

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon selvittämishanke

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 42/2004

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Talousjohtaja Veli Hytönen, sisäasiainministeriö		Julkaisun laji	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 5.11.2003	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon selvittämishanke			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriön asettama hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämistä selvittänyt hanke jätti esityksensä 22.4.2003. Loppuraportissa esitettiin, että tavoitteeksi tulee asettaa tukitehtävien keskittäminen. Keskitettäviksi tehtäviksi sopivat parhaiten palveluprosessit, joissa voidaan hyödyntää tietojärjestelmiä. Keskitetyt palvelut voidaan organisoida eri tavoin palvelukeskukseen. Työryhmän mielestä palvelut tulisi tuottaa maksullisina ja keskitettyyn toimintatapaan tulisi siirtyä vaiheittain. Työryhmä esitti asetettavaksi selvitysmiehen, jonka tehtävänä olisi etenemisvaihtoehtojen arviointi, tilivirastojen määrän tarkoituksenmukaisuuden arviointi ja tilaajan ja tuottajan välisten toimintaprosessien rajapintojen tarkempi määrittely. Ministeriö asetti tehtävään selvitysmiehen 5.11.2003. Valtionkonttori on käynnistänyt toukokuussa 2004 talous- ja henkilöstötoimintojen kehittämisohjelman (Kieku-hanke). Kehittämisohjelman yhteisillä menettelyillä ja asiantuntemuksella linjataan ja tuetaan hallinnonalojen kehittämistoimia. Kehittämisohjelman keskeinen uudistus on palvelukeskusmallin ja palvelukeskuksen asioinnin määrittely ja pilotointi. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä kootaan muutamaaan valtionhallinnon palvelukeskukseen. Normitasolla toteutettu tulosoajauksen ja tilivelvollisuuden uudistaminen edellyttää sekä strategisen suunnittelun että laskentatoimen kehittämistä. Tavoitteiden asettaminen ja seuranta tulisi perustua mitattaviin asioihin. Taloushallinnon tehtävien tulisi painottua johtamista ja päätöksentekoa tukevaan tietojen analysointiin ja toimintojen arviointiin, kun nykyisin tehtävien painopiste on perusrutiineissa. Laskentatoimen kehittäminen on yksi tulosoajaus- ja tilivelvollisuusuudistuksen kriittisiä menestystekijöitä. Selvitysmiehen ehdottaa, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien tuottavuutta parannetaan kokoamalla tiliorganisaatiota ja keskittämällä tehtäviä perustettavaan palvelukeskukseen. Palvelukeskus hoitaisi taloushallinnon perustehtävät kuten osto-, myynti- ja matkalaskujen hallinnan, käyttöomaisuuden ja peruskirjanpidon tehtävät. Henkilöstöhallinnon tehtävistä palvelukeskukseen siirrettäisiin palkanlaskenta. Palvelukeskus voisi aloittaa hajautettuna ja tehtävien siirto voidaan tehdä vaiheittain käyttäen hyväksi henkilöstöpoistumaa. Palvelukeskus sijoitetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Sijoituspaikka päätetään sen jälkeen, kun on selvitetty nykyisen henkilöstön halukkuus siirtyä palvelukeskuksen palvelukseen. Palvelukeskuksen palvelukseen siirtyminen tulee olla vapaaehtoista ja muutokseen tulee liittyä huolellinen henkilöstösuunnittelu ja hyvä henkilöstöpolitiikka. Palvelukeskuksen perustaminen kytketään kiinteäksi osaksi Valtionkonttorin Kieku-hanketta. Hallinnonalan tiliorganisaatiota kootaan yhdistämällä tilivirastoja. Nykyisten 18 tiliviraston sijasta vuoden 2006 alusta hallinnonalalla toimisi neljä tilivirastoa.			
Avainsanat (asiasanat) Sisäasiainhallinto, taloushallinto, henkilöstöhallinto, palvelukeskus			
Muut tiedot Verkkoversion ISBN-numero 951-734-757-X			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisu 42		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-756-1
Kokonaissivumäärä 112	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Sisäasiainministeriölle

Valtion toimintoja on yli vuosikymmenen jatkuneen kehittämisjakson aikana järjestetty monella tapaa uudelleen. Budjettitalouden piiristä on siirtynyt toimintoja ja tehtäviä perustetuihin liikelaitoksiin, tehtäviä on siirretty yksityisen yritystoiminnan hoidettavaksi sekä organisaatioita on uudistettu keskus- alue- ja paikallishallinnossa. Lisäksi normiohjauksesta siirryttiin tulosohjaukseen.

Tulosohjaus ei ole toiminut toivotulla tavalla. Sen terävöittämiseksi uudistettiin talousarviolakia. Uudistuksen kantavia periaatteita ovat vastuunalaisuus ja tilivelvollisuus sekä tuloksellisuuden, erityisesti taloudellisen ja toiminnallisen tehokkuuden sekä laadun parantaminen.

Hallitusohjelmassa sekä hallituksen strategia-asiakirjassa on asetettu tavoitteeksi lisätä valtion toimintojen tuottavuutta. Tukipalveluiden tehostamisella luodaan mahdollisuuksia lisätä voimavaroja ydintoimintoihin. Tavoitteena on keskittää tukipalveluja näihin palveluihin erikoistuneille yksiköille.

Palvelujen tuotannon ja organisoinnin muutoksia on tehty laajasti myös kunnallishallinnossa. Yleisenä kehityssuuntana on ollut siirtää palvelujen tuotantoa virastoista palvelukeskusorganisaatioihin. Palvelujen tilaaminen ja tuottaminen on pyritty erottamaan. Lisäksi palvelujen tuottaminen on organisoitu yritystoiminnan tavoin. Julkishallinnon palvelutuotanto on kehittynyt managerialistiseen suuntaan. Yritystoiminnan organisointi-, johtamis- ja toimintatapoja on siirretty julkisen sektorin organisaatioihin. Usein omien palvelukeskusten perustaminen on nähty palvelujen ulkoistamisen vaihtoehtona.

Kunnallishallinnossa palvelukeskuksiksi nimettyjä organisaatioita on syntynyt monille palveluntuotannon toimialoille. Viime vuosina myös talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja on koottu kuntien sisäisiin sekä kuntien yhteisiin palvelukeskuksiin. Valtiokonttorin taloushallinto- ja henkilöstöhallintaselvitysten strategisena linjauksena on soveltaa palvelukeskuksmallia myös valtion budjettitalouden tukitehtävien organisointiin. Selvitysten jatkotoimia valmistellaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittämishankkeessa (Kiekuhanke), jonka tavoitteena on laatia koko valtiokonsernia koskeva kehittämisohjelma.

Sisäasiainministeriö asetti 5.11.2003 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli laatia esitys koko sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen järjestämisestä. Selvitysmieheksi asetettiin talousjohtaja **Veli Hytönen**. Selvitysmiehen tueksi asetettiin asiantuntijaryhmä, johon kuuluivat hallintojohtaja **Reijo Luhtavaara** sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö **Arja Ylönen** Oulun lääninhallituksesta, talouspäällikkö **Tuula Isosuo** Etelä-Suomen lääninhallituksesta, talouspäällikkö **Mauno Iskala** sisäasiainministeriöstä, hallintopäällikkö **Eija Railanmaa** Hätäkeskuslaitoksesta ja talouspäällikkö **Kari Wahlström** Rajavartiolaitoksesta.

Selvitystyön määräajaksi asetettiin 30.6.2004, määräaika jatkettiin 20.8.2004 saakka.

Selvitysmies on kartoittanut talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitoa hallinnonalalla sekä pyrkinyt tunnistamaan kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia.

Selvitysmiehen keskeiset ehdotukset ovat:

- Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien kokoaminen ja kehittäminen kytketään kiinteästi osaksi Valtiokonttorin Kieku-hanketta
- Sisäasiainhallinnon tilivirastorakennetta yksinkertaistetaan yhdistämällä tilivirastoja
- Hallinnonalalla käynnistetään yhtenäinen controller-toimintojen kehittämisohjelma
- Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviä kootaan perustettavaan hallinnonalan palvelukeskukseen.

Selvitysmies on saanut arvokasta apua asiantuntijaryhmältä, hallinnonalan tilivirastoilta ja selvitystyössä avustaneilta asiantuntijoilta. Selvitystyön tuloksista ja linjauksista vastaa selvitysmies.

Selvitystyön valmistuttua selvitysmies jättää ehdotuksensa sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 26. päivänä elokuuta 2004.

Veli Hytönen

SISÄASIAINHALLINNON TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON SELVITTÄMISHANKE

Hankennumero: SM052:00/2003

1	SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTIA	7
1.1	Hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja	7
1.2	Tuottavuuden toimenpideohjelma	7
1.3	Tulosohjaus ja tilivelvollisuus	8
1.4	Alueellistaminen	10
1.4.1	Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet	12
1.4.2	Taloushallintotehtävien alueellistaminen	14
1.4.3	Henkilöstöhallinnon tehtävien alueellistaminen	15
2	SELVITYSTYÖN TAUSTALLA OLEVIA HANKKEITA	16
2.1	Valtiokonttorin taloushallint selvitys	16
2.2	Valtiokonttorin henkilöstöhallint selvitys	20
2.3	Valtiokonttorin Kieku-hanke	21
2.4	Sisäasiainministeriön edeltävät hankkeet	22
2.4.1	Joustava palveluhallinto (JOPA)	22
2.4.2	HETA-työryhmä	23
2.4.3	Poliisin tilivirastoesitykset	25
3	TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON TOIMINTOJEN KEHITTÄMISHANKKEITA	27
3.1	Puolustushallinnon rakennuslaitos	28
3.2	Kainuun maakuntahallinnon tukipalveluhanke	29
4	SISÄASIAINHALLINNON TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON TUKIPALVELUT	29
4.1	Hallinnonalan organisaatio ja tilivirastorakenne	30
4.2	Talous- ja henkilöstöhallintotehtävät tilivirastoissa	32
4.2.1	Sisäasiainministeriö	33
4.2.2	Rajavartiolaitos	34
4.2.3	Etelä-Suomen lääninhallitus	35
4.2.4	Länsi-Suomen lääninhallitus	38
4.2.5	Itä-Suomen lääninhallitus	41
4.2.6	Oulun lääninhallitus	43
4.2.7	Lapin lääninhallitus	46
4.2.8	Ahvenanmaan lääninhallitus	47
4.2.9	Keskusrikospoliisi	48
4.2.10	Liikkuva poliisi	50
4.2.11	Suojelupoliisi	52
4.2.12	Poliisin tekniikkakeskus	53
4.2.13	Poliisiammattikorkeakoulu	55
4.2.14	Poliisikoulu	55
4.2.15	Helsingin kihlakunnan poliisilaitos	57
4.2.16	Pelastusopisto	59
4.2.17	Ulkomaalaisvirasto	60
4.2.18	Väestörekisterikeskus	61
4.3	Yhteenveto	64
4.4	Lääninhallitukset tukipalvelujen tuottajina	65

