissä virastoissa vuoden 2011 alussa. Tällä hetkellä (syksy 2010) hankkeessa testataan tulevaa järjestelmää ja testausvaiheen päättyessä pilotit, Valtiokonttori ja Suomen Akatemia ja Rajavartiolaitos, ottavat järjestelmän käyttöön vuoden 2011 alkuun mennessä. Vuoteen 2014 mennessä kaikki valtionhallinnon kirjanpitoyksiköt (poislukien yliopistot ja Ahvenanmaa) käyttävät Kieku-tietojärjestelmää ja järjestelmän tulevia käyttäjiä on laajimmillaan arvioitu olevan n. 90 000. Näin ollen järjestelmähanke on yksi suurimmista tietojärjestelmähankkeista Suomen julkishallinnossa kautta aikojen. ([www.kiekuhanke.fi](http://www.kiekuhanke.fi) 19.8.2010).

Yhteisen tietojärjestelmähankinnan avulla pyritään saavuttamaan tuottavuutta valtionhallinnossa. Kieku- tietojärjestelmähankkeen vaikutukset tuottavuuteen on jätetty tässä tutkimuksessa tarkemman tarkastelun ulkopuolelle, sillä järjestelmää ei vielä käytetä valtionhallinnossa. Kieku- tietojärjestelmähanke on kuitenkin mainittu osana tätä tutkimusta, joten sen ymmärtäminen tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää. Tämän tutkimuksen tekijä työskentelee vakituisesti Kieku- tietojärjestelmähankkeen parissa Valtiokonttorin palveluksessa.

Kieku- tietojärjestelmähanke on jatkoa palvelukeskushankkeelle. Suomen SAPin internet sivuilla ([www.sap.com](http://www.sap.com) 19.8.2010) Valtiokonttorin pääjohtaja Timo Laitinen kiteyttää asian seuraavasti: *"Olemme viime vuosina nostaneet valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta perustamalla palvelukeskuksia, joilta valtion yksiköt ostavat talous- ja henkilöstöhallinnon perustehtävien hoidon, seuraava askel tuottavuuden ja palvelukyvyn parantamisessa on tämän yhteisen tietojärjestelmäratkaisun rakentaminen."*

## **3 Talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuus**

Tuottavuus käsitteenä on yksinkertainen, se tarkoittaa tuotannon määrän suhdetta käytettyihin resursseihin. Tuottavuus herättää usein ajatuksia henkilöstön leikkauksista ja työmäärän lisäämisestä henkilöä kohden. Säästäminen ja resurssien leikkaaminen on osa tuottavuutta, mutta se ei ole tuottavuuden tavoittelussa kaikkein keskeisintä. Keskeistä on saada aikaan jatkuvasti parempia ja laadukkaampia tuotteita ja palveluja. Näin ollen myös laatu on osa tuottavuutta. Julkisten palvelujen tuottavuus on ollut jo usean vuoden ajan keskustelun aiheena. Syy julkisen sektorin tuottavuuskeskusteluun on julkisen sektorin yksityistä sektoria selkeästi hitaampi tuottavuuskehitys. Tässä tutkimuksessa keskitytäänkin julkisen sektorin ja erityisesti valtionhallinnon tuottavuuteen. (Deloitte 2007, 3)

### **3.1 Tuottavuus julkisella sektorilla**

Julkisen sektorin tuottavuus on ollut jäljessä verrattuna yksityisen sektorin tuottavuuteen. Viime vuosina on nostettu vaatimus julkisen sektorin tuottavuuden parantamisesta. Tuottavuuden tavoittelemisen nousee keskeiseksi etenkin puhuttaessa ikääntymiseen liittyvistä haasteista. Viime vuosina julkisen sektorin tuottavuuden vahvistamisen eteen on tehty runsaasti kehittämistyötä. Julkinen sektori on lisännyt yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa ja uutta teknologiaa on pyritty hyödyntämään entistä enemmän (Deloitte 2007, 3, Hautakangas & Heikkinen b/2008, Tapper & Väänänen 2009). Valtiovarainministeriön budjettineuvos Helena Tarkka kiteyttää kirjoituksessaan (2008, 4) näkemystä siitä, miksi julkisen sektorin tuottavuuteen tulee panostaa: julkisen sektorin taloudella on suuri merkitys Suomelle, näin ollen sen tuottavuudella on myös merkittävä rooli kansantaloudelle. Tuottavuuteen panostaminen on tärkeää myös työvoiman saatavuuden takaamiseksi, palvelun tarve kasvaa ja työvoiman tarjonta kääntyy laskuun. Tuottavuuden kasvulla saavutetaan työvoiman kysynnän lasku, jolla pyritään varmistamaan työvoiman saatavuus julkisella sektorilla.

Tapper & Väänänen (2009) tarkastelevat julkisen sektorin tuottavuuspotentiaalia erilaisesta näkökulmasta, he näkevät asiakkuusajattelun osana julkisen sektorin tuottavuuspotentiaalia. Asiakasnäkemys on unohtunut, kun investointeja on kohdennettu tietotekniikkaan. Palvelujen kehittäminen edellyttää asiakastuntemusta ja asiakkaiden luokittelua ja määrittelyä niin selkeästi, että niitä voidaan automatisoida. Tapper & Väänänen näkevät tuottavuuspotentiaalia

myös tyytyväisyydessä. He kokevat, että tuottavaa ilmapiiriä ei synny, mikäli henkilöstö ei ole tyytyväistä.

Julkisen sektorin ja yksityisen sektorin keskeisin ero on se, että julkisen sektorin palvelut tuotetaan kilpailun ja markkinavaihdannan ulkopuolella. Markkinavaihdannan puutteesta seuraa ettei julkisen sektorin tuotokselle aina aseteta hintaa, tämän ansiosta suurimmalla osaa julkisista suoritteista ei ole rahamääräistä arvoa joka loisi perustan tuottavuuden mittaamiselle. Kirjanpidon kustannuslaskennassakin on parannettavaa, sillä liikekirjanpidon mukainen kustannuslaskenta ei ole julkisella sektorilla kaikkien käytössä. Toinen suuri haaste julkisessa palvelutuotannossa on kilpailun puute, jonka ansiosta julkisen sektorin toiminnasta puuttuu painostus tuottavampaan toimintaympäristöön (Deloitte 2007, 7, Tarkka 2008, 4). Kaikki nämä tuottavuuden ominaispiirteet on mahdollista sisällyttää tulosohjauksen sisälle, jolloin niitä voidaan mitata. Seuraavaksi käsitellään valtionhallinnon tulosohjausta. Tulosohjauksen käsitteleminen on tärkeää, koska sen alaisuuteen voidaan sisällyttää myös tuottavuuden mittaaminen.

### **3.1.1 Tulosohjaus**

Tulosohjauksen käsikirja (2005, 9) määrittelee tulosohjauksen seuraavasti:

*Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.*

Tulosohjausmallin käyttöönottoa valtionhallinnossa on edeltänyt runsas kritiikki koskien valtion vastuulla olevan julkisten palveluiden tuotantoa 1980-luvulla. Julkisten palveluiden laatuun, määrään ja saatavuuteen kohdistuva kritiikki kehittyi hallinnon tutkijoiden keskuudessa. Julkista hallintoa kritisoitiin myös tehottomuudesta ja samalla havaittiin, että jos julkisia menoja lisätään, ne eivät useinkaan johda palvelujen määrän kasvuun tai laadun paranemiseen. Hallintokoneistolla oli vahva intressi toimintansa sisäiseen kehittämiseen,

johon varoja kohdennettiin. Tämä kritiikki on edeltänyt tulosohjausmallin käyttöönottoa valtionhallinnossa (Jousitie, 2007, Tulosohjauksen käsikirja 2005, 16). Varsinaisesti tulosohjausuudistus käynnistyi 1980-luvun lopulla, tavoitteena oli päästä parempaan palveluun sekä tehokkaampaan voimavarojen käyttöön. Lopullinen päätös tulosohjausuudistuksesta tehtiin lokakuussa 1990 valtioneuvoston toimesta, ministeriöt ja niiden alaiset virastot veloitettiin siirtymään tulosohjaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. (Tulosohjauksen käsikirja 2005, 15)

Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Ohjausmalli pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, näin ministeriöt edistävät tavoitteiden toteutumista tulosohjauksella ja tekemällä tulossopimuksia hallinnonalansa virastojen kanssa. Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio, sen perusteluosissa on painotettu yhä enemmän tulostavoitteita, joilla perustellaan määrärahojen käyttötarkoitusta. (www.netra.fi 25.8.2010)

Tulosohjaus on lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut toimintaa virastoissa ja laitoksissa monin erilaisin tavoin. Tulostavoitteiden asettaminen auttaa virastoja voimavarojen kohdentamisessa ja samalla virastojen ja laitosten sisäinen johtaminen, toiminnan ohjaus, palvelujen laatu ja henkilöstöpolitiikka ovat olleet kehittämisen kohteina. Ohjausjärjestelmä ei ole kuitenkaan kaikilta osin toiminut halutulla ja toivotulla tavalla. Ongelmia on esiintynyt ohjausvälineiden osalta, asenteissa ja mittaamisen puutteessa. Tulosohjauksen käsikirjassa (2005, 17) mainitaan seuraavat ongelmat:

- Ohjausvälineitä koskevassa kritiikissä toistuvat tietyt perusongelmat: tämä turhauttaa kehittäjiä ja tulosohjauksesta vastaavia.
- Tulosohjauksen on katsottu jäykistävän toimintaa, koska strateginen toimintaa kehittävä elementti puuttuu.
- Negatiiviset asenteet ovat kohdistuneet tulosohjaustehtävään ja muut tehtävät ovat koettu tärkeämmiksi.
- Virastot eivät ole pystyneet keskittymään toiminnan vaikuttavuuden tai tuloksellisuuden mittaamiseen: raportteja tuotetaan runsaasti, mutta niiden sisältö ei kuitenkaan kerro vaikuttavuudesta tai tuloksellisuudesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastuskertomuksessaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota tulosohjauksen puutteisiin. Tulostavoitteet ovat puutteellisia ja ministeriöt eivät ole ottaneet tarpeeksi aktiivista otetta tulosohjauksen kehittämiseen. Myös Eduskunta on eri yhteyksissä edellyttänyt parannuksia tuloksellisuutta koskevaan raportointiin (Tulosohjauksen käsikirja 2005, 18). Eduskunta kritisoi voimakkaasti sille esiteltävien tuloksellisuusraporttien yleispiirteisyyttä ja sisällyksettömyyttä. Keskeinen ongelma on ollut myös se, että oikean asian mittaaminen on ollut hankalaa: raportit käsittelevät jotakin aivan muuta, kuin budjetissa esitettyjä tulostavoitteita (Jousitie 2007). Valtion keskushallinnon uudistamishankkeen ministeriryhmä on esittänyt 2002 valmistuneessa loppuraportissa suosituksia tulosohjauksen kehittämiseksi. Ministeriryhmä penää vahvempaa roolia ministeriöiltä: ministeriöiden ohjausrooli on jäänyt yleisesti heikoksi, tulosohjauksen näkökulmasta ministeriöillä tulisi olla keskeinen rooli tulossopimusten osapuolina ja tilinpäätöksen sekä toimintakertomusten vastaanottajina ja käsittelijöinä.

Jousitie (2007) näkee tavoitteiden mittaamisen erityisen tärkeänä, tavoitteiden mittaaminen ei ole ollut toivotulla tasolla. Tulosohjauksen käyttöönoton alkuvaiheissa on havaittu runsaasti asenteellista vastustusta koskien kollektiivisten suoritteiden mittaamista. Julkisille palveluille on usein tyypillistä niiden abstraktisuus ja kollektiivinen luonne, esimerkiksi sisäinen tai ulkoinen turvallisuus. Mittaamista on pidetty likimain mahdottomana, saadun kokemuksen myötä asenteet ovat muuttuneet ja vastustus on vähentynyt. Yleisesti ottaen kaikista julkisista palveluista voidaan tehdä konkreettisesti mitattavia havaintoja ja niiden kehityssuuntaa voidaan arvioida. Seuraavaksi keskitytään tarkemmalla tasolla tuottavuuden mittaamiseen.

### **3.1.2 Tuottavuuden mittaaminen**

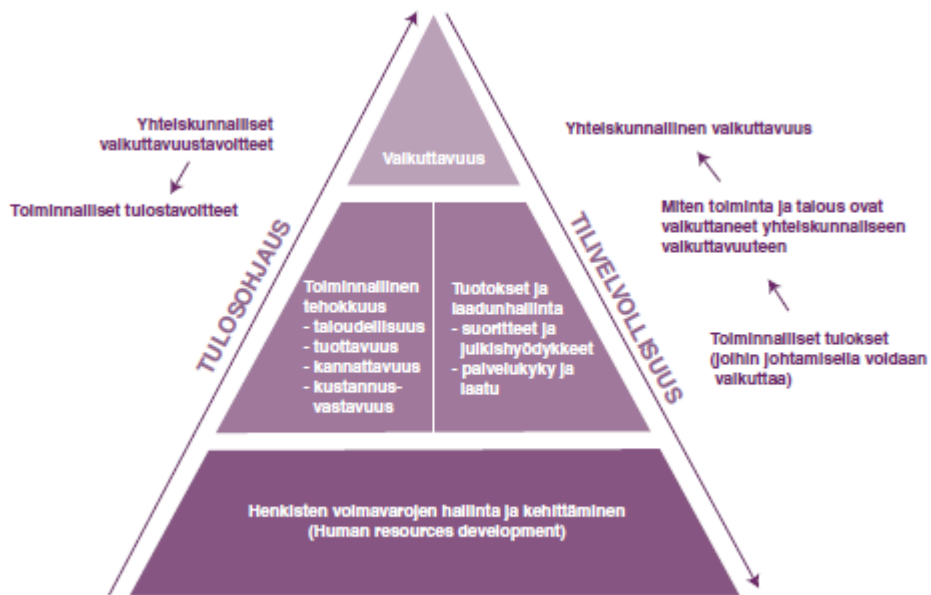
Julkisen sektorin tuottavuuden mittaaminen on tärkeää koko talouden kehityksen seuraamisen kannalta. Viime vuosina Suomessa on Tilastokeskuksen toimesta panostettu voimakkaasti tuottavuuden mittaamiseen. Tuottavuuden osalta tarkastellaan usein työn tuottavuutta, tässäkin tutkimuksessa työn tuottavuus on tärkein tarkastelun alla oleva tuottavuuden mittari. Tuottavuuteen liittyy kuitenkin myös työpanoksen ja tuotoksen suhde, tällöin tuottavuutta mitataan tavallisimmin rahamäärinä, sillä tuottavuuden on esiinnyttävä tuotosten hinnassa ja laadussa (Hautakangas & Heikkinen b/2008).

Aulin-Ahmavaara tarkentaa (2009) työn tuottavuuden mittaamiseen käytettävissä olevia menetelmiä: mittaamiseen voidaan käyttää joko työllisten määriä tai tehtyjä työtunteja. Perinteinen työn tuottavuuskehityksen tarkastelu perustuu siihen, että tehdyt työtunnit ovat homogeenisia. Aulin-Ahmavaara löytää kuitenkin merkkejä siitä, etteivät tehdyt työtunnit ole homogeenisia, tämä vaikeuttaa mittaamista ja tulosten vertailua. Esimerkiksi 1990-luvun alkupuoliskon laman aikana vuosittainen työtuntien vähennys oli runsas prosenttiyksikkö. Tämä antaa viitteitä Tarkankin (2008) mainitsemaan työpanoksen tuottavuuden kehitykseen.

Valtionhallinnon virastot ja laitokset tarjoavat palveluja kansalaisille, tuottavuuden mittaaminen on tärkeää, mutta palvelualoilla se on erittäin haasteellista. Mittaamisen haastavuus johtuu siitä, että tuottavuuden kasvu monilla palvelualoilla tukeutuu aineettomiin investointeihin tai innovaatioihin, kuten henkilöstön koulutus, toimintojen tehokkaampi organisointi, ohjelmistosovellukset jne. Palvelukeskusmallissa kysymyksessä on toimintojen tehokkaampi organisointi talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävissä. Näiden tietojen mittaaminen on hankalaa eikä luotettavia aineistoja yleensä ole olemassa. Palvelualat tuottavat jossain määrin mitattavia konkreettisia tuotteita tai hyvin vaikeasti mitattavia abstrakteja ja aineettomia tuotoksia. Tuottajahintojen kehittäminen ja laadun mittaaminen ovat palvelualoille yleisesti tunnustettuja keskeisiä haasteita. Lisäksi esimerkiksi tietotekniikan tai henkilöstön osaamisen vaikutuksia tuottavuuteen ei riittävästi tunneta. (www.stat.fi 18.8.2010)

Talouden ja toiminnan ohjauksen, raportoinnin ja mittaamisen työkaluksi on valtionhallinnossa otettu tulosprisma. Se laajentaa aikaisempia tuloksellisuuden kriteereitä käsittämään myös henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen. Tämä merkitsee, että organisaatioiden tulostavoitteisiin tulee sisällyttää myös henkilöstötavoitteita, ja niiden toteutumista seurataan tulosraportoinnissa (www.valtiokonttori.fi 18.8.2010). Valtionhallinnon virastojen ja laitosten tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Vaikuttavuuden mittaaminen on ensisijaisesti koko hallinnonalan tai julkisen sektorin toiminnan mittausta. Toiminnallinen tehokkuus koostuu tulosprisman mukaan taloudellisuudesta, tuottavuudesta, kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke, loppuraportti 2008, 24).





**Kuva 2 Tulosprisma**

**Lähde:** Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti 2007

Tulosohjauksen käsikirjassa (2005, 46–47) määritellään hyvän tulosmittarin ominaisuuksia seuraavasti:

- mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta
- mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita
- mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena (vaikka sitä voidaankin hienosäätää aika ajoin) ja tehdä vertailuja ajallisesti
- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle
- mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin
- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla.

Tuottavuuden mittaaminen on koettu julkisessa toiminnassa erityisen haastavaksi, mittareita määritettäessä onkin syytä kiinnittää huomiota tulosohjauksen käsikirjan laatimiin kriteereihin hyvästä mittarista. Useat virastot ovat hyödyntäneet Tilastokeskuksen laatimia

tuottavuusmittareita. Luotettavan mittaamisen kannalta tuottavuuden mittaaminen edellyttää aina myös laatukysymysten hallintaa ja tietoa palvelujen sisältöä koskevista muutoksista. Näin ollen pyrkimys tuottavuuden ja tehokkuuden jatkuvaan parantamiseen ja muutoksen mittaamiseen ohjaa virastoja ja laitoksia myös laadunhallintaan ja asiakaskeskeiseen toimintaan. Erityisesti laadunhallintaan ja erilaisiin laatujärjestelmiin liittyvä osaaminen asettaa virastojen johtamiselle ja tulosohjaukselle uusia haasteita. (Tulosohjauksen käsikirja 2005, 50)

### **3.2 Julkisen hallinnon tehostuminen**

Julkinen sektori on nähty vuosia byrokraattisena ja kankeana, sen tuottavuus on ollut vuosia yksityisen sektorin tuottavuutta jäljessä. Julkisen sektorin toiminta on kokenut vuosien aikana murroksen, pois tästä byrokraattisesta ja kankeasta toimintatavasta. Julkisen sektorin johtamisen ammattimaisuus ja tulosten mittaaminen kuvastavat ajattelutapaa jota on kutsuttu uudeksi julkiseksi johtamiseksi, eli New Public Managementiksi (NPM). Uusi julkinen johtaminen ja sen erilaiset variaatiot ovat olleet olemassa jo yli 20 vuoden ajan. Byrokraattinen ja monopolinen rakenne on korvaantunut yritysmaailman periaatteilla ja toimintatavoilla. Voidaan siis sanoa, että julkinen sektori on omaksumassa toimintatapoja tehokkaammin toimivalta yrityssektorilta (Horton 2006, 533). Hood (1991, 3) näkee muutoksen tapahtuneen käytännönläheisemmässä johtamisessa, selkeissä standardeissa ja suorituksen mittaamisessa.

Julkkisten organisaatioiden toimintatapa on perustunut pitkälti virkamiesten rationaalisuuteen ja etiikkaan. Uuden julkisen sektorin johtamisen malli perustuu yksityisten markkinoiden ihailuun ja idealisointiin. Tämän käsityksen mukaan suurin osa julkisen sektorin toiminnoista voidaan ja myös pitää yksityistää sekä ulkoistaa. Uuden julkisen sektorin johtamisen opin mukaan yksityiset markkinat ovat tehokkaat ja julkiset toiminnot ovat tehottomia. Jokaiselle yksikölle ja osa-alueelle täytyy luoda omat budjetit, ja niiden käytettävissä olevat varat sidotaan määrällisiin tuotoksiin, joista vain pieni osa tulee yksiköiden omaan budjettiin. Kaikkien asioiden on myös oltava mitattavissa, laskettavissa ja hallittavissa. (Horton 2006, 533–534)

NPM on saanut osakseen myös kritiikkiä siitä, että julkisen hallinnon tulisi keskittyä velvollisuuteensa palvella kansalaisia. Painopiste ei saisi olla hallinnon johtamisessa vaan

julkisten instituutioiden kehittämisessä kansalaisia palvelevampaan suuntaan. Toisin sanoen tämän näkemyksen mukaan julkisen hallinnon tulisi keskittyä nimenomaan toiminnan tarkoituksiperiin, eikä niinkään keinoihin toteuttaa niitä (Denthardt & Denthardt 2000, 549). Toisaalta Tapper & Väänänen (2009) painottavat asiakasnäkökulmaa osana tuottavuuspotentiaalia. Toisin sanoen hallinnon tehostuminen ja johtamisen uudistuminen ei poissulje julkisen sektorin palveluntason paranemista. Toisaalta niiden ei tulisikaan olla toisensa poissulkevia seikkoja.

Möttönen (2001, 176) on tutkinut kunnallisen organisaation muutosprosessia virastosta palvelukeskukseksi. Hän totesi, että muutoksessa vaikuttivat organisaation ulkoiset ja sisäiset tekijät. Uudistuksen positiivisia tekijöitä ovat olleet muun muassa toiminnan muuttuminen taloudellisemmaksi, kustannustietoisuuden lisääminen, byrokraattisen jäykkyyden poistuminen ja henkilöstön työyhteisön tiivistyminen ja samalla asiakkaiden tarpeiden parempi huomioiminen. Möttösen tutkimus on osoitus siitä, että julkinen hallinto on todellakin tehostunut. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on myös yksi esimerkki tehostuneesta julkishallinnosta, seuraavaksi käsitellään tarkemmin valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa

### **3.3 Valtionhallinnon tuottavuusohjelma**

Tämä tutkimus liittyy valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta seuranneisiin toimenpiteisiin: talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustamisen ja kehittäminen. Seuraavaksi esitellään valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa ja esitetään tuottavuusohjelman saamaa kritiikkiä.

Tuottavuusohjelma perustettiin vuonna 2003. Perusteluina olivat julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys sekä toisaalta työvoiman vähentämisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön. Tuottavuusohjelman erityiseksi tavoitteeksi asetettiin, että suurten ikäluokkien eläköitymisen tarjoama mahdollisuus henkilöstön vähentämiseen tulee hyödynnettyksi. Konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjauksella pyrittiin hyödyntämään eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleen järjestelyyn. Ilman konsernitasoista ohjausta tuottavuuspotentiaalia ei olisi ehkä

hyödynnetty. Tuottavuusohjelman tavoitteet ovat asettaneet strategisen viitekehyksen kaikelle hallinnon kehittämiseksi. Käytännöllisesti katsoen kaikki keskeiset hallinnon kehittämistoimenpiteet on pyritty perustelemaan tuottavuusohjelman tavoitteista käsin. (Tuottavuusohjelman väliraportti 2008)

Tuottavuusohjelman keskeinen tavoite on ollut vähentää henkilöstön määrää julkisella sektorilla. Julkiseen keskusteluun tuottavuusohjelma nousi hallituksen kehyspääatöksen 11.3.2005 myötä. Hallitus linjasi päätöksessään, että vain puolet valtionhallinnon poistuman vuoksi vapautuvista työpaikoista täytetään, myöhemmin henkilöstön vähennys tavoitetta on laskettu. Tuottavuusohjelma on osa valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevaa kehys- ja budjettiprosessia. (Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen 2010, 7)

Tuottavuusohjelmaa on jatkettu edelleen perustamisvuoden 2003 jälkeen. Valtiovarainministeriön Internet sivuilla todetaan, että tuottavuutta on kyettävä parantamaan selvästi ja kattavasti kaikilla toimialoilla, mukaan lukien julkinen sektori. Tuottavuuteen panostamista voidaan perustella mm. taantumasta johtuvalla julkisen sektorin tasapainon heikkenemisellä, toisaalta velkaantumisen nopea kasvu korostavat pitkän aikavälin rakenteellisia toimenpiteitä. Hallituksen vuosien 2011–2014 kehyspääatöksen mukaan tuottavuusohjelmaa toteutetaan aiemmin päätetyllä tavalla siten, että valtion työvoimatarvetta voidaan vähentää vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä vielä 4 800 henkilötyövuodella. Hallitus täsmentää kehyspääatöksessään uusien, vuoden 2015 loppuun mennessä toteutettavien toimenpiteiden kohdentamisen hallinnonaloittain. (www.vm.fi 2.9.2010)

Ohjelman toteuttaminen koetaan välttämättömäksi muiden sektoreiden tulevan työvoimatarpeen tyydyttämiseksi ja kansantaloudelle haitallisen palkkakilpailun välttämiseksi. Suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen tarjoaa tähän lähivuosina ainutkertaiset mahdollisuudet. Muuttunut taloustilanne ja siitä aiheutuneet valtiontalouden menopaineet nostavat entistä tärkeämmäksi, että tuottavuusohjelma toteutetaan tehostaen valtionhallintoa, säästäten toimintamenoja ja lisäten mahdollisuuksia kohdentaa menoja uudelleen. Tietotekniikan nykyistä parempi hyödyntäminen korostuu tuottavuuden parantamisen keinona. (www.vm.fi 2.9.2010)

Muutokset pyritään toteuttamaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Tuottavuusohjelmaa toteutetaan yhteistyössä henkilöstön ja sitä edustavien järjestöjen kanssa. 30.4.2008 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtionhallinnon johtajapolitiikan yleisenä tavoitteena on hallinnon tuloksellisuuden, hyvinvoinnin ja jatkuvan muutoksen tukeminen. Johtajapolitiikan on oltava linjassa valtion yleisen henkilöstöjohtamisen kanssa. Valtionhallinnolla on käytössä palkkausjärjestelmä joka ottaa huomioon toimintaa uudistettaessa tapahtuvat tehtävien vaativuuden muutokset. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista. (www.vm.fi 2.9.2010)

### **3.3.1 Kritiikkiä valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta**

Eduskunta on ottanut aktiivisesti kantaa tuottavuusohjelmaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt asiaa mietinnössään valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2006 ja valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. VTV on yhtä mieltä tarkastusvaliokunnan kannasta, että julkisen talouden ja valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen on tarpeellista. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kuitenkin painotti, että tuottavuusohjelman tavoitteena tulee olla ennen muuta tuottavuuden parantaminen eikä vain henkilöstön määrän vähentäminen. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tuottavuusohjelman toteutuksessa tulisi ottaa paremmin huomioon virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus. (Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen 2010, 13)

Myös PriceWaterHouseCoopersin (PWHC) (2008, 3) tekemä tuottavuusohjelman väliarviointi kritisoi tuottavuusohjelmaa siitä, ettei tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen ei kuitenkaan takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvamista. Tuottavuuden kehittämistoimenpiteillä ja htv- tavoitteilla ei ole selkeää yhteyttä. Tuottavuusohjelmasta on muotoutunut tosiasiasa väline konsernitason henkilöstövoimavara-suunnitteluun, jolla on luotu raamit hallinnonalojen henkilöstövoimavara suunnitelmille. PWHC:n mukaan htv-vähennykset voidaan toteuttaa pääasiassa organisaatioita solakoimalla. Ongelmana nähdään, että erilaisten tuottavuushankkeiden luomia htv-hyötyjä tai tuottavuushyötyjä ei myöskään aina seurata mitenkään. Selkeän konserniohjausfunktion puute

valtionhallinnossa on haitannut koko konsernitason tuottavuuden kehittämishankkeiden läpiviemisessä. Merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttaminen edellyttää hallinnonalat ylittäviä hankkeita, toimintojen yhdistämiä ja uudelleenjärjestelyjä sekä selkeää konserniohjausta ja hallinnonalarajat ylittävää pitkän tähtäimen suunnittelua.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen 2010, 14) on myös huomannut puutteen, ettei tuottavuushankkeen perusteita ole riittävästi selvitetty hanketta käynnistettäessä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja PWHC:n väliarviointi ovat yhtä mieltä siitä, ettei valtionhallinnon heikko tuottavuuskehitys sekä julkishallinnon sitoma työvoiman määrä perustele ensisijaisesti valtionhallintoon kohdistuvia toimenpiteitä. Tarkastusvaliokunta näkee kuitenkin välttämättömänä tuottavuusohjelman tavoitetta vapauttaa työvoimaa yksityiselle sektorille ikäluokkien pienentyessä. Tuottavuusohjelmaa sinänsä pidetään tarpeellisena, mutta toteuttamistapaa tulisi kehittää.

Väliarvioinnissa (2008, 29–31) on esitetty kehitystoimenpiteitä tuottavuusohjelman toimeenpanemiseksi:

- Valtion konserniohjausta ja -johtamista tulee tehostaa luomalla valtionhallintoon nykyistä selkeämpi konserniohjausfunktio.
- Tuottavuushyötyjä tulisi etsiä entistä enemmän julkishallinnon ydintoimintojen kehittämisestä ja tuottavuusohjelman painopisteen tulisi siirtyä valtionhallinnon omasta toiminnasta enemmän valtionosuuksilla ja -avulla rahoitettavan toiminnan tuottavuuden kehittämiseen
- Työn tuottavuuden kehitystä tulisi tarkastella laajemmin kuin pelkän htv-mittarin avulla. Työn tuottavuuden mittaaminen edellyttää htv-seurannan lisäksi virastojen suoritteiden määrän ja laadun seurannan systematisointia.
- Muutostilanteissa vapautuvien resurssien siirto lisäarvoa tuottaviin tai muihin tehtäviin edellyttää aktiivista henkilöstön johtamista virastoissa. Sitä tulee edistää tukemalla virastoja työnkuvien uudelleen järjestelyissä, mahdollistamalla henkilöstön liikkuvuus

yli hallinnonalojen (toimiva HeLi-järjestelmä ja henkilöstövastaavien yhteistyö) sekä panostamalla vahvasti konsernitason henkilöstöpolitiikan ohjaukseen.

