



KUUMA
Tukipalvelujen seudullinen toimintamalli
- Tiivistelmä -

2.11.2005

JOHDANTO

Tukipalvelujen seudullisen yhteistyön taustaa

KUUMA-kumppanuus on kuuden Keski-Uudenmaan kunnan: Järvenpään, Keravan, Mäntsälän, Nurmijärven, Tuusulan ja Pornaisten yhteistyöverkosto, joka vaikuttaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa myönteisesti seutukunnan kehitykseen ja asukkaiden elämänlaatuun. Kunnat muodostavat strategisen verkoston, jossa haetaan synergiaetuja. Tekemällä yhteistyötä jokainen kunta voi parantaa omia toimintaedellytyksiään. Yhteistyöllä luodaan malli, jossa on luontevaa ja poliittisesti hyväksyttyä yhdistää toimintoja kuntarajan yli ilman rinnakkaista moniportaista asioiden valmistelua ja käsittelyä. Yhteistyöllä parannetaan seudun sisäisiä markkinoita sekä pyritään yhteistyöhön ja työnjakoon kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämisessä.

Kuntien organisaatioissa on useita sisäisiä tekijöitä, jotka aiheuttavat tukitoimintojen uudelleen organisoitumisen tarvetta. Tällaisia tekijöitä ovat mm:

- Tukitoimintoihin liittyvien toimintatapojen yhtenäistäminen ja virtaviivaistaminen sekä palvelutason parantaminen.
- Tehokas tietojärjestelmien hyväksikäyttö.
- Henkilöstön osaamistason ja työnkierron paraneminen, rekrytoinnin ja sijaisten saannin helpottuminen.
- Kokonaiskustannusten pienentyminen tehtävien keskittämisen ja ammattiosaamisen hyödyntämisen kautta operatiivisissa toiminnoissa.

Tavoitteet

- Projektin tavoitteena on selvitys, joka käsittää KUUMA-kuntien tukitoimintojen:
 - Seudullisen kehityspotentiaalnin selvittäminen laajuuteen kuuluvissa tukitoiminnoissa.
 - Seudullisen toimintamallin määrittäminen ja kustannushyötyanalyysin tuottaminen valitulle toimintamallille.
 - Etenemissuunnitelma.

Laajuus

Nyt toteutettu selvitys sisälsi seuraavien toimintojen kartoituksen:

- Hankintatoimi
- Taloushallinnon laskentatoimi
- Henkilöstöhallinto ja palkanlaskenta
- ATK-tukipalvelut

Selvitykseen osallistuvat Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula

TUKIPALVELUJEN NYKYTILA-ANALYYSI

Nykytila-analyysin tavoitteet

Nykytila-analyysin tavoitteena oli selvittää nykytilan tukitoimintojen perusprosessien tehokkuus. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa mahdollinen uudelleenkohdistamispotentiaali, joka olisi saavutettavissa prosesseja kehittämällä sekä uudelleenorganisoinnilla.

Nykytila-analyysin toteutus

Nykytilan kartoittamiseksi kerättiin kyselylomakkeella tietoa kuntien tukitoimintojen prosessien työmääristä, volyymeista ja kustannuksista. Kyselylomakkeella kerättyjä tietoja verrattiin taloushallinnon osalta BearingPointin suomalaiseen palvelukeskusaineistoon, jotta voitiin selvittää saavutettavissa oleva uudelleenkohdistamispotentiaali. Henkilöstöhallinnossa, hankinnoissa ja IT:ssä tunnuslukuja verrattiin kunta- ja yksityisen sektorin organisaatioihin. Kukin kunta kuvasi oman tukitoimintojen perusprosessien sisällön.

Nykytila-analyysin lopputulokset

Kunnissa tehdään kaikissa tukitoiminnoissa samankaltaisia tehtäviä ja niitä tuetaan samankaltaisilla järjestelmillä. Prosessit ovat pitkälti hajautettu, jolloin niihin sitoutuu runsaasti työaikaa ja monet henkilöt tekevät jotain prosessin toimintaa oman toimensa ohella. Toisaalta esimerkiksi hankinnoissa päätoimisia ammattilaisia on vähän. Kuntien kesken on käytössä erilaisia tapoja toimia ja parhaisiin vertailuorganisaatioihin verrattuna joukossa on myös erittäin hyviä tunnuslukuja. Yhteistä toimintamallia suunniteltaessa onkin tärkeää hyödyntää jo opittuja parhaita käytäntöjä.

Kaikkien tukipalveluiden kustannustiedot kerättiin kyselylomakkeella. Selvityksessä huomioitiin henkilö-, IT-, yleis- ja palvelusopimuskustannukset prosessikohtaisesti, jolloin kokonaiskustannukset kattavat koko kunnassa kyseiselle tukipalvelulle tehtävän työ, ei ainoastaan keskushallinnossa tehtäviä toimintoja.