4.5	Saapuvan rahan järjestelyt	66
4.5.1	Poliisikassa	67
4.5.2	Maistraattien kassa ja laskutus	67
4.5.3	Kehittämistarpeet	68
4.6	Henkilöstöhallinto	68
5	KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA LINJAUKSET	70
5.1	Ulkoistaminen	70
5.2	Tilivirasto-organisaatio	71
5.3	Palvelukeskusmalli	74
5.4	Kehittämismvaihtoehdot	76
6	SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSET	78
6.1	Tilivirastoratkaisu	79
6.2	Controller-toiminnan kehittäminen	80
6.3	Palvelukeskusratkaisu	81
6.3.1	Hallintomalli ja toiminta	82
6.3.2	Palvelukeskusprosessit	83
6.4	Projektit ja rahoitustarve	84
6.5	Palvelukeskuksen sijoittuminen ja henkilöstöpolitiikka	85

LIITE: BearingPoint Finland Oy loppuraportti

1 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTIA

1.1 *Hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja*

Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa on kirjauksia, jotka vaikuttavat talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien järjestämisen tavoitteisiin. Valtion talouspolitiikan lähtökohtana on, että hallituksella on kaikissa olosuhteissa käytettävissään riittävä talouspoliittinen pelivara taloudellisen kasvun turvaamiseksi. Tämä edellyttää, että valtionvelan bruttokansantuoteosuus alenee mahdollisia suhdanneluonteisia poikkeamia lukuun ottamatta. Hallitus on sitoutunut 23.5.2003 eduskunnalle antamassaan selonteossa annettuihin valtiontalouden kehyksiin. Tavoitteena on integroida kehysmenettely ministeriöiden toimintasuunnitteluun niin, että voimavarojen painopisteitä ministeriöiden sisällä sekä niiden välillä ohjataan hallituksen yhteisin päätöksin.

Hallitusohjelman mukaan

- Ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Tukitehtävien alueellistamiseksi käynnistetään tarvittavia pilotteja.
- Hallitus jatkaa valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen alueellistamista käyttäen hyväksi valtion keskushallinnon uudistamisen ja henkilöstön poistuman suomat mahdollisuudet

Hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelman mukaan:

- Hallitus edistää sähköiseen liiketoimintaan ja sähköisiin palveluihin siirtymistä kehittämällä sähköisen liiketoiminnan toimintaympäristöä tiiviissä yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa ja tukemalla sähköisen laskutuksen ja hankintatoimen käyttöönottoa, jossa eräänä keinona on sähköisen palvelukeskustoitumisen kehittäminen
- Valtion omissa kehityshankkeissa on oltava velvoite siitä, että valtionhallinnon järjestelmät ovat teknologisesti ja sisällöllisesti keskenään yhteensopivia
- Valtion taloushallintoa sähköistetään, tietojärjestelmiä yhtenäistetään ja toimintoja keskitetään palvelukeskuksiin
- Valtion henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä yhtenäistetään ja toimintoja sijoitetaan palvelukeskuksiin

1.2 *Tuottavuuden toimenpideohjelma*

Hallituksen strategia-asiakirjassa on asetettu tavoitteeksi parantaa julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuutta tuottavuuden toimenpideohjelmalla. Tukipalvelujen tuottavuuden kehittäminen on osa tuottavuusohjelmaa.

Tuottavuuden toimenpideohjelma koskee koko julkista sektoria. Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan hallituksen tavoitteena on suunniteltu ja todennettavissa ole-

va julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden kasvu sekä tuottavuushyötyjen käyttö. Tuottavuusohjelma on osa hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua. Ohjelmien toteuttaminen sisällytetään vuodesta 2005 lähtien kehys- ja talousarvioehdoksiin.

Ohjelmassa on käynnistetty kuusi osahanketta:

- Palvelutuotannon kehittämishanke
- Toimintojen ja voimavarojen käytön tehostamishanke
- Tuottavuuden mittaamis- ja todentamishanke
- Hallinnonalojen tuottavuusohjelmahanke
- Tuottavuusohjauksen kehittämishanke
- Tuottavuusyhteistoiminta

Hallinnonalojen tuottavuusohjelmahankkeessa on vuoden 2003 lopulla aloitettu viiden ministeriön hallinnonalalla koko hallinnonalaa koskevan tuottavuusohjelman laatiminen. Vuoden 2004 aikana valmisteluyhteistyö on aloitettu myös muiden ministeriöiden hallinnonaloilla. Tuottavuusohjelman tarkoitus on kattaa hallinnonalan ja sen organisaatioiden ydintehtävien kehittämisen, ministeriön muiden substanssitehtävien tuottavuuden parantamisen, yleishallinto- ja tukipalvelutehtävien tehostamisen sekä hallinnonalojen rajat ylittävien tehtäväkokonaisuuksien kehittämisen.

Hankkeen tausta-aineiston¹ mukaan valtionhallinnossa on tuottavuuspotentiaalia, joka voidaan realisoida toiminnallisista ja rakenteellisista uudistuksista muun muassa keskittymällä ydintehtäviin, hyödyntämällä mittakaavaetuja, kehittämällä tukipalveluja sekä kehittämällä palvelujen tuottamisen tapoja esimerkiksi tilaaja- ja tuottajamalleja soveltaen.

1.3 Tulosohjaus ja tilivelvollisuus

Tulosohjausta on valtionhallinnossa kehitetty ja sitä on sovellettu 90-luvun alkupuolelta lähtien. Tulosohjauksella on ollut positiivisia vaikutuksia muun muassa budjett uudistuksen kautta. Virastoissa ja toimialoilla on siirrytty käyttämään useamman vuoden siirtomäärärahaa ja toimintamenot ovat olleet nettobudjetoituja, samalla menolajipohjaisesta budjetoinnista on lähes kokonaan luovuttu. Tämä on lisännyt toiminnan pitkäjänteisyyttä sekä suunnitelmallisuutta. Myös tulossopimuskäytäntöjä ja tulosraportointia on kehitetty. Samalla on kehitetty virastojen ja hallinnonalojen sisäistä johtamista sekä toiminnan ohjausta. Myös henkilöstöpolitiikan kehittämiseen ja henkisten voimavarojen suunnitteluun, arviointiin ja raportointiin on kiinnitetty huomiota.

Suunnittelun, ohjauksen ja raportoinnin alueilla on ollut puutteita, epäjatkuvuuskoh- tia sekä suoranaisia aukkoja. Muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksissa ja tilintarkastuskertomuksissa sekä eduskunnan puhemies- neuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietinnössä 15.5.2002 (Edus- kunnan kanslian julkaisu 7/2002) listataan kehittämistarpeita eduskunnan parlamen- taarisen ohjauksen ja päätöksenteon kannalta.

Valtiovarainministeriössä on toiminut useita työryhmiä, joiden työn yhteydessä on sivuttu tulosohjauksen kehittämistarpeita. Erityisesti kahdessa työryhmämuistiossa: ”Parempaan tilivelvollisuuteen – Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet” (Valtio-

¹ Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi, Valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2003

varainministeriön työryhmämuistio 2/2003) ja "Tulosohjauksen terävöittäminen" (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 9/2003) on linjattu ne tulosohjauksen ja siihen liittyvän tilivelvollisuuden kehittämistarpeet, jotka on kirjattu normitasolle valtion talousarviosta annetun lain muutoksessa (1216/2003) sekä talousarvioasetuksen muutoksessa 15.4.2004 (254/2004).

Tulosohjausuudistuksen strategisena tavoitteena on turvata kestävä valtiontalous ja talouspolitiikka edistämällä kokonaistaloudellista tasapainoa ja vakautta sekä talouskasvua. Tavoitteena on kohdentaa voimavarat tehokkaasti strategisille painopistealueille ja varmistua siitä, että voimavaroja käytetään tuloksellisesti niille osoitettuun tarkoitukseen. Budjetointia, tulosohjausta ja tilivelvollisuuteen liittyvää raportointia ja arviointia kehittämällä pyritään valtioneuvoston, ministeriöiden ja virastojen tasolla aitoon tilivelvollisuuteen. Ohjausinformaatiota parantamalla luodaan mahdollisuudet ohjaavalla tasolla perustaa päätökset luotettavaan tietoon toteutuneesta kehityksestä, nykytilasta ja luodaan edellytyksiä arvioida tulevaa kehitystä.

Normitasolla toteutettu uudistus edellyttää strategisen suunnittelun ja toiminta- ja taloussuunnittelun kehittämistä ja talousarvioehdotusten laadinnan uudistamista. Tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden kokonaisuutta kuvataan tulosprismalla, jossa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat lähtökohtana toiminnallisille tulostavoitteille ministeriön toimialoilla ja virastoissa. Keskeistä on toiminnallinen tehokkuus, laadunhallinta ja henkisten voimavarojen hallinta. Kehitystä ja muutosta tulisi kuvata mitattavilla suureilla – tulostittareilla sekä tavoitteiden asettelussa että saavutettujen tavoitteiden esittämisessä ja raportoinnissa.



Asetusmuutoksen perustelumuistiossa korostetaan johdon tai tuloksellisuuden las-
kentatoimen kehittämisen tarvetta sekä valtioneuvoston tason että ministeriöta-
soi-

sen business-controller-toimintaa. Valtiovarainministeriöön on perustettu valtiovarain controller –toiminto, joka muun ohella varmistaa koko valtioneuvoston tasolla, että valtion tilinpäätöksessä esitettävät tiedot ovat oikeita ja riittäviä (vrt. TaL 18 §).

Keskeistä on ministeriöiden entistä selkeämpi vastuu oman toimialansa toiminnan tuloksellisuudesta, suunnittelusta, ohjauksesta, arvioinnista ja raportoinnista. Kaikki ministeriön kanssa tulossopimuksen tehneet virastot tekevät tilivirastoasemasta riippumatta toimintakertomuksen, josta ministeriön tulee antaa lausunto. Koko valtion tilinpäätös uudistuu, tilakertomuksesta luovutaan ja hallituksen hyväksymä tilinpäätöskertomus tulee eduskunnalle annettavaksi valtiopäiväasiakirjaksi.

Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*) (TaL 21 §).