- Tuottavuusohjelmaan liittyvien htv-vähennystavoitteiden seurantaan ja raportointiin tulisi luoda nykyistä selkeämpi ja systemaattisempi järjestelmä, jonka oikeellisuus olisi tarkastettavissa ja kontrolloitavissa.
- ValtIT:n tulisi enemmän priorisoida hankkeitansa ja määrittää yhteistyössä hallinnonalojen virastojen ja laitosten kanssa ne tuotteet ja palvelut, joista käyttäjille on eniten hyötyä ja keskittyä ensisijaisesti niiden kehittämiseen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustaminen valtionhallinnossa on ollut yksi osa tuottavuusohjelmaa. Seuraavaksi käsitellään talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamista palvelukeskukseen ja siitä aiheutuvaa muutostilannetta.

## **4 Talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistaminen palvelukeskukseen**

Ulkoistamisen perusteena on usein kustannussäästöjen tavoittelemine ja keskittyminen ydintoimintaan. Palvelujen hankkimine ydinorganisaation ulkopuolelta tarjoaa myös paremman asiantuntijuuden ulkoistetun toiminnon osalta, palvelun tarjoaja on ammattilainen tarjoamassaan palveluksessa. Näin ydinorganisaation ei tarvitse paneutua sellaisiin tukitoimintoihin, jotka eivät ole sen erityisalaa. Ulkopuolisen organisaation tarjoamat tukitoiminnot pystytään tuottamaan tehokkaammin, palvelun tarjoaja pystyy keskittymään tukitoimintojen tuottamiseen tehokkaasti. Toimintojen ja palvelujen ulkoistamisella on siten yleisesti tuottavuuden kannalta tärkeitä tavoitteita, tehtäviä pyritään hoitamaan tehokkaammin ja kustannuksissa pyritään saavuttamaan säästöjä (Kakadabse & Kakadabse 2000, 716–718). Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitaminen keskitetysti palvelukeskuksessa tarkoittaa näiden tehtävien ulkoistamista. Palvelukeskusmallissa on kyseessä ikään, kuin organisaation sisäinen ulkoistaminen, sillä liiketoimintayksiköt ostavat palveluita usein eri paikassa sijaitsevalta palvelukeskukselta (Savolainen 2004, 12). Tehokkaasti toimiessaan palvelukeskus yhdistää sekä keskitetyn, että hajautetun toimintamallin tarjoamalla keskitetysti ja asiakaslähtöisesti räätälöityjä palveluja (King & al. 1998, 33).

## 4.1 Palvelukeskusmalli

Palvelukeskus on erillinen ja tulosvastuullinen, organisaation sisäinen tai organisaatioiden välinen puoliautonominen yksikkö, joka tarjoaa spesifejä palveluja organisaatiolle. Palvelukeskukset ovat osaamiskeskittymiä, joissa tuotetaan palveluja koko organisaatiolle. Tavoitteena erityisosaamisen keskittämällä on saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa tehokkuutta (Janssen & Joha 2006, 104, Dove 2004, 175). Taloushallinnon toiminnot ovat olleet perinteisesti palvelukeskuksen perustamisen lähtökohtina (Schulman & al. 1999, 23 ). Taloushallinnon rutiininomaiset tehtävät keskitetään palvelukeskukseen, jolloin pääorganisaation henkilöstömäärä laskee ja palvelukeskuksella on mahdollisuus tuottaa rutiininomaiset tehtävät tehokkaammin. Tehokkuutta saavutetaan toimintojen keskittämällä, päällekkäisten prosessien poistamisella ja mittakaavahyödyillä. Palvelukeskuksella tulee olla mahdollisuus kasvaa niin, että todellisia mittakaavahyötyjä on mahdollista saavuttaa. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004, 3)

Taloushallinnon ulkoistamiselle on selkeä peruste: reskontrien hoidossa ja kirjanpidossa on runsaasti toistuvia tapahtumia, näin ollen näiden hoitamisessa keskitetysti on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Palvelukeskuksen tarkoituksena on tarjota perustransaktiotoiminnan, etenkin reskontranhoidon, kirjanpidon ja palkanlaskennan tehtävät mahdollisimman kustannustehokkaasti, samalla kuitenkin laadukkaasti. Palvelukeskuksella on tärkeä rooli taloushallinnon lisäarvopalvelujen kehittämisessä, sekä taloushallinnon prosessien kehittäminen. Palvelukeskuksen tuomina hyötyinä on nähty myös henkilöstön osaaminen, ammattitaitoinen henkilöstö tarjoaa organisaatiolle mahdollisuuden keskittyä sen ydintoimintaan (Partanen 2005, 47). Palvelukeskuksen tavoitteisiin kuuluu usein tuottaa laadukkaita palveluja alhaisemmalla kustannustasolla, samalla ylläpitää ja kehittää asiakaspalvelun tasoa. (Gunn & al. 1993, Knight & al. 2010)

Perinteisesti palvelukeskukseen on siirretty tukitehtäviä, jotka eivät ole varsinaisesti organisaation ydinosaamista. Organisaation tukitoiminnot kuten talous- ja henkilöstöhallinto vaikuttavat strategian toteuttamiseen etenkin, jos tukitoiminnot tehdään hyvin. Mikäli palvelukeskushanke onnistuu tavoitteissaan, on ydinorganisaatiolla mahdollisuudet tuottaa parempaa tietoa yrityksen strategian toteutumisesta, näin ollen laskentahenkilöstö pystyy keskittymään enemmän tiedon analysointiin (Schulman & al. 1999, Dove 2004, 175). Janssen & Joha (2006) tukevat sitä näkemystä, että tukitoimintojen siirtäminen palvelukeskukseen



antaa yritykselle mahdollisuuden keskittyä yrityksen ydintoimintoihin. Janssen & Joha painottavat myös tietoteknisen osaamisen tärkeyttä: palvelukeskus muodostaa myös talous- ja henkilöstöhallinnon IT osaamisen keskittymän palvelukeskukseen, näin ollen IT osaaminen on laadukkaampaa ja uutta teknologiaa hyödynnetään paremmin. Talous- ja henkilöstöhallinnossa IT- osaaminen on keskeistä, sillä tehtäviä hoidetaan tietojärjestelmien avulla. Palvelukeskuksessa on mahdollisuus keskittyä myös tietotekniseen osaamiseen paremmin, kuin ydinorganisaation mahdollisuudet olisivat, jos tukitoiminnot hoidettaisiin ydinorganisaation toimesta.

Janssen & Joha (2006) ovat tehneet tutkimuksen palvelukeskushankkeesta Alankomaiden valtionhallinnossa. Heidän tutkimuksestaan selviää, että palvelukeskuksella tavoitellaan tehokkuutta ja siten kustannussäästöjä. He muistuttavat, että palvelukeskus tuo kustannustehokkuutta vasta pitkällä aikatahtimella, joten todelliset hyödyt saadaan ajan kuluessa. Palvelukeskuksen perustamisvaiheessa hankkeeseen panostetaan paljon, niin henkilöstöä kuin rahaakin, tuottavuutta saavutetaan vasta ajan kanssa. Näin ollen hankkeeseen panostetut kustannukset saadaan takaisin vasta myöhemmin. Dove menee tutkimuksessaan (2004, 182) astetta pidemmälle, hän tutki yliopistojen palvelukeskushankkeita yhdysvalloissa. Hän painottaa, että tehokkuuden ja kustannussäästöjen ylläpitämiseksi palvelukeskuksen tulisi kehittää prosessejaan ja toimintatapojaan jatkuvasti, muuten hyödyt jäävät vähäisiksi. Toisin sanoen palvelukeskushankkeesta on mahdollista saada pitkän tähtäimen hyötyjä, vain mikäli toimintaa kehitetään palvelukeskuksen toiminnan myötä.

Kakadabse & Kakadabse (2000, 716) nostavat esiin mielenkiintoisen näkökulman liiketoiminnan ymmärtämisen tärkeydestä. Heidän mielestään toimintojen ulkoistaminen ei ole järkevää ennenkuin organisaatiossa on tarpeeksi ymmärrystä omasta toiminnasta ja prosesseista. Prosessien uudistaminen palvelukeskuksen avulla tuntuu mahdottomalta, mikäli tilannetta ei ole arvioitu tarkasti ennen ulkoistamista toiselle organisaatiolle. Näin ollen valmistautuminen toimintojen ja prosessien ulkoistamiseen nousee keskeiseksi asiaksi ennen ulkoistamista. Janssen & al. (2009, 16) kirjoittavat, että ainakin julkisella sektorilla prosessien uudelleen suunnittelu saattaa olla vaikeaa, koska päätöksentekoa tukevat työkalut puuttuvat. Useat johtajat ovat sitä mieltä, että ilman päätöksen tekoa tukevia välineitä on mahdotonta tietää uudistusten aiheuttamia todellisia vaikutuksia.

### 4.1.1 Palvelukeskus ja tuottavuus

Tuottavuus määritellään tuotoksen ja panoksen välisen suhteen avulla. Tuotanto on prosessi ja tuottavuutta mitataan tuotoksen ja panoksen suhteella tuotos / panos. Tuotannon kehittämisen seurauksena tuotos / panos suhde, eli tuottavuus kasvaa ja tuotannossa saadaan enemmän aikaan vähemmällä. Kun tuottavuus paranee, eli saadaan enemmän aikaan vähemmällä, niin taloudelliseen yhteisöön syntyy lisätuloja. Tuottavuuden kasvu merkitsee siis lisätuloja yhteisölle, korkea tulotaso on tällöin seurausta onnistuneesta tuottavuustyöstä. Julkisessa tuotannossa voidaan harvoin tarkastella tuottavuutta itsenäisenä ilmiönä ja siksi on tarkasteltava myös vaikuttavuutta ja laatua. Talouskasvu rakentuu nyt ja jatkossa entistä enemmän tuottavuuskehityksen varaan. Palvelukeskuksen mahdollistama tuottavuuspotentiaali piileekin tehokkaammassa tavassa tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. (Hautakangas & Heikkinen b/2008)

Palvelukeskuksessa tuottavuutta saavutetaan toimintojen standardisoinnista ja skaalaeduista. Toimintojen standardisointi mahdollistaa työntekijöiden paremman ja nopeamman selviytymisen työtehtävistä, näin taloushallinnon palvelut saadaan tuotettua tehokkaammin. Tehtävien automatisointi ja standardisointi vaatii keskittymistä prosesseihin. Keskittyminen pelkästään prosesseihin ei riitä vaan tehtävien automatisointi ja keskittäminen vaatii paljon myös teknologialta. Toimintojen automatisointi on tärkeä osa palvelukeskustoimintaa, näin ollen teknologialla on tärkeä merkitys palvelukeskukselle. (Ulrich & Smallwood 2002, Partanen 2005).

Myös valtiovarainministeriön Budjettineuvos Helena Tarkka (2010) kirjoittaa palvelukeskusten ja teknologian tärkeydestä osana taloushallinnon tuottavuutta. Tarkka esittelee kirjoituksessaan valtionhallinnon useita teknologiaan liittyviä hankkeita joiden tavoitteena yhdessä palvelukeskuksen kanssa on nostaa valtionhallinnon tuottavuutta. Yksi hankkeista on valtionhallinnon yhteinen Kieku- tietojärjestelmähanke, joka yhdessä palvelukeskusmallin kanssa tuo valtionhallintoon tuottavuutta.

Valtionhallinnossa on toistaiseksi voimassa useiden järjestelmien viidakko, yhteinen tietojärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden kokonaisvaltaisempaan tehostamiseen palvelukeskuksen avulla. Granlund & Taipaleenmäki (1999) kirjoittavat tietotekniikan tärkeydestä palvelukeskushankkeessa. Heidän näkökulmansa on, että hyvinkin idea voidaan

pilata huonolla toteutuksella. Granlund & Taipaleenmäki esittelevät kirjoituksessaan erilaisia mahdollisuuksia tietotekniseen toteuttamiseen. Tärkein sanoma on, että tietoteknisiin ratkaisuihin tulisi kiinnittää runsaasti huomiota taloushallintoa uudistettaessa. Brayn mukaan (1996) tietotekniikan toimivuudella on tärkeä rooli palvelukeskushankkeissa: organisaation on varmistettava, että tietotekninen toteutus toimii tehokkaasti yhdessä palvelukeskuksen kanssa. Voidaan siis todeta, että tietotekniikan tulee olla toteutettu tehokkaasti, siihen tulee panostaa ja sitä tulee hyödyntää esimerkiksi automatisoinnin avulla. (King & Leon 1998)

Tietotekniikan ja automatisoinnin rooli korostuu myös laatu- ja henkilöstöhallinnossa. Palvelukeskuksen tarjoama parempi laatu talous- ja henkilöstöhallinnossa on myös osa tuottavuutta. Toimintojen keskittäminen tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää tehokkaasti nykyaikaista tietojen ja viestintäteknologiaa. Lisäksi se mahdollistaa sähköisen asioinnin lisäämisen. Tehokas teknologian hyödyntäminen tarjoaa myös mahdollisuuden kasvattaa palvelukykyä ja laatua (Kieku Palvelukeskustoiminnan lähtökohdat 2004, 9). Pöystin (2009) näkökulma laadusta käsittää laadukkaan henkilöstön. Toisin sanoen palvelukeskuksen henkilöstön osaamisen laatuun tulee kiinnittää huomiota ja henkilöstöä tulee kehittää alansa erityisosaajiksi. Laadun voi nähdä monella tavalla, se voi olla henkilöstön osaamista ja siten parempi lopputuotos tai toisaalta järjestelmien automatisointi voi parantaa talous- ja henkilöstöhallinnon laatua siten, että virheitä syntyy vähemmän.

Tuotoksen laatu on erityisessä tarkastelussa, kun puhutaan julkisen sektorin tuottavuuden mittaamisesta. Yrityspuolella laatu heijastuu hintoihin, mutta julkisen palvelun laatu täytyy havaita muilla keinoilla (Hautakangas & Heikkinen a/2008). Toisaalta palvelukeskustoiminnassa myös julkisella sektorilla, voisi laadun kuvitella heijastavan hintoihin, sillä taloushallinnon palvelukeskuksessa tehtävät ovat samanlaisia julkisella ja yksityisellä sektorilla. Palvelukeskusmallissa hinta ei kuitenkaan aina heijastele laatua. Webster & Harding (2001) ovat tutkineet julkisen sektorin ulkoistamisesta saatavia hyötyjä, tutkimuksen mukaan tehokkuusedut johtuvat paremmasta johtamisesta ja prosesseista. Tutkimuksen mukaan palvelun laadussa on tapahtunut muutoksia puoleen ja toiseen, kuitenkin laatu ei välttämättä heijastu palveluiden hintaan. Parantunut laatu on kuitenkin osa tuottavuutta, sillä se vähentää virheisiin käytettävää työtä ja mahdollistaa henkilöstön keskittymisen muihin tehtäviin virheiden korjaamisen sijaan.

Palvelukeskus voi tuoda tuottavuutta myös alhaisempien henkilöstökulujen ansiosta. Palvelukeskus voidaan sijoittaa sellaiselle paikkakunnalle, jossa palkkakulut ovat alhaiset. Tällainen paikkakunta voi löytyä myös ulkomailta. Palvelukeskuksen yksi hyöty on, ettei se ole sähköisten toimintojen ansiosta paikkasidonnainen. Näin ollen palvelukeskuksen ei tarvitse sijaita ydinorganisaation läheisyydessä. Toisaalta tällaisen paikkakunnan löytäminen voi olla helppoa, mutta kustannusten taso ei ole taattu. Palvelukeskuksen sijoittaminen edulliselle paikkakunnalle voi nostaa paikkakunnan palkkatasoa. Paikkakunta tulee valita huolellisesti ja paikkakunnan valintaan tulee paneutua vierailemalla mahdollisilla tulevilla sijoituspaikoilla. Näin voidaan laskea sijoituspaikkaan liittyviä riskejä, joita liittyy esimerkiksi kulttuurieroihin. (Knight & Cullen 2010)

Palvelukeskusmalli edellyttää prosessien uudistamista. Prosessien uudistamisella on keskeinen osa tuottavuutta haettaessa: paremmat prosessit nostavat tehokkuutta ja parantavat näin tuottavuutta. Tehtävät hoidetaan palvelukeskuksessa keskitetysti: pääorganisaation prosessit uudistuvat, koska tehtävät siirtyvät palvelukeskuksen hoidettavaksi. Palvelukeskuksessa vanhoja prosesseja tulee uudistaa, jotta tehtävät voidaan hoitaa tehokkaasti yhdessä paikassa. Hammer (1990) painottaa liiketoimintaprosessien uudistamisen tärkeyttä (Business Process Reengineering, BPR). BPR tarkoittaa modernin informaatioteknologian (IT) käyttöä liiketoimintaprosessien uudelleen suunnitteluihin niiden suorituskyvyn parantamiseksi. Uudelleen suunnittelu on tärkeää, koska olemassa olevien prosessien tehostaminen ei paranna suorituskykyä tarpeeksi. Myös Davenport & Short (1990) tukevat näkemystä liiketoimintaprosesseihin paneutumisen tärkeydestä. Yrityksen tulee keskittyä liiketoimintaprosessien tarkasteluun, jotta ne pysyvät kilpailukykyisinä. Näin ollen prosessien uudistaminen koskee sekä palvelukeskusta, että ydinorganisaatiota. Palvelukeskus keskittyy prosessien automatisointiin ja tietotekniikan hyödyntämiseen samalla, kun ydinorganisaation tulee keskittyä liiketoimintaprosessien kehittämiseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että palvelukeskuksen tuottavuuspotentiaali syntyy prosessien uudistamisesta, laadun parantamisesta ja tietotekniikan paremmasta hyödyntämisestä. Edellä mainitut tuottavuuspotentiaalia tuovat näkökulmat ovat kuitenkin minimaalisia, kun tarkastellaan tuottavuuspotentiaalia, joka syntyy palvelukeskuksen oikealla sijoittamisella. Palvelukeskus voidaan sijoittaa esimerkiksi ulkomaille, jossa henkilöstökustannukset ovat hyvin alhaiset. Ulkomaille sijoitettu palvelukeskus saattaa työllistää jopa enemmän henkilöstöä, kuin kotimaassa sijaitseva palvelukeskus. Syynä runsaaseen työvoimaan on

tällöin hyvin alhainen työvoimakustannus, joten ulkomaille sijoitettu palvelukeskus maksaa vähemmän vaikka henkilöstöä on enemmän. Näin ollen alhaisempi kustannustason saavuttaminen on yksi keskeisistä palvelukeskusmallin tuomista hyödyistä. Valtionhallinnossa ei ole kuitenkaan mahdollista sijoittaa palvelukeskusta ulkomaille, tällöin suurin tuottavuuspotentiaali menetetään. Talous- ja henkilöstöhallinnon keskittäminen sekä mittakaavahyödyt tuovat kustannus- ja tehokkuushyötyä myös silloin, kun palvelukeskus on sijoitettu kotimaahan. Mikäli keskeisissä prosesseissa epäonnistutaan, lopputuloksena saattaa olla laadun huononeminen ja kustannusten kasvu. Seuraavaksi keskitytäänkin palvelukeskuksen mahdollisiin haasteisiin ja riskeihin.

#### **4.1.2 Palvelukeskuksen haasteet ja riskit**

Palvelukeskusmalli ja sen hyödyt ovat tulleet esiin aikaisemmin tässä tutkimuksessa, pääosin palvelukeskuksesta saatavat hyödyt keskittyvät kustannustehokkuuteen. Palvelukeskusmallissa ei kuitenkaan ole pelkästään hyötyjä ja hyviä puolia. Tässä kappaleessa keskitytään siihen mitä haittoja ja riskejä palvelukeskusmalli sisältää. Palvelukeskuksen tuomia haittoja on, tai saattaa olla: suuret käynnistämiskustannukset, heikentynyt laatu ja muutosvastarinta (Dove 2004, 177–188). Partanen (2005) on löytänyt palvelukeskusmallista myös muita haasteita: hinnoittelu, prosessien epäonnistuminen ja tiliöinnin täydentäminen palvelukeskuksessa. Partasen esittämät näkökulmat tuovat haasteen palvelukeskushankkeen onnistumiselle. Näin ollen palvelukeskushanke omaa lukuisia haasteita, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota jo perustamisvaiheessa.

Palvelukeskuksen perustaminen tulee nähdä investointivaiheena: perustaminen vaatii paljon rahaa ja resursseja, samalla panostetaan tulevaisuuteen. Palvelukeskus voi tarjota organisaatiolle kustannussäästöjä ja tehokkuushyötyjä. Investointivaihe on kuitenkin aikaa vievä ja se tulee kalliiksi. Kustannushyödyt saavutetaan vasta tulevaisuudessa investointivaiheen jälkeen, jolloin palvelukeskuksen toiminta tasaantuu, näin ollen hyödyt ja kustannussäästöt eivät näy heti vaan ajan kuluessa. Investointivaihe on kuitenkin tärkeä, Dove (2004, 188) korostaa rahoituksen tärkeyttä. Palvelukeskushanke ei saa olla alirahoitettu, sillä se voi vaarantaa koko hankkeen onnistumisen. Alirahoituksen syitä saattaa olla skeptisyys hyötyjen todellisesta saavuttamisesta, jolloin hankkeeseen ei panosteta tarpeeksi. Mikäli

hyötyjä ei saavuteta, tai niihin suhtaudutaan skeptisesti saattaa hallinnollisten tapojen uudistaminen epäonnistua, hyötyjen tavoittelemiseen ei tällöin panosteta tarpeeksi.

Muutosvastarinta aiheuttaa haasteita palvelukeskuksen perustamiselle, Doven (2004, 177) tutkimuksessa kaikissa organisaatioissa kohdattiin muutosvastarintaa. Dove tutki yhteensä kolmen yhdysvaltalaisen yliopiston palvelukeskushanketta. Yliopistot siirsivät palvelukeskukseen hallinnollisia tehtäviä ja kaikkien yliopistojen osalta runsas muutosvastarinta vaikeutti muutosta. Muutosvastarintaa esiintyy usein henkilöillä, jotka työskentelevät korkean koulutuksen organisaatioissa, joten tutkimustulos ei ole välttämättä yleistettävissä muihin organisaatioihin. Vastaavanlaisia tutkimustuloksia on kuitenkin saavutettu myös kotimaassa. Savolainen (2004, 78) ja Malja (2003, 59) ovat tutkineet Pro Gradu tutkimuksissa Suomalaisten yritysten palvelukeskushankkeita, heidän tutkimuksissaan havaittiin myös muutosvastarinnan esiintymistä ydinorganisaation henkilöstössä. Työntekijöiden pelko omien tehtävien siirtymisestä organisaation ulkopuolelle on ollut muutosvastarinnan aiheuttajana. Muutosvastarintaa on pyritty välttämään ainakin Metsäliiton esimerkissä siten, että pahimmat vastustajat otettiin mukaan muutoksen suunnitteluun (Malja 2003, 59). Bray (1996) kirjoittaa myös, että palvelukeskuksen aiheuttama henkilöstön vähentämistarve on yksi muutosvastarinnan aiheuttajista, syitä vastarinnalle saattaa olla, että talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijät halusivat jatkaa kuten ennenkin.

Laadun paraneminen voi olla yksi palvelukeskuksen hyödyistä, tietotekniikan hyödyntäminen mahdollistaa laadun parantamisen. Toisaalta palvelukeskus saattaa myös laskea laatua ja se nähdään yhtenä ulkoistamisen riskinä. Partanen (2005) korostaa, että palvelukeskukseen tulevan tiedon laatu on avainasemassa raportoidun taloustiedon luotettavuuden ja laadun varmistamisessa. Virheet aiheuttavat puuttuvien yksityiskohtien selvittämistä, joka puolestaan aiheuttaa lisätyötä ja viivettä prosesseihin. Laatu voi heikentyä myös siksi, että palvelukeskushenkilöstö tekee tehtäviään erillään organisaation ydintoiminnasta. Tällöin palvelukeskuksen asiantuntijoiden näkemys siitä, mitä luvut kertovat liiketoiminnan luonteesta ja tapahtumien merkityksestä heikkenee. Näin virheitä ei välttämättä osata huomioida tallennusvaiheessa. Liiketoimintaymmärryksen tärkeyteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota palvelukeskuksen vastuuhenkilöiden osaamisen ylläpidossa ja kehittämisessä.

Liiketoimintaymmärryksen puute nostaa myös toisen haasteen joka esiintyy tiliöinnin täydentämisen haasteina palvelukeskuksen sisällä. Vaikka palvelukeskuksen henkilöstö työskentelee erillään ydinorganisaation toiminnasta, on erityisen tärkeää, että tiliointi tapahtuu palvelukeskuksessa. Mikäli ydinorganisaation henkilöstöltä kuluu runsaasti aikaa tiliointiin, jolloin taloushallinnon prosessi muodostuu tehottomaksi ja tehokkuudesta joudutaan tinkimään. (Partanen 2005)

Partanen (2005) korostaa myös hinnoittelun tarjoamia haasteita palvelukeskukselle, hinnan asettaminen transaktiopohjaisesti saattaa olla haastavaa. Kustannuslaskennan taso vaikuttaa siihen voidaanko jokaiselle palvelulle määrittää hinta. Karkeammalla tasolla yhtiökohtaiset palvelut hinnoitellaan kokonaisuudessaan huomioon ottaen henkilöstön kustannukset pääluvun ja/ tai arvioidun kokonaistyöajan mukaisesti. Mitä läpinäkyvämpää hinnoittelu on, sitä aktiivisempaan prosessien kehittämiseen se kannustaa. Valtionhallinnon palvelukeskus ei saa periä voittoa asiakkailtaan, näin ollen hinnoittelu perustuu omakustannusarvoon. Palvelukeskus laskuttaa siis kaikki kulunsa asiakkailtaan siinä suhteessa, missä palveluja on virastoille tarjottu. Tämä aiheuttaa haasteita palvelukeskuksen hinnoittelulle, sillä tarkkoja hintoja perustuen transaktioihin on mahdoton määrittää. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004)

Prosessien uudistaminen nousee keskeiseksi palvelukeskushankkeen onnistumisen tekijäksi (Bray 1996). Erityistä valppautta pitäisi kiinnittää siihen, ettei päällekkäisiä tekemisiä ja prosesseja jää toimintaan. Päällekkäisyyksien olemassaolo voi estää tehokkaasti kustannussäästöjen syntymisen. Myös muutosvastarinta saattaa olla päällekkäisyyksien syynä: palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtyvä organisaatio saattaa haluta jatkaa joihinkin perustoimintoihin liittyviä tehtäviä. Jotta kustannussäästöjä ja laadun parannusta syntyisi, toimintaprosessien standardisointi ja tietojärjestelmien harmonisointi ovat avain asemassa. Mikäli tähän ei kiinnitetä riittävästi huomiota, toiminnan monimutkaisuuden ylläpitäminen aiheuttaa turhia hallinnollisia kustannuksia (Partanen 2005).

Palvelukeskusta perustettaessa voidaan henkilöstö siirtää palvelukeskukseen työtä tekemään, näin tapahtui esimerkiksi Outokummun palvelukeskushankkeessa (Savolainen 2004, 78). Aina tilanne ei kuitenkaan ole itsestään selvä, sillä henkilöstö ei välttämättä haluakaan siirtyä palvelukeskuksen palvelukseen. Partanen (2005) esimerkissä kirjanpitäjä esitti vaatimuksen jäädä ydinorganisaation palvelukseen, toiveena olivat vaativimmat asiantuntijatehtävät.

Kirjanpitäjä halusi siirtyä ydinorganisaatiossa controller- tehtävään ja näin jäädä ydinorganisaation palvelukseen. Esitykseen ei voitu kuitenkaan suostua, koska henkilön ominaisuudet ja asiantuntemus eivät vastanneet vaativampaa controller- tehtävänkuvaa. Valtionhallinnossa palvelukeskukset ovat perustettu useille paikkakunnille pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Virastot ovat kuitenkin usein jääneet pääkaupunkiseudulle. Viraston talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijöille annettiin mahdollisuus siirtyä palvelukeskukseen, ketään ei ole kuitenkaan pakotettu siirtymään palvelukeskuksen palvelukseen ja irtisanomisia on pyritty välttämään. Viraston vastuulla on uudelleen organisoida tehtävät ja osoittaa uusia tehtäviä siirtyneiden tilalle. (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma 2009, 53)

Valtionhallinnossa palvelukeskuksen haasteena tai riskinä voidaan pitää sitä, ettei kustannushyötyjä pystytä realisoimaan, kuten yksityisellä sektorilla. Syynä tähän on esimerkiksi aikaisemmin mainittu palvelukeskuksen sijoittaminen edulliselle paikkakunnalle, jopa ulkomaille. Valtionhallinnossa henkilöstökustannusten taso pysyy ennallaan, jolloin suurimpia kustannushyötyjä ei voida realisoida. Julkisella sektorilla erityisesti haasteeksi nousee myös päällekkäisen työn hidas poistuminen. (Kustannus- hyöty kehikko 2010) Toisin sanoen irtisanomisia vältetään, jolloin päällekkäistä työtä saatetaan tehdä kauankin. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta periaatepolitiikasta VM 162/00/93, tuodaan selkeästi esiin, että irtisanomisia tulee välttää tehtävien uudelleen organisoinnissa.

Julkisella sektorilla haasteeksi nousee myös alueellistamispolitiikka. Valtionhallinnossa palvelukeskus on sijoitettu usealle paikkakunnalle, jolloin tuottavuuspotentiaali vähenee laajan alueellisen toimipaikkarakenteen vuoksi. Palvelukeskus on sijoitettu osana alueellistamispolitiikkaa useille paikkakunnille (Alueellistamisen käsikirja 2008). Alueellistamisen riskinä voi olla, että yksittäiset toimipisteet jäävät pieniksi ja niitä ylläpidetään alueellisin perustein. Palvelukeskuksen periaatelinjauksissa (2004) todetaan, että palvelukeskuksen kasvu on taattava, jotta se voi saavuttaa todellisia mittakaavahyötyjä. Toisin sanoen pienten toimipisteiden ylläpitäminen hajasijoitetusti ei välttämättä ole kustannustehokkain ratkaisu.



## 4.2 Taloushallinnon muutos

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskukseen, on suuri muutos organisaation taloushallinnossa. Palvelukeskusta perustellaan tuottavuuden ja tehokkuuden tavoittelulla. Julkisen sektorin tuottavuutta on pidetty heikompana, kuin tuottavuutta yrityspuolella (Deloitte 2007, Hautakangas & Heikkinen b/2008). Nor-Aziah & Scapens (2007) ovat tutkineet Malesian julkisen sektorin ratkaisua laskentatoimen tehottomuuden ongelmaan. Julkiseen sektoriin kohdistuu organisaation ulkopuolisia institutionaalisia paineita parantaa tehokkuuttaan vastaamaan yrityspuolen tuomiin haasteisiin. Julkisen sektorin muutospainet parantaa tehokkuutta voi saada alkunsa yrityssektorin paremmasta onnistumisesta tuottavuuden vertailussa. Myös yrityssektorille kohdistuu paineita tuottavamman toiminnan tavoitteluksi.