Talouden prosessien kustannukset ovat yhteensä noin 7 miljoonaa euroa. Kaikkien KUUMA kuntien osalta henkilökustannusten osuus kaikista taloushallinnon kustannuksista on noin 74 %. Kustannusrakenne vaihteli hieman vastaajittain. Eniten vaihteli yleiskustannusten ja IT-kustannusten osuus. KUUMA kuntien osalta IT-kustannusten osuus kokonaiskustannuksista on 13%,

Henkilöstöhallinnon prosessien kustannukset ovat yhteensä noin 4,8 miljoonaa euroa. Henkilökustannusten osuus kaikista henkilöstöhallinnon prosessien kustannuksista on noin 81 %. IT-kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee 1-7%:iin.

Hankinnat muodostavat yhteensä n. 307 m€:n kokonaisuuden. Lähes kaikki tarkasteltavista palveluista ja tuotteista hankitaan ulkoa. Suurimmat yksittäiset hankittavat tuoterperheet palveluista olivat erikoissairaanhoidon ja tavaroista lääke- ja hoitotarvikkeet. N. 28% hankinnoista on keskitetty kuntien sisällä ja 44% seudullisesti. Hankintaprosesseihin kuluu aikaa 64 henkilötyövuotta. Strategisen hankintatyön osuus on tästä 28% ja operatiivisen 72%. Toimintatavoissa on jonkin verran eroja kuntien kesken.

KUUMA-kuntien yhteenlaskettu IT-toiminnan kustannus vuonna 2004 oli noin 8,4 M€. Tästä henkilöstökustannukset olivat 1,4 M€, toimintakustannukset 5,7 M€ ja poistot 1,3 M€. Keskimääräinen IT-kustannus työntekijää kohden oli 1.036 €.

TUKITOIMINTOJEN SEUDULLINEN TOIMINTAMALLI

Tukitoimintojen seudullisen toimintamallin rakenne

Tavoitetilassa operatiivisten perusprosessien tulisi toimia tehokkaasti, jolloin resursseja jää riittävästi substanssi- eli asiakasyksikön johdon tukeen, ja ydintoimintaan. Tällöin toiminnan kehittämisen tulisi perustua rakenteellisiin ratkaisuihin sekä sellaisten työkalujen ja menetelmien toteuttamiseen, jotka mahdollistavat seudullisen toimintamallin toteutumisen.

Ohessa on esitetty seudullisten tukitoimintojen rakenteen tavoitetila, Siinä prosessit on toisaalta jaettu ohjaaviin ja operatiivisiin prosesseihin sekä niihin, jotka voidaan edelleen hoitaa yksikkökohtaisesti tai niihin, jotka voidaan hoitaa keskitetysti. Kaikki neljä mallia vaikuttavat koko organisoitavaan toimintaan. Tämän lisäksi uusi organisointi luo erilaisia rooleja, kun malliin muodostuu tilaaja-tuottaja -suhteita.

- Tukitoimintojen strategiaa kuntakohtaisesti ja seutasolla ohjaavan johdon rooli on edellytys tavoitetilan toteutumiseksi. Kummallekin tasolle määritellään tavoitteet ja niiden seuranta.
- Tukitoiminnoissa on tunnistettu prosesseja, jotka voidaan hoitaa keskitetysti yhteisestä palvelukeskuksesta tai muun organisaation toimesta. Tehtävien hoitaminen keskitetysti edellyttää toimintatapojen yhdenmukaistamista ja yhteisten sääntöjen, ohjeiden ja valtuuksien määrittelyä. Toiminta perustuu tällöin sopimuksiin.
- Kuntiin jäävät tehtävät, jotka tukevat kunnan johtamista ja luovat edellytyksiä kuntakohtaiselle kehittämiselle sekä tukitoimintojen seurannalle.
- Perustoiminnot virtaviivaistetaan siten, että yksikötasolla suurin osa prosesseista on automatisoitu tai että toiminnot hoidetaan itsepalveluna.

	Johtamista ja päätöksentekoa tukevat palvelut	Kustannustehokkaat perustoiminnot ja palvelut
Kunnan/seudun yhteiset	Erikoispalvelu <ul style="list-style-type: none"> ▪ Isot riskit ▪ Ulkoisesti määritetty toiminto ▪ Vaikea mitata suoritusta ▪ Suuri vaikutus ▪ Suurta erityisosaamista 	Yhteiset palvelut <ul style="list-style-type: none"> ▪ Korkea volyyymi ▪ Tehokkuus tärkeää ▪ Toistuva suoritus ▪ Helppo mitata suoritusta ▪ Pysyvät asiakasvaatimukset ▪ Toimintoon liittyvä osaaminen
Yksikkökohtaiset	Analyttiset palvelut <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarvitaan päätöksenteossa ▪ Sisältö tärkeää ▪ Auttaa ydintoimintojen toteuttamisessa ▪ Projekti-/asiakohtainen ▪ Analyttistä kykyä vaativa 	Yksikön perustoiminnot <ul style="list-style-type: none"> ▪ Luo perustietoa päätöksentekoon ▪ Yksikkökohtainen toiminto ▪ Laaja sisältö ▪ Laskennallista osaamista

Kuva 1. Tukitoimintojen tavoitetilan rakenne

TAVOITETILAVAIHTOEHDOT

Seuraavilla sivuilla on esitetty tavoitetilavaihtoehto kullekin tukipalvelun osa-alueelle. Tavoitetilatyöskentelyn alussa määritettiin kriteerit, jotka tulevan mallin tulee täyttää. Kriteerejä arvioitiin kolmea perusmallia vasten, jotka otettiin pohjaksi arvioinnille. Nämä kolme mallia olivat:

- Virtuaalinen palvelutuotanto osa-alueittain
- Sopimukseen perustuva yhteistyö
- Kaikki tukipalvelut tuottava palveluyhtiö/palvelukeskus

Tässä raportissa osa-alueittain esitetty tavoitetila on edellä esitettyjen työskentelyn pohjaksi otettujen mallien yhdistelmä, joiden perustana on palvelukeskusmalli. Palvelukeskusmalliin voidaan liittää jatkossa niitä yhteisesti tuotettavia palveluita joita on tarkoituksenmukaisempaa tuottaa itse kuin ostaa ulkoiselta palveluntarjoajalta.

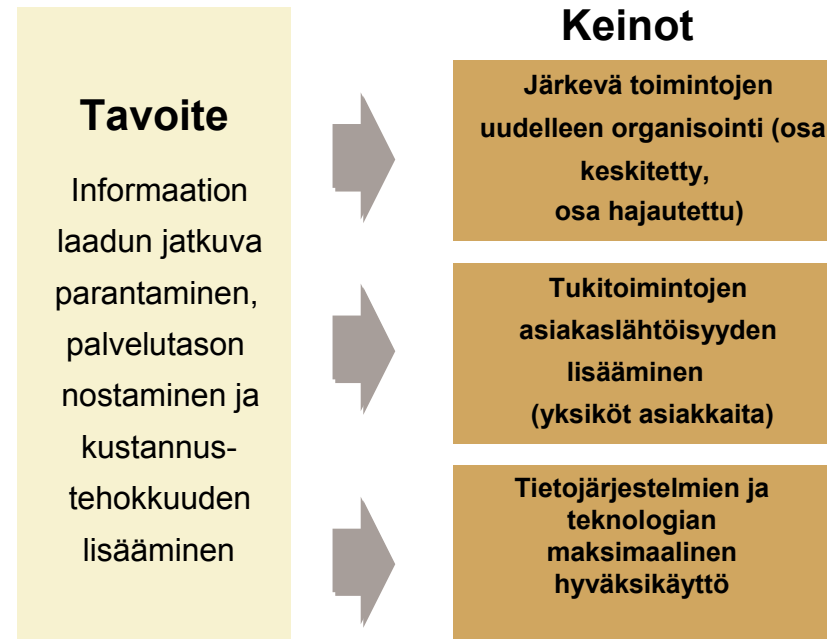
Tavoitetilan vaihtoehtoisia toimintatapoja arvioitaessa päädyttiin kolmeen ohjaavaan periaatteeseen:

- Vahvistetaan strategiaa ja ohjaavia toimintoja, jotta varmistetaan edellytykset kehittämiselle tulevaisuudessa.
- Hyödynnetään kuntien välisiä synergia- ja suuremmasta volyyymistä saavutettavia skaalaetuja.
- Ei kehitetä uusia toimintatapoja palveluihin, joita on mahdollista hankkia ulkoisilta markkinoilta.

Taloushallinnon perusprosessien sekä henkilöstöhallinnon valikoitujen prosessien hoitamista on ehdotettu toteutettavan palvelukeskusmallin periaattein. Toimintamallin toteutuminen edellyttää merkittävää uudelleenorganisointia, joka ei koske ainoastaan palvelukeskusta, vaan vaikuttaa myös kuntiin jääviin tehtäviin.

IT-toimintojen ja hankintojen osalta ehdotettu toimintamalli on edellistä kevyempi valittujen toimintojen keskittäminen, mutta myös niiden osalta yhteistoiminnan keskitettyä johtamista ja suunnittelua esitetään vahvistettavaksi.

Palvelukeskuksen tavoite



TAVOITETILA TOIMINNOITTAIN– TALOUS

Johtopäätös, investoinnit ja reunaehdot

Johtopäätös

Taloushallinnon prosesseja tulisi kehittää KUUMA-kunnissa palvelukeskusmallin mukaisesti, mikä tarkoittaa palvelukeskusmallia valittujen toimintojen osalta. Valitut toiminnot ovat:

- Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra
- Laskutus ja myyntireskontra
- Maksuliikenne
- Luotonvalvonta ja perintä
- Palkanlaskenta
- Kirjanpito ja tilinpäätös
- Käyttöomaisuuskirjanpito
- Kassanhallinta (kassaennusteet)

Palvelukeskusmalli on taloushallinnossa yleisesti käytössä oleva toimintatapa, joka on jo otettu käyttöön useissa kaupungeissa. Mallilla haetaan yhtäaikaaisesti tehokkuutta skaalaetuja hyödyntämällä ja parempaa laatua sekä teknologian hyödyntämistä. KUUMA-kunnat muodostavat yhdessä riittävän suuren kokonaisuuden volyymimielessä. Synergiaetuja saadaan lisää henkilöstöhallinnon prosessien mukaan ottamisesta.