Talousarviolain laskentatoimea koskeva normisto on uudistunut. Laskentatoimi käsittelee kirjanpidon lisäksi tuloksellisuuden laskentatoimen, joka palvelee ulkoista tilinpäätösraportointia, johdon laskentatoimen, joka palvelee johtamista sekä muun laskentatoimen eli seurantajärjestelmät, joista saadaan tulosprisman edellyttämiä seuranta- ja kehitystietoja. (vrt. TaL 16 §, TaA 7 luku)

”Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään”

Laskentatoimen kehittäminen on tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen kriittisiä menetystekijöitä. Hallinnonalan virastoissa ja ministeriössä on panostettava laskentatoimen kehittämiseen sekä luotava systemaattinen tuotavuuden mittaamisen ja seurannan järjestelmä.

1.4 Alueellistaminen

Alueellistaminen tarkoittaa valtion toimintojen sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Pääkaupunkiseuduksi luetaan Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupungit sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Siuntion ja Tuusulan kunnat. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus jatkaa valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen alueellistamista. Valtioneuvoston kanslian toimikaudeksi 21.5.2003 – 31.3.2006 asettama alueellistamisen koordinaatioryhmä on valmistellut alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset². Ohjelma koskee kahta vaalikautta eli vuosia 2004 – 2011.

Lähtökohtana on Paavo Lipposen II hallituksen 8.11.2001 hyväksymä periaatepäätös valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta. Valtion keskushallinnon uusia, laajenevia ja uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Alueellistettaviin toimintoihin sisältyvät erityisesti hallinnon tukitehtävät.

² Alueellistamisen periaatteet ja linjaukset, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2004

Pääkaupunkiseudulla työskentelee valtionhallinnossa noin 44 500 henkilöä, joista 22 000 valtion keskushallinnossa ja heistä 5 500 – 7 000 erilaisissa tukitoiminnoissa. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle arvioidaan henkilöpoistuman vuoteen 2015 mennessä olevan pääkaupunkiseudulla noin 13 500 henkilöä, josta eläkkeelle jääviä on noin 7 500 henkilöä. Tukitoiminnoista kokonaispoistuma on arvion mukaan 3 300 – 4 200 henkilöä. Suuri kokonaispoistuma toisaalta asettaa vaateita henkilöstön rekrytoinnille, mutta toisaalta tarjoaa luontevaa liikkumavaraa ja uusia mahdollisuuksia toimintojen alueellistamiselle. Alueellistamishajelmalla pyritään mm. turvaamaan pätevän henkilöstön saaminen valtion palvelukseen.

Hallitus päätti 5.5.2004 iltakoulussaan antaa ministeriöille toimeksiannon ministeriökohtaisista alueellistamisselvityksistä. Tehtäväksiannossa edellytettiin erityisesti tarkasteltavan tukitehtävien alueellistamista:

”Tukitehtävien alueellistamista tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon raportti ”Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet” (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 12/2003) sekä valtioneuvoston asettamien työryhmien työ. Alueellistamisessa tulee ottaa huomioon myös Kainuun ja Koillis-Suomen alueellistamispiilotit. Ministeriöiden tulee, sen lisäksi, mitä hallinnonalakohtaisessa toimeksiannossa on erikseen sanottu, tehdä alustava selvitys vuoden 2004 loppuun mennessä tukipalvelujensa alueellistamismahdollisuuksista tavoitteena palvelujen järjestämisen laajasti yhteistyössä.”

Alueellistamisprosessin osana valtioneuvoston kanslia asetti 1.12.2003 viisi työryhmää jatkamaan ministeriöiden tukitehtävien alueellistamisen ja tarvittavien kokeiluprojektien käynnistämisen selvittämistä. Työryhmien tehtävänä oli selvittää keskushallinnon tukitehtävien hoitamisen tilaa, uudistamista ja yhtenäistämistä. Työryhmät selvittivät myös, miten ja millä aikataululla ministeriöiden tukitehtäviä voidaan alueellistaa sekä missä laajuudessa voidaan koota yhteen saman ministeriön eri tukitehtäviä tai eri ministeriöiden samoja tukitehtäviä.

Taloushallintoryhmän tehtävänä on selvittää:

- 1) eri hallinnonalojen taloushallintopalveluiden hoitoprosessien tila
- 2) miten laajaa prosessien, toimintatapojen ja tietojärjestelmien uusimista tarvitaan kullakin hallinnonalalla, jotta taloushallintopalveluiden toiminnallinen yhteen kokoaminen olisi mahdollista
- 3) toimintatavat, päätöksentekotavat ja keinot, miten konkreettinen kehitystyö yhtenevään suuntaan pannaan alulle
- 4) missä laajuudessa ja millä edellytyksillä valtion keskushallinnon taloushallintopalveluita voidaan koota yhteen sekä miten ja millä aikataululla yhteen koottavia taloushallintopalveluita voidaan alueellistaa.

Henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentaryhmän tehtävänä on selvittää:

- 1) eri hallinnonalojen henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentapalveluiden hoitoprosessien tila
- 2) miten laajaa prosessien, toimintatapojen ja tietojärjestelmien uusimista tarvitaan kullakin hallinnonalalla, jotta henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentapalveluiden toiminnallinen yhteen kokoaminen olisi mahdollista
- 3) toimintatavat, päätöksentekotavat ja keinot, miten konkreettinen kehitystyö yhtenevään suuntaan pannaan alulle
- 4) missä laajuudessa ja millä edellytyksillä valtion keskushallinnon henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentapalveluita voidaan koota yhteen sekä miten ja

millä aikataululla yhteen koottavia henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentapalveluita voidaan alueellistaa.

Työryhmien toimiaika päättyi 30.6.2004.

1.4.1 Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet

Hallituksen iltakoulussa 5.5.2004 tekemässä tukitehtävien alueellistamista koskevassa päätöksessä edellytettiin erityisesti otettavan huomioon 26.6.2002 asetetun keskushallinnon tukitehtävien alueellistamista selvittäneen työryhmän 31.12.2003 valmistunut loppuraportti.

Työryhmätyössä on tarkasteltu talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien järjestämisen nykytilaa ja hahmotellaan tukipalvelun järjestämisen visioita. Työryhmämuis- tion mukaan tehtävien alueellistamismahdollisuudet riippuvat siitä, kuinka kiinteästi tehtävä liittyy ydintoimintaan. Tukitehtäviä voidaan jaotella johdon tukitehtäviin (talouden suunnittelu, controller-toiminnot, henkilöstöpolitiikka), ydintoiminnasta riippumattomiin tehtäviin, jotka ovat samankaltaisia eri organisaatioissa (kirjanpito, tilinpäätös, palkanlaskenta) sekä ydintoiminnan sisällöstä riippuvien tukitehtäviin (substanssitoimintaan liittyvät tukitehtävät).

Prosessinäkökulmasta tukitehtävät voidaan jaotella tehtäviin, joissa prosessiin liittyy sisällöllisiä ratkaisuja ja päätösvaltaa sekä teknisluonteisiin tehtäviin, jotka ovat luonteeltaan teknisiä ja sisältävät vähän ydintoiminnan sisällöllistä asiantuntemusta.

Työryhmän raportin mukaan talous- ja henkilöstöhallinnon alueellistettaviksi tukitehtäviksi sopivat palveluprosessit, joissa voidaan hyödyntää nykyaikaisia tietojärjestelmiä. Henkilöstöhallinnon osalta tällaisia tehtäviä ovat henkilötietojen ylläpito, palkanlaskenta, työajan seuranta, maksatus, TES- ja VES-neuvonta. Taloushallinnon vastaavasti alueellistettavia tehtäviä voivat olla osto- ja myyntireskontrien hoito, kirjanpito, tilinpäätös sekä matkalaskut. Näitä tehtäviä voidaan hajauttaa palveluprosesseittain eri toimipaikkoihin tai palvelukeskuksiin.

Palvelukeskuksia taas voidaan organisoida eri tavoin:

- Palvelukeskus voi toimia yhden organisaation (viraston, laitoksen) tai hallinnonalan keskitettynä tai palveluprosesseittain hajautettuna palvelukeskuksena.
- Palvelukeskus voi toimia useiden eri organisaatioiden (virastojen, laitosten, ministeriöiden) keskitettynä tai prosesseittain hajautettuna palvelukeskuksena.
- Palvelukeskus voi tuottaa osan tukipalveluprosesseista tai kaikki tukipalveluprosessit.

Näissä eri vaihtoehdoissa palvelukeskuksen toiminnot voidaan sijoittaa maantieteellisesti hajautetusti tai keskitetysti. Tärkeätä on keskittää riittävä osaaminen yhdelle paikkakunnalle kunkin palveluprosessin osalta.

Taloushallinnon tehtävien hoidon riippuvuus niiden sijaintipaikasta vähenee sitä mukaan, kun niiden osalta on voitu siirtyä nykyistä laajemmin sähköiseen käsittelyyn. Sähköinen taloushallinto edellyttää hyvin toimivia tietojärjestelmiä, tietoliikenneyhteyksiä sekä selkeitä ja nykyistä yksinkertaisempia taloushallinnon menettelyjä ja säännöksiä sekä hankintatoimen prosessien automatisointia ja integrointia talous-

hallinnon järjestelmiin. Muun muassa sisäisen laskennan tietojen saannin helppous voi liittyä siinä määrin päivittäiseen toimintaan, että sen hoidon organisointi on harkittava tapauskohtaisesti. Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin hallinnonalakohtaisesti tai laajemmin tarjoaa mahdollisuuksia tehostaa toimintaa ja turvata henkilöstön riittävä ammattitaito ja asiantuntemus. Tiliviraston johdon vastuiden on kuitenkin oltava selvät sekä sisäinen valvonta talousasioiden hoidossa riittävän hyvin järjestetty.

Sähköinen taloushallinto, kirjanpito, maksatus ja laskutus mahdollistavat taloushallinnon organisoinnin uudelleenarvioinnin niin hallinnonalojen sisällä kuin hallinnonalojen välilläkin. Taloushallintoa ja – palveluita voidaan koota yhteen, hoitaa suuremmissa yksiköissä ja myös alueellistaa. Tämä tuo kuitenkin muutoksia myös substanssiyksiköiden käytännön tehtävien hoitoon sekä riskin siitä, että niiden apuna oleva taloushallinnon asiantuntemus heikkenee.

Työryhmän mielestä alueellistettavia henkilöstöhallinnon tehtäviä voivat olla teknisen tuen ja toteutuksen osalta henkilöstön osaamisen kartoitus ja kehittämissuunnitelmat, henkilöstöä koskevat tietojärjestelmät, henkilöstöhallinnon kehittämisprojektit, palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmät, työaikajärjestelmä, virkavapauksien ja vuosilomien hallinnointi sekä henkilöstötilinpäätös. Edellä mainittujen kohdalla erilaiset organisointivaihtoehdot edellyttävät tapauskohtaista harkintaa toimivuuden varmistamiseksi.