Laskentainformaatiolla on merkittävä asema organisaatioiden toiminnassa: laskentajärjestelmän raporteja hyödynnetään suunnittelussa ja päätöksenteossa. Laskentafunktion tehtävänä on organisaation sisäisen toiminnan näkyväksi tekeminen. Laskentatoimen muuttumiseen ja laskentajärjestelmien muutosprojekteihin liittyy usein tavanomaisen päätöksenteon ohella myös strategista suunnittelua. Muutosprosessin ohessa ja seurauksena organisaation toimintakäytännöt, normit ja uskomukset alkavat hiljalleen muuttua. (Partanen 1997, 10, Partanen 2001, 15)

Burns & Scapens (2000) luokittelevat johdon laskentatoimen muutokset kahteen kategoriaan: 1) virallisiin ja epävirallisiin sekä 2) käännteentekeviin ja kehityksellisiin. Viralliset muutokset ovat suunniteltuja ja avoimia, epäviralliset muutokset taas ovat tiedostamattomampia ja ne tapahtuvat ilman tavoiteltua lopputulosta. Epävirallinen muutos voi olla esimerkiksi uuden toimintatavan omaksuminen. Käännteentekevät muutokset koskettavat vallitsevia toimintatapoja ja menetelmiä, tällaiset muutokset vaativat onnistuakseen merkittäviä ulkoisia voimia, kuten laman tai yritysvaltauksen. Kehitykselliset muutokset ovat asteittaisia ja pienempiä uudistuksia.

Järvenpää & al. (2005, 150) kirjoittavat muutosvälineistä, jotka auttavat toteuttamaan laskentatoimen muutosta. Erityisen tärkeäksi muutoksessa on sisäisten prosessien jatkuva ja radikaalikin parantaminen. Nämä toimintatavat luovat jatkuvan haasteen taloushallinnon parantamiselle. Keskeiset apuvälineet jatkuvassa toiminnan parantamisessa ovat

kustannuslaskentaan panostaminen ja sen hyödyntäminen johtamisessa. Prosessien kehittämistä tulee tukea prosessimittareilla. Taloushallinnon muutos ei onnistu pelkästään prosessia uudistamalla, se vaatii myös selvää muutosta laskentahenkilöiden roolissa.

Johdon laskentatoimen roolimutosta voi kuvata siten, että puvunlaskijasta on tullut muutosagentti. Aikaisemmin johdon laskentatoimen rooli on ollut vain numeerisen aineiston tuottamista, nykyisin laskentahenkilöstön tulee myös ymmärtää liiketoimintaa (Granlund & Lukka 1997). Malmi & al. (2001) tutkivat laskentatoimen muutosta, he halusivat tietää, ovatko suomalaiset kirjanpitäjät olleet puvun laskijoita ja miten heidän rooli on muuttunut. Heidän tutkimuksessaan nousi esiin, että muuttuva johdon laskentatoimi vaatii enemmän laskentahenkilöstöltä. Laskentahenkilöt ilmoittivat työskennelleensä pidempää päivää entistä tehokkaammilla työskentelytavoilla. Myös palvelukeskusmalli vaatii laskentahenkilöiden roolimutosta, yhtenä palvelukeskuksen hyvistä puolista nähdään, että laskentahenkilöstö pystyy paremmin keskittymään tiedon analysointiin ja liiketoiminnan tuntemukseen. (Schulman & al. 1999). Palvelukeskuksen onnistuminen tavoitteissaan vaatii prosessien uudistamista, palvelukeskusta perustettaessa tulee siis huomioida laskentahenkilöiden roolimutos yhdessä prosessien uudistamisessa, tai muuten muutos ei toteudu halutulla tavalla.

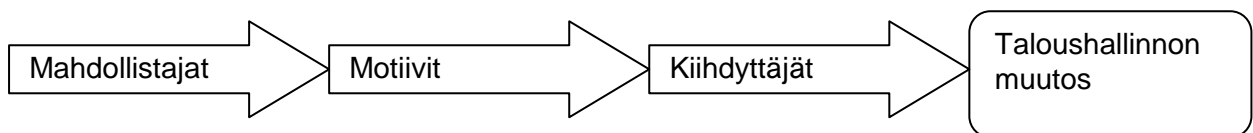
Partanen (2001, 302) kuvaa roolimutosta toisella tavalla: laskentahenkilöiden roolimutos on ilmennyt verkostoitumisen tarpeella. Partasen tutkimuksessa verkostoituminen on noussut esiin, kun controller organisaatiota on hajautettu. Verkostoituminen tarkoittaa myös uuden oppimista laskentahenkilöiden toimintatavoissa. Laskentahenkilöstön roolimutosta voidaan kuvata sillanrakentajana: laskentahenkilöiden tulee hallita kulttuuritietoisuus ja vuorovaikuttaminen. Sillanrakentaja ja muutosagentti kuvaavat samaa asiaa, laskentahenkilöiltä vaaditaan asiantuntevampaa otetta tiedon analysoinnissa ja samalla yhteyksien luojana muuhun organisaatioon. Toisin sanoen laskentahenkilöiden tulee omaksua rooli, jossa he huomioivat tarkemmin organisaation muiden yksiköiden tarpeet laskentainformaation hyväksikäyttämiseen. (ks myös Vaivio & Kokko 2006, Byrne & Pierce 2007)

Partanen (1997, 11) on tullut tulokseen, että laskentatoimen muutos edellyttää usein muutosta laskentakulttuurissa. Muutos ei kuitenkaan aina ole ongelmaton. Organisaation kulttuurin suunnitelmalliseen muuttamiseen ja hallintaan liittyy runsaasti toteuttamisongelmia ja

vaikeuksia. Kulttuurimuutos on hidas prosessi, jonka lopputulosta ei voi luotettavasti ennustaa, sillä organisaation arvoilla, uskomuksilla ja normeilla on vankka historiaperä.

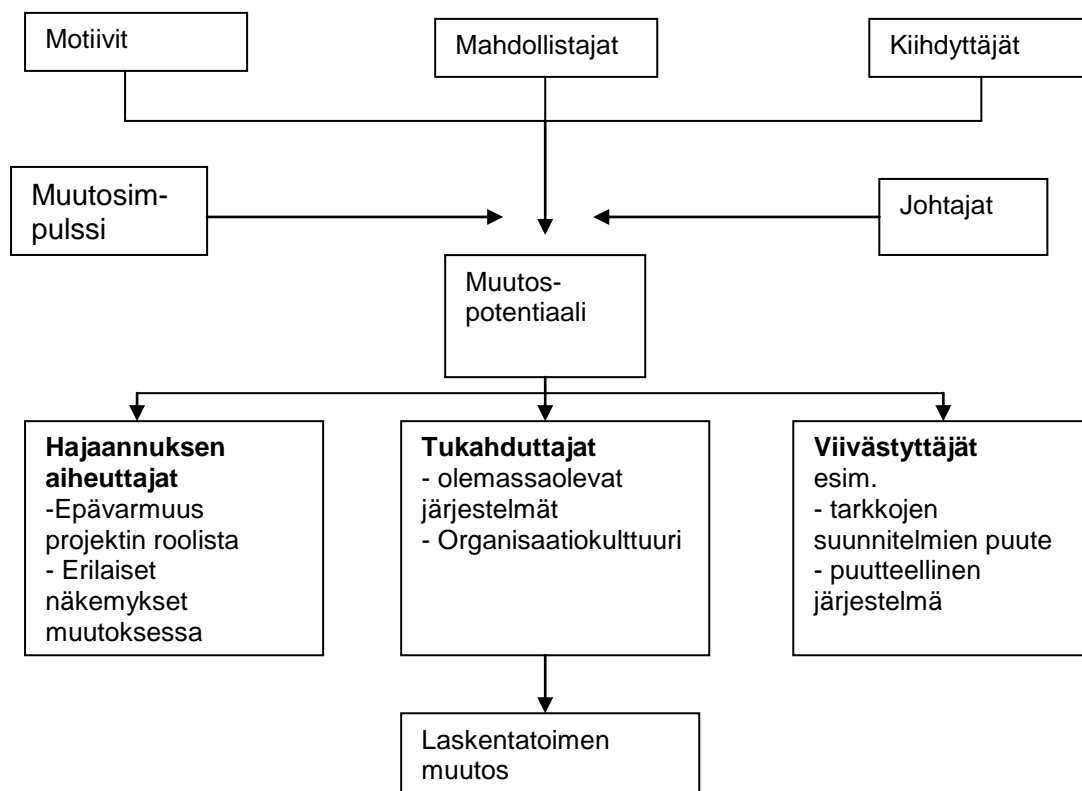
#### 4.2.1 Muutosmallit

Johdon laskentatoimen muutoksesta on tehty tutkimusta paljonkin. Vuonna 1990 Innes ja Mitchell tekivät tutkimuksen johdon laskentatoimen muutosmalleista. He rakensivat yleisen viitekehyksen muutoksen aiheuttajista laskentatoimen muutoksessa, ne jaettiin kolmeen luokkaan: mahdollistaviin, motiiveihin ja kiihdyttäviin. Mahdollistavat tekijät ovat välttämättömiä muutoksen syntymiseksi, mutta eivät yksinään riitä siihen, että muutos tapahtuu. Motivoivat tekijät käynnistävät ajatuksen muutoksen tarpeellisuudesta ja kiihdyttävät tekijät edistävät ja nopeuttavat muutoksen syntyä. (Innes & Mitchell 1990, 12–13)



**Kuva 3 Innesin ja Mitchellin muutosmalli**

Cobb & al. (1995) paransivat mallia huomioimalla inhimilliset tekijät ja lisäksi malliin lisättiin muutosvastarinta ja muutosimpulssi. Malliin lisättiin myös inhimillinen näkökulma, muutoksen johtajat, jotka mahdollistavat muutoksen synnyn. Myös muutosvastarinta lisättiin malliin, muutosvastarinta tarkoittaa tekijöitä, jotka hidastavat tai ehkäisevät muutosta. Kasurinen (2002) jatkoi mallin kehittämistä edelleen. Hän jakoi esteet hajaannuksen aiheuttajiin, tukahduttajiin ja viivästyttäjiin. Kasurinen pitää tärkeänä esteiden tärkeää jaottelua, jonka avulla voidaan tunnistaa muutosta estäviä tekijöitä. Hän jakoi esteet hajaannusten aiheuttajiin, projektin tukahduttajiin ja projektin viivästyttäjiin. Syvällisempi ymmärrys muutosprosessiin vaikuttavista tekijöistä auttaa organisaatiota ratkaisemaan mahdollisia ongelmia. Kasurinen tutki Balanced Scorecardin implementointia teollisuusyrityksessä. Organisaatiossa BSC hanke kaatui lopulta avainhenkilön irtisanoutumiseen ja taustalla olevaan koordinoinnin puutteeseen.



**Kuva 4 Kasurisen laajentama muutosmalli (2002, 338)**

## 4.2.2 Muutosjohtaminen

Yritysten muuttuvassa toimintaympäristössä joustavuudesta ja nopeudesta tulee elinehto, mikä aiheuttaa suuren haasteen johtamiselle, toimintamalleille ja rakenteille. Joustavuus tarkoittaa sitä, että uudet asiat on opittava nopeasti ja ennakoiden. Toisaalta myös kustannusten tulee olla joustavia, jolloin henkilöstökustannuksissa pystytään joustamaan toiminnan mukaan. Markkinoiden ja kilpailutilanteiden äkilliset muutokset edellyttävät kykyä reagoida nopeasti, mikä merkitsee esimerkiksi sitä, että henkilöstömäärää on kyettävä joustavasti säätelemään ja tehtäviä muuttamaan. Kasvavassa kilpailussa yritykset ulkoistavat tukitoimintojaan ja tavoitteena on keskittyä vain operatiiviseen liiketoimintaan. Tehokkuusvaatimukset pakottavat yritykset arvioimaan, minkä verran kiinteitä kustannuksia toiminta kestää ja toisaalta miten paljon tukitoiminnoista ollaan valmiita maksamaan. Organisaatioon jäävät ihmiset muodostavat ydinorganisaation, näiden ihmisten osaaminen, motivaatio ja sitoutuminen ovat yritykselle ratkaisevan tärkeitä. (Strömmer 1999, 42–44)

Muutoksen toteuttaminen on aina haaste, ei ole itsestään selvää, että muutoksessa onnistutaan ja tavoitteisiin päästään. Uusien laskentainnovaatioiden toteuttaminen vaatii uuden oppimista ja toimintatapojen muutosta. Järvenpää & al. (2005, 287) määrittelevät onnistuneen laskentainnovaation käyttöönottoa seuraavasti:

- Onko laskentainnovaatio omaksuttu ja onko se aidosti käytössä?
- Ovatko toimintatavat muuttuneet innovaation tuloksena?
- Mitä mitattavia tai konkreettisesti arvioitavissa olevia hyötyjä on saatu aikaan?
- Mitä uutta on opittu?

Järvenpää & al. määritelmää voi luontevasti käyttää myös määrittelemään palvelukeskushankkeen onnistumiseen. Kun yrityksen laskentahenkilöt todella uskovat, että tietyn toimintatavan omaksumisella on mahdollista vastata organisaation aiheuttamaan muutoshasteeseen, on laskentainnovaation omaksumiselle olemassa hyvä pohja.

Johtajan rooli korostuu muuttuvassa toimintaympäristössä. Johtajan rooli yrityksen suunnannäyttäjänä ja kehityksen ohjaajana on keskeinen. Esimiestyön arvo korostuu, kun yritykset elävät jatkuvassa muutos- ja oppimispaineissa. Esimiesten tulee olla ryhmiensä tukihenkilöitä ja suunnan näyttäjiä. He auttavat ylintä johtoa saavuttamaan yrityksen päämääriä ja toteuttamaan strategiaa. Esimiesten kyvyt tulevat koetukselle muutosvastarinnan esiintyessä. Muutos organisaation toiminnassa aiheuttaa usein muutosvastarintaa, jolloin esimiesten täytyy kyetä murtamaan vastarintaa lannistamatta työntekijöitä (Strömmer 1999, 68; 88–89). Myös Tapper & Väänänen (2009) painottavat esimiesten roolin tärkeyttä, esimiestyön tärkeys esiintyy esimerkiksi työtyytyväisyyttä mitattaessa. Ilman tyytyväistä työntekijää on mahdoton saavuttaa tuottavuutta tai muutosta.

Muutosten hallinnan yleisenä periaatteena on muutosjohtajuuden omaksuminen ja sen toteuttaminen käytännössä. Kotter (1997, 29–127) on esittänyt muutosprosessien johtamisen keskeiset periaatteelliset lähtökohdat seuraavasti:

1. Muutosenergian luominen
2. Muutoksen johtotiimin perustaminen
3. Innostavan vision luominen

4. Muutosvision viestittäminen
5. Muutoksen esteiden poistaminen
6. Muutosilmapiirin ylläpito
7. Näytöt muutoksen hyödyistä, lyhyen aikavälin tulokset
8. Muutoksen ankkuroiminen yrityksen kulttuuriin

Strömmer (1999) painotti esimiestyön tärkeyttä muutoksen läpiviennissä. Kotterin (1997) esittämät muutosprosessien johtamisen keskeiset lähtökohdat korostavat myös esimiestyön tärkeyttä muutoksen edistämisessä. Muutoksen merkityksellisyyden viestittäminen koko organisaatioon on muutosjohtajuuden tärkeä tehtäväalue. Muutosenergian ja innostavan muutosvision luominen ja viestittäminen on muutoksen merkityksellisyyden viestittämisen kannalta erityisen tärkeää. Ilman erityistä panostusta muutosilmapiirin ylläpitämiseen muutoshanketta ei välttämättä saada vietyä läpi halutulla tavalla. On erityisen tärkeää, että muutos kytketään yrityskulttuuriin ja toimintatapojen uudistamiseen, jotta muutos ei jäisi vain väliaikaiseksi. (Järvenpää & al. 2005, 289)

### **4.2.3 Muutosvastarinta**

Muutosten kielteiset seuraukset ovat jossain määrin väistämättömiä: kun yhteisön on pakko sopeutua olojen muuttumiseen, aiheutuu sopeutumisesta myös tuskaa (Kotter 1997, 4). Muutosvastarinta on luonnollista ja sitä esiintyy lähes aina muutoksen yhteydessä. Erityisesti taloushallinnon ja laskentatoimen muutoksissa on esiintynyt muutosvastarintaa runsaastikin (Järvenpää & al. 2005, 289). Ihmiset pitävät kiinni totutuista toimintatavoista. Muutoksen hallinta edellyttää johtajilta organisaatioympäristön ja toimintatapojen ymmärrystä. On tärkeää, että johtaja ymmärtää prosessien lisäksi myös organisaation jäsenten toimintatapoja sekä rutiineita (Burns & Scapens 2000)

Muutosvastarintaa voi aiheuttaa kielteiset asenteet ja epäluulot ja toisaalta pelko sekä turvattomuuden tunne. Myös henkinen laiskuus, uhka omaa asemaa kohtaan, tiedon puute tai ryhmän suhtautuminen voivat olla muutosvastarinnan aiheuttajia. Organisaatiokulttuuri voi myös luoda muutosvastarintaa. Muutosmyönteisyyden kasvattaminen on avainasemassa muutosvastarinnan hallitsemisessa. Muutosvastarinnan hallinta vaatii kuitenkin aina kulttuurin, johtamisen ja yksilöiden kehittämistä (Strömmer 1999, 96, Järvenpää 2005, 303).

Huonosti suunnitellut ja johdetut muutokset voivat saattaa koko yksilön sekasorron valtaan ja toisaalta myös tärkeiden työntekijöiden irtisanomisia saattaa tällöin esiintyä. Kesken muutosprosessia tapahtuvat liiketoiminnan tuntemuksen ja osaamisen menetykset saattavat vaikeuttaa entisestään prosessien läpiviemistä jäljelle jääneiden työntekijöiden osalta (Tuomela & Partanen 2001). Burns & Scapens (2000) painottavatkin muutoksen luonteen ja merkityksen ymmärtämistä, jotta muutosvastarintaa voidaan ehkäistä ja minimoida.

#### **4.2.4 Muutoksen epäonnistumisen syitä**

Kotterin (1995) mukaan useimmat organisaatiot epäonnistuvat jo muutosprosessin alussa. Muutosprosessi vaatii resursseja ja henkilöstön motivaatiota, mikäli näitä asioita ei huomioida voi muutosprosessi epäonnistua. Kasurinen (2002) mainitsee epäonnistumisen syyksi johdon sitoutumisen puutteen ja useiden samanaikaisten projektien olemassa olon. Kotter (1997, 4-13) mainitsee kahdeksan virhettä, joiden takia muutosprosessi voi epäonnistua. Virheet liittyvät suoraan kahdeksaan onnistumisen kriteeriin, jotka on mainittu luvussa 4.4, toisin sanoen, mikäli keskeisissä periaatelähtökohdissa epäonnistutaan, saattaa koko muutos epäonnistua.

1. Liiallinen tyytyväisyys vallitsevaan tilanteeseen

Tyytyväisyys vanhaan estää muutoksen viemistä eteenpäin, muutosprosessin alussa on vahvistettava johdon tuki. Muutoksen välttämättömyys tulee tiedostaa.

2. Riittävän vahvan ohjaavan tiimin puute

Johdon tulee sitoutua muutokseen, mutta se ei yksin riitä, on perustettava monipuolisista henkilöistä koostuva muutos tiimi

3. Visiota yliarvioidaan

Muutoksella täytyy olla järkevä visio, pelkät suunnitelmat ja julistukset eivät vie muutosta eteenpäin. Ei riitä, että muutos kuvataan yksityiskohtaisesti, vaan on olennaista tietää myös mihin muutoksella pyritään.

4. Visiosta viestitään liian vähän

Vision tulee olla kaikkien tietoisuudessa, muutos vaatii henkilöstön panostamista, jotta muutos toteutuisi. Ilman uskottavaa viestintää ei henkilöstön omistautumista muutokselle saavuteta.

#### 5. Uuden vision tiellä olevia esteitä ei poisteta

Mikäli visiota estäviä tekijöitä ei poisteta, muutosprosessi häiriintyy. Esteet voivat olla asioita tai ihmisiä.

#### 6. Lyhyen aikavälin onnistumisia ei synny

Muutosten läpivientiin kuluu aikaa. Monimutkaisissa muutoksissa on tärkeää asettaa lyhyen aikavälin tavoitteita, useimmat ihmiset eivät sitoudu pitkään muutokseen jos hyötyjä ei ole havaittavissa jo lyhyen ajan jälkeen.

#### 7. Voitto julkistetaan liian varhain

Projektin voittoa ei saa julkistaa liian aikaisin. Ensimmäinen hyvä asia ei tarkoita koko projektin onnistumista, vaan projektin tulosten käytettävyys tulee varmistaa myös jatkossa.

#### 8. Muutosta ei juurruteta yrityskulttuuriin

Ihmiset on saatava ymmärtämään, muutoksen vaikutukset yrityksen toimintatapoihin: uusi käytäntö poistaa vanhan. Muutoksesta tulee pysyvä silloin, kun siitä tulee tapa toimia.

Epäonnistuneen muutoshankkeen tunnistaa siitä, ettei tavoitteisiin päästä tai muutos kohtaa niin suurta vastarintaa, ettei se pääse syntymään. Palvelukeskushankkeelta odotetaan toimivampia ja tuottavampia toimintatapoja, toisin sanoen sille voidaan asettaa tuottavuustavoitteita, epäonnistuessaan näihin tavoitteisiin ei päästä (Kakadabse & Kakadabse 2000). Palvelukeskushankkeen keskeinen tuottavuuspotentiaali syntyy tietotekniikan paremmasta hyödyntämisestä, prosessien uudistamisesta ja laadun paranemisesta. Palvelukeskushankkeen epäonnistumispotentiaali piilee samoissa asioissa, kuin sen tuottavuuspotentiaali: mikäli tietotekniset ratkaisut eivät ole toimivat, ei tuottavuutta pystytä saavuttamaan halutulla tavalla, mikäli prosessien yhtenäistäminen epäonnistuu, myös tuottavuustavoitteet epäonnistuvat. Palvelukeskushanke tulee suunnitella tarkasti, jotta sille asetetut tavoitteet voivat realisoitua. Muutos aiheuttaa usein myös muutosvastarintaa joka saattaa vaikeuttaa muutoksen toteutumista. Huonosti johdettu ja/ tai muutos saattaa aiheuttaa



vastustusta runsaastikin ja se saattaa vaikeuttaa muutoksen läpivientä. (Järvenpää & al. 2005, Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004)

Muutoshalukkuudessa on huomattavia yksilöllisiä eroja, mutta ihmiset vastustavat usein muutoksen kohteeksi joutumista. Palvelukeskushankkeissa on todettu muutosvastarintaa (esim. Dove 2004, Malja 2003 ja Savolainen 2004). Vastustus on suurempaa varsinkin, jos siitä koituu hyötyä jollekin muulle. Monissa organisaatiouudistuksissa tehdään se virhe, että joku muu päättää toisille tarpeellisista muutoksista. Harva ihminen haluaa tulla painostetuksi mihinkään, rajussa muutoksessa yksilö saattaa lamaan tilanteen kaoottisuuteen, eikä tällöin kykene selviämään muutoksesta (Strömmer 1999, 89). Näin ollen muutosvastarinta saattaa nousta epäonnistumisen syyksi, mikäli esimiestaso ei sitoudu muutokseen ja muospaineet on asetettu organisaation ulkopuolelta saattaa vastustus nousta suureksi, jopa lamaanuttavaksi. Möttönen (2001, 120–121) kirjoittaa Jyväskylän kaupungin teknisen toimen organisaatiomuutoksista. Organisaatiomuotoa muutoksena kunnallisen organisaation muotoa yritettiin muuttaa yritysmallien mukaisemmaksi tai jopa liikelaitokseksi. Organisaation toimintatavoissa oli tehottomuutta ja selkeitä kannattavuusongelmia. Organisaation työntekijät eivät hyväksyneet muutosta vaan asettuivat estämään muutoksen synnyn.

## **5 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto**

Tutkimuksen empiria osuus muodostettiin haastattelemalla palvelukeskuksen ja viraston edustajia. Haastattelut toteutettiin kesä- lokakuussa 2010. Palvelukeskuksesta haastateltiin johtoryhmää sekä tuottavuusasioiden asiantuntijaa ja taluspäällikköä, haastatteluja tehtiin kuudelle henkilölle. Tutkimukseen haastateltiin yhteensä yhdeksän viraston talous- ja henkilöstöhallinnon edustajia. Tutkimukseen valitut virastot ovat: Ulkopoliittinen instituutti, Väestörekisterikeskus, Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto, Arkistolaitos, Suomen Akatemia, oikeusministeriö, Helsingin käräjäoikeus ja Länsi- Uudenmaan ulosottovirasto. Haastatteluja tehtiin palvelukeskukseen yhteensä kuudelle henkilölle: johtoryhmälle, taluspäällikölle ja tuottavuusasiantuntijalle. Palvelukeskuksen haastatteluissa selvitettiin palvelukeskuksen näkökulmaa talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin toteutumiselle. Viraston edustajien haastatteluja tehtiin 47 joten tutkimuksen

kokonaislukumäärä haastattelujen osalta oli 53. Näin ollen tutkimus on kvalitatiivinen ja se on tyypiltään kuvaileva tapaustutkimus.

Virastojen haastattelut pyrittiin toteuttamaan virastoissa kaikille talous- ja henkilöstöhallinnossa työskenteleville, haastattelujen tavoitteena oli selvittää mahdollisia ristiriitaisia näkemyksiä siitä miten hyvin henkilöstölle on onnistuttu jakamaan uusia tehtäviä siirtyneiden tilalle. Haastatteluita pyydettiin kaikilta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöiltä erikseen. Kaikkia talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöitä ei kuitenkaan kaikissa virastoissa haastateltu. Virastot valitsivat itse ketä henkilöitä haastatteluihin osallistuu, joten virastot kokivat hieman eritavalla talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön. Joissakin virastoissa haastateltiin kaikkia henkilöitä, kuten Ulkopoliittisessa instituutissa, Maaseutuvirastossa ja Maahanmuuttovirastossa. Joissakin virastoissa oli henkilöstöä joka oli aloittanut hyvin lyhyen ajan sisällä haastatteluajankohdasta, tällaisia henkilöitä ei haastateltu. Suurimmaksi osaksi aivan kaikkia viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöitä ei haastateltu, koska kaikille ei löytynyt sopivaa ajankohtaa, toiset taas eivät kokeneet kaikkia suunnittelijoita ja asiantuntijoita tarpeen haastatella. Haastatteluilla saatiin kuitenkin kaikissa virastoissa hyvä kuva viraston talous- ja henkilöstöhallinnon tilanteesta. Haastattelujen tavoitteena oli selvittää miten viraston toiminta on muuttunut palvelukeskuksen jälkeen. Pääosin virastojen haastateltavat olivat: Hallintojohtajia, talouspäälliköitä, kirjanpitäjiä, suunnittelijoita, asiantuntijoita ja sihteereitä.

Haastateltavien titteleitä tai nimiä ei haluta yhdistää haastatteluihin yksityisyyden suojaamisen vuoksi. Tutkimuksen kannalta on tärkeää pitää haastatellut henkilöt anonymoina, sillä haastateltavan nimen esiintyminen tutkimuksessa saattaisi vaikuttaa henkilöiden vastauksiin. Sekä viraston, että palvelukeskuksen haastattelut olivat luonteeltaan puolistrukturoituja, eli haastateltavalle esitettiin tarkkojakin kysymyksiä ja toisaalta suurempia teemoja. Tavoitteena oli saada haastateltava puhumaan myös niistä asioista joita ei ehkä ollut osattu kysyä. Palvelukeskuksen- ja virastojen edustajille esitetyt kysymykset löytyvät tutkimuksen liitteistä 2 ja 3. Liitteestä 1 selviää haastattelujen päivämäärät, kestot ja lukumäärät.

Virastoja haastateltiin eri kokoluokista, jotta saatiin kuva mahdollisista viraston kokoon liittyvistä eroavaisuuksista. Virastot ovat siirtyneet palvelukeskuksen asiakkaiksi eri aikoina, joten asiakkuuksia on vanhempia ja uudempia, asiakkuuden kesto saattaa vaikuttaa siihen miten tehtävien uudelleen organisoinnissa on onnistuttu. Vaatimuksena tutkimukseen

valikoitumiselle oli, että viraston on täytynyt olla palvelukeskuksen asiakkaana vähintään vuoden. Näin ollen virastoilla on ollut mahdollisuus organisoida toimintansa uudelleen ja toisaalta myös näkemys palvelukeskusasiakkuudesta on selkeämpi. Virastot valikoituivat tutkimukseen sattumalta, perustuen asiakkuuden kestoan, viraston kokoon ja hallinnonalaan. Haastateltavat virastot valittiin siis myös siten, että tutkimuksessa on uudempia ja vanhempia palvelukeskusasiakkuuksia (kuitenkin vähintään vuoden kestäneitä). Virastojen kokoluokitus tehtiin perustuen viraston henkilötyövuosien määrään: pienivirasto on alle 150 htv:tä, keskikokoisessa virastossa on 150–400 htv:tä, suuressa virastossa on yli 400 htv:tä.

Haastatteluja tehtiin yhdeksään (9) virastoon, valitettavasti aivan suurien virastojen valitseminen mukaan tutkimukseen oli haastavaa, sillä kyseiset virastot eivät täyttäneet vähintään vuoden kestänyttä palvelukeskusasiakkuutta. Yksi erittäin suuri virasto saatiin mukaan tutkimukseen: oikeusministeriö on tutkimuksen suurin virasto. Oikeusministeriö on myös tutkimuksen ainoa monivirastoinen virasto, oikeushallinnon alalta haastateltiin kolme virastoa: oikeusministeriö, Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto ja Helsingin käräjäoikeus, jotka kaikki kuuluvat saman kirjanpitoyksikön alaisuuteen. Näin tutkimukseen saatiin mukaan erittäin suuri kirjanpitoyksikkö, jonka kaikkia virastoja ei haastateltu tutkimusta varten. Suuren viraston luokittelun täyttää myös Suomen Akatemia, tutkimuksessa on siis kaksi suurta virastoa. Keskikokoisia virastoja otettiin tutkimukseen kolme: Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto ja Arkistolaitos. Pieniä virastoja oli tutkimuksessa kaksi: Ulkopoliittinen instituutti ja Väestörekisterikeskus. Virastojen edustajien haastatteluja tehtiin yhteensä 47.