Keskeiset reunaehdot

Mallin toteuttaminen edellyttää riittävää resursointia hankkeeseen. Suunnitteluvaiheen onnistuminen tarkoittaa prosessien yhtenäistämistä kaikissa mukaan tulevissa kunnissa, jolloin prosessiasiantuntemusta ja valmiutta muuttaa prosesseja tarvitaan laajalti eri organisaatioista. Tyypillisesti suunnitteluvaiheen resursointi on vaihdellut n. 100 htp-400 htp riippuen ulkopuolisten resurssien käytöstä.

Prosessien fyysinen keskittäminen tuo hyötyjä mm. tiedon jakamisen ja johtamisen näkökulmasta. Palvelukeskusmalli on kuitenkin mahdollista toteuttaa nopeammalla aikataululla virtuaalisena mallina alkuvaiheessa.

Koska suunnitteluvaiheen käynnistäminen on jo merkittävä investointi tulisi varmistaa kaikkien osapuolien sitoutuminen hankkeeseen sekä sen lopputuloksiin. Ylimmän johdon tuki kaikissa mukana olevissa kunnissa on onnistumisen edellytys.

Keskeiset investointitarpeet

Keskeisinä investointitarpeina taloushallinnon osalta ovat palvelukeskusmallin suunnittelu- ja toteutusprojekti

Palvelukeskuksen toiminta on mahdollista aloittaa nykyisillä järjestelmillä, mutta tavoitetilassa on järjestelmät yhtenäistettävä. Jos yhtenäistä järjestelmää ei toteuteta nopealla aikataululla taloudellisia hyötyjä ei voida saavuttaa. Useimmilla kunnilla kirjanpitojärjestelmät ovat elinkaarensa lopussa, jolloin järjestelmän hankkiminen on lähitulevaisuudessa joka tapauksessa ajankohtaista. Yhteisen työkalun toteuttaminen keskitetyssä palvelukeskusympäristössä on KUUMA-kunnille mahdollisuus kustannustehokkaaseen projektiin läpivientiin.

TAVOITETILA TOIMINNOITTAIN – HENKILÖSTÖHALLINTO

Johtopäätös, investoinnit ja reunaehdot

Johtopäätös

KUUMA-kuntien yhteistyön jatkamiseen heti on valmiuksia seuraavilla osa-alueilla:

- Yhteisten järjestelmien kehittäminen yleisesti
- Yhteistyö koulutusten osalta
- Työvoiman vapaa liikkuvuus, yhteinen seutusopimus, sijaisrekisteri ja sen luominen

Talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseilla on yhtymäkohtia etenkin palkanlaskennan osalta. Koska palvelukeskusmallilla on saavutettavissa vastaavia hyötyjä henkilöstöhallinnossa osaamisen keskittämisen kautta, tulisi prosesseja kehittää KUUMA-kunnissa sen pohjalta, mikä tarkoittaa palvelukeskusmallia valittujen toimintojen osalta. Valitut toiminnot ovat:

- Rekrytointi
- Osaamisen kehittäminen
- Palvelussuhde- ja sopimusneuvonta
- Työsuojelu
- Siirtyminen

Palvelukeskusmalli tukee etenkin laadun parantamiseen liittyviä tavoitteita, koska prosesseja keskittämällä voidaan saavuttaa merkittäviä kehittämishyötyjä. Kustannustehokkuuden parantaminen edellyttää prosessien parantamista kunnissa sekä palvelukeskuksen avulla. Toimintayksikön henkilöstötyö painottuu toiminnan ja henkilöstöresurssin suunnitteluun ja esimiestyöhön ja niistä johtuvaan päätöksentekoon.

Keskittämisessä on tunnistettu myös riskejä eikä hyötyjen saavuttamista voida riittäväällä tarkkuudella todentaa.

Keskeiset reunaehdot

Vastaavasti kuin taloushallinnossa, mallin toteuttaminen edellyttää riittävää resursointia hankkeeseen. Henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen roolina on toimia osaamiskeskuksena, jolloin esimiesten koulutus ja tavoitetilan prosessien jalkauttaminen korostuu. Toiminnalliset riskit ovat taloushallintoa pienemmät.

Keskeiset investointitarpeet

Keskeisinä investointitarpeina henkilöstöhallinnon osalta ovat palvelukeskusmallin suunnittelu- ja toteutusprojekti. Tämä tulisi toteuttaa taloushallinnon kanssa yhtä aikaa, jotta prosessien väliset yhteydet voidaan ottaa huomioon.

Vastaavasti kuin taloushallinnossa myös henkilöstöhallinnossa edellytetään jatkossa yhtenäisiä järjestelmiä. Ensivaiheessa etenkin sijaisrekisteri ja sijaisuuksiin liittyvä koordinoituyty edellyttää järjestelmän kehittämistä.

TAVOITETILA TOIMINNOITTAIN – IT

Johtopäätös, investoinnit ja reunaehdot

Johtopäätös

IT-toimintoja kehitetään KUUMA-kunnissa keskitetyn tukioorganisaatiomallin pohjalta valittujen toimintojen osalta. Valitut toiminnot ovat:

- HelpDesk-toiminnot
- Järjestelmien ja arkkitehtuurien suunnittelu
- Laitteistojen tuki ja ylläpito
- Palvelimien ja verkon ylläpito
- Sovellusten ja ohjelmistojen tuki ja ylläpito

Vaikka IT-toimintoja varten ei kannata perustaa yksittäistä palveluyhtiötä, voidaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen rakennetta hyödyntää keskittämällä edellä lueteltujen prosesseihin liittyvät tukitoiminnot palvelukeskusorganisaatioon.