Palkanlaskentatehtävissä on monia työvaiheita, joiden keskittäminen ja alueellistaminen on mahdollista. Keskittäminen tuottaa palvelut nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Tietojen toimitus ja liittymät henkilöstöjärjestelmistä samoin kuin raportointi tulee olla mahdollisimman pitkälle automatisoitu ja niiden tulee toimia sähköisesti. Lisäksi yhteydet muihin, mahdollisesti erilaisiinkin järjestelmiin tulee olla joustavasti hoidettavissa.

Työryhmä katsoi, että valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamisessa on noudatettava huolellista ja riittävän pitkäjänteistä suunnittelua sekä henkilöstön on oltava asianmukaisesti edustettuna valmistelussa.

1.4.2 Taloushallintotehtävien alueellistaminen

Valtioneuvoston kanslian 1.12.2003 asettama taloushallintopalveluiden alueellistamista valmisteleva työryhmä allekirjoitti raporttinsa³ 7.6.2004. Työryhmä tarkensi keskitettäviksi ja alueellistettaviksi eli selvityksen kohteena oleviksi taloushallinnon tehtäviksi seuraavat:

- osto- ja matkalaskujen käsittely (skannaus, perustietojen täydennys, numerotar- kastus, tiliointi, reititys, kierron valvonta), ostoreskontran hoito ja maksatus
- myyntireskontra ja perintä
- laskujen ja kirjanpitoaineiston arkistointi
- keskuskirjanpitosiirrot ja tilitykset
- tietojärjestelmien pääkäyttäjätehtävät
- tilinpäätöslaskelmat ja tase-erittelyt
- käyttöomaisuuskirjanpito ja poistolaskenta
- raportointi kirjanpidosta
- tilipuitteiden ylläpito
- kustannuslaskenta

Työryhmätyön näkemyksen mukaan seuraavat taloushallinnon tehtävät eivät yleensä ole alueellistettavissa,

- taloussuunnittelu
- kehys- ja talousarvioehdotusten laadinta
- sisäisten budjettien ja tilipuitteiden vahvistaminen
- laskujen asiatarkastus ja hyväksyntä
- laskutuspyynnöt
- kokonaisvastuu ja määräysten anto
- toimintakertomusten laadinta
- johdon raportointi ja analysointi
- sisäinen tarkastus ja valvonta

Työryhmä laajensi tehtäväksiantoa ottamalla työnsä lähtökohdiksi myös tavoitteen rationalisoida ja keventää taloushallintoa

Työryhmä tunnisti neljä eri kehittämisvaihtoehtoa:

- kehittäminen nykyjärjestelyihin perustuen
- kehittäminen keskittämällä
- kehittäminen palvelukeskusmallin mukaisesti
- kehittäminen ulkoistamalla

Nykyjärjestelyihin perustuva kehittäminen tarkoittaa sitä, että tehtävien organisointia ei muuteta, vaan toimintatapoja hiotaan toimintatapoja ottamalla käyttöön työtä säästävää tekniikkaa. Kehittämistapaa kuvaa laskujen sähköisen kierrätyksen käyttöönotto sisäasiainministeriössä. Töiden painopiste muuttuu hieman, mutta merkittävää tehostumista ei voida havaita.

³ Työryhmän muistio löytyy valtioneuvoston kanslian internet-sivulta <http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/fi/86399.pdf>

Suuremmissa organisaatioissa tehtäviä voidaan koota organisaation sisällä, perustaa sisäisiä palveluyksiköitä hoitamaan määrättyjä tehtäviä. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen koko sähköisten laskujen käsittelyn hallinnan kokoaminen Onttolaan tapahtui sisäisen keskittämisen periaatteella. Prosessien virtaviivaistaminen ja riittävä laskumassa nostaa kokonaistuottavuutta.

Palvelukeskusmallissa on muutama tunnusomainen piirre. Ensinnäkin malli perustuu palvelun tilaajan ja tuottajan erottamiseen. Palvelun ehdot hoidetaan palvelusopimuksella. Taustalla on näkemys näennäismarkkinoista. Palvelukeskukseen siirretyt tehtävät muodostavat palvelun tuottajan ydintehtävän. Työryhmä toteaa, että toimiakseen hyvin palvelukeskusmalli edellyttää palvelukeskukselta nettobudjetointia.

Kehittämistienä voi olla tehtävien keskittäminen tilivirastojen sisällä, mutta tavoitteena tulee olla muutama valtakunnallinen palvelukeskus. Työryhmän mielestä tukitoimintojen tuottavuuden parantaminen edellyttää tilihallinto-organisaatioiden vähentämistä, sähköisten prosessien ja menettelyjen kehittämistä sekä vahvaa panostusta tietojärjestelmiin. Käytössä on liian monia taloushallinnon tietojärjestelmää, jotka eivät ole keskenään integroituja ja työprosessit sisältävät paljon manuaalista käsitteilyä.

Työryhmä korostaa koko valtionhallinnon yhtenäistä etenemistä taloushallinnon kehittämisenä – voimat tulisi koota Valtiokonttorin Kieku-hankkeen kehittämissateen varjon alle ja kaikkien ministeriöiden tulisi käynnistää tukipalveluiden kehittämissankkeet.

Taloushallintotehtävien alueellistamispotentiaaliksi nähtiin noin 500 henkilötyövuotta pitkällä aikavälillä. Myös tuottavuutta taloushallinnon tehtävissä voidaan parantaa – vaikutukset ovat vähintään 500 henkilötyövuoden työpanos todennäköisesti jopa 1 000 henkilötyövuotta.

Raportissa suositellaan sisäasiainhallinnolle ratkaisua, jossa Rajavartiolaitoksen vuoden 2004 alusta käynnistynyt taloushallinnon sisäinen palvelukeskus laajennettaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla tuottamaan palvelut koko hallinnonalalla. Rajavartiolaitoksella on kaksi palvelukeskukseksi nimitettyä viraston sisäistä palvelukeskittymää, palkanlaskennan ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitava Rovaniemen yksikkö ja kululaskuja hallinnoiva Onttolan piste. Vaikka virastolla on suunnitelmia siirtää lisää tehtäviä Onttolaan, ei tässä vaiheessa voida rajautua vain noin seitsemän ostolaskuja käsittelevän henkilön yksikköön. Suurimmat lääninhallitukset ovat keskittäneet Rajavartiolaitosta suurempiinkin kokonaisuuksiin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Joensuu on yksi vaihtoehto sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen sijaintipaikaksi.

1.4.3 Henkilöstöhallinnon tehtävien alueellistaminen

Yhtenä viidestä valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamista selvitelleistä työryhmistä henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentatehtävien alueellistamista valmisteleva työryhmä on raportissaan tunnistanut sellaisia tehtäviä, joita voidaan koota suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja alueellistaa:

- henkilöstön osaamiskartoitusten tekninen toteuttaminen
- nimitysprosessin tekniset osiot
- henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien ylläpito

- henkilöstötilinpäätöksen laatiminen
- palkkausjärjestelmien tekniseen ylläpitoon liittyvät tehtävät
- ves- ja tes –neuvonta
- työajanseurantajärjestelmiin liittyvät tehtävät ja järjestelmien tekninen ylläpito
- virkavapauksien valmistelutyö ja tekninen hallinnointi
- vuosilomien tekninen hallinnointi
- palkan ja palkkioiden laskennan ja maksatuksen eri työvaiheet.

Raportin mukaan henkilöstöhallinnon prosesseista palkanlaskenta on yhdenmukaisimmin järjestetty, joten perusteltua on ottaa se ensisijaiseksi kehittämiskohteeksi. Kaiken kaikkiaan henkilöstöhallinnon tukitehtävien ydintoiminnasta kokonaan tai osittain riippumattomat perusprosessit tai niiden osiot ovat potentiaalisia kehittämisen kohteita. Vastaavasti tehtävät, jotka ovat tiiviissä toiminnallisessa yhteydessä organisaation johtamiseen ja ydinprosesseihin, eivät ole ulkoistettavissa.

Toimintojen keskittämistä, ulkoistamista ja alueellistamista ei tule kuitenkaan toteuttaa nykyisten toimintamallien, prosessien ja tietojärjestelmien muodostamalta pohjalta. Tuottavuuden näkökulmasta on olennaista toimintojen poikkihallinnollinen kehittäminen sekä yhteisten ja yleisten ratkaisujen kehittäminen. Henkilöstöhallinnon perusprosesseja on mahdollisimman laajamittaisesti keskitettävä palvelukeskuksiin ja kehittämistyö on sidottava Valtiokonttorin kehittämishankkeisiin.

2 SELVITYSTYÖN TAUSTALLA OLEVIA HANKKEITA

2.1 Valtiokonttorin taloushallintaselvitys

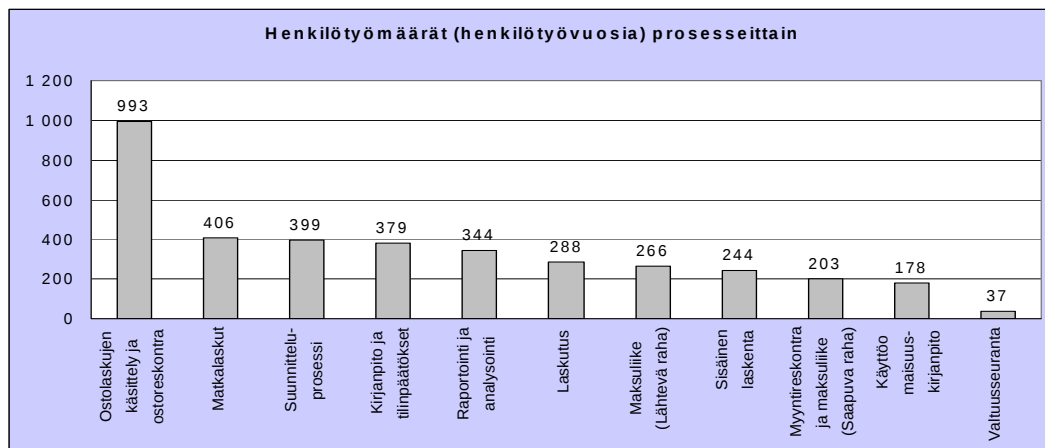
Valtiokonttori teetti vuoden 2003 alussa selvityksen, jonka yhteydessä analysoitiin valtion taloushallinnon nykytilaa, määriteltiin tulevaisuuden tavoittila ja valmisteltiin konkreettinen kehittämisohjelma tavoittilaan pääsemiseksi. Taloushallintaselvityksen toteutti Valtiokonttorin toimeksi antamana BearingPoint Finland Oy, jonka laatima loppuraportti sisälsi selvitystulosten lisäksi heidän suosituksensa tulosten hyödyntämisestä.