Tutkimuksen virastot määriteltiin myös siten, että tutkimukseen tuli virastoja eri hallinnonalojen palvelukeskusten asiakkuuksista. Virastoja valittiin myös eri hallinnonalojen alaisuudesta, jotta mahdolliset erot hallinnonaloittain saataisiin esiin. Vaikka palvelukeskukset yhdistyivät yhdeksi palvelukeskukseksi vuoden 2010 alusta, on asiakkuudet edelleen jaoteltu vanhan palvelukeskus jaottelun mukaan. Palvelukeskusten hinnoittelussa ja prosesseissa oli ennen yhdistymistä paljon eroavaisuuksia, joita ei ainakaan toistaiseksi ole vielä pystytty täysin yhdistämään. Näin ollen on tärkeää selvittää eroavaisuuksia prosesseissa ja hinnoittelussa vanhojen palvelukeskusjaottelujen mukaan, eroavaisuudet palvelukeskuksen sisällä ja eroavaisuudet asiakasvirastoissa. Virastoista valikoitui neljä Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakasta, kaksi sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen asiakasta ja kolme oikeushallinnon palvelukeskuksen asiakasta. Koska suurin osa tutkimuksen virastoista on

Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaita, saattaa se vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Puolustushallinnon alaiset virastot jätettiin tietoisesti tutkimuksen ulkopuolelle.

**Taulukko 1 Tutkimuksen virastot**

<b>Virasto</b>	<b>Ministeriö</b>	<b>Henkilöt /HTV 2009</b>	<b>Koko</b>	<b>Aloitus</b>	<b>Palvelukeskus</b>
Ulkopoliittinen instituutti	Eduskunta	41 / 37	Pieni	2007	VKPK
Väestörekisterikeskus	Valtiovarainministeriö	124 / 121	Pieni	2006	Palke
Maaseutuvirasto	Maa- ja metsätalousministeriö	218 / 207	Keskikokoinen	2007	VKPK
Maahanmuuttovirasto	Sisäasiainministeriö	319 / 278	Keskikokoinen	2006	Palke
Arkistolaitos	Opetusministeriö	284 / 279	Keskikokoinen	2008	VKPK
Suomen Akatemia	Opetusministeriö	466 / 454	Suuri	2008	VKPK
Oikeushallinnonala	Oikeusministeriö	9 849 / 9 794	Suuri	2006	OPK
Oikeusministeriö	Oikeusministeriö	253 / 254			
Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto	Oikeusministeriö	80 / 77			
Helsingin käräjäoikeus	Oikeusministeriö	356 / 350			

Tutkimukseen valittujen virastojen tiedot on otettu Netrasta: [www.netra.fi](http://www.netra.fi) 12.9.2010: (VKPK= Valtiokonttorin palvelukeskus, OPK= Oikeushallinnon palvelukeskus, Palke= Sisäasiainhallinnon palvelukeskus)

Tutkimuksen suuret virastot muodostuvat Suomen akatemiasta ja oikeusministeriöstä. Suomen Akatemia oli mielenkiintoista ottaa mukaan tutkimukseen, koska se on yksi Kieku-tietojärjestelmän pilottivirastoista. Suomen Akatemian osalta Kieku-pilotointi saattaa vaikuttaa myös viraston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien organisoimiseen ja palvelukeskusasiakkuuteen. Oikeushallinnonalalta tavoitteena oli saada mukaan erilaisia esimerkkejä, sillä oikeushallinnonala muodostuu kahdesta kirjanpitoyksiköstä ja useista niiden alaisista virastoista. Oikeushallinnonalalta haastateltiin kolmea virastoa: oikeusministeriötä, Länsi-Uudenmaan ulosottovirastoa ja Helsingin käräjäoikeutta. Monivirastoista virastoa voidaan ajatella ikään kuin konsernina: oikeusministeriö on konsernin emoyritys ja muut virastot ovat sen tytäryrityksiä. Monivirastoinen kirjanpitoyksikkö ei kuitenkaan muodosta yritysmaailmasta tuttua konsernia, sillä sen alaiset virastot eivät ole itsenäisiä tilinpäätösvelvollisia.

Keskikokoiset virastot ovat: Maaseutuvirasto, Maahanmuuttovirasto ja Arkistolaitos. Tutkimuksen pienet virastot ovat: Ulkopoliittinen instituutti ja Väestökisterikeskus. Ulkopoliittinen instituutti valikoitui sattuman kautta tutkimuksen kohteiksi. Aivan pienillä virastoilla tuottavuuden tavoittelu palvelukeskuksen avulla saattaa olla kaikista vaikeimmin havaittavissa, joten Ulkopoliittinen instituutti valikoitui erityisen pienen kokoluokkansa johdosta. Pienempää virastoa, kuin 30 htv, ei ollut kuitenkaan tarpeen tutkia, sillä hyödyt olisivat silloin hyvin vähäiset. Kaikki muut tutkimuksen virastot ovat valikoituneet puhtaasti kokoluokkansa ja palvelukeskusasiakkuuden keston vuoksi ja muiden ominaisuuksiensa vuoksi, mutta Väestökisterikeskus valikoitui mukaan, koska tutkimuksen tekijällä on erityinen asiantuntemus kyseisestä virastosta, verrattuna tutkimuksen muihin virastoihin.

Tutkimuksen tekijä on työskennellyt Väestökisterikeskuksessa kirjanpitäjänä ja taloushallintoasiantuntijana vuosina 2005–2008. Väestökisterikeskus siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi vuoden 2006 alusta. Tutkimuksen tekijällä on henkilökohtainen näkemys siitä miten virastossa on onnistuttu uudelleen organisoimaan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät ja miten siirtyminen palvelukeskuksen asiakkaaksi toteutettiin. Tutkimuksen kannalta Väestökisterikeskuksen mukaan ottaminen oli tärkeää: ensimmäiset haastattelut tehtiin tutulle organisaatiolle, jolloin haastattelukokemuksesta pyrittiin oppimaan tärkeitä asioita tutkimuksen kannalta. Väestökisterikeskuksen haastattelut antoivat rekvisiittaa siitä miten avoimesti viraston henkilöstö todella puhuu tehtävien uudelleen organisoimisesta ja palvelukeskusasiakkuudesta. Luonnollisesti Väestökisterikeskuksen haastatteluita ei pysty suoraan vertaamaan muiden virastojen haastatteluihin sillä tutkimuksen tekijä ja kaikki haastatellut henkilöt tuntevat toisensa entuudestaan. Viraston tutkiminen osana tutkimusta koettiin kuitenkin opettavaiseksi tulevien haastattelujen osalta.

Haastattelujen tarkoituksena on selvittää kaksi asiaa: miten hyvin palvelukeskus on onnistunut sille asetetussa tehtävässä, eli talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisessa tehokkaasti virastoille ja miten hyvin virastot ovat onnistuneet uudelleen organisoimaan toimintaansa. Viraston edustajille esitettiin kysymyksiä liittyen palvelukeskusasiakkuuteen, miten virastossa koetaan palvelukeskuksen toiminta, onko se tuottavampaa kuin aikaisemmin? Toisaalta virastojen edustajilta kysyttiin myös sitä miten hyvin ne ovat onnistuneet organisoimaan talous- ja henkilöstöhallintonsa palvelukeskuksen myötä. Palvelukeskuksen edustajilta kysyttiin myös näkemystä virastojen osuudesta tuottavuuden paranemiseen ja toisaalta miten hyvin palvelukeskus on onnistunut tuottavuuden

tavoittelemisessa. Toisin sanoen palvelukeskukselta sekä virastoilta kysyttiin kysymyksiä liittyen oman organisaation toimintaan sekä vastapuolen toimintaan, näin pyrittiin saamaan käsitys valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin toimivuudesta ja toisaalta tuottavuuden saavuttamisesta.

Haastattelujen lisäksi palvelukeskusta pyydettiin toimittamaan tiedot siitä miten paljon henkilötyövuosia tutkimuksen virastojen tehtävien tekemiseen käytetään palvelukeskuksessa. Virastolta taas kysyttiin henkilötyövuosien muutos verrattuna aikaan ennen palvelukeskusasiakkuutta ja nykytilanteesta palvelukeskuksen asiakkaana. Virastot ovat aloittaneet palvelukeskusasiakkuudet eri aikoina, joten henkilötyövuodet ennen palvelukeskusta ovat vaihtelevilta vuosilta, yleisesti ottaen vuodet 2005–2007. Palvelukeskuksen jälkeinen tilanne kysyttiin kuitenkin perustuen tämän hetkiseen tilanteeseen vuonna 2010. Tärkeintä oli selvittää henkilötyövuosien muutos talous- ja henkilöstöhallinnossa. Henkilötyövuodet virastossa ja palvelukeskuksessa tallennettiin taulukkoon 2 ja 3, jotka löytyvät tutkimustulokset kappaleesta. Henkilötyövuosien selvittäminen virastoissa ja palvelukeskuksessa oli tärkeä osa tutkimuksen toteuttamista. Henkilötyövuosien avulla pyrittiin selvittämään mitä työntuottavuudelle on tapahtunut palvelukeskuksen myötä. Työn tuottavuus on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen asia: tuottavuutta tarkastellaan työn tuottavuuden kautta. Palvelukeskusmallissa työn tuottavuuden lisäksi tuottavuutta syntyy tai on mahdollista syntyä myös muista toiminnoista, kuten laadun paranemisesta, tietotekniikan paremmasta hyödyntämisestä ja prosessien kehittämisestä. Haastatteluilla pyrittiin selvittämään tuottavuuden muiden piirteiden tilannetta. Seuraavaksi esitellään valtionhallinnon palvelukeskusmalli ja tämän jälkeen esitellään tutkimuksen virastot.

## **6 Case esittely**

### **6.1 Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmalli**

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien kokoaminen palvelukeskuksiin on valtionhallinnossa laajamittaisesti aloitettu vuoden 2005 aikana, jolloin sisäasiainhallinto, oikeushallinto, puolustushallinto ja Valtiokonttori perustivat omat erilliset hallinnonalakohtaiset palvelukeskukset. Palvelukeskukset perustettiin jokainen erillään toisistaan ja niiden

toimintatavat muokkautuivat jokaisessa palvelukeskuksessa erilaisiksi. Seuraavaksi käydään lyhyt esittely palvelukeskuksista, puolustushallinnon palvelukeskusta ei kuitenkaan esitellä tarkemmin, koska sen alaisia virastoja ei ole valittu tutkimukseen.

Oikeushallinnon palvelukeskus (OPK) perustettiin vuonna 2006, oikeushallinnossa talous- ja henkilöstöhallintoa oli keskitetty jo aikaisemmin useampaan maksukeskukseen. Oikeushallinnon alalla on vain kaksi kirjanpitoyksikköä: oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos. Palvelukeskus perustettiin siten, että maksukeskusten henkilöstö siirrettiin Hämeenlinnaan perustettuun palvelukeskukseen. Kaikki henkilöistä ei kuitenkaan siirtynyt palvelukeskuksen palvelukseen ja osa henkilöstöstä haettiin valtion ulkopuolelta. Oikeushallinnon palvelukeskukseen siirtyi kuitenkin erityisen runsaasti vanhoja maksukeskusten henkilöitä. Muiden palvelukeskusten osalta henkilöitä ei siirtynyt yhtä runsaasti. Oikeushallinnon palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtyi käytännössä koko oikeushallinnonala.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskus (Palke) perustettiin pääasiallisesti Joensuuhun vuonna 2006. Palkella on vakituinen etäpiste Kajaanissa. Ennen vuotta 2006 sisäasiainhallinnon virastot toimivat itsenäisinä tilivirastoina, eli nykyisin kirjanpitoyksiköinä. Palvelukeskuksen perustamisen myötä kaikki sisäasiainhallinnon alaiset virastot yhdistettiin yhden kirjanpitoyksikön alaisuuteen. Näin sisäasiainhallinnonalan palvelukeskus Palke muistutti oikeushallinnon palvelukeskusta siten, että asiakkaana oli ainakin aluksi vain muutama kirjanpitoyksikkö ja niiden alla lukuisia virastoja. Vuonna 2011 organisaatiouudistusten jälkeen sisäasiainhallinnon ala uudistuu ja kirjanpitoyksiköiden määrää lisätään jälleen. Sisäasiainhallinnonala siirtyi siis kerralla vuoden 2006 alusta kokonaisuudessaan Palken asiakkaaksi.

Valtiokonttorin palvelukeskus (VKPK) perustettiin vuonna 2006 Poriin, Turukuun, Vaasaan, Rovaniemelle ja Hämeenlinnaan. Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaiksi tuli virastoja eri hallinnonaloilta. Siten VKPK:n perustaminen on poikennut hyvinkin paljon Palken ja OPK:n perustamisesta. Näin ollen myös VKPK:n asiakkaat ovat olleet laajemmalla sektorilla, kuin OPK:ssa tai Palkessa. VKPK on ottanut paljon eri hallinnonaloilta, kuten opetusministeriön ja Valtiovarainministeriön alaisia virastoja.

Koska palvelukeskuksien perustaminen ja toiminta on tapahtunut etäällä toisistaan, on niiden toimintatavat muokkautuneet hyvinkin erilaisiksi. Esimerkiksi hinnoittelu ja prosessit ovat muokkautuneet jokaisen palvelukeskuksen mukaan. Vuoden 2010 alusta palvelukeskukset koottiin yhdeksi (Palkeet), useissa alueellisissa toimipisteissä toimivaksi kirjanpitoyksiköksi ja palvelukeskukseksi. Yhdistyminen on tapahtunut vasta vuoden 2010 alusta ja yhteinen palvelukeskus Palkeet, on perinyt vanhojen palvelukeskusten toimintatavat. Näin ollen yhteinen palvelukeskus on kehittänyt toimintojaan vasta vuoden 2010 alusta. Palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtymisen takarajaksi on asetettu vuosi 2009, jolloin kaikkien valtionhallinnon virastojen ja laitosten tulisi olla palvelukeskuksen asiakkaina. Vuonna 2009 kaikki virastot ja laitokset eivät vielä olleet palvelukeskuksen asiakkaita, suurin osa kuitenkin on siirtynyt palvelukeskuksen asiakkaaksi. (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma, 2009)

Vuoden 2010 alusta toiminut valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto. Palvelukeskuksen tehtävä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Tukitehtävistä omana työnään luopuvista virastoista tulee palvelukeskuksen asiakkaita. Valtionhallinnon palvelukeskusta nimitetään vuoden 2010 alusta alkaen Palkeet palvelukeskukseksi. Palkeiden toiminta on keskitetty pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, sen toimipisteet ovat: Joensuu, Hämeenlinna, Mikkeli, Kuopio, Pori ja Turku. Palvelukeskuksen sijainti on pääkaupunkiseudun ulkopuolella ammattitaitoisen henkilöstön saamisen turvaamiseksi. Alueellistamisella pyritään vastaamaan valtionhallinnossa lähivuosina tapahtuvaan suureen eläköitymiseen. Toisaalta eläköityminen tarjoaa mahdollisuuden tehostaa talous- ja henkilöstöhallintoa. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004).

Palvelukeskukseen siirrettäviä tehtäviä ovat olleet talous- ja henkilöstöhallinnon toistuvat tukitehtävät. Palvelukeskus tuottaa palveluja maksullisena, jolloin virasto maksaa palvelukeskuksen tuottamista palveluista omakustannehinnan. Palvelukeskus ja sen asiakkaina olevat virastot ovat tehneet vuosittain palvelusopimuksen, missä määritellään palveluiden määrä, laatu ja hinta. Palvelukeskus tuottaa palvelut noudattaen tilaaja- tuottaja mallia. Tilaaja- tuottaja - malli on asiakasohjauksen muoto. Valtionhallinnossa sillä tarkoitetaan sitä, että palveluiden tilaaminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan.



Palvelukeskusmallissa palveluita tarvitseva virasto tilaa palveluita palvelukeskukselta. Virastoille jää näin mahdollisuus keskittyä enemmän tiedon analysointiin ja sen sisältöön. Seuraavaksi katsotaan tarkemmin palvelukeskuksen tarjoamia palveluita talous- ja henkilöstöhallinnossa. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004)

### **Palvelukeskuksen tarjoamat palvelut:**

Palvelukeskus tuottaa palveluita valtion talousarviotalouteen kuuluville virastoille ja laitoksille, sekä talousarvion ulkopuolisille rahastoille. Myös Eduskunta ja sen alaisuudessa toimivat yksiköt voivat olla palvelukeskuksen asiakkaita. Palvelukeskus toimii sidosyksikköasemassa suhteessa asiakkaisiinsa (in-house asema). Julkisista hankinnoista annetun lain 10§ mukaan sidosyksiköltä hankittaviin palveluihin ei sovelleta hankintalain säädöksiä. Näin ollen palvelukeskuksen tarjoamia palveluita ei tarvitse kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisella menettelyllä. Potentiaalisten asiakkuuksien yhteenlaskettu henkilötyövuosien määrä on n. 90 000. (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma, 2009 Valtiovarainministeriö)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten toiminta perustuu tuotteistettuihin palveluihin, yhtenäisiin tuotantoprosesseihin ja toimintaa tukevan informaatioteknologian hyödyntämiseen. Palvelukeskustoiminnan palvelutarjonnan kokonaisuus on muodostunut seuraavista palvelukokonaisuuksista ja niiden palveluista:

### **Taloushallinto**

- Menojen käsittely ja ostoreskontra
- Matkahallinta
- Laskutus ja myyntireskontra
- Maksuliike
- Kirjanpito ja tilinpäätös
- Laskujen ja kirjanpitoaineiston arkistointi
- Käyttöomaisuuskirjanpito ja poistolaskenta
- Taloushallinnon järjestelmien pääkäyttäjätöiminnot

## Henkilöstöhallinto

- Henkilö- virka- ja tehtävätietojen sekä palvelussuhdetietojen ylläpito
- Vuosilomien ja poissaolotietojen ylläpito
- Palkanlaskenta
- Rekrytoinnin tuki
- Raportit ja tilastot
- Henkilöstöhallinnon järjestelmien pääkäyttäjätöiminnot

### **6.1.1 Palvelukeskushankkeelle asetetut tuottavuustavoitteet**

Julkinen sektori muodostaa lähes viidenneksen Suomen kansantaloudesta, joten sen tuottavuudella on erittäin suuri merkitys. Valtionhallinnossa tuottavuuteen on panostettu tuottavuusohjelman toimesta ainakin vuodesta 2003 lähtien. Tuottavuusohjelman tavoitteeksi asetettiin eläköitymisen hyödyntäminen henkilöstön vähentämiseksi. Valtiokonttorin perustama Kieku- ohjelma on perustettu tuottavuusohjelman myötä valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuden parantamiseksi. Kieku- ohjelman tehtävänä oli kehittää talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja, toimintatapoja, rakenteita sekä välineitä. Kieku- ohjelman tavoitteena oli luoda edellytykset, joissa talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuus paranee kohdealueilla noin 40 %. Kieku- ohjelma toiminta aika oli 31.5.2004–31.12.2008, ohjelman toimesta tehtiin selvitys palvelukeskustoiminnan lähtökohdista vuonna 2004. Kieku-ohjelman toimenpiteitä ovat palvelukeskustoiminnan aloittaminen ja kehittäminen ja prosessi- ja toimintatapojen yhdistäminen yhteiseen tietojärjestelmään. Tällä hetkellä Kieku- ohjelma on päättynyt ja Valtiokonttorissa on edetty Kieku- tietojärjestelmähankeeseen. Kieku- tietojärjestelmähankeessa edetään koko valtionhallinnon kattavan yhteisen tietojärjestelmän suunnittelulla, järjestelmän käyttöönotto tapahtuu vuosina 2010–2014.

Tuottavuutta tavoitellaan palvelukeskusmallin ja yhteisen tietojärjestelmän yhteisellä tuottavuuden parantamisella. Talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaistilanteen parantaminen tarkoittaa kokonaisprosessin tuottavuuden parantamista, eli palvelukeskuksen tehokasta toimintaa, sekä virastojen tehokasta uudelleen organisointia talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä. Tuottavuustavoitteena on saavuttaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät alhaisemmalla henkilötyövuosien määrällä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon

palvelukeskuksen yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma 2009 summaa tuottavuuden nousun jakautuvan seuraavasti:

*a) Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien kokoaminen palvelukeskuksiin ja volyymietujen hyödyntäminen palvelukeskusten toiminnassa;*

*b) Virastoissa tehtävät talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön ja tehtävien uudelleenjärjestelyt ja toimintaprosessien kehittäminen (virkojen siirrot ja lakkautukset, uusien tehtävien löytäminen, toimintatapojen muutokset, itsepalvelu); ja*

*c) Perustietojärjestelmien yhtenäistäminen (Kieku-järjestelmä ja muut talous- ja henkilöstöhallinnon yhteiset järjestelmät) ja integrointi, yhteisten järjestelmien ja prosessien käyttöönotto valtionhallinnossa ja tähän kytkeytyvä prosessien pitkälle viety automatisointi ja vakiointi.*

Tässä tutkimuksessa keskitytään a) ja b) kohtien tuottavuuden toteutumiseen, kohdan c) tuottavuutta on vaikea arvioida, sillä yhteinen tietojärjestelmä ei ole vielä käytössä valtionhallinnossa. Kohtien a) ja b) toimenpiteiden potentiaaliset yhteisvaikutukset talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuteen on arvioitu olevan 15–20 % kohdan c) potentiaalisiksi tavoitteeksi on arvioitu noin 20 %. Tuottavuustavoitteiden seuranta ja mittareita ei ole kuitenkaan selkeästi laadittu ja toiminnan mittarit on laadittu työn edetessä Kieku- ohjelman toimesta.

Palvelukeskuksen tuomaa tuottavuutta katsotaan tulevan siitä, että virastot ja laitokset siirtyvät palvelukeskuksen asiakkaiksi. Suurtuotannon edut ja muu toiminnan tehostaminen muodostavat osan tuottavuuspotentiaalia. Palvelukeskuksen oma tuottavuuskehitys ja tehokas toiminta sekä sitä kautta asiakkaalle mahdollistettava aleneva palvelukustannuskehitys ovat tässä keskeisiä mittareita. Tavoitteena on myös, että palvelukeskus voisi jatkossa hinnoitella palvelunsa markkinaehtoisesti ja toisaalta hinnoittelun tulisi olla verrattavissa yksityisen sektorin vastaaviin hintoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että valtionhallinnon palvelukeskuksen tulisi olla yhtä tehokas ja tuottava, kuin yksityisen sektorin vastaava organisaatio. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004, 5-6)

Yhtälailla keskeisiä palvelukeskusmallin tuottavuushyötyjen mahdollistajia ovat virastoissa ja laitoksissa tehtävät resurssien uudelleenkohdistamiset ja toimintatapojen kehittämistoimet sekä rakenteellisten uudistusten läpivienti (pääallekkäisyyksien ja vanhojen tuotantorakenteiden purkaminen yms.). Tähän kytkeytyvät toimenpiteet ovat eläköitymisen hyödyntäminen, tehtävien uudelleenjärjestelyt ja henkilöstöpoliittiset sopeuttamistoimet. Palvelukeskuksiin on siirtynyt vain osa virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöistä, joten asiakasvirastojen rakenteellisten uudistusten merkitys on keskeisellä sijalla palvelukeskusmallin tuottavuushyötyjen realisoitumisessa asiakasvirastoille ja -laitoksille. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004, 5)

Kieku- ohjelman loppuraportissa (2009) on mitattu palvelukeskushankkeelle asetettuja tuottavuustavoitteita. Loppuraportin (s. 19–22) mukaan taloushallinnossa on saavutettu vajaan 13 % tuottavuus ja henkilöstöhallinnossa on saavutettu lähes 29 % tuottavuus. Tuottavuutta on mitattu henkilötyövuosien säästöjen kautta, vertailussa on ollut vuosi 2002 ja 2008. Vuonna 2002 palvelukeskuksia ei ollut vielä perustettu ja vuonna 2008 useat virastot ovat jo olleet palvelukeskuksen asiakkaita. Henkilötyövuosivertailu on tehty virastojen osalta, palvelukeskusten henkilötyövuosia ei ole otettu mukaan vertailuun. Tässä tutkimuksessa tietoja on päivitetty, siten että virastoilta on kysytty tämänhetkinen tilanne (vuosi 2010) talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosista ja sitä on verrattu palvelukeskuksen virastoon käyttämiin henkilötyövuosiin.

Valtiovarainministeriö on asettanut ohjausryhmän valmistelemaan ja koordinoimaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamishankkeita. Ohjausryhmä on antanut periaatelinjaukset palvelukeskuksen perustamista varten (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004). Periaatelinjauksen liitteissä on ote linjauksista liittyen henkilöstövaikutuksiin ja henkilöstöpoliittisiin periaatteisiin. Periaatelinjauksen (2004) liite muistuttaa Valtioneuvoston periaatepäätöksestä henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta periaatepolitiikasta VM 162/00/93:

- *Luonnollista poistumaa ja muita keinoja on käytettävä niin pitkälle kuin mahdollista irtisanomisten välttämiseksi*
- *Työtä vaille jäävät pyritään sijoittamaan valtionhallintoon tai muualle uuteen työpaikkaan mahdollisimman nopeasti*

- *Mahdollisimman tehokkaiden ja monipuolisten menettelytapojen ja tukitoimien käyttö henkilöstön tukemiseksi ja sijoittamiseksi muualle valtionhallintoon tai sen ulkopuolelle*
- *Koskee muutoksen valmistelua ja päätöksentekoa, muutosjohtamista, tiedottamista ja henkilöstön osallistumista, henkilöstön valintaa ja sijoittamista sekä tukitoimia ja niiden rahoittamista.*

Periaatepäätöksestä voidaan vetää johtopäätös, että palvelukeskusmalliin siirryttäessä viraston on yritettävä tehokkaasti allokoida henkilöstö uusiin tehtäviin valtion sisällä tai ulkopuolella. Mahdollisia irtisanomisia tulee välttää ja muutostilanteesta tulee tiedottaa henkilöstöä. Näin ollen on tärkeää tarkastella virastojen osuutta tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavaksi esitellään tutkimukseen valitut virastot.

## **6.2 Tutkimuksen virastot**

Tutkimukseen valittiin yhdeksän virastoa perustuen niiden kokoon ja palvelukeskuksen asiakkuuden keston. Valituista virastoista haastateltiin talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijöitä. Seuraavaksi esitellään lyhyesti valittujen virastojen toiminta sekä viraston talous- ja henkilöstöhallinto. Virastojen esittely aloitetaan pienimmistä ja lopulta esitetään suurimmat virastot.

Ennen palvelukeskusta useimmat virastoista ovat ulkoistaneet henkilöstöhallintoon yksityiselle palvelun tarjoajalle, palvelukeskuksen myötä myös henkilöstöhallinto on siirretty palvelukeskukseen. Näin ollen henkilöstöhallinnon osalta muutos ei ole yhtä suuri, kuin taloushallinnossa, jossa tehtäviä on ulkoistettu ensimmäistä kertaa. Oikeusministeriön alaiset virastot ovat sinänsä poikkeus, koska heillä on ollut keskitetty malli talous- ja henkilöstöhallinnon hoitamisessa jo ennen palvelukeskusta: talous- ja henkilöstöhallintoa hoidettiin keskitetysti maksukeskuksissa. Virastot ovat siirtäneet palveluitaan palvelukeskukseen joko kertarytinällä, tai pikkuhiljaa. Useimmilla virastoilla ulkoistus on jo pitkällä ja kaikki siirrettävissä olevat tehtävät on jo siirretty palvelukeskukseen. Laskutus on usein ainoa toiminto jonka hoitaminen on jätetty virastoon.

## 6.2.1 Ulkopoliittinen instituutti (UPI)

Ulkopoliittinen instituutti on tutkimuksen pienin organisaatio. UPI on Eduskunnan alainen kirjanpitoyksikkö, jonka tehtävänä on tuottaa tietoa kansainvälisistä suhteista ja EU-asioista. Kirjanpitoyksikössä tehdään tutkimusta sekä järjestetään kotimaisia ja kansainvälisiä seminaareja. Instituutti julkaisee myös Ulkopoliittika-lehteä. UPI ylläpitää aktiivisia kansainvälisiä suhteita ja tutkijat osallistuvat ajankohtaiseen keskusteluun kirjoittamalla artikkeleita päivä- ja aikakauslehtiin, alan julkaisuihin sekä toimimalla asiantuntijoina eri medioissa. Suomen eduskunta on perustanut Ulkopoliittisen instituutin satavuotisjuhlaistunnossaan kesäkuussa 2006 ja se huolehtii instituutin perusrahoituksesta. Vuoden 2007 alusta tilivirasto Ulkopoliittinen instituutti aloitti toimintansa. Instituutin historia alkaa kuitenkin vuodesta 1961, jolloin se on perustettu säätiömuotoisena instituuttina. UPI:n toimipaikkana on Helsinki ([www.upi.fi](http://www.upi.fi))

Viraston palvelukeskusasiakkuus Valtiokonttorin palvelukeskukseen alkoi vuonna 2007. Vuoden 2007 alusta virastossa on tapahtunut palvelukeskusasiakkuuden lisäksi toinenkin suuri muutos: Ennen vuotta 2007 viraston toiminta on tapahtunut säätiömuotoisena ja vuoden 2007 alusta se on toiminut valtionhallinnon eduskunnan alaisena itsenäisenä tilivirastona. Näin ollen virastossa on tapahtunut kaksi muutosta: se on muuttanut muotoaan säätiöstä valtionhallinnon kirjanpitoyksiköksi ja samaan aikaan se on valmistautunut palvelukeskuksen asiakkuuteen ja talous- henkilöstöhallinnon ulkoistamiseen. Nämä muutokset ovat vahvasti liittyneet toisiinsa. Vuonna 2007 virastossa työskenteli 39 henkilöä ja 28 henkilötyövuotta, kun vuonna 2009 virastossa työskenteli 41 henkilöä ja 37 henkilötyövuotta. Muutoksen myötä viraston budjetti kasvoi ja toiminta laajeni.