Tavoitetilan toimintamallin mahdollisuudet ja reunaehdot

Kuntien IT-toimintojen tehokkuutta voidaan lisätä tiiviimmällä yhteistyöllä erityisesti niillä alueilla, missä muutenkin on yhteistoimintaa. Myös ne palvelut, jotka ovat teknisesti yksinkertaisia toteuttaa, voivat olla ensimmäisiä keskitettäviä palveluja. Näitä ovat esimerkiksi käyttöpalvelut ja yhteisten asiantuntijoiden käyttö.

Investointien kannalta tavoitetilan toimintamalli tuo säästöjä, kun päällekkäisyyksiä voidaan purkaa. Ensin muutokset vaikuttavat laitteistokantaan ja sen jälkeen sovelluskantaan. Resurssien näkökulmasta suurin keskittämispotentiaali löytyy operatiivisista toiminnoista. Näihin on sitoutunut runsaasti henkilöresursseja. Toimintatapojen osalta päällekkäisyyksien poistaminen ja prosessien tehostuminen voi tuoda 28 % säästön, kun koko IT-toiminnassa voidaan toimintaa tehostaa 10 %.

Tavoitetila ei edellytä erityisen IT-palveluyhtiön perustamista, sillä KUUMA-kuntien IT-toiminnot ovat volyymiltaan ja resursseiltaan liian pieniä, jotta niiden yhteinen IT-palveluyhtiö olisi kilpailukykyinen suhteessa muihin vastaaviin palveluntarjoajiin. IT-toiminnoille on tukipalvelujen osalta luotava yhtenäinen toimintatapa ja prosessit. Kustannustehokkainta on hyödyntää olemassa olevia malleja ja viitekehyyksiä sekä ulkoistaa jotkut yhtenäistetyt palvelukokonaisuudet ulkoiselle toimittajalle tai hyödyntämällä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tarjoamia mahdollisuuksia.

Jotta toiminta saadaan muutettua tavoitetilan mukaiseksi on toteutettava nykyistä vahvempi IT-toiminnan ohjaus. Nykyistä suuremmat toimintavaltuudet KUUMA-kuntien IT-ryhmälle on sovittava tiukemmin kuin nykyisissä yhteistyösopimuksissa, jotta toimintamallissa varmistetaan riittävä IT-toiminnan ohjaus ja linjanmukaisuus.

Keskeiset investointitarpeet

Keskeisinä investointitarpeina IT-toimintojen osalta ovat:

- Toimintamallin kehittäminen ja tarkempi määrittely
- Lisäpanostus tietohallinnon strategiseen kehittämiseen
- Uuden toimintamallin käyttöönotto ja uusien toimintatapojen kouluttaminen henkilöstölle
- Vaadittavien laiteinvestointien tekeminen

Uuden toimintamallin käyttöönotto edellyttää lisäksi aktiivista kommunikointia henkilöstölle, joka on muutoksen kohteena. Tämän lisäksi muutos vaikuttaa niihin henkilöihin, jotka saavat nykyisiltä kuntien tietohallinnoilta erilaisia palveluja. Ehdotettu organisointivaihtoehto ei edellytä investointeja toimitiloihin. Käyttöpalvelujen keskittäminen edellyttää todennäköisesti investointeja tietoliikenneyhteyksien kehittämiseen sekä perustietotekniikan vakioimiseen.

TAVOITETILA TOIMINNOITTAIN – HANKINNAT

Johtopäätös, investoinnit ja reunaehdot

Johtopäätös

Hankintatoiminnan kehittämisen pohjaksi valitaan keskitetty tukipalveluorganisaatio valittujen toimintojen ja tuoteperheiden osalta.

Keskeiset reunaehdot

KUUMA-kunnille luodaan yksi hankintastrategia ja prosessit sekä päätetään, mitkä tuoteperheet / kokonaisuudet keskitetään ja mikä on toimintatapa. Samassa yhteydessä tulee ottaa kantaa palveluiden kokonaistuotantotapaan, eli mikä osuus tuotetaan itse ja paljonko ulkoa hankittavaa osuutta voidaan kasvattaa. Tämä osuus voi olla merkittävä erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.

Tukipalveluorganisaation / palvelusopimuksen sisältö määritellään tarkemmin mm. raportoinnin ja seurannan, ja toiminnan mittaamisen osalta.

Nykyistä suuremmat toimintavaltuudet KUUMA-hankintaryhmälle on sovittava tiukemmin kuin nykyisissä yhteistyösopimuksissa.

Nykyisen KUUMA-hankintaryhmän työnjako- ja vetovastuu on myös sovittava. Hankintojen ydintiimi laatii ja toteuttaa kontrollit strategisen prosessin osalta. Operatiivisen prosessin kontrollien toteutus on mietittävä erikseen.