Selvityksen tulokset pohjautuvat tilivirastoille tehdyn kyselyn analyysistä, tilivirastojen avainhenkilöille tehdystä haastatteluiden pohjautuvasta arviosta ja kahden yhteisen seminaarin tuloksista.

Tilivirastoille tehdyssä kyselyssä selvitettiin budjettihallinnon tilivirastojen suorituskykyä kymmenessä taloushallinnon perusprosessissa. Tarkasteltavat prosessit olivat taloussuunnittelu ja budjetointi, kirjanpito ja tilinpäätös, käyttöomaisuuskirjanpito, ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra, matkalaskut, myyntireskontra ja saapuva raha, maksuliike, laskutus, raportointi ja analysointi, sisäinen laskenta ja valtuusseuranta.

Selvityksessä kysyttiin eri tehtäväalueiden työpanoksen jakaantumisesta taloushallintoyksikössä tehtyyn ja substanssiyksiköissä tehtyyn työpanokseen. Taloushallinnon perusprosessien työpanoksesta noin 58 % tehdään taloushallintoyksiköiden ulkopuolella.

Prosessien arvioidut henkilötyömäärät (3 734 htv)



Vastanneiden 68 tiliviraston tietojen perusteella arvioitiin koko valtion budjettitalouden tilivirastojen taloushallinnon perusprosesseja. Taloushallinnon prosesseista kaikkein eniten sitoo voimavaroja ostolaskujen hallinta (993 htv). Yllättävän suuri osuus on myös matkalaskujen käsittelyllä (406 htv). Laskutuksen ja saapuvan rahan osuus oli yhteensä 491 henkilötyövuotta, kirjanpito ja tilinpäätös 379 henkilötyövuotta, maksuliikkeen hoito (lähtevä raha) 266 henkilötyövuotta sekä käyttöomaisuuden hallinta 178 henkilötyövuotta.

Loppuraportissa todetaan, että valtion taloushallinnon tuottavuus on alhaisella tasolla. Alhaisen tuottavuuden merkittävä syy on, että skaalaetuja ei hyödynnetä, vaan taloushallinto-organisaatio on hyvin hajautunut. Tilivirastot eivät hyödynnä toistensa osaamista. Myös manuaalisen työn osuus todettiin suureksi. Järjestelmien välillä joudutaan tekemään manuaalisia siirtoja. Tietotekniikan hyödyntäminen on kokonaisuudessaan vähäistä.

Lisäksi todettiin talousarvion resurssien kohdistuvan kirjanpidon perusprosesseille – tulevaisuudessa painopisteen tulisi olla ns. lisäarvoprosesseissa eli henkilöstövoimavaroja tulisi käyttää toiminnan ohjausta tukevan tiedon tuottamiseen ja analysointiin.

Raportin mukaan ”Valtion taloushallinnon resurssit kohdistuvat hyvin vahvasti kirjanpidon prosesseihin. Menestyskekkäät organisaatiot kohdistavat BearingPointin kokemusten mukaan taloushallinnon resurssinsa ns. taloushallinnon lisäarvoprosesseihin eli suunnitteluun, sisäiseen laskentaan ja johdon raportointiin. Tällaiset organisaatiot ovat minimoineet kirjanpidon prosessien työmäärän esimerkiksi keskittämällä työtehtävät palvelukeskukseen. Näin ollen liiketoiminta/substanssiyksiköihin jäävälle henkilöstölle jää enemmän aikaa toiminnan tukemiseen. Myös haastatellut talousjohtajat ja –päälliköt toivat vahvasti esiin lisäarvoprosessien kehittämisen tarkeyden.”

Sisäasiainhallinnosta kyselyyn vastasi 11 tilivirastoa. Vastanneiden virastojen arvio 352 000 osto- (ja matka-) laskun käsittelyyn kuluneesta henkilötyöpanoksesta oli: ta-

lousyksiköissä 46,3 henkilötyövuotta, kokonaistyöpanos 131,6 htv. Laskujen tarkastuksen ja hyväksymisen sekä muun laskuihin liittyvän työn osuus oli yli 60 %.⁴ Yhden henkilötyövuoden työpanoksella käsitellään 2600 laskua ja talousyksiköiden yksi henkilötyöpanos käsittelee 7600 laskua.

Sisäasiainhallinto oli laskutuksen ja saapuvan rahan arvioissa tehokkaimpien hallinnonalojen joukossa. Tuloksia täytyy tarkastella kriittisesti, ilmeisesti ainakin osa maistraateissa tehdystä työstä on jäänyt kokonaistyöpanoksessa arvioimatta. Maistraattien laskutus oli noin 70 % koko sisäasiainhallinnon laskutuksesta vuonna 2003. Laskutuksen ja reskontranhoidon tehtävät hoidetaan maistraateissa.

Konsultin vertailuaineiston perusteella arvioitiin että taloushallinnon tehostamispotentiaali on vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa, jos toimintaa onnistutaan kehittämään tasolle, jossa vertailuaineiston organisaatiot toimivat keskimäärin.

Taloushallintaselvityksessä kehitettiin alla oleva koko budjettitalouden organisaatioiden konsernitason ohjauksen tavoitetilä.

Konsernitason ohjauksen / rakenteen tavoitetilä		
	Johtamista ja päätöksentekoa tukevat palvelut	Kustannustehokkaat perustoiminnot ja palvelut
Valtion yhteiset	- Valtiokonsernin taloushallinnon strategian määrittely ja toteutus - Yhtenäiset tietomallit - Laskentapuitteiden suunnittelu ja ylläpito (esim ohjeistus) - Toimintatapojen ja prosessien kehittäminen - Toiminnan taloudellinen raportointi ja analysointi	- Konsernitilinpäätöksen laadinta - IT-tuki, hankinta ja kehitys - Kirjanpito ja tilinpäätökset - Osto- ja myyntireskontra - Käyttöomaisuuskirjanpito - Toimintatapojen ja prosessien kehittäminen
Klusterin tms. yhteiset		
Substanssi- yksikkö- kohtaiset	- Toiminnan taloudellinen raportointi ja analysointi - Substanssijohdon tuki - Budjetointi - Suunnittelu - Ennustaminen - Osaamisen kehittäminen (esim koulutus)	- Laskutus - Talousarvioseuranta - Toimintatapojen ja prosessien kehittäminen

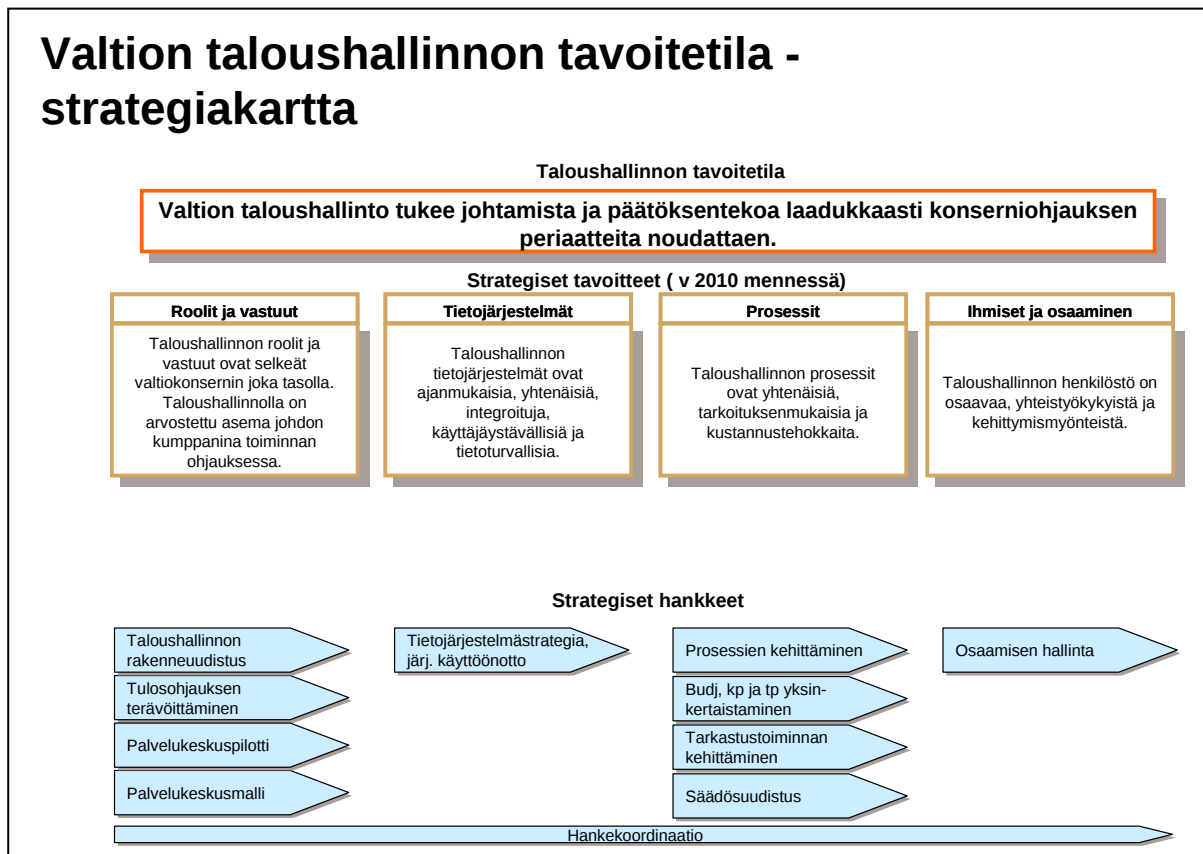
Nykytilaan verrattuna suurimmat muutokset ovat keskitetyn strategisen johdon rooli. Kehityshankkeet edellyttävät koko budjettitalouden kattavaa näkemystä, samalla myös ministeriöiden rooli ja vastuu omasta hallinnonalastaan korostuu. Rutiinotoiminnot ja perusprosessit tulisi koota kustannustehokkaihin palvelukokonaisuuksiin. Hallinnonaloilla ja virastoissa tulee panostaa taloushallinnon lisäarvopalveluihin ja kehittää johtamista ja tuloksellisuutta tukevaa laskentatointia, taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaamista ja analysointia eli virastojen ja hallinnonalan controller-toimintaa.