Vuonna 2010 viraston talous- ja henkilöstöhallinto muodostuu noin kahdesta henkilöstä. Ennen vuoden 2007 muutosta tilivirastoksi ja palvelukeskusasiakkaaksi säätiö UPI:ssa työskenteli pääosin yksi henkilö talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä. Viraston toiminnan laajenemisen myötä talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevien lukumäärä ja henkilötyövuosien määrä on siis kasvanut palvelukeskusasiakkuuden jälkeen. Tutkimusta varten haastateltiin kolmea henkilöä, joista kahdella on kokemusta säätiö UPIsta ennen palvelukeskusasiakkuutta ja valtion virasto UPIsta palvelukeskusasiakkuuden jälkeen. Säätiö UPI ei ollut ulkoistanut lainkaan talous- ja henkilöstöhallintoaan ennen muutosta toisin, kuin useissa virastoissa, joissa esimerkiksi henkilöstöhallinnon tehtäviä on ulkoistettu jo ennen

palvelukeskusasiakkuutta. Palvelukeskuksen hoidettavaksi siirrettiin kerralla kaikki kappaleessa 5.1 mainitut palvelukeskuksen tarjoamat palvelut, lukuun ottamatta laskutusta, joka on jätetty viraston hoidettavaksi.

### **6.2.2 Väestörekisterikeskus (VRK)**

Vuonna 1969 perustettu Väestörekisterikeskus toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Viraston perustehtävänä on mahdollistaa väestötietojärjestelmän tietojen ja VRK:n varmennetun sähköisen asioinnin palvelujen käyttö yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon tukena. VRK edistää toiminnallaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta sekä hyvän tietojenkäsittely- ja tiedonhallintatavan kehittämistä ja noudattamista. Virasto ylläpitää yhdessä maistraattien kanssa väestötietojärjestelmän rekisteriä. VRK tarjoaa myös väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Toimintaan kuuluu myös kehittää ja ylläpitää viranomaisten yhteystietorekisteriä, Julhaa, sekä hoitaa vaalitehtäviä. Viraston toimipaikkana ovat Helsinki ja Kokkola ([www.vaestorekisterikeskus.fi](http://www.vaestorekisterikeskus.fi))

Vuoden 2006 alusta virasto ulkoisti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä silloiseen sisäasiainhallinnon palvelukeskukseen, jonka päätoimipisteenä oli Joensuu. Vuonna 2009 virastossa työskenteli 122 henkilöä josta muodostui 121 henkilötyövuotta. Vuonna 2005 ennen palvelukeskusasiakkuutta viraston talous- ja henkilöstöhallinnon työtehtäviä teki yhteensä seitsemän henkilöä. Henkilöiden lukumäärä on hiukan laskenut sitä myötä miten tehtäviä on siirretty palvelukeskukseen. Vuonna 2010 talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelee viisi henkilötyövuotta. Lisäksi virastossa on työskennellyt määräaikaista henkilöitä, joten henkilötyövuodet ovat laskeneet vuoden 2005 6,25 henkilötyövuodesta 5 henkilötyövuoteen vuonna 2010. Htv säästöä on siis runsaan yhden henkilötyövuoden verran. Virastosta haastateltiin neljää henkilöä tutkimusta varten. Vain yksi haastatelluista on toiminut viraston palveluksessa ennen ja jälkeen palvelukeskusasiakkuuden. Tämän viraston osalta tutkimuksen tekijällä itsellään on näkemys viraston talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnasta ennen ja jälkeen palvelukeskuksen, vuosina 2005–2008.

### **6.2.3 Maaseutuvirasto (Mavi)**

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva Maaseutuvirasto perustettiin keväällä 2007 Helsingissä. Näin ollen virasto on tutkimuksen nuorin virasto. Mavin toiminnot siirtyvät Seinäjoelle vuosien 2008–2011 aikana. Maaseutuvirasto vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa. Maaseutuviraston hallinnoimat tukijärjestelmät kannustavat maaseutuyrittäjiä monipuolistamaan toimintaansa ja kehittämään maatalouden rakennetta. Viljelijätukien tarkoituksena on turvata maataloustuotannon kannattavuus ja jatkuvuus. Yritykset voivat saada rahoitusta toiminnan aloittamiseen, kehittämiseen ja laajentamiseen. Mavi myös ohjaa, neuvoo ja kouluttaa työ- ja elinkeinokeskuksia, kuntia ja Leander-toimintaryhmiä, jotka palvelevat tukihallinnon asiakkaita. ([www.mavi.fi](http://www.mavi.fi))

Maaseutuvirasto on siirtynyt Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi heti perustamisestaan lähtien vuoden 2007 alusta. Viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön lukumäärä on alusta asti laskettu tiukaksi, joten talous- ja henkilöstöhallinnon työtehtäviä tekevien henkilöiden määrä ei ole vuosien aikana muuttunut verrattaessa vuoteen 2010. Maaseutuviraston osalta haastateltiin kaikkia talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijöitä: yhteensä neljää työntekijää haastateltiin tutkimusta varten. Henkilöstöhallinnon asiantuntijat haastateltiin viraston Helsingin toimipisteessä ja taloushallinnon henkilöt haastateltiin Seinäjoella, joka on viraston tuleva toimipaikka.

#### **6.2.4 Maahanmuuttovirasto (Migri)**

Maahanmuuttovirasto on sisäasiainministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Toimintansa virasto aloitti nimellä Ulkomaalaisvirasto 1.3.1995. Nimi vaihtui Maahanmuuttovirastoksi 1.1.2008. Maahanmuuttovirasto on maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja kansalaisuusasioissa asiantuntija-, palvelu- ja päätöksenteko-organisaatio, joka toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Viraston toiminta tukee muiden maahanmuuton hallinnonalalla toimivien viranomaisten toimintaa. Virasto tuottaa tietopalveluja poliittisen päätöksenteon tueksi sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä varten. Viraston päätoimipaikka on Helsinki, mutta toimipisteitä on myös Imatralla, Oulussa, Kainuussa ja Saimaalla. ([www.migri.fi](http://www.migri.fi))



Maahanmuuttovirasto on siirtänyt tehtäviä sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen hoidettavaksi vuoden 2006 alusta. Virasto on siirtänyt tehtäviä vähitellen palvelukeskukseen, vuonna 2010 kaikki palvelukeskukseen on siirretty kaikki palvelukeskuksen tarjoamat palvelut, lukuun ottamatta laskutusta ja tiliotteiden käsittelyä. Maahanmuuttoviraston tilanne poikkeaa hieman muiden virastojen tilanteesta, sillä viraston toiminta on kasvanut laajasti tarkasteluajankohtana vuosina 2005–2010. Näin ollen samanaikaisesti, kun virasto on siirtänyt tehtäviä palvelukeskuksen hoidettavaksi, on tehtävien määrä samalla kasvanut, esimerkiksi ostolaskujen määrä on kasvanut runsaasti. Maahanmuuttovirastosta haastateltiin yhteensä yhdeksää talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevää henkilöä. Kaikki haastatellut henkilöt ovat työskennelleet virastossa ennen ja jälkeen palvelukeskusasiakkuutta. Talous- ja henkilöstöhallinnosta on siirtynyt yksi henkilö muihin tehtäviin palvelukeskusasiakkuuden myötä vuoden 2006 jälkeen, kun verrataan vuoteen 2005, jolloin virasto ei vielä ollut palvelukeskuksen asiakas. Virasto on siirtänyt tehtäviä palvelukeskuksen hoidettavaksi vähitellen, suurin osa palvelukeskuksen tarjoamista palveluista on siirretty palvelukeskukseen. Laskutus ja tiliotteiden käsittely on jätetty toistaiseksi viraston hoidettavaksi, niiden siirtämistä palvelukeskukseen suunnitellaan tapahtuvaksi 1.1.2011.

### **6.2.5 Arkistolaitos (AL)**

Arkistolaitos on opetusministeriön alainen kirjanpitoyksikkö, jonka tehtävänä on johtaa arkistolaitoksen toimintaa. Arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja edistää niiden tutkimuskäyttöä. Tehtäviin kuuluu myös alan tutkimus- ja kehittämistoiminta. Arkistolaitos muodostuu Kansallisarkistosta ja maakunta-arkistoista. Kansallisarkisto on arkistolaitoksen suurin arkisto, maakunta-arkistot ovat pieniä ja niiden henkilöstö on vähäistä. Maakunta-arkistoihin on jäänyt pieni osa taloushallinnon tehtäviä. Kansallisarkisto on kehittynyt vuonna 1816 perustetusta Senaatin arkistosta. Se ohjaa valtion keskushallinnon arkistointia sekä toimii valtakunnallisena keskusvirastona ja toimialansa tutkimus- ja kehittämiskeskuksena. Kansallisarkisto vastaanottaa ja säilyttää viranomaisten ja yksityisten asiakirjoja, hankkii Suomen historian kannalta merkityksellistä arkistoinesta sekä edistää sen käyttöä tutkimuksessa. Kansallisarkistolla on neljä toimipistettä Helsingissä, maakunta-arkistot toimivat Hämeenlinnassa, Joensuussa, Mikkelissä, Jyväskylässä, Oulussa, Turussa ja Vaasassa. ([www.arkisto.fi](http://www.arkisto.fi))

Arkistolaitos on siirtynyt Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi vuoden 2008 aikana. Laskutus ja irtaimistokirjanpito ovat ainoita taloushallinnon tehtäviä, joita ei ole siirretty palvelukeskukseen. Henkilöstöhallinnon osalta palkanlaskenta oli ulkoistettu jo ennen palvelukeskusasiakkuutta, joten palvelukeskuksen myötä henkilöstöhallinnossa ei tullut suurta muutosta viraston toimintaan: vain palkanlaskentaa tarjoava organisaatio muuttui. Vuosien 2007–2010 aikana viraston toiminta on pysynyt suhteellisen samanlaisena, vuonna 2008 Arkistolaitoksen henkilötyövuodet kasvoivat fuusion myötä ja virastoon tuli 37 henkilötyövuotta lisää.

Henkilöstöhallinnossa henkilötyövuodet ovat lisääntyneet vuoden 2008 jälkeen vajaan yhden henkilötyövuoden verran. Taloushallinnossa henkilötyövuosisäästöjä on vuoden 2008 jälkeen saavutettu noin vajaan kolmen henkilötyövuoden verran. Yhteensä henkilötyövuosi säästöjä on siis saavutettu noin kaksi ja puoli henkilötyövuotta, kun verrataan aikaan ennen palvelukeskusta 2007 ja nykytilanteeseen 2010. Virastosta haastateltiin yhteensä viittä asiantuntijaa, maakunta- arkistojen edustajia ei haastateltu lainkaan.

### **6.2.6 Suomen Akatemia (SA)**

Suomen Akatemia kuuluu opetusministeriön alaisuuteen. Suomen Akatemia on perustutkimuksen merkittävin rahoittaja Suomessa. Muita tiedettä ja teknologiaa rahoittavia keskeisiä organisaatioita ovat Tekes ja Sitra. Suomen Akatemia edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä. Virasto kehittää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä, toimii asiantuntijaelimenä tiedepolitiikan kysymyksissä sekä myöntää määrärahoja tutkimukseen ja muuhun tieteen edistämiseen. Rahoitusta pyritään suuntaamaan korkeatasoiseen ja tieteellisesti innovatiivisimpaan tutkimukseen. Akatemian toimipaikka on Helsinki. ([www.aka.fi](http://www.aka.fi))

Suomen Akatemia on siirtänyt tehtäviään Valtiokonttorin palvelukeskukseen vuonna 2008, tehtävät on siirretty kaikki yhdellä kertaa palvelukeskuksen tehtäviksi. Virastoon on jäänyt kuitenkin laskutuksen hoitaminen, joka siirretään palvelukeskukseen syksyllä 2010 Kieku-pilotoinnin yhteydessä. Virastosta haastateltiin yhteensä yhdeksän asiantuntijaa joista kahdeksan haastatelluista henkilöistä on työskennellyt virastossa ennen ja jälkeen

palvelukeskusta. Talous- ja henkilöstöhallinnossa henkilötyövuosien määrä vuonna 2010 on noin kolme henkilötyövuotta vähemmän, kuin vuonna 2007.

### **6.2.7 oikeusministeriö (OM)**

Oikeusministeriö on tutkimuksen ministeriö ja samalla monivirastoinen kirjanpitoyksikkö. Oikeusministeriön osalta tarkastellaan koko kirjanpitoyksikköä, näin ollen henkilötyövuosien määrää tarkastellaan koko kirjanpitoyksikön tasolla. Oikeusministeriön kirjanpitoyksiköstä tutkimuksessa on tarkemmassa tarkastelussa: oikeusministeriö, Helsingin käräjäoikeus ja Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto. Oikeusministeriön tehtävänä on ylläpitää ja kehittää oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtii demokratian rakenteista ja kansalaisten perusoikeuksista. Ministeriö vastaa keskeisimpien lakien valmistelusta, oikeuslaitoksen toimintakyvystä ja tuomioiden täytäntöönpanosta. Tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. ([www.om.fi](http://www.om.fi))

Oikeusministeriön palvelukeskus on perustettu vuonna 2006, jolloin kaikki OM:n alaiset virastot siirtyivät palvelukeskuksen asiakkaiksi. Ennen palvelukeskusta hallinnonalan tehtäviä on hoidettu maksukeskuksissa, joiden toiminta lopetettiin palvelukeskuksen perustamisen myötä. Käytännössä maksukeskusten tehtävät siirrettiin palvelukeskukseen ja maksukeskusten henkilöstö siirtyi myös palvelukeskuksen palvelukseen. Ministeriöstä kerrotaan, että muutama maksukeskuksen henkilö ei siirtynyt palvelukeskukseen, vaan heidät siirrettiin ministeriön henkilöstöksi. Oikeusministeriöstä haastateltiin yhteensä neljää henkilöä, joista kaikki ovat olleet viraston palveluksessa ennen ja jälkeen palvelukeskusmuutosta.

### **6.2.8 Helsingin käräjäoikeus (HKO)**

Helsingin käräjäoikeus on oikeusministeriön alainen virasto. Helsingin käräjäoikeus tuottaa oikeusturvaa yli 580 000 helsinkiläiselle ja tuhansille yrityksille ja muille yhteisöille. Helsingin käräjäoikeus on yksi Suomen kahdestakymmenestäseitsemästä käräjäoikeudesta ja on henkilökunnan ja käsiteltyjen asioiden määrällä mitattuna suurin alioikeus. Käräjäoikeudet käsittelevät rikos-, riita- ja hakemusasioita. Helsingin käräjäoikeus ei ole kirjanpitoyksikkö,

vaan se on virasto joka kuuluu Oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön. Viraston toimipaikkana on Helsinki.([www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi))

Viraston osalta haastateltiin yhteensä kuutta viraston työntekijää. Viraston talous- ja henkilöstöhallinto koostuu vuonna 2010 yhteensä 13 henkilöstä. Viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosien määrä ei ole vuoteen 2010 mennessä muuttunut palvelukeskuksen myötä, kun verrataan vuoteen 2006. Yksi henkilöstön jäsenistä on määräaikaisessa virassa. Kyseinen määräaikaisuus on päätetty lopetettavaksi vuonna 2011, näin ollen viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön määrä tulee laskemaan tulevaisuudessa. Haastatelluista kolme on toiminut viraston palveluksessa ennen ja jälkeen palvelukeskuksen.

### **6.2.9 Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto**

Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto on Oikeusministeriön alainen virasto. Länsi-Uudenmaan ulosottoviraston toimialueena ovat Espoon, Lohjan, Raaseporin ja Vihdin kunnat. Päätoimipaikkana on Espoo ja sivutoimipaikat ovat Hangossa, Karjaalla, Karkkilassa, Lohjalla, Raaseporissa, Inkoossa ja Kirkkonummella. Ulosotto on laiminlyödyn veloitteen täytäntöönpanoa. Ulosottoviranomaisen tehtävänä on valvoa sekä velkojan että velallisen etua. Ulosotossa käytettäviä perintäkeinoja ovat mm. maksukehotuksen lähettäminen sekä palkan ja omaisuuden ulosmittaus. ([www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi))

Virastosta haastateltiin yhteensä kolmea talous- ja henkilöstöhallinnon edustajaa. Kaksi haastatelluista on työskennellyt viraston palveluksessa ennen 2006 ja jälkeen palvelukeskusmuutosta vuonna 2010. Virastossa ei ole tapahtunut muutosta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosien lukumäärässä palvelukeskukseen siirtymisen myötä. Virastossa on ollut keskitetty talous- ja henkilöstöhallinnon hoitaminen oikeushallinnon maksupisteeseen jo ennen palvelukeskusta.

## **7 Tutkimustulokset ja analyysi**

Tässä kappaleessa käsitellään haastattelujen tuloksia, käsittely aloitetaan palvelukeskusnäkökulmasta. Palvelukeskuksen haastattelut on toteutettu kesällä ja syksyllä

2010 valtionhallinnon yhteiseen Palkeet palvelukeskukseen. Palvelukeskusnäkökulmassa nousee esiin vanhojen hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten, sekä nykyisen yhden palvelukeskuksen näkökulmasta. Näkemyksiin vaikuttaa siis aikaisempi jako neljän palvelukeskuksen välillä ja toisaalta lyhyt kokemus yhtenä palvelukeskuksena. Palvelukeskuksen näkökulmassa käydään läpi vain palvelukeskuksen näkemyksiä ja ajatuksia, palvelukeskusnäkökulman jälkeen käsitellään virastonäkökulma. Tuottavuutta tavoitellaan talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessissa, johon kuuluu palvelukeskus sekä virasto, joten analyysissä molempien näkökulmien haastattelujen tulokset vedetään yhteen ja niitä analysoidaan. Palvelukeskusmallin tuottavuus ja tavoitteet syntyvät seuraavista asioista: Prosessien uudistaminen, laadun paraneminen, tietotekniikan parempi hyödyntäminen sekä viraston tehtävien uudelleen organisointi. Tulosten käsittely jaotellaan molemmissa näkökulmissa siis edellisten asiakokonaisuuksien alle. Tarkasteltaessa kokonaisprosessin tuottavuutta myös palvelukeskuksen hinnoittelu nousee keskeiseksi asiaksi, joten sitä käsitellään myös omana kokonaisuutenaan. Kokonaisprosessin työn tuottavuus on tutkimuksen keskeinen anti, joten sitä käsitellään omassa kappaleessaan: 7.4 työn tuottavuus.

## **7.1 Palvelukeskusnäkökulma**

Palvelukeskuksen henkilöiltä kysyttiin kysymyksiä liittyen palvelukeskuksen toimintaan ja palvelukeskushankkeen tuottavuuteen. Kysymyksiä esitettiin myös virastonäkökulmasta, miten palvelukeskuksessa koetaan viraston osuus talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessissa. Palvelukeskuksessa viraston osuus tuottavuudesta koetaan tärkeäksi ja tuottavuutta tulisi mitata koko prosessissa. Palvelukeskukselle on asetettu tulostavoitteita mm. viraston ja ministeriön välisessä tulostavoiteasiakirjassa. Esimerkiksi henkilötyövuodet on tarkkaan laskettu ja suunniteltu laskusuuntaiseksi tulevaisuuden palvelukeskuksessa. Kaikissa palvelukeskuksen haastatteluissa nousi usko siihen, että palvelukeskukselle asetetut tuottavuustavoitteet ovat saavutettavissa. Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin myös viraston panostamista tuottavuuteen. Seuraavaksi käsitellään haastattelujen tuloksia palvelukeskusnäkökulmasta.

### 7.1.1 Prosessit

Prosessien yhtenäistäminen ja tehostaminen on suuri osa palvelukeskuksen tuottavuuspotentiaalia. Palvelukeskus on onnistunut yhtenäistämään prosesseja jonkin verran, mutta poikkeavuuksia entisen palvelukeskusjaon välillä on edelleen. Prosessien tehostaminen ja kehittäminen on suuri osa palvelukeskuksen tarjoamaa tuottavuutta. Prosesseja ei kuitenkaan ole pystytty tarpeeksi uudistamaan nykyisessä tietojärjestelmäviidakossa. Yhteinen tietojärjestelmä tarjoaisikin paremmat mahdollisuudet tehokkaampiin prosesseihin. Ulrich & Smallwood (2002) kirjoittavat tietotekniikan tärkeydestä osana prosesseja. Heidän mielestään tuottavuutta saavutetaan palvelukeskuksessa muun muassa toimintojen standardisoinnilla. Toimintojen standardisointi on prosessien kehittämistä ja vaatii samalla paljon myös teknologialta. Johtoryhmän jäsen kiteyttää prosesseihin liittyvän ongelman seuraavasti:

*"Yksittäiset palvelukeskukset ovat ihan onnistuneet prosessien kehittämisessä, mutta yhtenäistämässä ollaan vielä aika kaukana ennen Kiekua. Taloushallinnossa on niin paljon erilaisia järjestelmiä, joten kiekuun suhteen odotukset ovat suuret."*

### 7.1.2 Laatu

Hautakangas & Heikkinen (a/2008) korostavat laatu-*näkökulmaa* osana tuottavuuden paranemista. Parantunut laatu on tuottavuutta, mikäli laatu paranee, saavutetaan tuottavuutta. Palvelukeskuksessa koetaan laadun parantuneen palvelukeskuksen myötä. Palvelukeskuksessa hoidetaan samoja tehtäviä kaikille virastoille, jolloin virheelliset toimintatavat tunnistetaan paremmin ja pystytään korjaamaan. Pöysti (2009) näkee osaavan henkilöstön osana laatua, palvelukeskuksessa osaava henkilöstö tunnistaa virheellisiä toimintatapoja ja korjaa niitä keskitetysti palvelukeskuksesta. Haastatteluissa nousi esiin, että virastolla on saattanut olla esimerkiksi virheellinen ylityölaskenta, joka huomataan palvelukeskuksessa ja korjataan. Näin ollen palvelukeskuksen laatu käsittäisi myös osaavan henkilöstön.

Tietotekniikan rooli korostuu myös laatu-*näkökulmassa*, Kieku Palvelukeskustoiminnan periaatelinjauksissa (2004) korostetaan automatisoinnin sähköisen asioinnin tärkeyttä.

Automatisointi ja toimintojen sähköistäminen parantaa laatua. Palvelukeskuksessa myös hyödynnetään automaattikirjauksia, jotka laskevat virheiden määrää. Laatu poikkeamia seurataan palvelukeskuksessa, palvelukeskuksessa panostetaan hyvään laatuun. Virastoissa ei ole aikaisemmin ainakaan laajalti ollut käytössä laatu-poikkeamien seuranta. Palvelukeskus pystyy panostamaan talous- ja henkilöstöhallintoon, koska se on palvelukeskuksen ydintoimintaa. Virastoissa taas talous- ja henkilöstöhallintoon ei voida panostaa samalla tavalla, sen ollessa viraston tukitoimintaa. Palvelukeskuksen haastattelussa eräs johtoryhmän jäsen näkee laadun parantuneen palvelukeskuksen ansiosta:

*"Laatu on parantanut ihan jo se, että asioita tehdään enemmän yhdenmukaisesti: seurattavuus. Ihan henkilöstöasioissakin. Asioita on tehty monella tavalla ja nyt palvelukeskuksessa niitä on korjattu ja yhtenäistetty. Tietenkin käynnistysvaihe on kankea, alkuvaihe on vaikea. Virastoissa tehdään asioita ihan turhaankin sellaista, mitä voisi jättää tekemättä."*

### **7.1.3 Tietotekniikan hyödyntäminen**

Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen koetaan haastavaksi, vaikka tavoitteet koetaan olevan saavutettavissa. Yhteinen Kieku-tietojärjestelmä asettaa runsaasti odotuksia palvelukeskuksen henkilöstölle. Tietotekniikan tärkeys osana palvelukeskuksen tuottavuuspotentiaalia on noussut keskeisesti esiin niin prosessien kehittämisen, kuin laadun parantamisenkin ohella. Nykyinen tietojärjestelmäviidakko ei mahdollista palvelukeskukselle parasta mahdollista tilannetta tietotekniikan tehokkaaseen hyödyntämiseen. Pääallekkäisiä tehtäviä tehdään palvelukeskuksessa, koska samat asiat pitää tallentaa useaan järjestelmään, esimerkiksi asiakas- ja toimittajarekisterit kerätään moneen kertaan eri järjestelmiin.

Kieku-tietojärjestelmän tuomat hyödyt on jätetty tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle, koska järjestelmän käyttö alkaa vasta marraskuussa 2011. Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että onnistuessaan Kieku-tietojärjestelmähanke tuo palvelukeskukselle paremmat välineet tuottavuuden ja tehokkuuden tavoittelemiseen. Useat haastatellut totesivat, että tietojärjestelmähankkeen on pakko tuoda tuottavuutta ja tehokkuutta palvelukeskukseen. Tarkka (2010) kirjoittaa siitä, että tietojärjestelmät ovat keskeisessä asemassa palvelukeskusmallissa. Tällä hetkellä palvelukeskuksessa ei kuitenkaan ole yhteistä

tietojärjestelmää, joten tuottavuuspotentiaalia voidaan odottaa tulevaisuudessa saatavan lisää yhteisestä järjestelmästä. (ks. myös Ullrich & Smallwood 2002 ja Partanen 2005)

#### **7.1.4 Hinnoittelu**

Yksi palvelukeskuksen tavoitteista on hinnoitella palvelunsa markkinaehtoisesti ja pärjätä hintakilpailussa yksityistä sektoria vastaan. Palvelukeskuksen sisällä hinnoittelua ei ole vielä saatu yhtenäistettyä ja vanha palvelukeskusjaottelu näkyy hinnoittelussa. Toisin sanoen jokainen palvelukeskus on hinnoitellut palveluita hiukan omalla tavallaan. Hinnoittelun yhtenäistäminen on palvelukeskuksessa työn alla. Palvelukeskuksen hinnoittelu perustuu omakustanteisuuteen: voittoa ei peritä. Virastot maksavat palveluista sen mukaan miten palveluita on kulutettu. Markkinaehtoinen hinnoittelu tuntuu kuitenkin kaukaiselta, sillä valtion henkilöstöllä on esimerkiksi pidemmät lomat, kuin yksityisen sektorin henkilöstöllä. Tämä nostaa palvelukeskuksen kustannuksia ja näin ollen myös palveluiden hinta nousee. Myös Hautakangas & Heikkinen (a/2008) korostavat sitä, ettei julkisen sektorin hinnoittelusta voida vetää yhtäläisiä johtopäätöksiä esim. laadun suhteen, kuin yksityisellä sektorilla.

Julkisella sektorilla tilannetta vaikeuttaa myös yksityisestä sektorista poikkeava henkilöstöpolitiikka: henkilöiden irtisanomisia tulee välttää. Irtisanomisten välttäminen aiheuttaa sen, ettei henkilöstön lukumäärän suhteen voida olla joustavia ja toisaalta määräaikaista tulisi hyödyntää ruuhkatilanteissa. Palvelukeskuksen hinnoittelua on kuitenkin tärkeä verrata yksityisen sektorin hintoihin, sillä se antaa viitteitä toiminnan tehokkuudesta yksityiseen sektoriin verrattaessa. Hinnoittelusta puhuttaessa on syytä mainita, että palvelukeskus palauttaa viraston maksamia kustannuksia, mikäli virastoilta on peritty arviolaskutuksessa liikaa kustannuksia.

#### **7.1.5 Viraston tehtävien uudelleen organisointi**

Palvelukeskuksen johtoryhmässä nostetaan esiin ongelma, että virastoissa saatetaan tehdä asioita turhaan. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että prosessien uudistaminen virastoissa ei ole välttämättä onnistunut kovin hyvin. Prosessien uudistaminen vaatii palvelukeskukselta prosessien uudistamista, mutta myös virastossa tulee keskittyä siihen, ettei työvaiheita toisteta turhaan. Palvelukeskuksessa koetaankin, että virastot tekevät paljon turhia työvaiheita ja



tarkastuksia, jolloin viraston työmäärä kasvaa. Myös Partanen (2005) kirjoittaa samasta ongelmasta, hänen mielestään kyseessä voi olla myös muutosvastarinta. Muutosvastarintaa esiintyykin virastoissa jonkin verran ja se vaikeuttaa palvelukeskuksen työtä. Virastot eivät ehkä halua toimittaa palvelukeskukseen kaikkea tietoa, tai sitten virastoissa jatketaan entiseen malliin. Valtionhallinnossa virastot eivät ole voineet valita tehtävien siirtymistä palvelukeskukseen, jolloin muutosvastarinta voi nousta virastoissa suureksi ongelmaksi. Virastojen johdon tulisi olla sitoutunut muutokseen ja muutos tulisi johtaa avoimesti ja positiivisesti, jotta muutos onnistuisi mahdollisimman hyvin.

Muutosvastarintaa saattaa esiintyä virastoissa myös siksi, että muutoksen kohteeksi joutuneet virastot eivät ole saaneet päättää muutoksesta itse. Virastot on veloitettu siirtämään tehtäviä palvelukeskukseen Kieku- ohjelman myötä. Strömmer (1999, 89) näkee tärkeänä, että muutoksen kohteeksi joutuvat otetaan mukaan muutoksen suunnitteluun. Ihmiset saattavat vastustaa muutosta entistä enemmän, mikäli päätös tehdään jossakin muussa toimielimessä, kuin siellä missä muutos koskettaa eniten. Valtionhallinnon palvelukeskus on päätetty niin sanotusti ylemmällä tasolla, eivätkä virastot ole itse pystyneet vaikuttamaan palvelukeskusasiakkuuteen tai virastot eivät ainakaan voi kieltäytyä palvelukeskuksen asiakkuudesta. Tämä saattaa johtaa Strömmerin mukaan tilanteeseen, jossa muutosvastarintaa saattaa aiheutua erityisen paljon. Palvelukeskuksessa koetaan, että virastojen osuus tuottavuudesta on merkittävä, erään johtoryhmäläisen mielestä asian voi sanoa seuraavasti:

*"Jos koko prosessia miettii, niin virastossa pitäisi tapahtua isompi tuottavuuden nousu, kuin palvelukeskuksessa. Sen pitäisi olla noin 50–50 %, pitäisi nähdä se, että olemme yhdessä tässä."*

## **7.2 Virastonäkökulma**

Virastojen henkilöiltä kysyttiin kysymyksiä liittyen palvelukeskuksen tarjoamiin palveluihin virastoille. Haastattelut toteutettiin kesällä ja syksyllä vuonna 2010. Kysymyksiä kysyttiin myös liittyen viraston omaan toimintaan, tavoitteena oli selvittää, että miten hyvin henkilöille, joiden tehtäviä on siirtynyt palvelukeskukseen, on löydetty korvaavia tehtäviä. Tuottavuustavoitteissa onnistumisen selvittämiseksi oli erittäin tärkeää selvittää myös viraston osuus tuottavuudesta. Haastatellut vastasivat mielellään palvelukeskusta koskeviin kysymyksiin ja kritiikkiä esitettiin runsaasti. Viraston osuutta oli vaikeampi selvittää: yleisesti

ottaen koettiin, että virastossa on tehty kaikki mahdollinen palvelukeskusasiakkuuden jälkeen. Virastojen henkilöt kokivat palvelukeskuksen tarjoamat palvelut hyvin eritavalla.