Keskeiset investointitarpeet

- Toimintamallin kehittäminen ja tarkempi määrittely sisältäen hankintojen yhteisen strategian ja toimintatapojen määrittelyn.
- Lisäpanostus strategista prosessia hoitavien resurssien määrään. Hankintojen koulutukseen panostettava.
- Uusi toimintamalli koulutettava KUUMA-hankintaryhmälle ja keskitettyjä hankintoja hoitavalla henkilöstöllä. Lisäksi on viestittävä uusista toimintatavoista kaikille tilaajille.

Aluksi ei ole välttämättömiä investointeja toimitiloihin, koska toiminta voi alkaa nykyisistä toimitiloista käsin.

Tietojärjestelmien puute ei ole este hankintojen keskittämiseksi, mutta niiden hankinta on erittäin suositeltavaa tehokkuuden ja kontrolloinnin kannalta. Yksi vaihtoehto kehittämiselle on kehittäminen nykyisten järjestelmien pohjalta pitäytyen erillisjärjestelmissä, esimerkiksi yhtenäistämällä tuoteperheet, tiliointi ja toimittajarekisteri sekä hyödyntäen laajemmin nykyisten erillisten sähköisten tilausjärjestelmien käyttöä kunnissa.

Toinen vaihtoehto on kuntien yhteisen hankintajärjestelmän käyttöönotto. Tämä kytkeytyy ja tätä tulee tarkastella yhdessä kuntien taloushallinnon toiminnanohjausjärjestelmien uudistamisen ja yhtenäistämisen kanssa. Tarvittavia toiminnallisuksia ovat esim. hankintojen suunnittelu ja seuranta, kilpailutukset, sopimusten hallinta, tilaaminen, tilausten seuranta, laskun hyväksyminen ja maksaminen, sekä toimittajahallinta. Sovellus voisi olla jopa olemassa olevalla palvelimella joko jonkun kunnan hoteissa tai esim. WMDatan tai jonkun muun palvelukeskuksessa.

KUSTANNUS-HYÖTYANALYYSI

Säästöpotentiaali osa-alueittain

Alla on yhteenveto saavutettavista resurssien uudelleenkohdentamispotentiaalista ja säästöistä. On otettava huomioon, että resurssien uudelleenkohdentamispotentiaali ei kuvaa keskitetyn talous- tai henkilöstöhallinnon osuutta vaan prosessien tehostaminen ja siten vapautuvat resurssit kohdistuvat koko organisaatioon.

Hankintojen osalta on arvioitu saavutettavan n. 3MEUR vuositason säästöt alemmilla hankintahinnoilla. Vaikka prosentuaalinen säästö hankinnoissa on pieni, se on merkittävä tukipalvelujen kehittämisen rahoituksen näkökulmasta. Hankintojen säästöt ovat vuositason kassavirtaa ja niiden voidaan olettaa kumuloituvan ensimmäisten vuosien aikana, kunnes hyötyjä ei enää voida saavuttaa.

Myös hankintojen osalta laskelmassa on noudatettu varovaisuuden periaatetta eikä hyötyjen oleteta toteutuvan ensimmäisenä vuonna 100%:sti. Kumulatiivista vaikutusta nykytilaan ei myöskään ole otettu huomioon.

Tavoitetilassa on mahdollista saavuttaa yli 7 MEUR vuositason säästöt. Säästöjen toteutuminen edellyttää merkittäviä rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia sekä investointeja tietojärjestelmiin ja henkilöstön koulutukseen. Kustannus-hyötyanalyysissä tehdyillä oletuksilla hankkeen takaisinmaksuaika on n. 2 vuotta. Tämän toteutuminen riippuu tehtävien investointien suuruudesta ja hankkeen läpivientiaikataulusta.

Toiminto ja siihen kohdistuva tehostuminen	Ehdotettu organisointimalli	Työmäärä / kustannus tavoitetilassa		Tehostumispotentiaali nykytilasta
		Keskitetty	Hajautettu	
Talous				
■ prosessien tehostaminen	Palvelukeskus	66,20 htv	45,65 htv	- 33,65 htv
HR				
■ prosessien tehostaminen	Palvelukeskus	39,38 htv	48,09 htv	- 9,76 htv
IT				
■ operatiivisten prosessien keskittäminen	Virtuaalinen palvelutuotanto	3,7 ME		- 1,32 ME
Hankinta				
■ alemmat hankintahinnat	Virtuaalinen palvelutuotanto	83,23 ME ¹⁾		- 3 ME
■ prosessien tehostaminen	Virtuaalinen palvelutuotanto	ei arvioitu täsmällisesti		