⁴ SM:n hallinnonalan osalta osassa vastauksia on systemaattinen virhe, kun laskun tallennusta ja ostoreskontran hallintaa on hajautettu substanssiryksiköihin, on tämä työpanos kirjautunut substanssipuolelle.

Hankkeessa asetettiin vuoteen 2010 ulottuvat strategiset tavoitteet taloushallinnon rooleille ja vastuille, tietojärjestelmille, taloushallinnon prosesseille ja osaamis- ja tulosohjaukselle. Näiden pohjalta muotoiltiin strategiset hankkeet, joita on ryhdytty toteuttamaan.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää loppuraportissa hahmoteltuja strategisia hankkeita. Strategiset hankkeet sisältävät tulosohjauksen ja taloushallinnon rakenteiden uudistuksen ja palvelukeskusratkaisun, tietojärjestelmästrategian ja integroitujen, yhtenäisten järjestelmien hankinnan, taloushallinnon prosessien kehittämisen ja yksinkertaistamisen sekä henkilöstön osaamisen ja motivaation turvaamisen.

Valtion taloushallinnon tavoitetila -strategiakartta



Esimerkiksi roolien ja vastuiden kehittämisen kriittisiksi menetystekijöiksi tunnistettiin:

- Valtiokonsernin ylimmän tason ohjaus on puhtaasti strategista
- Valtion tulosohjauksen ohjausrakenne on selkeä ja se tukee tarkoituksenmukaisella tavalla valtion viranomais- ja muuta toimintaa. Tehostamistavoitteet on sisällytettävä toiminnanohjaukseen konsernin kaikilla tasoilla
- Taloushallinnon rakenne ja toimivaltaratkaisut tukevat konserniohjausta
- Tulosohjauksen menettelyjä sekä taloushallinnon sisältöä, toimintatapoja, prosesseja ja järjestelmiä ohjataan keskitetysti Taloushallinnon perusprosessit on organisoitu tarkoituksenmukaisesti joko sisäisiin tai ulkoisiin palvelukeskuksiin
- Valtiokonsernin sisällä tieto on avointa
- Lähtökohta on, että päätöksentekijät tunnustavat tehostamiskapasiteetin ja kehittämistarpeet Virastoissa ja laitoksissa johtamisen ja päätöksenteon tukena on controller-toiminto

Taloushallintaselvityksestä pyydettiin lausunnot, joissa toivottiin otettavan kantaa mm. strategisten hankkeiden hyödyllisyyteen ja toteuttamiskelpoisuuteen. Ylivoimaisesti eniten kannatusta saivat taloushallinnon prosessien kehittämishanke ja budjetoinnin ja tilinpäätöksen yksinkertaistamishanke. Palvelukeskushankkeesta annettiin lausuntoja eniten. Suhtautuminen oli pääsääntöisesti myönteistä, mutta mallin toimivuutta epäiltiin. Suurimmat tilivirastot ovat valmiita keskittämään toimintojaan sisäisiin palvelukeskuksiin.

2.2 Valtiokonttorin henkilöstöhallintaselvitys

Valtiokonttorin henkilöstöhallintaselvitys valmistui vuoden 2004 alussa. Toteuttajana oli BearingPoint Oy. Henkilöstöhallintoa koskevan selvityksen tavoitteena oli

- Täydentää Valtiokonttorin keväällä 2003 teettämää taloushallinnon selvitystä ja siten luoda kokonaisvaltainen lähtökohta valtion talous -ja henkilöstötoiminnon kehittämiseksi
- Laatia kuvaus valtion henkilöstötoiminnon nykytilasta vertailutiedon pohjalta
- Suorittaa henkilöstötoiminnon osittainen benchmarking-selvitys kehityskohtien esille saamiseksi
- Kuvata valtion henkilöstötoiminnon tulevaisuuden haasteet ja painopisteet sekä määrittää tavoitetila karkealla tasolla
- Määrittää valtion henkilöstötoiminnon mahdolliset kustannussäästöt ja tehokkuusparannukset benchmarking tulosten pohjalta
- Valmistella ehdotuksia valtion henkilöstötoiminnon kehittämiseksi

Selvitettäviä prosesseja olivat suorituksen johtaminen ja palkitseminen, henkilöstön kehittäminen, rekrytointi ja resurssointi, palkkahallinto, henkilöstöhallintopalvelu sekä työhyvinvointi. Selvityksessä tehtiin kvantitatiivinen vertaisanalyysi palkkahallinnosta. Muista osa-alueista tehtiin konsultin viiteaineistoon perustuva kvalitatiivinen vertailu.

Palkkahallinnon osalta todetaan, että tehokkuuserot virastojen välillä ovat suuria. Keskimäärin yksi henkilötyövuosi käsittelee 3 339 palkkalaskelmaa eli keskimäärin 205 henkilön palkkalaskelmat vuodessa. Palkkahallinnon kustannukset ovat palkan-saajaa kohden 138,3 euroa vuodessa. Taloudellisuus ja tehokkuus jäävät alle median verrattaessa suomalaisiin palvelukeskuksiin.

Selvityksen mukaan valtion palkkahallinto sitoo noin 550 henkilötyövuotta ja kehittämispotentiaali on noin 7 miljoonaa euroa. Todellinen henkilöstöhallinnon kehittämispotentiaali on huomattavasti korkeampi, koska analyysi voitiin tehdä vain palkanlaskennan volyymitietojen pohjalta.

Suosituksena todetaan muun muassa:

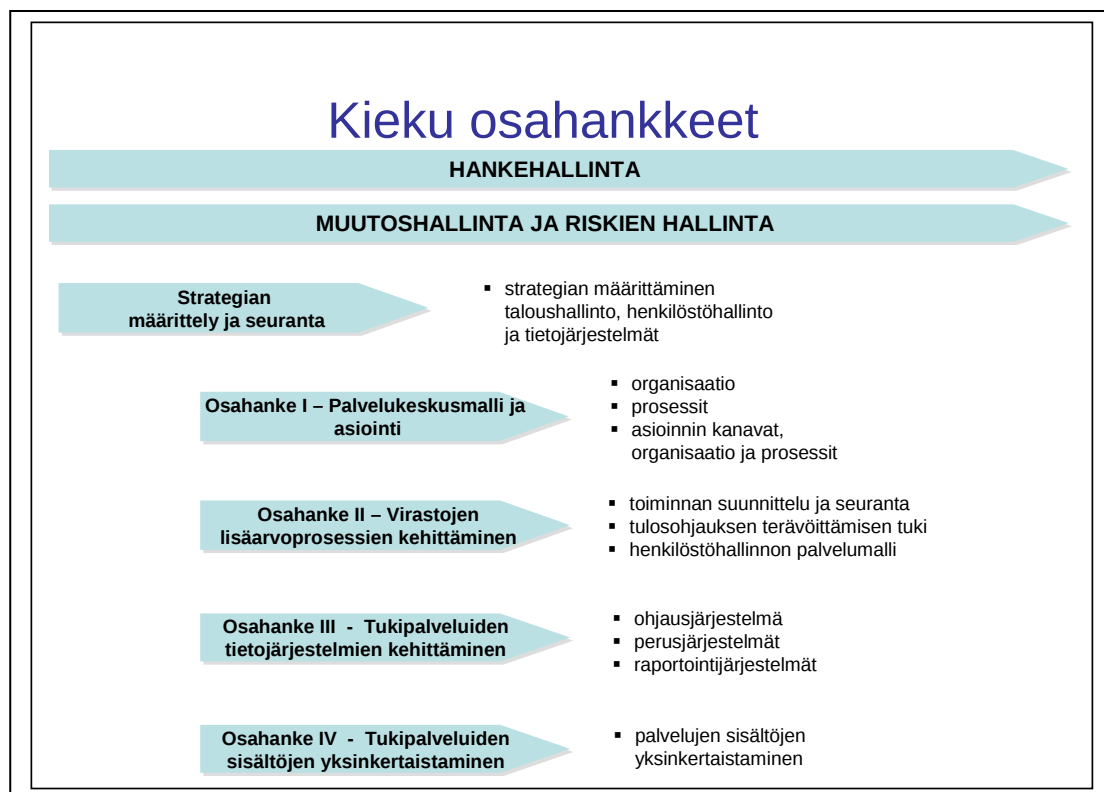
- Tarvitaan yhteinen näkemys henkilöstötoiminnon tavoitetilasta valtiohallintotasolla sekä konkreettinen etenemissuunnitelma tuottavuuden ja laadun parantamiseksi
- keskittämällä prosessiin liittyvät tapahtumankäsittelyvaltaiset toiminnot (esimerkiksi palkanlaskenta ja maksatus) palvelukeskusmallin mukaisesti, voidaan hyödyntää skaalaetuja

- taloudellisten ja toiminnallisten hyötyjen toteutuminen edellyttää prosessien ja järjestelmien yhtenäistämistä ja teknologian maksimaalista hyödyntämistä virastotasolla esimerkiksi itsepalvelutoiminnallisuuden sekä raportointiportaalien avulla sekä roolien selkeyttämistä ja muutosta virastotasolla siten, että henkilöstötoiminnon painopiste on selkeästi viraston johtoa ja päätöksentekoa tukeva.

2.3 Valtiokonttorin Kieku-hanke

Talous- ja henkilöstöhallintohankkeiden tulosten pohjalta Valtiokonttori on käynnistänyt valtiovarainministeriön toimeksiannosta keväällä 2004 talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittämishankkeen. Tavoitteena on laatia taloushallintoon, henkilöstöhallintoon ja hankintatoimeen koko valtiokonsernin kattava kehittämisstrategia ja kehittämisohjelma, joka ajallisesti ulottuu seuraavalle vuosikymmenelle.

Hanke sisältää neljä osahanketta: palvelukeskusmallin rakentamisen, tulosohjausta tukevien lisäarvoprosessien kehittämisen, tietojärjestelmähankkeen sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien yksinkertaistamisen ja kehittämisen. Osahankkeita tukemaan ja koordinoimaan on perustettu hanketoimisto, joka vastaa myös hankkeen työvälineistä ja menetelmistä.



Hankkeen aloitusvaihetta toteutetaan kolmessa konsulttivetoisessa projektissa, jotka kesän aikana tekevät taloushallinnon ja –ohjauksen linjaukset, henkilöstöhallinnon linjaukset ja tietojärjestelmien kehittämislinjaukset. Konsulttina on Accenture Oy.