Seuraavaksi käsitellään haastattelujen tuloksia yleisellä tasolla, prosessien, laadun, tietotekniikan hyödyntämisen, virastojen tehtävien uudelleen organisoinnin ja hinnoittelun kannalta. Tämän jälkeen keskitytään lyhyesti virastokohtaisiin tuloksiin työn tuottavuuden osalta, virastokohtaisessa tarkastelussa keskitytään siis siihen miten paljon henkilötyövuosisäästöjä virasto on saanut verrattaessa palvelukeskuksen käyttämiin henkilötyövuosiin.

### 7.2.1 Prosessit

Prosessien kehittäminen on yksi palvelukeskuksen tehostumispotentialista. Kuitenkin palvelukeskusta kritisoidaan etenkin huonoista prosesseista: lähes kaikki haastatellut virastojen henkilöt kritisoivat palvelukeskusta päällekkäisyyksien ja tuplatyön aiheuttamisesta: lomakkeita täydennetään virastossa josta ne lähetetään palvelukeskukseen. Palvelukeskuksessa tiedot sitten tallennetaan järjestelmään. Kritiikki kohdistuu palvelukeskuksen luomiin prosesseihin, jotka ovat osa tehokkuuden ja tuottavuuden potentiaalia. Hammer (1990) näkee prosessien uudistamisen erittäin tärkeänä osana palvelukeskushanketta, mikäli prosessien uudelleen suunnittelussa epäonnistutaan saattaa palvelukeskusmalli lopulta ollakin tehoton ja kallis. Eräs Maahanmuuttoviraston haastatelluista asiantuntijoista kiteyttää ajatuksensa palvelukeskuksesta ja sen tuomista prosesseista seuraavasti:

*"Olen joskus itsekseni ajatellut et jos asioita halutaan monimutkaistaa niin pitää perustaa palvelukeskus. Asiat on mennyt monimutkaisiksi ja jäykiksi."*

Tiliöinnin täydentämisen puute tai virheellinen tiliöinti palvelukeskuksen toimesta, on eräs prosesseihin kohdistuva kritiikki. Partanen (2005) korostaa, että palvelukeskuksen henkilöstön tulisi tehdä tapahtumien tiliöinti, mikäli tiliöinti ei tapahdu palvelukeskuksessa joudutaan asiakasorganisaatiossa kuluttamaan runsaasti aikaa tiliöintiin. Ulkopoliittisessa instituutissa tiliöinnin täydentämisen puute on koettu haitalliseksi ja virastoa työllistäväksi:

*"Palkeet tiliöi ihan väärin, niin kauan, kun virasto itse tiliöi kaikki laskut, niin kauan on turha puhua, että virastolle jää enemmän aikaa kun rutiinitehtävät on jäänyt pois, eivät ne mihinkään ole jääneet".*

Edellisestä UPI:n asiantuntijan kommentista voidaan havaita pettymys siihen, ettei palvelukeskukseen ole lopulta siirtyneet niin paljon tehtäviä, kuin aluksi odotettiin. Lähes kaikki tutkimuksen virastoista kokee asian samalla tavalla: palvelukeskus tekee tapahtumat, mutta oikeellisuusvastuu on virastolla, toisin sanoen virastossa käytetään paljon aikaa selvittelytyöhön. Palvelukeskukselta toivottaisiin kokonaisvaltaisempaa otetta tehtävien hoitamiseen. Arkistolaitoksen asiantuntija kuvaa tilannetta seuraavasti:

*"Pieni pettymys siitä, että tehtävät eivät siirtyneet yhtä paljon, kun olisi toivottu. Kaikkia tehtäviä ei voi siirtää pois, lisäksi päällekkäisyyttä ja tehtävien korjaamista pitäisi pystyä vähentämään."*

## **7.2.2 Laatu**

Useat haastatelluista kokevat tuotoksen laadun heikentyneen talous- ja henkilöstöhallinnossa palvelukeskuksen myötä, kokemuksena on, että laatu on ollut hyvää ennenkin ja palvelukeskus on vain laskenut laatua. Joissakin virastoissa nähdään, että heikentynyt laatu liittyy alun investointivaiheeseen: tehtävien siirtäminen palvelukeskukseen voidaan nähdä investointivaiheena, jossa resursseja kuluu entistä enemmän palvelukeskuksen opastamiseen. Laadun odotetaan tulevaisuudessa parantuvan, kuitenkin joissakin virastoissa nähdään, että laatu on todellakin parantunut palvelukeskuksen myötä. Monet haastatelluista kokevat, ettei palvelukeskus ole parantanut laatua, koska aikaisemminkin tapahtumat on kirjattu oikein. Webster & Harding (2001) ovat tutkineet palvelukeskushankkeita, heidän mielestään laadussa on tapahtunut muutoksia huonompaan ja parempaan. Tämä voi todellakin olla alkuvaiheen vaikeuksia, joka parantuu vuosien kuluessa. Eräs Maahanmuuttoviraston asiantuntijoista toteaa laadusta seuraavasti:

*"Ei laatu ole parantunut palvelukeskuksen myötä, mulla on sellainen ajatus, että kyllä me osattiin ennenkin. Iso systeemi on tuonut jäykkyyden."*

Pöystin (2009) mukaan laatua tulee ajatella myös asiantuntevana henkilöstönä palvelukeskuksessa: osaava palvelukeskuksen henkilöstö on osa laatua. Lähes jokaisessa

virastossa, lukuun ottamatta oikeusministeriötä, kritiikkiä esitetään myös palvelukeskuksen henkilöstön vaihtuvuudesta: vaihtuvuus on suurta, jolloin samoja asioita ohjeistetaan virastosta jatkuvasti uudelleen palvelukeskuksen suuntaan. Tiedon siirto palvelukeskuksessa ei ole sujuvaa ja se aiheuttaa virastoissa lisätyötä. Vaihtuvuus koetaan myös haasteena laatu- ja laadunäkökulmasta, haastatteluissa esiintyi, että palvelukeskuksen laatu heikkenee myös silloin, kun vaihtuvuus on suuri: virasto joutuu opastamaan palvelukeskusta jatkuvasti samojen asioiden tiimoilta. Jatkuva opastaminen viraston suunnalta rasittaa viraston henkilöstöä ja laskee tehokkuutta. Vaihtuvuus heijastuu siten, ettei henkilöstön asiantuntemukseen ehditä panostamaan tarpeeksi, jolloin Pöystin penäämä asiantuntemuksen taso ei täyty. Palvelukeskuksesta todetaan kuitenkin, ettei vaihtuvuus olisikaan kovin suurta.

Partanen (2005) korostaa palvelukeskukseen tulevan tiedon laatua, mikäli se ei ole kunnossa, ei palvelukeskus pysty tuottamaan laadukasta lopputuotosta. Virastot kritisoivat palvelukeskusta siitä, ettei siellä tehdä tarkistusta tiedon tallentamisvaiheessa, näin ollen virastossa sattunutta virhettä ei korjata tallennusvaiheessa. Viraston henkilöstö on aikaisemmin tarkistanut tapahtumia myös tallennusvaiheessa jolloin tarkastuksia on tehty vielä viimeiselläkin hetkellä. Virastojen henkilöstö kokee, että palvelukeskus vain tallentaa tapahtumia järjestelmään ilman asiantuntemusta ja lopullista tarkastusta. Tämä johtaa uudelleen Pöystin (2009) tekemään huomioon asiantuntevan henkilöstön tarpeesta palvelukeskuksessa. Toisaalta voidaan ajatella Partasen (2005) mukaan, että on viraston vastuulla toimittaa oikeaa ja laadukasta tietoa palvelukeskukseen. Ulkopoliittisen instituutin asiantuntija kommentoi palvelukeskuksen tapahtumien tallentamista seuraavasti:

*"Niin kauan, kun palvelukeskuksessa on ihmisiä, jotka ei kyseenalaista mitään, niin asiat ei kehity mihinkään."*

Oikeusministeriössä laadun parantuminen koetaan kuitenkin tapahtuneen ja toisaalta nähdään viraston vastuu laadukkaasti tiedon toimittamisesta palvelukeskukseen:

*"Kyllä palvelukeskus parantaa laatua, mutta ensin tapahtuu notkahdus. Meillä palvelukeskus on päässyt hyvään tilanteeseen. Mutta ongelma on, että kun prosesseja on uudistettu, niin meidän on vastattava omasta laadusta, että palvelukeskus ei vastaa tiliöinnin oikeellisuudesta. Ongelma on meillä itsellä, että meidän täytyy itse parantaa sitä."*

### **7.2.3 Tietotekniikan hyödyntäminen**

Haastatellut näkevät paremman tietotekniikan hyödyntämisen osana parempia prosesseja. Uudet ohjelmat jotka tehostavat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tekemistä koetaan positiivisena. Esimerkiksi ostolaskujen sähköisen kierrätysjärjestelmän Rondon nähdään tuovan toivottua tehokkuutta viraston arkeen. Myös henkilöstöhallinnossa uudet järjestelmät ovat sähköistäneet joitakin toimenpiteitä ja sen on koettu olevan hyvä asia. Useimmille virastoille uudet järjestelmät ovat tulleet palvelukeskuksen myötä ja ilman palvelukeskusta uusia järjestelmiä ei välttämättä olisi otettu käyttöön.

Järjestelmien pääkäyttäjätehtävien siirtyminen palvelukeskukseen nähdään positiivisena ja negatiivisena asiana. Pääkäyttäjätehtävät ovat sellaista rutiinia, josta virastot ovat halunneet päästä eroon, mutta toisaalta käyttäjätunnuksien päivittäminen ja salasanojen vaihtaminen koetaan hankalaksi palvelukeskuksen kautta. Toisin sanoen unohtunutta salasanaa joudutaan pyytämään palvelukeskuksesta, kun aikaisemmin päivitys on voitu tehdä nopeasti virastosta käsin.

### **7.2.4 Hinnoittelu**

Hinnoittelua kritisoidaan läpinäkyvyyden ja ennakoimattomuuden puutteesta. Palvelukeskus ei saa periä tarjoamistaan palveluista voittoa ja toisaalta perittävän maksun on katettava toiminnasta aiheutuneet menot. Omakustanteinen hinnoittelu aiheuttaa arviolaskujen ja korjauslaskujen tekemisen. Palvelukeskus veloittaa ensin virastoilta arviolaskun ja tämän jälkeen laskua korjataan tarpeen vaatiessa, joko lisä laskulla tai liikaveloituksen palautuksella. Partanen (2005) korostaa transaktiopohjaisen hinnoittelun tärkeyttä, eli jokaiselle palvelukeskuksessa tapahtuvalle toiminnolle olisi oltava hinta: viraston olisi pystyttävä katsomaan hinnastosta, kuinka paljon esimerkiksi yhden henkilön palkkaaminen virastoon maksaa palvelukeskuksen tuottamana palveluna. Toisin sanoen, kun virastojen henkilöstö aiheuttaa kuluja siten, että palvelukeskuksessa perustetaan henkilö järjestelmään ja palkka lasketaan joka kuukausi. Tällä hetkellä virasto ei pysty ennakoimaan palvelukeskuksen laskun suuruutta ollenkaan esimerkkihinnaston avulla. Arkistolaitoksessa on paljon projektityötä tekeviä määräaikaista henkilöitä ja joidenkin projektityöläisten osalta palvelukeskuksen

aiheuttaman kustannuksen ennakoimattomuus aiheuttaa vaikeuksia viraston määrärahojen suunnittelussa:

*"Hinnottelu on hämärä, sen pitäisi olla, että tietäisi nuppitasolla henkilöstöhallinnossa suunnilleen, että kuinka paljon maksaa. Hinnasto pitäisi kehittää. Nyt ei tiedä mitä palvelu maksaa."*

Palvelukeskuksessa kehitetään palvelukeskuksen prosesseja ja toimintaa, tämä ei kuitenkaan saisi virastojen mukaan näkyä palvelukeskuksen laskun suuruudessa. Toisin sanoen virastot epäilevät, että he maksavat palvelukeskuksen kehitystoiminnan. Palvelukeskus ottaa myös vahvasti osaa Kieku- tietojärjestelmähankkeen määrittelyihin. Kieku- tietojärjestelmähanke ei kuitenkaan sisälly virastoilta veloitetuihin maksuihin, vaan Kiekun aiheuttamat kustannukset korvataan Valtiokonttorista. Palvelukeskus kehittää toimintaansa myös yleisesti esimerkiksi, jotta prosessit olisivat paremmat ja hinnoittelu yhtenäisempää. Tällöin kustannukset varmasti näkyvät virastojen kustannuksissa. Palvelukeskuksen hinnoittelu perustuu omakustanteisuuteen, joten kehityskulutkin on katettava. Virastot kuitenkin kritisoivat palvelukeskusta prosessien toimimattomuudesta ja laadun heikkenemistä, näin ollen palvelukeskuksella on tarve kehittää toimintaansa. Myös yksityisellä sektorilla hintojen on katettava kehitystyö ja yrityksen kustannukset.

### **7.2.5 Viraston tehtävien uudelleen organisointi**

Talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin tuottavuus syntyy palvelukeskuksessa ja virastossa. Suuri osa tuottavuudesta tapahtuu virastossa, jonka on organisoitava talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoito uudelleen palvelukeskusasiakkuuden jälkeen. Kolmessa tutkimuksen virastoista koettiin tehtävien uudelleen organisointi ainakin jollakin asteella hankalaksi. Kolmessa virastossa esiintyy tilanteita, joissa kaikille henkilöille ei ole pystytty kohdistamaan uusia tehtäviä siirtyneiden tilalle. Nämä kolme virastoa ovat: oikeusministeriö, Väestörekisterikeskus ja Suomen Akatemia.

Palvelukeskuksen perustamisen yksi tavoitteista oli, että virastoissa voidaan keskittyä enemmän tiedon analysointiin ja asiantuntevampaan otteeseen talous- ja henkilöstöhallinnossa. Tämä tavoite on käytännössä ilmennyt useassa virastossa haasteena,

lähes kaikissa tutkimuksen virastoissa roolimuuotos on onnistunut vain vähäisesti. Analyttisempää otetta ei ole pystytty omaksumaan, sillä tehtäviä ei ole siirtynyt palvelukeskukseen toivotulla laajuudella. Virastoissa tunnustetaan kuitenkin tarve analyttisyyden lisäämiseksi. Seuraavaksi käsitellään sitä miksi analyttisempi työote ja henkilöiden tehtävien uudelleen organisointi on epäonnistunut.

Väestörekisterikeskuksessa koetaan tarve entistä asiantuntevampaan otteeseen, mutta aina se ei ole mahdollista henkilön asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Myös Partanen (2005) on huomannut haasteen tehtävän kuvan muuttamisessa haastavampaan. Partasen esimerkissä kirjanpitäjä halusi muutostilanteessa vaativampia tehtäviä, mutta henkilön asiantuntemus ja ominaisuudet eivät vastanneet vaativampaa tehtäväkuvaa. Kaikissa kolmessa VRK:n taloushallinnon haastattelussa ilmeni sama asia: yhden henkilön tehtäväkuvaa ei ole pystytty muokkaamaan uudelleen tehtävien siirryttyä. Syitä tähän on esimerkiksi se, ettei sopivia tehtäviä ole löytynyt henkilön asiantuntemuksen puitteissa. Kyseinen henkilö haluaisi mielellään tehtäviä myös taloushallinnon ulkopuolelta. Virastossa tapahtuva eläköityminen tulevina vuosina saattaa mahdollistaa tehtävien uudelleen organisoinnin. Näin ollen virastolla olisi potentiaalia tehostaa talousyksikön toimintaa palvelukeskuksen myötä jopa enemmän, kuin tähän mennessä on tapahtunut. Eräs haastateltavista kuvaa tilannetta seuraavasti:

*"Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät eivät ole jakautuneet (virastossa) tasaisesti. Emme ole onnistuneet löytämään yhdelle henkilölle tehtäviä siirtyneiden tilalle. Tuottavuus ei ole sitä mitä sen pitäisi olla 2,5 htv:tä olisi ollut hyvä. Kustannuksia ei siksi ole saatu laskemaan, eläköityminen voisi tarjota muita tehtäviä siirtyneiden tilalle"*

Virastosta kerrotaan, että tehtävien uudelleen organisointi on kuitenkin jo aloitettu ja palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtyminen on onnistunut pääosin hyvin. Virastossa on myös koettu myös onnistuneita roolimuuotoksia ja asiantuntevampiin tehtäviin on pystytty keskittymään entistä paremmin.

Laskentahenkilöiden roolimuuotoksesta on paljon tutkimusaineistoa ja voidaan todeta, että laskentahenkilöiden rooli on muuttunut: pavnulaskijasta on tullut muutosagentti (Granlund & Lukka 1997). Aikaisemmin henkilöstön on tarvinnut tuottaa numeerista aineistoa, mutta palvelukeskuksen myötä henkilöstöltä vaaditaan asiantuntevampaa työskentelytapaa. Käytännössä ei välttämättä ole aivan helppoa toteuttaa tällaista laskentahenkilön

roolimutosta. Myös muissa tutkimuksen virastoissa tämä muutos on ollut haasteellinen. Suurimmassa osaa haastatteluja kävi esiin, että asiantuntevampiin ja analyyttisempiin tehtäviin on pystytty keskittymään vain vähän. Syynä ei aina ole asiantuntemuksen puute vaan se, että virastoissa koetaan, ettei tehtäviä ole siirtynyt palvelukeskukseen tarpeeksi. Uusia tehtäviä ei pystytä omaksumaan, koska rutiinityöt vievät liikaa aikaa. Virastoissa on kuitenkin tarvetta analyyttisempään ja asiantuntevampaan työskentelyyn, Maahanmuuttovirastossa haastavampia tehtäviä suunniteltiin ja tilannetta palvelukeskuksen jälkeen ennakoitiin. Tavoitteena oli muuttaa henkilöstön työnkuvaa haastavammaksi, mutta todellisuudessa tilanne ei mahdollistanut asiantuntevampaan työhön:

*"Kun palkehanke oli vielä kesken, niin suunnittelin silloin, että mitä kaikkea teemme sitten, kun palvelukeskus tulee. Olisi kiva, kun pystyisi panostamaan enemmän muihin asioihin, että ihme että ihmisillä on kunto ja pinna kestänyt. Palvelukeskus on tekninen toimija, en tiedä oliko tarkoituksena, että palvelukeskus suvereenisti hoitaisi kaikki laskut tosta vaan."*

Oikeusministeriössä uusia tehtäviä ei löydetty kaikille maksukeskuksen henkilöille, jotka eivät siirtyneet palvelukeskuksen palvelukseen. Henkilöt siirrettiin ministeriön palvelukseen, jossa tehtäviä oli haastava löytää. Oikeusministeriössä on kuitenkin koettu myös onnistuneita roolimutoksia, kahden ministeriössä työskennelleen henkilöstön jäsenen tehtävät ovat muuttuneet haasteellisemmiksi palvelukeskuksen myötä. Henkilöt ovat olleet tyytyväisiä uusiin haastavampiin tehtäviinsä. Toinen heistä kuvaa tilannetta seuraavasti:

*"Siinä oli se Hämeenlinna kuvio, minulle oli selvää, etten siirry Hämeenlinnaan. Ihan luontevasti tapahtui siirtyminen vaativampiin tehtäviin. Koin sen mielekkääksi, kun sain haasteellisempia tehtäviä. Meillä oli muutama kappale sellaisia, että jouduttiin väkisin keksimään tehtäviä. Joku yksittäistapaus on enää tänä päivänä. Eläköityminen on ollut apu."*

Suomen Akatemiassa suurin vaikeus uusien tehtävien löytymiseen on ollut muutosvastarinta. Kaikkien henkilöiden sitoutuminen uuteen malliin ei ole onnistunut, tarkemmin sanottuna ainakin yhden taloushallinnon henkilöstön jäsenen tehtävien uudelleen organisointi on epäonnistunut. Virastossa suhtaudutaan pääosin kriittisesti palvelukeskukseen, mutta kaikilta osin kritiikki ei ole pelkästään muutosvastarintaa. Osa henkilöistä suhtautuu palvelukeskusmalliin erittäinkin positiivisesti, mutta suurimmalla osalla on vaikeuksia hyväksyä palvelukeskusta. Näin ollen Suomen Akatemiassa tilanne on hyvin monisäikeinen,



muutosvastarintaa näkyy osittain vahvastikin, mutta joidenkin kohdalla muutosvastarinnan osuus muutoksen läpiviennissä vähäinen. Muutosvastarinnan syynä voi olla myös johdon sitoutuminen muutokseen: alun perin ylin johto on vastustanut palvelukeskukseen tehtävien siirtämistä hyvin kiivaasti ja lopulta virasto on siirtänyt tehtäviään palvelukeskuksen hoidettavaksi pakotettuna. Strömmer (1999) sekä Tapper & Väänänen (2009) ovat kaikki painottaneet johdon tärkeyttä muutoksen läpiviemisessä. Mikäli johto ei sitoudu muutokseen, on koko muutos vaarassa epäonnistua. Suomen Akatemiassa vastustusta on perusteltu kustannuksilla, virastossa oli laskettu ennen palvelukeskukseen siirtymistä, että tehtävien hoitaminen palvelukeskuksessa tulee kalliimmaksi kuin virastossa, eräs haastatelluista kertoo asiasta seuraavasti:

*"Meillä vastustettiin sitä, hallintojohtaja vastusti sitä kynsin ja hampain, että se mikä nyt on nähtykin, että se on paljon kalliimpaa. Siihen ei haluttu lähteä, ei haluttu ulkoistaa, koska se oli laskettu, että se tulee paljon kalliimmaksi. Sitten siinä oli pakko siirtyä."*

Virastot ovat siirtäneet tehtäviään erilaisessa tahdissa palvelukeskukseen: osa on siirtänyt kaikki tehtävistä kerralla ja toiset ovat siirtäneet tehtäviä vähitellen palvelukeskukseen. Kaksi virastoa, Väestörekisterikeskus ja Maahanmuuttovirasto, ovat siirtäneet tehtäviään vähän kerralla palvelukeskukseen. Molemmat näistä virastoista kokevat tämän hyväksi asiaksi. Maahanmuuttovirastosta asiaa kommentoidaan seuraavasti:

*"Emme menneet heti ostopuolessa asiakkaaksi, teimme sen lievästi taktikoiden. Aina ei kannata rynnätä etujoukoissa."*

Virastot eivät ole välttämättä siirtäneet vielä kaikkia tehtäviä palvelukeskukseen. Myyntilaskujen tallentaminen on useimmiten jätetty viraston tehtäväksi, myös niissä virastoissa, joissa tehtävien siirtäminen on tapahtunut pääasiassa yhdellä kertaa. Virastot suhtautuvat ristiriitaisesti laskutuksen siirtämiseen palvelukeskukseen: toiset voivat kuvitella laskutuksen tapahtuvan palvelukeskuksessa ja toiset epäroivät palvelukeskuksen kykyä hoitaa laskutusta. Laskutuksen prosessi näyttää olevan kaikista huonoiten suunniteltu ja se tuottaa eniten haasteita muokata tuottavaksi ja tehokkaaksi prosessiksi. Valtionhallinnossa yleisesti ottaen voidaan sanoa, että laskutusprosessi on erittäin kankea ja tehoton.

### 7.3 Työn tuottavuus

Seuraavaksi tarkastellaan kokonaisprosessin työn tuottavuutta. Virastokohtaisesti tarkastellaan sitä onko henkilötyövuosisäästöjä saavutettu palvelukeskuksen myötä. Tarkastelu tehdään siten, että virastossa tapahtuneita henkilötyövuosien muutoksia verrataan palvelukeskuksessa kulutettaviin henkilötyövuosiin. Toisin sanoen esimerkiksi, mikäli virastossa on saavutettu palvelukeskukseen siirtymisen jälkeen kahden henkilötyövuoden säästö ja palvelukeskuksessa viraston tehtäviä hoidetaan yhdellä henkilötyövuodella, on tuottavuutta syntynyt. Esimerkin mukaan virastossa oli saavutettu kahden henkilötyövuoden säästöt, palvelukeskuksessa tehtäviä hoidetaan yhden henkilötyövuoden voimin ja viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet ennen palvelukeskusta oli 5 henkilötyövuotta ja palvelukeskukseen siirtymisen jälkeen henkilötyövuosia on virastossa 3 henkilötyövuoden verran. Säästöä on tehty yhteensä yhden henkilötyövuoden verran, koska viraston kahden henkilötyövuoden tilalle on tullut palvelukeskuksessa yksi henkilötyövuosi, on tuottavuutta syntynyt 2-1 henkilötyövuotta. Koska palvelukeskuksen perustamisella tavoitellaan 15–20 % tuottavuushyötyjä, lasketaan tässä kohtaa henkilötyövuosien osalta tuottavuusprosentti. Tuottavuutta on siis prosentteissa syntynyt seuraavasti:

$$1/5=0,20= 20 \%$$

Mikäli henkilötyövuosien määrä on edellisen tarkastelun mukaisesti kasvanut vaikkapa yhdellä esimerkin mukaisesti tuottavuutta ei ole syntynyt, vaan tehottomuus on kasvanut. Palvelukeskuksessa tehtäviä hoitaisikin kolme henkilötyövuotta, jolloin henkilötyövuodet ovat kasvaneet yhdellä. Tästä voidaan laskea prosentti seuraavasti:

$$-1/5=-0,20= -20 \%$$

Toisin sanoen mikäli prosenttiluku on negatiivinen, on tehottomuus lisääntynyt ja tuottavuutta ei ole saavutettu. Positiivinen luku taas antaa viitteitä siitä, että työn tuottavuus on kasvanut. Tässä tarkastelussa tulee muistaa, että todellisuudessa palvelukeskuksen tuottavuustavoitteiden ei voida katsoa syntyvän vain henkilötyövuosivähennyksistä. Lopullista tuottavuusprosenttia ei siis tämän tutkimuksen puitteissa pystytä laskemaan, sillä mikäli virastossa on pystytty keskittymään aikaisempaa enemmän asiantuntevampaan ja analyttisempaan työskentelytapaan, tällöin palvelukeskuksen tavoitteita on saavutettu

muutoin ja tuottavuutta on sitä kautta syntynyt. Mikäli palvelukeskusmallin tuottavuuden mittaamiseen kehitettäisiin mittarit ja malli, niin tuottavuuteen olisi mahdollista ottaa mukaan myös muita näkökulmia. Toisin sanoen mikäli laatu on parantunut, on tuottavuutta syntynyt, tämä pitäisi pystyä mittaamaan luotettavalla tavalla. Henkilötyövuosien muutos on kuitenkin tärkeää laskea, sillä se antaa merkkejä työn tuottavuuden muutoksista, joka on tuottavuusohjelman yksi keskeisimmistä tavoitteista.

Tiedot on kerätty virastoittain taulukkoon 2, johon on kerätty tiedot viraston henkilötyövuosien ja henkilöstön määrästä 2009, talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosien määrä ennen palvelukeskusta, palvelukeskuksen kuluttamien henkilötyövuosien määrä vuonna 2009 sekä työn tuottavuusprosentti, joka on laskettu edellisen selvityksen mukaisesti. Taulukossa on koostettu tiedot myös yhteensä riville. Mikäli virastosta on ilmoitettu vain talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön lukumäärä, muutetaan luku henkilötyövuosiksi siten, että yksi henkilö tarkoittaa 0,97 henkilötyövuotta, luku perustuu Netrasta ([www.netra.fi](http://www.netra.fi) 19.9.2010) saatuihin tietoihin koko valtion henkilöstön lukumäärästä ja henkilötyövuosien lukumäärästä. Henkilötyövuosien lukumäärä on jaettu henkilöstön lukumäärällä, jolloin luvuksi on saatu noin 0,97, eli yksi henkilö vastaa keskimäärin noin 0,97 henkilötyövuotta.

Taulukkoon on kerätty tiedot myös siten, että luvuista on vähennetty Ulkopoliittinen instituutti. Tämä johtuu siitä, että UPI:ssa talous- ja henkilöstöhallinnon htv luku on kasvanut palvelukeskuksen myötä ja se voi vääristää tulosta tai ainakin keskiarvoa. Toisaalta UPI on pieni virasto ja sen painoarvo on pieni. UPI:n kohdalla lisähenkilön palkkaus on toteutettu organisaatiomuodon muutoksen ja toiminnan laajenemisen vuoksi. Siksi onkin tärkeää tarkastella lukuja myös siten, että poikkeuksellinen UPI on poistettu luvuista. Lisäksi taulukkoihin on tehty toinen vertailu, jossa sekä UPI, että OM on poistettu luvuista. OM on poistettu osaltaan siksi, että sen painotus on muihin virastoihin nähden ylivoimainen. Näin on haluttu selvittää miten tutkimuksen muut virastot ovat selviytyneet ja miten ison viraston luvut vaikuttavat kokonaisuuteen.

Oikeusministeriön tarkastelu on tehty koko kirjanpitoyksikön tasolla ja siksi Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto ja Helsingin käräjäoikeus eivät ole taulukossa näkyvissä erikseen. Oikeusministeriön osalta on hyödynnetty htv tietoja, jotka ovat olleet Kieku- ohjelman loppuraportin (2009) taustalla, muiden osalta virastot ovat antaneet arvion tätä tutkimusta

varten erikseen. Oikeusministeriön kohdalla oli tarpeen käyttää loppuraportin tietoja, sillä muutoin koko kirjanpitoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon tietoja ei kerätty tätä tutkimusta varten uudelleen. Maaseutuviraston osalta on mahdoton laskea htv lukuja ennen palvelukeskusta, koska virasto on perustettu samaan aikaan, kun palvelukeskusasiakkuus on alkanut. Ulkopoliittisen instituutin kohdalla vertailutietona käytetään säätiö UPI:n htv tietoja.

Taulukkoon on kerätty palvelukeskuksesta vuoden 2010 htv tiedot, htv luvut on laskettu siten, että 1-8 kk:n htv luvut on vähennetty ensimmäisen puolikkaan eli 1-6 kk:n htv tiedoista. Näin saatiin keskimäärin kahden normaalin kuukauden htv tiedot joiden avulla laskettiin 9-12 kuukausien htv luku, jolloin saatiin arvio koko vuoden htv luvusta. 2009 vuoden tietoja ei saatu kerättyä, koska palvelukeskus on yhdistetty yhdeksi palvelukeskukseksi vuoden 2010 alusta. Vuoden 2009 tiedot ovat siis erijärjestelmissä ja vaikea selvittää. Näin ollen htv luku on hyvin varovainen arvio vuoden 2010 htv luvusta, sillä esimerkiksi joulukuussa htv:tä kertyy enemmän tilinpäätöksen takia. Alkuvuoden lisäys tilinpäätöksestä on huomioitu, näin ollen taulukon htv luku on hyvin varovainen arvio ja varmasti todellista htv lukua hieman pienempi. \* OM:n ja Arkistolaitoksen osalta htv luvut palvelukeskuksesta ovat vuodelta 2009.