¹⁾ Tavoitemallissa nykytilan lisäksi keskitettyjen hankintojen määrä

JOHTOPÄÄTÖKSET

Nykytilan kehittämiskohteet

Johdanto

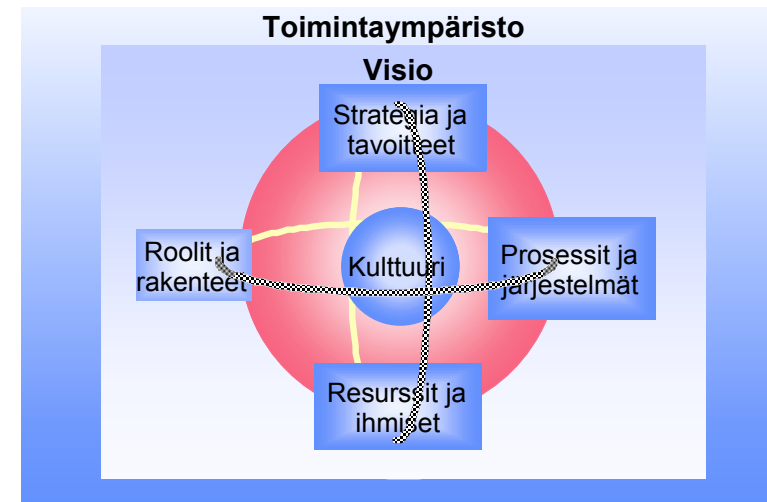
Tavoitetilassa tukipalvelujen perusprosessien tulisi toimia tehokkaasti, jolloin resursseja jää riittävästi kunnan johdon tukeen, toiminnan suunnitteluun ja raportointiin. Tällöin nykytilan kehittämisen tulisi perustua sellaisten työkalujen ja menetelmien rakentamiseen, jotka mahdollistavat tavoitetilan toteutumisen.

Vaatimukset nykytilan kehittämiseksi aiheutuvat muutoksista toimintaympäristössä. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi kuntatalouden rahoituksen budjettipaineet, henkilöstön eläköityminen sekä teknologian kehittyminen. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset pakottavat kunnat miettimään tahtotilansa tulevaisuudessa sekä kuntatasolla että koko seudun osalta. Tahtotila vaikuttaa olennaisesti kuntien tukipalvelujen strategiaan ja tavoitteisiin, rakenteisiin, prosesseihin ja niitä tukeviin järjestelmiin sekä käytettävissä oleviin resursseihin.

Mikäli halutaan saavuttaa merkittäviä muutoksia nykytilan toimintaan verrattuna, on toimintaa kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Edellä on esitetty tavoitetilavaihtoehdot erikseen kullekin tukipalveluiden osa-alueelle (taloushallinto, henkilöstöhallinto, IT ja hankinnat). Kullekin tavoitetilavaihtoehdolle on arvioitu myös saavutettavat hyödyt. Hyötyjen toteutuminen on mahdollista mikäli kehittämisessä kytketään yhteen strategia, prosessit, osaaminen ja rakenteet.

Kehittämiskohteita on tarkasteltu neljästä näkökulmasta, jotka on lyhyesti kuvattu seuraavassa:

- **Strategia ja tavoitteet.** Tukitoimintojen strategian määrittäminen ja siihen sitoutuminen, tavoiteasetannan ja siihen liittyvien mittaristojen kehittäminen.
- **Prosessit ja järjestelmät.** Tukitoimintojen prosessien määrittäminen hyödyntämällä sekä sisäisiä että ulkoisia parhaita käytäntöjä, yhteisten työkalujen kehittäminen ja järjestelmien tuomien mahdollisuuksien tunnistaminen.
- **Resurssit ja ihmiset.** Henkilöstövoimavaroihin liittyvien haasteiden ja uusien osaamisvaatimusten tarkastelu
- **Roolit ja rakenteet.** Kunnan tai kaupungin johdon, toimialojen sekä tukitoimintojen työnjako ja roolit sekä vastuut.



JOHTOPÄÄTÖKSET

Nykytilan kehittämiskohteet

Kokonaisvaltainen kehittäminen: asiakas ja tukipalvelu

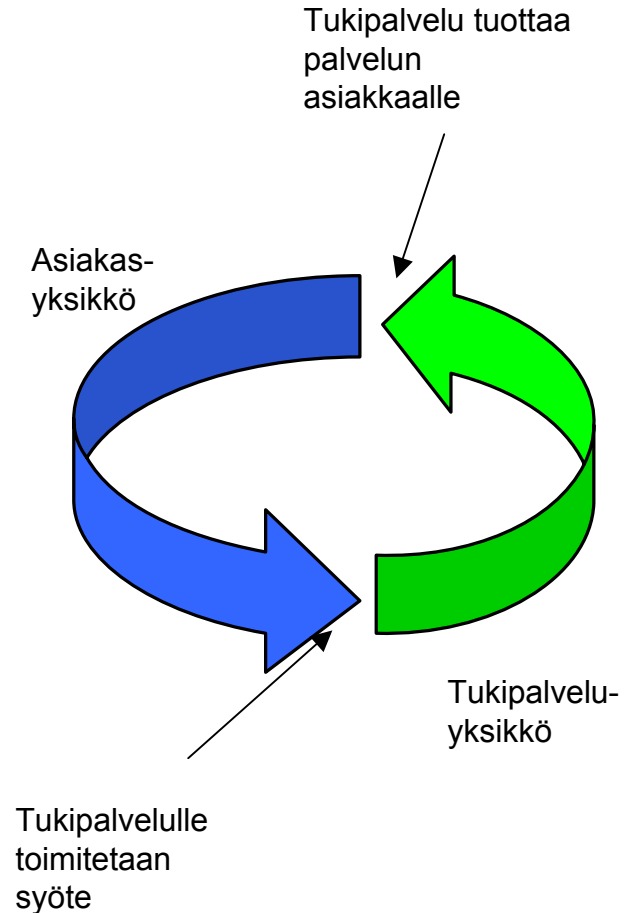
Tukipalvelujen keskittämisen aloitusvaiheessa eri kunnat ja kuntien sisällä olevat yksiköt ovat erilaisissa lähtötilanteissa.