Vuoden 2004 aikana aloitetaan hankkeiden toteutus pilottivirastojen tai pilottihallinnonalojen kanssa. Kehittämisohjelmassa tavoitellaan nykyisen hajautuneen toimin-

tatavan kokoamista tilaaja-tuottajamallilla toimivaksi niin, että palvelukeskuksiin siirretään sellaiset palvelut, joissa on suuret tapahtumamäärät. Tilaaja-organisaation ja palvelukeskuksen väliset prosessit standardoidaan mahdollisimman pitkälle ja tietojärjestelmiä käytetään mahdollisimman paljon rutiiniluonteisten tehtävien hoitamiseen.

2.4 Sisäasiainministeriön edeltävät hankkeet

2.4.1 Joustava palveluhallinto (JOPA)

Sisäasiainministeriön asettaman Hajautettu ja joustava palveluhallinto- hankkeen (SM0461:00/02/1999)⁵ selvitystyön yhteydessä sisäasianministeriön poliisiosasto kehotti Etelä-Suomen poliisin lääninjohtoa asettamaan selvitysryhmän tekemään poliisin ylijohdolle selvitystä poliisin talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista, niiden nykytilasta ja tarpeesta organisoida palvelut uudelleen. Poliisin Etelä-Suomen lääninjohtoon 7.9.2000 asettama työryhmä jätti esityksensä 31.5.2001. Selvitysryhmä on tehnyt ansiokkaan perusselvityksen poliisihallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien panos- ja tuotosvolyyymeistä, selvittänyt nykytilanteen ongelmia ja koonnut kehittämistarpeita.

Selvitysryhmän keskeisiä ehdotuksia:

- poliisihallinnosta muodostetaan oma tilivirasto, johon siirtyminen tapahtuisi asteittain tehtäviä kokoamalla
- välivaiheena kootaan palkanlaskennan ja ostolaskujen tehtäviä, koska nämä tehtävät ovat tehtävämääriltään suurimmat
- palkanlaskenta tulisi keskittää lääneissä 2-3 poliisilaitokselle ja erillisvirastojen osalta muutama yksikköön
- ostolaskujen ja ostoreskontran hoito siirretään lääninhallitus-tilivirastojen osalta poliisilaitoksille

Työryhmän esitykseen sisältyi kahden lääninhallintoa edustavan jäsenen eriävä mielipide. Eriävässä mielipiteessä vastustettiin tilivirastorakennetta koskevia muutoksia ja esitettiin lisättäväksi lääninhallitusten vastuuta poliisihallinnon tukipalvelujen tuottajana.

Selvitys koski poliisin lääninhallitukselta saamia ja poliisilaitosten itse tuottamia talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluita sekä ulkoistettuja palkanlaskentapalveluja.

Taloushallinnon tukipalveluihin käytettiin selvitysryhmän rajauksilla yhteensä 289,5 henkilötyövuotta ja henkilöstöhallinnon tukipalveluihin 266,7. Kokonaisluvut sisältävät tämän tarkastelun kannalta tilaajalle pääsääntöisesti kuuluvia suunnittelu- ja kehittämistehtäviä sekä rekrytointiin ja henkilöstön hyvinvointiin liittyviä tehtäviä.

Keskittämisen ja palvelukeskusajattelun kannalta keskeisiin tehtäväkokonaisuuksiin käytetty työpanos jakautui alla olevan asetelman mukaisesti. On huomioitava, että

⁵ Loppuraportti sisäasiainministeriön julkaisu 5/2001

tehtäväketjujen (prosessien) määrittely poikkeaa Valtiokonttorin ja sisäasiainministeriön selvityksestä ja tarkastelun kohteena on vain poliisitoimen tehtävien hoito.

Henkilöstöhallinto	151,6
Palkanlaskenta	33,3
Vuosiloma-asiat	25,7
Työajan seuranta	72,7
Nimikirjapalvelut	11,9
Järjestelmien ylläpito	8,0
TALOUSHALLINTO	168,6
Ostolaskut	114,1
Matkalaskut	18,2
Myyntilaskut	7,9
Omaisuuskirjanpito	18,4
Järjestelmien ylläpito	10,0

Palkanlaskennassa palkansaajien määrä oli (11/2000) 10 782. Palkansaajaa kohden palkanlaskentaan käytettiin keskimäärin 5 tuntia, mikä tarkoittaa sitä, että yksi palkanlaskennan henkilötyövuosi käsitteli 327 ihmisen palkat.

Palkanlaskennan osalta selvitysryhmä toteaa, että palkanlaskennan tehtäviä keskitämällä saadaan työajallista säästöä. Kun yhtä palkansaajaa kohden keskimäärin käytetty aika on viisi tuntia, vaihtelee tämä aika palkanlaskentansa itse hoitavissa pienimmissä poliisilaitoksissa 6,3- 12,8 tunnin välillä.

Vuonna 2000 arvioitiin poliisin ostolaskujen määräksi 227 000 kappaletta. Matkalaskuista määrää ei ole esitetty ja on ilmeistä, että em. luku sisältää ainakin osan matkalaskuista, joita käsiteltiin ostolaskujen tapaan ostoreskontran kautta.⁶ Näiden ostolaskujen käsittelyyn käytettiin selvityksen mukaan kaikkiaan 113,9 henkilötyövuotta. Luku on korkea, koska prosessimäärittelyssä on mukana laskun kierrätyksen, tarkastuksen ja hyväksymisen lisäksi tehtäviä, jotka kuuluvat paremminkin hankintaprosessiin (sopimukset, tilaukset, tavaran vastaanotto, reklamaatiot) verrattuna esimerkiksi valtiokonttorin taloushallintokyselyn prosessimäärittelyyn, jossa prosessi lähtee saapuvasta laskusta ja päättyy maksun suorittamiseen.

Selvityksessä arvioidaan, että ostolaskujen tallentamiseen, laskujen maksamiseen ja ostoreskontran ylläpitoon menisi 14,4 % kokonaistyöpanoksesta eli 16,4 htv:n osuus.

2.4.2 HETA-työryhmä⁷

Sisäasiainministeriö asetti 24.9.2002 hankkeen selvittämään koko sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja ja tekemään esityksen niiden kehittämistä. Tavoitteena oli selvittää talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen silloista tilaa ja selvityksen pohjalta tehdä esitys palveluiden järjestämisestä kustannuste-

⁶ poikkeuksena Keskusrikospoliisi

⁷ Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishanke, sisäasiainministeriön julkaisu 18/2003

hokkaammin mahdollisesti keskittämällä tehtäviä, ulkoistamalla palveluita tai organisoimalla tehtävät uudelleen.

Nykytilan kartoitus tehtiin tilivirastoille osoitetulla kyselyllä, jossa pyrittiin selvittämään tukipalvelujen volyymeja, palveluihin käytettyjä tuotantopanoksia, käytettävissä olevia tietojärjestelmiä ja talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävissä työskentelevien ikärakennetta. Erityisesti hankkeessa pyrittiin arvioimaan vaihtoehtoisia palveluiden järjestämisen malleja kustannustehokkuuden näkökulmasta. Tehdyn kyselyn fokus oli erityisesti niissä tehtävissä, joita voitiin ajatella hoidettavan vaihtoehtoisilla (oma tuotanto, keskittäminen, sisäinen palvelukeskus, ulkoistaminen) toimintatavoilla.

Selvityksen tuloksena todettiin, että taloushallintotehtävissä työskentelee enemmän tai vähemmän päätoimisesti 779 ja henkilöstöhallintotehtävissä 433 henkilöä. Yli 55 vuotiaiden osuus taloushallintotehtävissä oli 164 ja henkilöstöhallintotehtävissä 109 henkilöä.

Kyselyn tulokset koskevat vuoden 2002 tapahtuma- ja panosmääriä. Taloushallinnossa päätehtäväalueilta saatiin seuraavat tulokset työpanoksen ja suoritustehokkuuden osalta:

• osto- ja matkalaskujen hallinta	60,2 htv	7562 kpl/htv
• myyntilaskujen hallinta	29,7 htv	8056 kpl/htv
• käyttöomaisuuden ja irtaimiston hallinta	22,1 htv	
• muut maksuliike- ja kirjanpitotehtävät	54,8 htv	
• tilinpäätöstehtävät	11,6 htv	

Yhteensä edellä mainittuihin tehtäviin käytettiin 178,4 henkilötyövuotta. Kyselyn mukaan sisäasiainhallinnossa käsiteltiin 455 000 osto- ja matkalaskua sekä 239 000 myyntilaskua. Ostolaskuprosessia arvioitaessa raportissa todetaan, että kyselyn työpanos edustaa noin 40 % ostolaskuprosessin kokonaistyöpanoksen käytöstä. Kokonaistyöpanos, kun mukana on mm. tarkastukset ja hyväksymiset, olisi siten noin 150 henkilötyövuotta ja henkilötyövuoden käsittelyteho olisi noin 3 000 ostolas-
kua.

Henkilöstöhallinnon tehtäviin käytettiin yhteensä 141,9 henkilötyövuotta seuraavasti:

henkilötietojärjestelmän ylläpitotehtävät	85,3 htv
palkanlaskenta ja maksatus	41,5 htv
palkkiolaskenta- ja maksatus	7,9 htv
muut tehtävät	7,2 htv

Palkkalaskelmia oli vuonna 2002 yhteensä 317 243 kappaletta ja palkkiosuorituksia 16 027 kappaletta. Kun hallinnon henkilömäärä oli noin 18 200 henkilöä kohden maksettujen palkkapussien määrä vuonna 2002 oli 17,4 kappaletta kuukaudessa. Yhdellä henkilötyövuodella hoidettiin 438 henkilön palkanlaskenta. Toisaalta taas palkkiota käsiteltiin vain 2028 kappaletta henkilötyövuotta kohden eli noin 9 kappaletta työpäivää kohden. Yhden henkilötyövuoden hallinnoima palkansaajien määrä on huomattavan korkea, sillä JOPA –selvityksessä vastaava luku oli 327.

Työryhmän esityksen mukaan tukitehtävien tuotannon tavoitteeksi tulee asettaa palvelujen keskittäminen. Keskitettäväksi palveluiksi sopivat parhaiten palveluprosessit,

joissa voidaan hyödyntää nykyaikaisia tietojärjestelmiä. Keskittämiskäytäntö voidaan toteuttaa erillisellä tarkoitusta varten perustettavalla virastolla tai olemassa olevien virastojen avulla tai ulkoistamalla palvelut yhteisyritykseen tai yksityiselle palveluntuottajalle.

Palvelukeskuskäytännön edellytyksenä on palvelujen maksullisuus, jolloin syntyy aito asiakaspalvelusuhde ja kustannustietoisuus. Palveluprosessit ja niihin liittyvät järjestelmät tulisi yksinkertaistaa ja selkiyttää.