**Taulukko 2 Virastojen ja palvelukeskuksen käyttämät talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet**

Virasto	Viraston kokonais htv	Taha ja heha htv ennen palvelukeskusta	Taha ja heha htv 2009	Taha ja heha htv muutos + lasku / -kasvu	Palkeet käyttämä htv 2010	Taha ja Heha htv yhteensä 2010	Htv muutos palkeet ja virasto	Tuottavuus %	Mihin viraston säästyneet htv:t ovat siirtyneet?
Ulkopoliittinen instituutti	37,00	0,97	1,94	-0,97	1,33	3,27	-2,30	-237,1 %	Htv luku kasvanut
Väestörekisterikeskus	121,00	6,25	5,00	1,25	1,46	6,46	-0,21	-3,4 %	Viraston ulkopuolelle
Maaseutuvirasto	207,00	N / A	3,88	N / A	1,41	5,29			-
Maahanmuuttovirasto	278,00	10,67	9,70	0,97	2,05	11,75	-1,08	-10,1 %	Viraston sisällä
Arkistolaitos **	279,00	17,03	14,76	2,27	3,20	17,96	-0,93	-5,5 %	Viraston sisällä
Suomen Akatemia	454,00	20,50	17,50	3,00	3,78	21,28	-0,78	-3,8 %	Viraston sisällä
Oikeusministeriö*	9 794,00	229,31	156,64	72,67	129,00	285,64	-56,33	-24,6 %	Pääosin siirto OPK:hon, osa jäi ministeriöön
Yhteensä	11 170,00	284,73	209,42	79,19	142,23	351,65	-61,63	-21,6 %	
Yhteensä ilman UPI		283,76			11,90	348,38	-59,33	-20,9 %	
Yhteensä ilman UPI ja OM		54,45	50,84	7,49	14,56	62,74	-3,00	-5,5 %	

Taulukko 2 kertoo sen, ettei ainoassakaan virastossa ole tapahtunut työn tuottavuutta, kun tarkastellaan talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessia. Taulukon seitsemästä virastossa kuudesta on saavutettu henkilötyövuosisäästöjä palvelukeskuksen jälkeen vuoteen 2010 mennessä. Yhdessä virastossa, Ulkopoliittisessa instituutissa, henkilötyövuosien määrä on kasvanut. Syitä htv luvun kasvuun virastosta kerrotaan olevan viraston toiminnan laajeneminen ja organisaatiomuodon muutos säätiöstä valtion virastoksi. Säätiö UPI:n ajasta talous- ja henkilöstöhallinnon htv luku on kasvanut verrattaessa virasto UPI:n htv lukuun. Vaikka lähes kaikkien virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon htv luku on laskenut, niin talous- ja henkilöstöhallinnon kokonais htv luku on kaikissa virastoissa kasvanut. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelukeskuksessa virastojen asioita hoidetaan suuremmalla htv määrällä, kuin virastojen htv säästö on ollut. Joillakin virastoilla on ollut vaikeuksia löytää uusia tehtäviä poistuneiden tilalle. Näin ollen palvelukeskuksessa ei välttämättä kuluteta enemmän henkilötyövuosia samojen tehtävien hoitamiseen, kuin virastossa aikaisemmin.

Tuottavuudesta on laskettu tuottavuusprosentti, koska Kieku- ohjelman tavoitteena on ollut parantaa tuottavuutta palvelukeskusmallilla 15–20 %. Koska työn tuottavuutta ei ole talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessissa syntynyt on taulukon luku negatiivinen ja sitä voidaan kutsua tehottomuusluvuksi. Toisin sanoen voidaan sanoa, että talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessissa vuoteen 2010 mennessä valtionhallinnossa tehottomuus on lisääntynyt palvelukeskusmallin myötä, kun verrataan vuosiin 2005–2007. Kaikkien taulukon virastojen keskiarvoksi saadaan tehottomuusluku -21,6 %. Tästä luvusta on tehty vertailu siten, että ison OM:n ja UPI:n tulokset ovat poistettu luvusta, tällöin tehottomuusluku laskee ja on noin -5,5 %. Mielenkiintoista tässä on se, että aikaisemmin on ajateltu (haastattelut), että ison viraston hyödyt palvelukeskuksessa ovat suuremmat. Ilman tutkimuksen suurinta virastoa hyöty on kuitenkin selkeästi parempi pienemmillä virastoilla. Toisaalta tutkimuksen toiseksi suurimmalla virastolla Suomen Akatemiolla tehottomuusluku on tutkimuksen toiseksi pienin. Näin ollen suurella virastolla voi todellakin olla potentiaalia hyötyä palvelukeskusmallista enemmän.

Tutkimuksen pienin virasto UPI omaa ylivoimaisesti huonoimman tehottomuusluvun -237,1 %, tämä johtuu siitä, että UPI on ainoa virasto jossa htv luku talous- ja henkilöstöhallinnossa on kasvanut vertailun aikana. UPI:n toiminta on tarkkailun aikana kasvanut ja ylimääräinen henkilö on palkattu toiminnan laajenemisen ja organisaatiomuodon muutoksen vuoksi. Näin ollen UPI:n luku ei ole suoranaisesti vertailukelpoinen muiden virastojen kanssa. Myös

Maahanmuuttoviraston kohdalla taulukko ei täysin paljasta todellista tilannetta. Migrin toiminta on laajentunut runsaasti vuosien 2005–2010 aikana, jolloin virasto on aloittanut palvelukeskusasiakkuutta. Migristä kerrotaan, että tositteiden määrä on kasvanut runsaasti, samanaikaisesti virasto on onnistunut vähentämään yhden henkilötyövuoden talous- ja henkilöstöhallinnossa.

Taulukkoon on kerätty myös tieto siitä mitä mahdollisille henkilötyövuosisäästöille virastoissa on tapahtunut: ovatko henkilöt siirretty talon sisällä toisiin tehtäviin vai ovatko henkilöt siirtyneet viraston ulkopuolelle? Mikäli henkilötyövuosisäästöt on saavutettu siten, että henkilöt ovat siirtyneet talon ulkopuolelle, niin todellista koko viraston tasoista tuottavuutta on syntynyt. Mikäli taas henkilötyövuosien säästöt ovat syntyneet siten, että henkilöitä on siirretty talon sisällä voi tilanne olla sen kaltainen, että henkilöille ei ole löydetty korvaavia tehtäviä. Tällöin voi olla, että henkilöt on siirretty talon sisällä muihin yksiköihin, mutta tehtäviä on vaikea kuitenkaan löytää. Tällöin talous- ja henkilöstöhallinnossa saavutetut henkilötyövuosisäästöt ovat virastossa tehotonta työvoimaa jossakin muussa yksikössä. Suoraa johtopäätöstä ei voida kuitenkaan tehdä, esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa on ollut jatkuva tarve ns. substanssihenkilöstölle ja viraston henkilötyövuosisäästö on siirretty substanssitehtäviin. OM:n osalta lukumäärää on vaikea sanoa, mutta muutaman henkilön osalta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosissa ei näy näiden henkilöiden henkilötyövuosia.

Laskettaessa kuinka monta prosenttia kaikkiaan on siirtynyt viraston sisällä uusiin tehtäviin, saadaan luvuksi 83 %. Luku on laskettu siten, että Maahanmuuttoviraston, Arkistolaitoksen ja Suomen Akatemian henkilötyövuosisäästöjä on verrattu virastoissa kokonaisuudessaan saatuihin henkilötyövuosisäästöihin, tällöin mukaan on otettu myös VRK:n htv säästöt. Vain VRK:n htv säästöt ovat siirtyneet viraston ulkopuolelle. Näiden 83 % osalta on epäselvää miten hyvin uusien tehtävien omaksuminen on onnistunut. Suomen Akatemiassa säästyneet kolme htv:tä ovat siirtyneet tekemään Kieku- tietojärjestelmän pilotointiin liittyviä valmisteluja. Maahanmuuttoviraston säästöt ovat siirretty viraston sisällä onnistuneesti substanssitehtävien hoitamiseen. Muiden osalta on vaikea sanoa, mitä säästetyille henkilötyövuosille on tapahtunut. Arkistolaitoksessa säästöt ovat syntyneet maakunta arkistoissa ja näiden osalta on epäselvää miten uusia tehtäviä on tullut poistuneiden tilalle. Seuraavaksi luku laskettiin siis uudelleen siten, että Arkistolaitoksen henkilötyövuosisäästöjen osuutta verrattiin henkilötyövuosisäästöihin kokonaisuudessaan.

Näin saatiin prosenttiluku 30 % joka antaa viitteitä siitä, mikä on todellisuudessa sellaisten säästöjen osuus joiden kohtaloa ei tiedetä. Toisin sanoen tutkimuksen virastoista 30 % htv-säästöjen osalta on epävarmaa, onko siirtyneiden tehtävien tilalle todellakin saatu uusia tehtäviä.

Toisaalta Suomen Akatemian osalta tilanne on poikkeuksellinen, koska virasto valmistele yhteisen Kieku- tietojärjestelmän käyttöönottoa ja säästyneet henkilötyövuodet ovat kohdennettu tähän. Mikäli lasketaan luku vielä kertaalleen siten, että Arkistolaitoksen ja Suomen Akatemian htv- säästöjä verrataan kokonaissäästöihin, saadaan prosentiksi 70 %. Tämä luku kertoo luultavasti kaikkein parhaiten sen osuuden htv- säästöistä mikä siirtyy viraston sisällä uusiin tehtäviin, mutta uusien tehtävien omaksumista on vaikea todentaa. Tulevaisuudessa virastojen täytyy kuitenkin panostaa Kiekun käyttöönottoon, joten henkilöstöä tarvitaan myös tätä tehtävää varten.

#### **7.4 Analyysi**

Virastot kritisoivat palvelukeskusta toimimattomista prosesseista ja virheiden suurista määristä. Palvelukeskukseen kohdistetaan runsaasti kritiikkiä, mutta tarkasteltaessa viraston omaa tilannetta, ei kritiikille välttämättä löydetä sijaakaan. Kolmessa tutkimuksen virastoista esiintyi tilanne, jossa virasto kritisoi oman prosessinsa tuottavuutta, Väestörekisterikeskuksessa, oikeusministeriössä sekä Suomen Akatemiassa kaikille talous- ja henkilöstöhallinnon työntekijöille ei ole löydetty korvaavia tehtäviä siirtyneiden tilalle. Kyseiset virastot näkevät tehostamiseen potentiaalin ja eläköitymistä aiotaan hyödyntää tulevaisuudessa tämän ongelman osalta. Suomen Akatemian ja Väestörekisterikeskuksen kohdalla voidaan todeta, että palvelukeskus olisi tuonut tuottavuutta, mikäli virastot olisivat saavuttaneet sellaisen henkilötyövuosisäästön, kun he näkevät mahdolliseksi. Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksesta arvioidaan todellinen tehostamispotentiaali 1,25 htv:n sijaan jopa 2,5 htv:n suuruiseksi. Tällöin VRK olisi saavuttanut todellista työn tuottavuutta.

Viraston osuudesta voidaan todeta, etteivät virastot välttämättä tunnista tehostamispotentiaalia. On päivänselvää, että mikäli tehtäviä siirtyy palvelukeskukseen, niin virastossa tapahtuvat tehtävät vähenevät ja näin tuottavuuspotentiaalia syntyy. Uusia tehtäviä vanhojen tilalle voi olla vaikea löytää sen takia, ettei kenties siirrettävien tehtävien tilalle löydy vastaavan tasoisia tehtäviä. Rutiinitehtävien korvaaminen haastavammilla tehtävillä voi



olla vaikeaa asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Myös kirjallisuus tukee väitettä, että rutiinitehtävien korvaaminen haastavammilla tehtävillä voi olla haasteellista (Partanen 2005). Näin ollen virastoissa saattaa vallita tilanne, jossa tarkistuksia ja työvaiheita tehdään turhaan, koska palvelukeskuksen laatua epäillään. Näin ollen virastoissa ei välttämättä ole tehty kaikkia toimenpiteitä toiminnan tehostamiseksi ja analyttisemmän työotteen omaksumiseksi. Syynä tähän voi olla palvelukeskushankkeen toteuttaminen, palvelukeskushanketta on tehty yhdessä, mutta virastoille on jäänyt ehkä epäselväksi heidän osuutensa. Useissa haastatteluissa esiintyy se, että virastot kokevat tilanteen epäselväksi, mikä on viraston vastuu ja mikä on palvelukeskuksen vastuu. Palvelukeskushankkeen valmisteluissa olisi tullut paremmin ottaa huomioon virastonäkökulma toimintojen uudelleen organisoimisessa.

Palvelukeskusmalli ei ole tuonut työn tuottavuutta mikäli verrataan virastoissa saavutettuja henkilötyövuosien säästöjä palvelukeskuksen käyttämiin henkilötyövuosiin. Työn tuottavuutta syntyy, mikäli sama tehtävä hoidetaan pienemmällä panoksella, kuin aikaisemmin. Taulukko 2 osoittaa, että nykytilanteessa työtä ei tehdä pienemmällä panoksella vaan päinvastoin virastossa ja palvelukeskuksessa käytetään yhteensä enemmän työtä talous- ja henkilöstöhallinnon hoitamiseen, kuin virastossa aikaisemmin. Tulevaisuudessa palvelukeskuksen tulostavoitteiden mukaan henkilöstön on laskettava 2010–2013 vuosien aikana yhteensä 80 henkilöllä (Palvelukeskuksen tulostavoiteasiakirja 2010). Näin ollen palvelukeskuksen toiminta on ainakin suunniteltu tehostuvan tulevaisuudessa. Mikäli virastot onnistuvat hyödyntämään eläköitymistä ja henkilötyövuodet saadaan kääntymään laskuun ja toisaalta palvelukeskuksen henkilötyövuosisäästöt onnistuvat, niin tulevaisuudessa palvelukeskusmalli saattaa hyvinkin saavuttaa sille asetetut tuottavuustavoitteet. Näin ollen on realistista ajatella, että vuoden 2013 tilanteessa tuottavuutta olisi mahdollista saavuttaa enemmän, kuin nyt. Olisi mielenkiintoista toteuttaa vastaavanlainen tutkimus vuoden 2013 tilanteesta, jolloin Palvelukeskuksen henkilötyövuosien säästöt on saavutettu ja virastoilla olisi ollut enemmän aikaa tehtävien uudelleen organisointiin. Toisaalta uuden Kiekjärjestelmän käyttöönotto tapahtuu vuoteen 2014 mennessä, joten tuottavuutta olisi mielenkiintoista tutkia uudelleen myös esimerkiksi vuonna 2019, jolloin järjestelmä on ollut käytössä jo jonkin aikaa. Vuonna 2019 tuottavuutta olisi tullut syntyä runsaastikin, ehkä jopa 40 %, kun lasketaan työn tuottavuutta.

Tuottavuutta ei voi kuitenkaan tarkastella pelkästään henkilötyövuosien säästämisen kannalta. Mikäli virastossa pystytään panostamaan asiantuntevampaan työhön tai laatu parantuu, on

tuottavuus kasvanut. Tällaisista toimenpiteistä ei pysty suoralta kädeltä kuitenkaan laskemaan tuottavuusprosenttia. Tulevaisuudessa tuottavuutta ja palvelukeskushankkeen onnistumista tulisikin tarkastella henkilötyövuosien lukumäärän lisäksi myös laadun ja asiantuntemuksen lisääntymisen puitteissa. Eduskunta (2006), sekä PWHC (2008) ovat kritisoineet tuottavuusohjelmaa nimenomaan siitä, että siinä keskitytään vain henkilötyövuosien vähennyksiin. Palvelukeskusmallin osalta voidaan todeta, että on erinomaisen tärkeää paneutua henkilötyövuosien vähentämisen tarkkailuun. Tuottavuutta tulisi seurata myös prosessien, laadun, tietotekniikan hyödyntämisen ja hinnoittelun näkökulmasta. PWHC:n (2008) tekemä väliarviointi tuottavuusohjelmasta antaa ehdotuksia tuottavuusohjelman parantamiselle. Väliarvioinnissa kiinnitetään huomiota konserniohjaukseen: konserniohjausfunktion tulisi olla selkeämpi. Myös talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisprosessin tuottavuuden kannalta olisi erityisen tärkeää, että virastojen osuutta tuottavuudesta seurattaisiin tarkemmalla tasolla. Esimerkiksi virastojen tulostavoitteisiin voisi sopia tavoitteita liittyen talous- ja henkilöstöhallinnon tehokkaammasta prosessista.

Virastot esittävät myös kritiikkiä tehtävien päällekkäisyydestä, toisin sanoen tuplatyötä tehdään jonkin verran. Virastot täydentävät erilaisia lomakkeita, joiden tiedot palvelukeskuksessa tallennetaan järjestelmään, näin tehtävä on tehty kahteen kertaan. Palvelukeskuksessa tunnistetaan myös haasteita nykyisessä tietojärjestelmäviidakkossa, yhteiseltä Kieku- tietojärjestelmältä odotetaan paljon ja sen toivotaan antavan vastaus kankeiden prosessien parantamiseksi. Kritiikkiä esitetään myös siitä, ettei palvelukeskus hoida tehtäviä kokonaisvaltaisesti. Virhetilanteissa palvelukeskuksesta käännytään viraston puoleen. Palvelukeskuksen henkilöstön asiantuntemusta on turha kiistää, mutta haastavaa on se, ettei palvelukeskuksessa tunneta kuin oma osa-alue, kokonaiskuva virastosta puuttuu. Partanen (2005) viittaa samaan asiaan, hänen mielestään palvelukeskuksessa tulisi panostaa enemmän asiakasorganisaation liiketoiminnan tuntemiseen. Toisaalta viraston vastuulla on oikeellisen tiedon toimittaminen palvelukeskukseen.

Tehtävien päällekkäisyys ja virheiden selvittely ei ole pelkästään palvelukeskuksen toimimattomien prosessien syy. Virastoista kerrotaan että he tekevät ylimääräisiä kirjanpidon tarkistuksia. Tarkistuksia tehdään johtuen epäluottamuksesta palvelukeskusta kohtaan: virastot epäilevät palvelukeskusta virheistä. Virastolla onkin kirjanpidon oikeellisuusvastuu, joten sen tulee tarkastaa kirjanpitoaan. Kuitenkin palvelukeskuksesta koetaan, että virastot saattavat tehdä tarkistuksia aivan turhaankin. Virastoilla, kuten palvelukeskuksella on

varmasti parantamisen varaa prosesseissa. Virastojen ja palvelukeskuksen olisi yhdessä kehitettävä prosesseja siten, että päällekkäisyyksistä päästäisiin eroon. Virastojen esimiesten ja johdon olisi sitouduttava palvelukeskusmalliin, jotta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstö pystyisi paremmin hyväksymään palvelukeskuksen. Nykytilanteessa on tärkeää, että virastot ryhtyisivät toimenpiteisiin mahdollisten kehittämismahdollisuuksien kartoittamiseksi ja toimeenpanemiseksi. Toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla päällekkäisen työn poistaminen ja esimerkiksi eläköitymisen parempi hyödyntäminen. Toimenpiteiden toimeenpaneminen vaatii virastoilta aktiivista johtamista ja seuranta.

Ulkoministeriön talousjohtaja Risto Hakoila esitti valtion taloushallintopäivässä (Finlandia talo 2.11.2010, HAUS) ulkoasiainhallinnon (UH) onnistunutta palvelukeskushanketta. UH on onnistunut sille asetetuissa tavoitteissa säästää henkilötyövuosia talous- ja henkilöstöhallinnossa palvelukeskusasiakkuuden myötä. Hallinnonalan säästötavoitteet ovat erittäin merkittävät koko valtion tasolla, sillä henkilötyövuosia on säästetty yhteensä 50. Onnistuminen on ollut mahdollista muun muassa siksi, että virastoissa ei ole keskitytty tuplatyön tekemiseen ja virheiden selvittelyyn. Tietenkin on selvää, että UH:ssa virheitä selvitetään, mutta niiden merkityksen mukaan. Tämän tutkimuksen virastojen osalta voi todeta, että virheiden selvittelyyn käytetään paljon aikaa. Virastojen tulisi kuitenkin miettiä sitä miten paljon työaikaa kannattaa kuluttaa pienen ja lopputuloksen kannalta merkityksettömän virheen selvittelyyn. UH:ssa säästöjen onnistuminen on tuonut myös ikäviä vaikutuksia: henkilöstön jaksaminen on koetuksella. Muutostilanteessa tulisi miettiä erityisesti henkilöstön jaksamista.

Kakadabse & Kakadabse (2000, 716) korostavat liiketoiminnan ymmärtämisen tärkeyttä. Heidän mielestään organisaation ei tulisi ulkoistaa toimintojaan, mikäli ymmärrys omasta toiminnasta ja prosesseista ei ole tarpeeksi hyvällä tasolla. Suomen Akatemiassa ylin johto on vastustanut kiivaasti palvelukeskushanketta, tämä on saattanut johtaa tilanteeseen, jossa tehtävien siirtoa palvelukeskukseen ei ole välttämättä valmisteltu tarpeeksi. Muutosvastaisuuden ylläpitäminen on saattanut siirtää huomiota pois itse muutosprosessista ja sen onnistuneesta läpiviemisestä. Strömmer (1999) painottaa esimiestyön korostumista muutostilanteissa, hänen mukaansa esimiesten tulee olla ryhmiensä tukihenkilöitä ja suunnan näyttäjiä. Mikäli ylin johto vastustaa muutosta, on organisaation muiden jäsenten vaikea sopeutua muutostilanteeseen.

Virastot ovat esittäneet haastatteluissa kritiikkiä siitä, että palvelukeskuksen aiheuttamat kustannukset virastoille ovat liian suuret. Laskettaessa vuoden 2009 tilinpäätöstiedoista jakamalla henkilöstökulut koko valtion henkilötövuosilla saadaan yhden henkilötövuoden kustannukseksi noin 50 000 euroa. Virastot kokevat, että palvelukeskus laskuttaa virastoilta liikaa. Useassa virastossa koetaan, että työ tulisi halvemmaksi virastossa tehtynä, kuin palvelukeskuksessa. Kritiikki perustuu siihen, että virastot kokevat, että palvelukeskus veloittaa yhdestä henkilötövuodesta enemmän kuin 50 000 euroa, joka on laskennallisesti yhden htv:n kustannus virastossa. Näin suoraan johtopäätöstä ei voida kuitenkaan vetää, koska palvelukeskuksen laskuttamassa kustannuksessa on mukana henkilöstökustannusten lisäksi myös esimies-, tietotekniikka-, vuokra- ja muut kustannukset. Toisaalta viraston on helppo tehdä vertailua suoraan henkilöstökustannuksiin, sillä virasto pystyy harvoin laskemaan vuokra- ja esimieskustannuksiaan sitä tahtia, kun henkilötövuosia säästetään. Toisaalta pitkällä ajalla myös vuokra- ja esimieskustannuksia tulisi pystyä laskemaan, kun htv säästöjä saavutetaan. Suuremman viraston on helpompi realisoida tällaisten kustannusten säästö. Tässä tutkimuksessa mukana ollut OM on varmasti pystynyt laskemaan myös kyseisten kustannusten tasoa. Näin ollen voidaan olettaa, että suuremman viraston hyöty palvelukeskuksesta on suurempi, kuin pienemmällä virastolla.

Henkilötövuosia pitäisi pystyä virastoissa säästämään runsaasti enemmän, kuin palvelukeskuksessa kulutetaan tehtävien tekemiseen. Vain silloin kustannukset olisivat pienemmät, kuin mikäli työ tehtäisiin edelleen virastossa. Virastot ovat kritisoineet palvelukeskuksen hintoja ja sitä, etteivät he voi kilpailuttaa palvelua, mikäli eivät ole siihen tyytyväisiä. Virastojen on pakko ostaa palvelut palvelukeskukselta, he eivät voi päättää palvelun tarjoajaa tai kovinkaan pitkälle edes palvelusopimuksen sisältöä. Toisaalta aikaisemminkin esiin tullut valtionhallinnon haaste kustannustason laskemiseen esiintyy myös hinnoittelussa. Mikäli valtionhallinnon palvelukeskus voitaisiin ulkoistaa halvemmän työn maihin ulkomaille, kustannukset laskisivat runsaastikin. Myös palvelukeskuksen organisaatiomuodon muuttaminen yritykseksi saattaisi vaikuttaa hinnoitteluun alentavasti.

Palvelukeskuksen tavoitteisiin kuuluu, että sen veloittama hinta on kilpailukykyinen verrattaessa yksityisen sektorin vastaaviin palveluihin. Palvelukeskuksen on kuitenkin mahdotonta pysyä mukana hintakilpailussa, koska valtionhallinnossa henkilöstön lomat ovat pidemmät, kuin yksityisellä sektorilla. Valtiolla tehdään myös lyhyempää työpäivää. Nämä seikat vaikeuttavat Valtionhallinnon Palkeet palvelukeskuksen kykyyn kilpailla hinnassa

yksityistä sektoria vastaan. Palvelukeskuksen on noudatettava valtionhallinnon henkilöstöpolitiikkaa, joten irtisanomisiin ei voida tukeutua haastavissakaan tilanteissa. Julkisen sektorin kyvyttömyys ulkoistaa palveluita edullisemmän työvoiman maihin näkyy myös hinnassa. Palvelukeskuksen veloittamaa hintaa virastoilta on kuitenkin tärkeä verrata yksityisen sektorin hintoihin. Tässä tutkimuksessa ei ole lähdetty laajemmin selvittämään yksityisen sektorin hintatasoa, koska pääasiallisena tavoitteena on selvittää työn tuottavuutta.

Vaikka tutkimustulokset johtavat siihen, ettei palvelukeskusmalli nykyisellään ole tuonut tuottavuutta valtion talous- ja henkilöstöhallintoon, niin se ei suoranaisesti tarkoita, ettei mallissa olisi mahdollisuus tuottavaan toimintaan. Mikäli palvelukeskus pysyy sille asetetuissa tavoitteissa säästää henkilötyövuosia tulevaisuudessa, on palvelukeskuksella mahdollisuus parantaa tuottavuutta. Toisaalta myös tuleva yhteinen tietojärjestelmä on osa tulevaisuuden tuottavuuspotentiaalia, mutta sen tuottavuus on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Toisin sanoen tuottavuutta pitäisi syntyä ilman yhteistä järjestelmääkin. Tuottavuutta syntyisi enemmän, mikäli virastot ja palvelukeskus toimisivat molemmat tehokkaammin omalla suunnallaan. Tutkimuksen puitteissa voidaan todeta, että tähän on olemassa mahdollisuudet. Virastojen tulisi päästä eroon päällekkäisten tehtävien suorittamisesta, selvittää todelliset mahdollisuudet vähentää henkilötyövuosia ja edellisten lisäksi niiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin näiden asioiden osalta. Palvelukeskuksen tulisi kehittää prosesseja ja pysyä suunnitelluissa henkilötyövuosien vähennyksissä.

Palvelukeskusmalli ei siis itsessään ole tuottamaton, sen toteutus ei vain ole onnistunut. Syitä tähän voi olla monia, esimerkiksi Kiekun tavoitteet saattavat olla liian kaavamaisia, jolloin toteutus on ollut vaikea tehdä käytännön tasolla. Toisaalta tuottavuustavoitteet on saatettu laittaa liian lyhyelle aikavälille. Kyseessä voi olla myös se, että suunnitelmat on tehty liian kaukana virastoista, jolloin virastoissa ei osata tulkita tavoitteita tarpeeksi. Tuottavuuspotentiaali on siis olemassa, tuottavuutta tulisi jatkossa seurata ja mitata. Mikäli tavoitteita ei mitata tai niissä onnistumista ei mitenkään seurata, on tavoitteita tällöin turha asettaa tai tuottavuutta on turha odottaa. Myös Tulosoikeuden käsikirjassa (2005) painotetaan mittaamisen tärkeyttä.

## 8 Yhteenveto ja Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää miten hyvin valtionhallinnon palvelukeskuksen tuottavuustavoitteissa on onnistuttu, onko tuottavuutta saavutettu? Ongelmaa lähdettiin selvittämään kahdesta suunnasta, ensinnäkin palvelukeskuksen toiminnan tulee olla tehokasta, jotta tuottavuutta voi syntyä. Toisaalta viraston on organisoitava talous- ja henkilöstöhallinto uudelleen palvelukeskuksen myötä. Alun johdannossa kysyttiin, että onko palvelukeskus onnistunut tehostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamista valtionhallinnossa? Vastaus tähän kysymykseen tämän tutkimuksen valossa on, että näin ei ole tapahtunut, ainakaan työn tuottavuuden osalta. Tutkimuksen alussa esitettiin myös seuraava kysymys: ovatko virastot onnistuneet uudelleen organisoimaan talous- ja henkilöstöhallintoaan tehtävien siirryttyä palvelukeskukseen ja siten tehostamaan talous- ja henkilöstöhallintoaan? Vastaus edelliseen on tämän tutkimuksen puitteissa, että kyllä ja ei. Osa virastoista on saavuttanut henkilötyövuosisäästöjä, mutta kaikki tavoitteet eivät ole kuitenkaan realisoituneet.

Palvelukeskuksen osalta voidaan todeta, että prosessien uudistamista on tehty, hinnoittelua on kehitetty ja laatua on parannettu. Tilanne ei kuitenkaan ole aivan niin hyvä, kuin se voisi olla: prosessien tulisi olla yhtenäisemmät ja tehokkaammat, laadun tulisi saavuttaa tasainen tilanne. Laadun osalta voidaan ajatella, että tilanne on sana sanaa vastaan: palvelukeskuksessa koetaan, että laatu on parantunut, virastot ovat erimieltä. Virastojen näkemys laadun tilanteesta voi olla osaltaan myös muutosvastarintaa. Laatua ajatellessa tuntuu selkeältä ajatella, että palvelukeskuksella on ainakin potentiaalia parantaa sitä: esimerkiksi automaattitiliöinnit, asiantuntemuksen kasvu tietyillä osa- alueilla ja yhtenäiset työskentelytavat. Laadun osalta virastoissa olisi tärkeä muistaa virheiden merkityksellisyys. Pienten ja merkityksettömien virheiden selvittämiseen ei tulisi kuluttaa runsaasti työaikaa. Tarkoitus ei ole sanoa, ettei virheitä tulisi selvittää ja korjata, mutta niihin ei tulisi kuluttaa liikaa aikaa.