Tukipalvelun kehittäessä voimakkaasti toimintojaan keskittämisen vaiheessa asiakas ei pysty valvomaan ja asettamaan laatuvaatimuksia saamalleen palvelulle jos asiakasyksikkö jättää kehittämättä tukipalveluun liittyviä tehtäviään. Asiakkaan/asiakasyksikön tukipalveluun liittyvien prosessien kehittymättömyys vähentää keskittämisestä saatavaa etua.

Toimivan asiakkuuden edellytyksenä on

- Kyky hahmottaa saadun palvelun ja sen hinnan välisen suhteen tasapaino.
- Kyky käyttää tuotettua palvelua hyödyksi.
- Kyky valvoa palvelua pitkäjänteisesti.
- Kyky vaatia palvelulta tarvittavaa laatutasoa .
- Kyky kehittää omaa toimintaa siten, että asiakasyksikössä osittain käsitelty ja palveluntuottajalle lähtevä tieto tuottaa mahdollisimman edullisesti halutun tuloksen palveluna.

Tukipalvelujen voimakas kehittäminen ja keskittäminen edelleen palvelukeskukseen edellyttää toimintatapojen muuttamista koko organisaatiossa.



ETENEMINEN JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Etenemisehdotus

Tukitoimintojen seudullisen toimintamallin kehittäminen edellyttää kehittämiskokonaisuuden jakamista osahankkeiksi. Nämä osahankkeet ovat:

- Prosessien ja toimintamallin kehittäminen
- Osaamisen kehittäminen
- Tietojärjestelmien kehittäminen
- Hankkeen ja muutoksen hallinta

Osahankkeiden alle voidaan ryhmitellä nyt tunnistetut alustavat toimenpiteet.

Osahankkeet koskevat kaikkia nyt tutkittuja osa-alueita. Osahankkeet projektoidaan siten, että jokaisen osahankkeen sisällä käsitellään talous- ja henkilöstöhallinto sekä IT ja hankinnat.

Johtopäätökset

Tutkittujen tukitoimintojen eri osa-alueilla on tehty merkittävää kehitystyötä viime vuosina. Tästä esimerkkinä on tietohallinnossa tunnistetut kehittämisajatukset sekä hankekortit ja hankintojen keskittäminen. Taloushallinnossa ja henkilöstöhallinnossa on tehty mm. järjestelmähankintojen yhteydessä prosessien ja toimintatapojen kehittämistä (esim. sähköisten lomakkeiden käyttöönotto henkilöstöhallinnossa).

Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Vaikka yksittäinen kunta on jossain osa-alueessa tai prosesseissa tehokas, sen mahdollisuudet tehostaa toimintaansa nykyisellään ovat rajalliset, koska skaalaetuja ei ole mahdollista saavuttaa täysimääräisesti. Näin ollen tehokkuutta voidaan parantaa entisestään kokoamalla toimintoja ja liittämällä prosessit osaksi suurempaa kokonaisuutta.

Kuntien prosesseja yhtenäistettäessä tulee tarve muuttaa eri toimintoja ja perusprosesseja sekä niitä ohjaavia johtosääntöjä.

Tässä raportissa esitetty tavoitetilä perustuu markkinoilta saatavien palveluiden hyödyntämiseen IT:ssä ja itse yhteisesti tuotettavien palveluiden tuottamiseen taloushallinnossa, henkilöstöhallinnossa ja hankinnoissa.

Nyt esitetylle mallille vaihtoehtoinen eteneminen olisi ollut puhtaasti markkinalähtöinen, jossa tukipalvelut olisi ulkoistettu markkinoilla toimivalle palveluntarjoajalle. Tätä vaihtoehtoa ei ole ehdotettu mm. siitä syystä, että markkinoilla toimivilla palveluntarjoajilla ei vielä ole kokemusta kuntasektorin talous- ja henkilöstöhallinnossa. Toisaalta riskit täysin hajautetun mallin ulkoistamisesta on merkittävät eli on itse ymmärrettävä, mitä on ulkoistamassa.

Eri kunnissa tehdään jatkuvasti kehittämistyötä tukipalveluissa, jotta voidaan varmistaa kilpailukyky muuttuvalla kuntasektorilla. Koska monet ovat jo lähteneet liikkeelle ja ovat mm perustaneet palvelukeskuksia, kehittyminen tulee tapahtumaan nyt perustetuissa palvelukeskuksissa. Voidaan olettaa, että optimoituaan ensin oman toimintansa nyt perustetut palvelukeskukset voivat lähteä hakemaan volyyymiä muista kunnista. KUUMA-kunnilla on mahdollisuus olla osa tätä kehitystä ja rakentaa itselleen kilpailukykyinen malli, jota tulleisuudessa voidaan lähteä laajentamaan ja jossa on mahdollisuus myös hakea omia erikoistumisalueita valtakunnallisilla markkinoilla.