Palvelukeskuksen asiantuntemuksesta voidaan olla myös monta mieltä: virastot kritisoivat palvelukeskuksen asiantuntemuksen tasoa, kun taas palvelukeskuksessa koetaan, että palvelukeskuksessa asiantuntemus kasvaa. Tuntuu selkeältä, että mikäli henkilö keskittyy vain ja ainoastaan johonkin osa- alueeseen, vaikkapa ostolaskuihin, niin tällaisen henkilön asiantuntemus kasvaa. Tilannetta voidaan verrata aikaisempaan, jossa ostolaskujen

hoitaminen oli vain osa henkilön työnkuvaa. Ajan kuluessa palvelukeskuksen henkilöstön osaaminen paranee ja palvelukeskuksen asiantuntemuksen taso kasvaa.

Prosessien kehittämisen ja laadun parantamisen ohella tietotekniikan parempi hyödyntäminen on osa palvelukeskuksen tuottavuuspotentiaalia. Tietotekniikan hyödyntäminen ei välttämättä ole vielä parhaalla tasolla. Palvelukeskuksen tuottavuuspotentiaali tulee kasvamaan yhtenäisen järjestelmän myötä, mikäli järjestelmä vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Järjestelmän tulisi lisätä sähköisyyttä, itsepalvelua sekä sen tulisi poistaa päällekkäisyyttä. Jatkotutkimuksen osalta olisi mielenkiintoista selvittää miten yhteinen järjestelmä vastaa sille asetettuihin haasteisiin ja tavoitteisiin. Voidaan siis sanoa, että palvelukeskuksessa tapahtuvaa tehostumista on vaikea nähdä ennen yhtenäistä järjestelmää joka mahdollistaa todellisten yhtenäisten prosessien kehittämisen. Toisaalta, mikäli palvelukeskukselle asetetut tavoitteet henkilötövuosien laskusta toteutuvat, myös tuottavuus kasvaa.

Palvelukeskuksen hinnoittelu vaatii vielä hiomista. Palvelukeskuksen tavoitteisiin on asetettu, että se pystyisi kilpailemaan hinnassa yksityistä sektoria vastaan. Valtionhallinnon palvelukeskuksen on mahdoton saada hintaansa yksityisen sektorin tasolle, sillä valtionhallinnossa esimerkiksi lomat ovat pidemmät ja työaika on lyhyempi. Hintaa tulee kuitenkin verrata yksityisen sektorin hintoihin ja vertailua tulisikin tehdä. Virastot eivät voi myöskään kilpailuttaa palvelukeskuksen tarjoamia palveluja. Valtionhallinnossa on tehty päätös, että valtionhallinnon oma palvelukeskus tarjoaa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut. Palvelukeskuksen organisaatiomuodon muutos liikelaitokseksi tai osakeyhtiöksi mahdollistaisi todellisen kilpailun, virastot voisivat kilpailuttaa palvelun. Tässä kohtaa on kuitenkin huomioitava, että monet virastoista ei ostaisi palvelua viraston ulkopuolelta, jos ei olisi pakko. Mikäli tavoitteena on keskittää toimintoja ja saavuttaa sitä kautta tuottavuutta, niin virastot eivät voi itse päättää jatkossakaan palvelun ulkoistamisesta. Päätöksen on oltava valtionhallinnon tasolla yhteinen. Palvelukeskusmallia tulisi kuitenkin kehittää ennen kuin se tuo odotettuja hyötyjä. Palvelukeskusmallilla on potentiaalia tuoda tuottavuutta enemmän, kuin tämänhetkisessä tilanteessa on toteutunut.

Virastojen osuudesta voidaan vetää johtopäätös, että virastojen talous- ja henkilöstöhallinnossa on tapahtunut henkilötövuosien laskua. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että kokonaisprosessia tarkasteltaessa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitamiseen kulutetaan enemmän henkilötövuosia palvelukeskusmallissa, kuin aikaisemmin. Virastot

ovat onnistuneet uudistamaan talous- ja henkilöstöhallintoaan, mutta eivät tarpeeksi. Virastoilla on ollut vaikeuksia löytää siirtyneiden tehtävien tilalle uusia tehtäviä, joten tehostumista viraston päässä olisi voinut tulla enemmänkin. Mikäli esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen kohdalla tuottavuutta olisi saavutettu haastatteluissa esiintynyt mahdollinen tuottavuuspotentiaali 2,5 henkilötyövuotta, olisi VRK:n osalta työn tuottavuus kasvanut. VRK:n, SA:n ja OM:n tilanne antaa näkemystä siitä, että virastojen on mahdollista tehostaa toimintaansa jopa enemmän kuin tähän mennessä on tapahtunut. Kaikkien virastojen osalta ei noussut esiin, että henkilötyövuosisäästöille olisi ollut suurempi potentiaali. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei virastolla olisi potentiaalia entistä tehokkaampaan toimintaan. Myös muissa virastoissa, kuin VRK:ssa, SA:ssa ja OM:ssä saattaa olla potentiaalia tehostaa toimintaa entisestään. Tutkimuksen perusteella on realistista miettiä, että valtion talous- ja henkilöstöhallinto saattaa olla yliresursoitu. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kritisoida tai syyttää virastoja tai palvelukeskusta tehottomasta toiminnasta, vaan tarkoitus on tuoda esiin palvelukeskusmallin nykytilanne. Tutkimus on siten hyödyllinen kaikille osapuolille, sillä se kertoo tämän hetkisen palvelukeskusmallin tuottavuustilanteen.

Palvelukeskukselle on asetettu tavoitteeksi, että sen henkilötyövuosien on käännyttävä tulevaisuudessa laskuun. Tulevaisuudessa on mahdollista saavuttaa työn tuottavuutta, mikäli palvelukeskus pystyy tehostamaan toimintaansa ja henkilötyövuodet saadaan kääntymään laskuun. Viraston osalta vaadittaisiin myös tehokkaampaa talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen organisoimista. Virastoissa onkin potentiaalia tehostaa toimintaansa ja laskea talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosia. Virastoille ei ole kuitenkaan asetettu vastaavia tavoitteita, kuin palvelukeskukselle. Tiukempi konserniohjaus virastojen suuntaan voisi olla vastaus tähän ongelmaan. Virastojen kohdalla on tärkeää seurata myös sitä mihin talous- ja henkilöstöhallinnossa laskeneet henkilötyövuodet häviävät. Mikäli henkilötyövuosia siirretään viraston sisällä siten, ettei viraston kokonaismäärä henkilötyövuosissa laske, ei tuottavuutta kokonaisuudessaan synny. Tämän tutkimuksen virastoissa noin 83 % virastojen henkilötyövuosi säästöistä tapahtui viraston itsensä sisällä.

Palvelukeskusmallin tuottavuuspotentiaali syntyy prosessien uudistamisesta, laadun paranemisesta ja tietotekniikan paremmasta hyödyntämisestä. Edellisten näkökulmien lisäksi tutkimuksessa on selvitetty työn tuottavuutta ja palvelukeskuksen hinnoittelua. Kaikkien näkökulmien osalta voidaan todeta, että palvelukeskuksella ja virastolla on vielä paljon tekemistä tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Mikään osa-alue ei tunnu selkeästi päässeen



tarpeeksi tehokkaihin toimintatapoihin ja käytäntöihin. Virastojen ja palvelukeskuksen, molempien tulisi kehittää toimintaansa, jotta tuottavuutta syntyisi tavoitteiden mukaan. Virastojen prosessien kehittäminen nousee tulevaisuudessa tuottavuuden tavoittelussa erityisen tärkeään asemaan. Tämän tutkimuksen osalta voidaan todeta, että virastojen prosessien uudistaminen on keskeistä tuottavuuden paranemisen kannalta. Virastojen tulisi tehostaa toimintaansa ja prosessejaan, jotta tuottavuutta syntyisi. Toki palvelukeskuksen on myös tärkeä kehittää prosessejaan, mutta virastojen rooli nousee tuottavuuden kannalta keskeiseksi. Mikäli virastoissa tehdään päällekkäistä työtä ja virheiden selvittelyyn kulutetaan runsaasti aikaa, on tuottavuutta mahdoton saavuttaa. Tuottavuutta ei synny, mikäli virastot eivät keskity toimintansa tehokkuuteen ja prosessien kehittämiseen.

Tuottavuuden syntyminen tulevaisuudessa olisi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe: Onnistuuko palvelukeskusmalli ja yhteinen tietojärjestelmä tuomaan tuottavuutta valtionhallintoon pidemmällä tähtäyksellä? Mielenkiintoista voisi olla selvittää myös sitä miten paljon henkilötyövuosisäästöjä olisi mahdollista virastoissa saavuttaa? Toisin sanoen, onko valtion virastoissa muitakin osa-alueita joissa tehtävänkuvaa on vaikea täyttää? Miten paljon tällaista esiintyy? Tuottavuus valtionhallinnossa on ajankohtainen aihe ja siitä puhutaan paljon, mutta miten kauan aikaa menee, että tuottavuuden tavoittelemiseksi tehdyt toimenpiteet maksavat itsensä takaisin? Tuottavuutta olisi järkevä kolmen vuoden päästä vuoden 2013 tilanteesta uudelleen, jolloin tavoitteet olisivat olleet mahdollista saavuttaa. Kieku- tietojärjestelmän mukaan tuleminen aiheuttaa myös vaikutuksia tuottavuudelle. Olisi mielenkiintoista toteuttaa tutkimus myös vuonna 2019, jolloin tuottavuutta Kieku-tietojärjestelmän kanssa olisi mahdollista tarkemmin selvittää.

Tässä tutkimuksessa on vain pieni otos valtion virastoja, tutkimuksessa on mukana yksi suuri virasto OM, jonka tutkimustulokset ovat yhteneväisiä muiden virastojen kanssa. Kuitenkin erilaisella otoksella tutkimustulokset olisivat saattaneet olla erilaiset. Tutkimusta varten tehdyt haastattelut ovat tuoneet esiin haastateltavan subjektiivisen näkemyksen. Tutkimuksen virastot koostuvat suurimmaksi osaksi entisen VKPK:n asiakkuuksista. Neljä tutkimuksen yhdeksästä virastosta ovat kyseisen palvelukeskuksen asiakkaita, nämä virastot ovat: Ulkopoliittinen instituutti, Maaseutuvirasto, Arkistolaitos ja Suomen Akatemia. Tämä saattaa vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin, sillä etukäteen on ollut tiedossa, että VKPK:n asiakkuuksissa on ollut eniten ongelmia.

# Lähdeluettelo

## Kirjallisuus

Aulin-Ahmavaara, 3/2009: Mistä koko kansantalouden työn tuottavuuden kasvu on tehty?, Kansantaloudellinen aikakauskirja

Bray Paul, April 1996: Shared services, Management accounting, London, (pp. 42-43)

Burns John & Scapens Robert W., 2000: Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. Management Accounting Research vol. 11 pg 3-25

Byrne Seán., & Pierce Bernard. 2007: Towards a More Comprehensive Understanding of the Roles of Management Accountants. European Accounting Eeview Vol. 16 no. 3 pg. 469-498

Cobb Ian, Helliär Christine, Innes John 1995: Management Accounting Change in a Bank. Management Accounting Research vol.6 issue 2 pg. 155-175

Dacin Tina M., Goodstein Jerry, Scott W. Richard, 2002: Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. Academy of Management Journal, feb vol- 45 issue 1 pg. 45-56

Davenport T.H & Short J.E. 1990:The New Industrial Engineering: Information Technology and process Redesign, Sloan Management Review vol 31 issue 4 Pg. 11-27

Granlund Markus & Lukka Kari, 1997: From Bean-Counters to Change Agents: The Finnish Management Accounting Culture in Transition. Liiketaloudellinen aikakauskirja vol. 3 pg. 213-255

Granlund Markus & Taipaleenmäki Jani, 3/1999: Taloushallinnon työkalujen tietotekninen toteuttaminen, Tilisanomat s.34-40

Gunn Robert W., Carberry Robert Frigo, Behrens Stephen, 1993: Shared services: Major companies are re-engineering their accounting functions, Management accounting USA, november pg.22-28

Hammer M., 1990: Reengineering Work: Don't automate, Obliterate, Harvard Business Review July-August Vol 68 issue 4, pg 104-112

Hautakangas Sami, Heikkinen Jani, a/2008: Tuottavuuskehitys julkisten palveluiden tuotannossa, Talous ja yhteiskunta 1/2008, s. 20–28

Hautakangas Sami, Heikkinen Jani, b/2008: Miten tuottavuuden kehitystä mitataan julkisissa palveluissa? Tieto & Trendit 8/2008

Hood Cristopher, 1991: Public Management for All Seasons. Public Administration, vol 69, pg. 3-19

Horton Sylvia, 2006: New public management: its impact on public servants' identity, International Journal of Public Sector Management vol. 19 number 6

Hyvönen Timo, 1999 : Organisaatiomuutos ja laskentajärjestelmä, tutkimus case- yrityksen laskentajärjestelmän muutosprosessista. Tampereen Yliopostopaino Oy

Innes, J, Mitchell F., 1990: The Process of Change in Management accounting: Some Field Study Evidence. Management Accounting Research vol.1 issue 1, pg. 3-19

Janssen Marjin, Joha Anton, 2006: Motives for establishing shared service centers in public administrations, International Journal of Information Management, pg. 102-115

Janssen Marjin, Joha Anton, Zuurmond Arre, 2009: Simulation and animation for adopting shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements, Government Information Quaterly pg .15-24

Järvenpää, Partanen, Tuomela, 2005: Moderni taloushallinto- Haasteet ja mahdollisuudet. Edita 3 painos

Kakadabse Nada, Kakadabse Andrew, 2000: Critical Review- outsourcing: A paradigm shift, Journal of Management Development, Bradford Vol 19 issue 8 pg. 670-728

Kasurinen Tommi, 2002: Exploring Management Accounting Change: The Case of Balanced Scorecard Implementation. Management Accounting Research vol. 13 issue 2 pg. 323-343

King Philip, Leong Pauline, Durrant Elaine, 1996: The road to implementing shared services centres, Management accounting, London, September pg. 32-33

Knight Melanie, Cullen Noel, 2010: Shared service centres, Financial Management, March pg. 32

Kotter John P., 1997: Muutos vaatii johtajuutta, Rastor, Helsinki

Kotter John P., 1995: Leading Change: Why transformation Efforts Fail. Harvard Business Review March- April pg. 59-67

Malmi Teemu, Seppälä Tomi, Rantanen Mika, 2001: The Practice of Management Accounting in Finland- A Change?, Liiketaloudellinen aikakausikirja vol. 4 pg. 480-501

Möttönen S., 2001: Virastosta tuli palvelukeskus: kunnallisen organisaation muutoskertomus, PS-kustannus

Nor-Aziah & Scapens, 2007: Corporatisation and accounting change The role of accounting and accountants in Malaysian public utility, Management Accounting Research vol 18 pg 209-247

Partanen Vesa, 4/2005: Taloushallinnon palvelujen tuottaminen palvelukeskusmallissa, Tilisanomat s.47-49

Partanen Vesa, 2001: Muuttuva johdon laskentatoimi ja organisatorinen oppiminen: Field tutkimus laskentahenkilöstön roolin muutoksen ja uusien laskentainnovaatioiden käyttöönoton seurauksista. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja

Partanen Vesa, 1997: Laskentatoimen muutos ja organisaatiokulttuuri, case: toimintolaskennan implementointi, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja

Schulman, D & Dunleavy J.R. & Harmer M.J & Lusk J.S, 1999: Shared services Adding Value to the Business Units. John Wiley & Sons, Yhdysvallat

Strömmer Riitta, 1999: Henkilöstöjohtaminen. Edita 1. painos

Tapper Jyri & Väänänen Irma, 2009: Työhyvinvointi- ja tuottavuustavoitteiden yhdistäminen valtionhallinnossa. Talous & Yhteiskunta vol. 4 s. 46-52

Tarkka Helena 1/2010: Julkisen hallinnon tuottavuus ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus, Kansantaloudellinen aikakirja s. 44-50

Tarkka Helena, 4/2005: Hyvinvointipalvelujen rahoitus kehityspäätöksen taustalla, Valtiotyönantaja s. 4-5 saatavilla:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/06\\_valtion\\_tyomarkkinalaitos/07\\_valtiotyönantaja\\_lehti/vtml4\\_lehti\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/07_valtiotyönantaja_lehti/vtml4_lehti_netti.pdf)

Torppa Pasi, Wallin Jukka, 1996: Toimintolaskenta kehittämisen tukena 2 uudistettu painos, Valtiokonttori, Helsinki: Edita

Tuomela Tero-Seppo & Partanen Vesa 2001: In search of Strategic Contribution and Operative Effectiveness: Developing Competencies within the Finance Function. Liiketaloudellinen Aikakausikirja vol. 4, 502-538

Ulrich Dave & Smallwood Norm, 2002: Shared Services, Executive Excellence, December

Vaivio Juhani, & Kokko Terhi, 2006: Counting Big: Re-examining the Concept of the Bean Counter Controller, Liiketaloudellinen Aikakausikirja 1/06, 49-74.

Webster & Harding, 2001: Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience, The Australian Economic Review vol 34 no. 2 pp. 231-242

## **Tutkimukset**

Dove Cathy S. 2004: partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Education, University of Pennsylvania, The Shared Service Center: A Model for University Efficiency?

Malja Susanna, Laskentatoimen Pro Gradu HSE 2003, t9122, taloushallinnon muutosprosessi, case Metsäliitto osuuskunta

Savolainen Saija, Laskentatoimen Pro Gradu, HSE 2004, t9544: Talousjohdon uudet roolit ja kompetenssit

## **Asetukset, ohjeet ja lainsäädäntö**

Alueellistamisen käsikirja 2008, Valtiovarainministeriö

Kirjanpidon käsikirja 2010, Valtiokonttori, saatavilla:

<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/default.aspx?nodeid=17279&contentlan=1>

Laki valtion talousarviolaista 13.5.1988/423

Maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laatiminen, Valtiokonttorin määräys 364/03/2005

Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004

Toimintakertomusohje 2009, Valtiokonttori, saatavilla:

<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/download.aspx?ID=79329&GUID={7A960B44-F4E9-446F-B1EB-2DFB39F01CB2}>

Tulosohjauksen käsikirja 2005, Valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta 2.4.2009/229

Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta periaatepolitiikasta VM 162/00/93

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010, valtiovarainministeriö

## **Muut**

Deloitte 2007, Markku Harrinvirta: Tuottavuuden parantaminen julkisessa hallinnossa: itsearvioinnilla organisaatioiden kokonaisvaltaiseen kehittämiseen

Hakoila Risto 2010, esitys Finlandiatalo 2.11.2010 HAUS, Taloushallintopäivässä:

Case Ulkoasiainministeriö: Onnistunut siirtyminen palvelukeskusasiakkaaksi mahdollisti säästötavoitteiden toteutumisen – miten se tehtiin, mitä se edellytti?

Kieku-ohjelman loppuraportti 2009, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, toimintatapojen, rakenteiden sekä välineiden kehittäminen,

Kustannus- hyöty kehikko 2010, Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän osaraportti, Valtiovarainministeriö

Myhrman, Rolf, Alila, Antti, Heikkinen, Jani, Laine, Susanna, 2008: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamisen hanke: Loppuraportti 2008, Sosiaali ja terveysministeriö

Tuomas Pöysti 11/2009: Osin yksityistetty palvelukeskus ja uusi resurssi johtaminen ovat valtion taloushallinnon tulevaisuutta, Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puhe valtion taloushallinnon teemapäivässä

Tuottavuusohjelman väliraportti 2008, PriceWaterHouseCoopers Saatavilla:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20080516Tuotta/Tuottavuusohjelman\\_vaeliarviointi\\_loppuraportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080516Tuotta/Tuottavuusohjelman_vaeliarviointi_loppuraportti.pdf)

Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen 2010, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, yhdistämis- ja kehittämissuunnitelma, Valtiovarainministeriö 2009

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti 2007

Valtiovarainministeriön Finanssineuvos Heikki Jousitien esitys: Tulosohjaus Suomen valtionhallinnossa, Säädytalo 2.5.2007 saatavilla:  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/Tulosohjaus\\_valtionhallinnossa\\_Joustie\\_2007.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Tulosohjaus_valtionhallinnossa_Joustie_2007.pdf)

## **Internet**

www.upi-fiia.fi 28.7.2010

<http://www.upi-fiia.fi/fi/info/>

[http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI\\_Toimintakertomus\\_2007.pdf](http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI_Toimintakertomus_2007.pdf)

[http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI\\_toimintakertomus\\_2008.pdf](http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI_toimintakertomus_2008.pdf)

[http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI\\_toimintakertomus\\_2009.pdf](http://www.upi-fiia.fi/assets/UPI_toimintakertomus_2009.pdf)

www.stat.fi 29.7.2010

<http://www.stat.fi/meta/kas/henkilotyovuosi.html>

[http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt\\_06\\_06\\_palvelut\\_m-ongelma.html](http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt_06_06_palvelut_m-ongelma.html) 18.8.2010

[http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt\\_06\\_06\\_palvelut\\_m-ongelma.html](http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt_06_06_palvelut_m-ongelma.html) 18.8.2010

www.vaestorekisterikeskus.fi 29.7.2010

<http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/home.nsf/www/tietoa>

www.mavi.fi 2.8.2010

<http://www.mavi.fi/fi/index/tietoavirastosta.html>

www.oikeus.fi 2.8.2010

<http://www.oikeus.fi/4323.htm>

<http://www.oikeus.fi/6061.htm>

www.migri.fi 2.8.2010

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470>

www.arkisto.fi 2.8.2010

<http://www.arkisto.fi/fi/arkistolaitos/tehtavat/>

www.om.fi 3.8.2010

<http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio>

www.aka.fi 3.8.2010

<http://www.aka.fi/fi/A/Suomen-Akatemia/Tama-on-Akatemia/>

www.valtiokonttori.fi 18.8.2010

<http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=16342>

www.kiekuhanke.fi 19.8.2010

<http://www.kiekuhanke.fi/Public/default.aspx?nodeid=17028>

<http://www.kiekuhanke.fi/Public/default.aspx?contentid=21130>

<http://www.kiekuhanke.fi/Public/default.aspx?nodeid=23578&culture=fi-FI&contentlan=1>

<http://www.kiekuhanke.fi/Public/default.aspx?nodeid=23579&culture=fi-FI&contentlan=1>

www.sap.com 19.8.2010

<http://www.sap.com/finland/press.epx?pressid=10196>

www.netra.fi 25.8.2010

[http://www.netra.fi/nc/viewarticle\\_new.asp?node=863&type=1&language=FI](http://www.netra.fi/nc/viewarticle_new.asp?node=863&type=1&language=FI)

www.vm.fi 2.9.2010

[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/index.jsp)

[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/02\\_organisaatio\\_ja\\_tehtavat/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/02_organisaatio_ja_tehtavat/index.jsp)

[http://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/01\\_tavoitteet\\_ja\\_tulokset/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/01_tavoitteet_ja_tulokset/index.jsp)

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/02\\_tuottavuusohjelma/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp)

www.valtioneuvosto.fi 2.9.2010

<http://www.valtioneuvosto.fi/ministeriot/fi.jsp>

## **Haastattelut**

Palvelukeskukseen tehtiin haastatteluja yhteensä kuudelle henkilölle: johtoryhmälle ja kahdelle asiantuntijalle, eritelty liitteessä 1 tarkemmin

Virastot, yhteensä yhdeksän viraston talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön haastattelut, haastatteluja tehtiin yhteensä 47 henkilölle, liitteessä 1 tarkempi erittely

## Liitteet

### Liite 1 Haastattelutaulukko

Palvelukeskuksen osalta haastateltiin johtoryhmää, talouspäällikköä ja tuottavuusasiantuntijaa Virastojen osalta haastateltiin yleisesti ottaen: Hallintojohtajia, talouspäälliköitä, kirjanpitäjiä, asiantuntijoita, suunnittelijoita, sihteereitä. Haastattelut toteutettiin pääosin yksilöhaastatteluina. Muutamassa virastossa haastatteluja yhdistettiin siten, että haastateltiin useampaa henkilöä samanaikaisesti (MAVI heha+ taha erikseen sekä Länsi-Uudenmaan ulosottoviraston henkilöt haastateltiin yhtäaikaaisesti.)				
Virasto	Haastateltujen henkilöiden lukumäärä	Haastattelujen kestot	Pvm	Paikka
Palvelukeskus	1	n. 60 min	23.6.2010	Helsinki
Palvelukeskus	2	n. 60 min	30.6.2010	Hämeenlinna
Palvelukeskus	3	n. 60 min	11.8.2010	Joensuu
Väestörekisterikeskus	1	n. 45 min	24.6.2010	Helsinki
Väestörekisterikeskus	3	20 min-45 min	29.6.2010	Helsinki
Ulkopoliittinen Instituutti	3	45 min-60 min	30.6.2010	Helsinki
Oikeusministeriö	4	30 min-60 min	19.8.2010	Helsinki
Helsingin Käräjäoikeus	6	20 min-60 min	1.7.2010	Helsinki
Länsi- Uudenmaan ulosottovirasto	3	60 min	25.8.2010	Espoo
Arkistolaitos	5	30 min-60 min	10.8.2010	Helsinki
Maaseutuvirasto	2	60 min	23.8.2010	Helsinki
Maaseutuvirasto	2	60 min	31.8.2010	Seinäjoki
Maahanmuuttovirasto	5	20 min- 60 min	1.9.2010	Helsinki
Maahanmuuttovirasto	4	20 min - 45 min	2.9.2010	Helsinki
Suomen Akatemia	6	20 min- 30 min	3.9.2010	Helsinki
Suomen Akatemia	3	30 min-60min	11.10.2010	Helsinki
<b>Haastattelut yhteensä</b>	<b>53</b>			



## Liite 2 Palvelukeskuksen kysymykset

### Kysymyksiä palvelukeskukselle

**Kaikkia kysymyksiä ei välttämättä kysyty kaikilta ja kysymyksiä saatettiin esittää myös lisää haastattelun edetessä. Haastattelutilanteet elivät tilanteen mukaisesti**

1. Kertoisitko taustaa itsestäsi ja mikä on tehtäväsi palvelukeskuksessa?

#### **Tuottavuus**

2. Miten koet tuottavuustavoitteet? Ovatko ne saavutettavissa? (15 - 20 prosentin tuottavuus palvelukeskusmallille nykyisellään)
3. Mistä tuottavuus 15–20% syntyy?
4. Miten koet 15–20% tavoitteen, onko se mielestäsi selkeä?
5. Pystytäänkö talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät tuottamaan tehokkaammin palvelukeskuksessa, pienemmällä panoksella / tapahtuma?
6. Onko suoritteiden määrä laskenut tai kasvanut, miten se vaikuttaa tuottavuuteen?
7. Miten paljon esim. Kieku- tietojärjestelmähanke, hinnoittelun yhtenäistäminen, prosessien yhtenäistäminen ja muut kehitystyöt vaikuttavat tuottavuuteen? Toisin sanoen, näiden edistämiseen tulee panostaa resursseja, miten tuottavuuden tavoittelemisen samanaikaisesti onnistuu?

#### **Prosessit**

8. Miten hyvin palvelukeskus on onnistunut palvelukeskuksen prosessien yhtenäistämässä?
9. Onko laatu parantunut valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa palvelukeskuksen myötä?
10. Miten vertailisit yrityspuolen ja valtionhallinnon palvelukeskuksia toisiinsa? Onko yrityspuolella joitakin mahdollisuuksia tehostaa toimintaa, mitä valtiolla ei ole?
11. Tuoko yhteinen Kieku- tietojärjestelmä lisää tehokkuutta palvelukeskukseen?

#### **Tuottavuuden mittaaminen**

12. Miten palvelukeskuksen tuottavuutta mitataan?

#### **Viraston osuus**

13. Miten näet viraston osuuden tuottavuudesta?
14. Miten virastot ovat siirtäneet toimintojaan palvelukeskukseen? Onko virastoilla paljon toimintoja itsellään?
15. Miten muutosvastarinta vaikuttaa palvelukeskuksen ja virastojen tuottavuuteen?
16. Mitä mieltä olet virastojen henkilöstön siirtymishalukkuudesta palvelukeskuksen tehtäviin?

## Liite 3 Kysymyksiä virastoille

**Kaikkia kysymyksiä ei välttämättä kysytty kaikilta ja kysymyksiä saatettiin esittää myös lisää haastattelun edetessä. Haastattelutilanteet elivät tilanteen mukaisesti**

Kysymyksiä virastoille

1. Kerro ensin itsestäsi, tehtävänkuvastasi ja kuinka kauan olet ollut viraston palveluksessa?

### **Palvelukeskuskäsitelmä**

2. Kerro ajasta ennen palvelukeskusta ja palvelukeskuksen jälkeen.
3. Onko palvelukeskus parantanut laatua talous- ja henkilöstöhallinnossanne?
4. Millaisia ongelmia palvelukeskuksen kanssa on syntynyt? Mikä on haasteellista palvelukeskuksen asiakkaan näkökulmasta?
5. Miten paljon tehtäviä on siirtynyt palvelukeskukseen? Siirretäänkö tulevaisuudessa lisää tehtäviä palvelukeskuksen hoidettavaksi?
6. Ovatko prosessit suoristuneet palvelukeskukseen siirtymisen myötä? Ovatko prosessit paremmat palvelukeskusasiakkuuden jälkeen?
7. Onko muutosta tapahtunut palvelukeskuksen ja teidän toiminnan välillä sen jälkeen, kun palvelukeskukset yhdistyivät yhdeksi palvelukeskukseksi? (2010 alusta)
8. Miten koet palvelukeskuksen hinnoittelun, onko se toteutettu hyvin? Vai onko siinä parantamisen varaa? Jos on, niin miksi?

### **Virastokäsitelmä**

1. Onko sellaisia tehtäviä joita sinä olet tehnyt siirtynyt palvelukeskukseen?
  - a. Miten koet tämän, onko tehtävien siirto sujunut onnistuneesti?
  - b. Oletko saanut uusia tehtäviä siirtyneiden tilalle?
2. Miten hyvin tehtävät on jaettu virastossanne palvelukeskukseen siirtymisen jälkeen?
3. Onko talous- / henkilöstöhallinnossanne tehtävät jaettu tasaisesti?
4. Onko virastonne henkilöstö pystynyt keskittymään paremmin asiantuntijatyöhön palvelukeskuksen myötä?
5. Onko ketään irtisanottu palvelukeskukseen siirtymisen myötä?
6. Miten virastossanne on hoidettu muutostilanne? Onko johto sitoutunut muutokseen?
7. Miten koet palvelukeskukseen siirtymisen onnistuneen?
8. Onko virastonne saavuttanut lisää tuottavuutta palvelukeskuksen myötä?
9. Miten koet tuottavuuden, miten sitä voidaan saavuttaa?
10. Voitaisiinko virastonne talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät organisoida paremmin?
11. Onko sinulla jotain muuta, mitä en ole osannut ajatella tai kysyä?