Raportissa esitetään, että sisäasiainministeriö asettaisi selvitysmiehen, jonka tehtävänä olisi etenemisvaihtoehtojen arviointi, tilivirastojen määrän tarkoituksenmukaisuuden arviointi sekä tilaajan ja tuottajan välisten toimintaprosessien rajapintojen tarkempi määrittely.

2.4.3 Poliisin tilivirastoesitykset

Edellä mainittu poliisin tukitehtäviä tarkastellut työryhmä (JOPA) esitti tavoitteeksi järjestää poliisihallinnon tilihallinto yhteen tilivirastoon, joka olisi poliisihallinnon ohjauksessa ja valvonnassa. Välivaiheessa tehtäviä tulisi keskittää ainakin palkanlaskennan ja ostolaskujen hallinnan tehtäväalueilla. Selvitysryhmä ei linjannut tarkemmin tilivirastokäytännön sisältöä vaan esitti asetettavaksi työryhmä suunnittelemaan tilivirastoesitystä.

Poliisiosaston vuoden 2003 tulostavoitteena oli selvittää poliisi talous- ja henkilöstöhallinnon organisointia ja mahdollisuutta vähentää poliisin tilivirastoja sekä pidemmällä aikavälillä muodostaa poliisista yksi tilivirasto.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolla on syyskuussa 2003 valmistunut julkaisematon poliisin tilivirastoesitys. Selvitys perustuu asiakirjoihin, haastatteluihin ja kyselyyn. Selvitysmiehen asiantuntijaorganisaation jäsen talouspäälikkö Mauno Iskala esitteli raportin keskeisiä tuloksia asiantuntijapalaverissa.

Raportin tavoitteen määrittelyssä todetaan, että poliisin organisaation kehittämisessä ja toiminnan tehostamisessa on poliisin tiliviraston malli eräs keskeinen keino, jolla pyritään parempaan vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen sekä haetaan tilivelvollisuuden parempaa selkeyttä.

Nykytilan ongelmiksi koetaan sivuttaisohjaus ja tietojen hajanaisuus. Sivuttaisohjaus näkyy siinä, että tilivirastosäännökset antavat maaherralle mahdollisuuden ohjata paikallispoliisin toiminnan ja talouden suunnittelua. Taloussäännössä tehtävät on delegoitu poliisin läänijohdolle. Sivuttaisohjauksesta syntyy myös kun poliisitoimen resursseja on muilla momenteilla esimerkkinä kihlakuntien yhteinen määräraha. Kun toimintoja hoidetaan 14 tilivirastossa hieman erilaisin toimintaperiaattein on tarvittava seurantatieto hajanaista ja tietojen kokoamisessa on viiveitä.

Poliisihallinnon kokoaminen poliisin tiliorganisaatioon parantaisi raportin mukaan olennaisesti tilivelvollisuuden toteutumista ja tulosvastuullisuutta, parantaisi asiantuntemusta ja osaamista, yksinkertaistaisi ohjausjärjestelmää ja toisi synergiaetuja. Poliisin tukipalveluita voitaisiin tehokkaasti keskittää. Tilivirastomuutoksen kustannukset olisivat vähäiset ja siitä syntyisi jopa säästöjä. Poliisin tiliviraston ideaalimalissa tiliviraston ohjaus olisi poliisiyläjohtajalla ja ylijohdossa olisi osa tilivirastoa samoin kaikki valtakunnalliset yksiköt, poliisioppilaitokset, paikallispoliisi ja poliisin läänijohdossa.

Raportin mukaan poliisin läänijohto ja ylijohto puoltavat poliisin omaa tilivirastoa,

Raportissa ei lainkaan pohdita konkreettisella tasolla tilihallinnon ja linjaorganisaatioiden yhteensovittamista. Jos lähtökohtana on nykyinen lainsäädäntö eikä suunnitella viime kädessä eduskunnan päätösvallassa olevia organisaatioiden muutoksia, jää tarkasteltavaksi ministeriötason, aluetason ja paikallistason organisaatiot.

Poliisin ylijohto on osa sisäasiainministeriötä ja se toimii ministeriön osastona. Poliisiosaston irrottaminen toiseen tilivirastoon ei selkiyttäisi tilivirastorakennetta ministeriössä. Muutoksen jälkeen ministeriö toimisi kolmessa tilivirastossa. Analogisesti lääninhallitusten poliisiosastot – poliisin läänijohto – kuuluvat lääninhallitus-tilivirastoihin. Läänijohdon irrottaminen poliisi-tilivirastoon ei lääninhallitus-viraston kannalta paranna toiminnallisen ja tiliorganisaation toimintaa – esitetystä mallissa lääninhallitus toimisi kahdessa tilivirastossa.

Paikallistasolla kihlakunnanvirastot ovat osa lääninhallitus-tilivirastoa. Maamme 90 kihlakunnasta kolmestatoista toimii erilliset poliisin, maistraatin, ulosoton ja syyttäjän virastot. Lopuissa 77 kihlakunnassa on kaikissa poliisiosasto. Osassa on maistraatti-, ulosotto- ja syyttäjäsastot sekä kihlakuntien yhteinen henkilöstö ja toimintarahat infrastruktuuriin ja ns. yhteisiin menoihin. Kihlakunnanvirastossa toimisi poliisin tilivirastouudistuksen jälkeen yksi tilivirasto lisää. Useimmat yhtenäisvirastot toimivat tällä hetkellä kahdessa tilivirastossa, kun syyttäjä- ja ulosotto-osastot kuuluvat oikeusministeriö-tilivirastoon. Kahdessa tilivirastossa toimiminen muodostaa jonkin asteisia ongelmia juoksevien asioiden hoidossa niissä kihlakunnanvirastoissa, joissa tukitehtäviä on keskitetty yhteiselle henkilöstölle. Esimerkiksi laskujen käsittelyssä on kaksi erillistä prosessia ja kahdet säännöt. Erilaisten tietojärjestelmäratkaisujen vuoksi oikeusministeriön hallinnonalan ihmiset eivät voi käyttää lääneissä käytettävää laskujen sähköistä hyväksyntää omilta työasemiltaan. Kolmen tiliviraston kihlakuntahallinto sirpaloisi työprosesseja entisestään.

Poliisin tilivirastoesitykset ovat toimintojen kehittämisen, tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden kannalta sillä tapaa perusteltuja, että poliisihallinnon kokoaminen yhteen tilivirastoon loisi mahdollisuuden virtaviivaistaa ja koota tukipalvelutehtäviä poliisihallinnon sisällä, antaisi mahdollisuuden siirtyä yhtenäisiin tietojärjestelmiin ja vähentäisi poliisiorganisaation sekä tiliorganisaation rajapintoja ja toimijoita. Poliisille voitaisiin laatia raportissa kaivattu poliisin tase ja näin olisi paremmat edellytykset esimerkiksi tuotto- ja kuluperusteiseen seurantaan sekä budjetointiin, tuloksellisuuden laskentatoimen talous- ja henkilöstöosio olisi poliisin osalta nykyistä helpommin koottavissa.

Nykynormein seurauksena olisi kuitenkin uusia tilivirastorajoja virastojen sisällä. Seinänaapuri ministeriössä, lääninhallituksessa tai kihlakunnanvirastossa saattaisi kuulua eri tilivirastoon ja esimerkiksi hänen matkalaskunsa kuuluisivat eri kirjanpitoon ja käsiteltäisiin eri säännöillä.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan kokonaisuuden kannalta parempaan tulokseen päästään vähentämällä tilihallinnon ja operatiivisen organisaation rajoja. Tulosohjaus ja siihen liittyvä tilivelvollisuus ovat operatiivisten organisaatioiden tehtäviä. Tiliorganisaation tulee luoda mahdollisuudet toimialakohtaisten tietojen kokoamiselle. Tilihallintoa tulee koota suurempiin kokonaisuuksiin ja virastojen tulosohjausta ja controller-toimintaa kehittää. Talous- ja henkilöstöohjauksen järjestelmät tulee jär-

jestää niin, että ohjauksen ja arvioinnin tarvitsema tieto syntyy perusjärjestelmissä, josta se on tarpeen mukaan käytettävissä.

3 TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON TOIMINTOJEN KEHITTÄMISHANKKEITA

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishankkeen⁸ loppuraportissa on tarkasteltu useita valtionhallinnon ja kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämishankkeita, joissa palveluja on koottu organisaatioiden sisäisiin palvelukeskuksiin tai kuntahallinnossa myös perustettu eri organisaatioiden yhteisiä tukipalveluiden tuottajaorganisaatioita. Osin samojen hankkeiden tilannetta noin vuotta myöhemmin on tarkasteltu tukitehtävien alueellistamista selvittelyiden työryhmien raporteissa.

Palvelukeskusmalli on keskeinen talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien kehittämiskonsepti sekä suurissa yksityisissä yrityksissä että kunnallishallinnossa. Helsingin kaupunki on perustanut vuoden 2004 aikana palvelukeskuksen, johon koottaan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät kaupungin kaikista hallintokunnista. Koostaminen on aloitettu opetushallinnosta ja sosiaali- ja terveystoimesta. Vastaavia palveluiden kehittämisprojekteja on menossa Espoon, Tampereen ja Jyväskylän kaupungeissa. Hämeenlinnan seudun kunnat ovat perustaneet yhteisen tukipalvelu- ja tuottavan organisaation (Seutukeskus Oy Häme) ja Lahden ympäristön kunnat ovat koonneet tehtävät perustamaansa Päijät-Hämeen Tili Oy:ön.

Valtion budjettihallinnon puitteissa tilaaja-tuottaja konseptia on sovellettu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TIKE) tuottaa tilivirastopalvelut ministeriölle. Tietopalvelukeskuksen ja ministeriön välisellä palvelusopimuksella on määritetty TIKEn tuottamien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen ehdot. Molemmat sopijapuolet ovat tilivirastoja. Palvelusopimusmallia on kokeiltu myös sisäasiainhallinnossa, lääninhallitukset tuottivat kokeiluhätäkeskusten talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut palvelusopimuksella ja Häätäkeskuslaitoksen tukipalvelut tuottaa Länsi-Suomen lääninhallitus.

Perinteisesti tukipalveluita tehostettu keskittämällä niitä organisaation sisäiseen keskukseseen. Tiehallinto on keskittänyt taloushallintotehtävät Vaasan tiepiiriin ja henkilöstöhallinnon tehtävät Rovaniemelle Lapin tiepiiriin. Sisäasiainhallinnonalalla Rajavartiolaitoksessa on tehty vastaava sisäinen keskittäminen ostolaskujen hallinnan osalta Onttolaan ja henkilöstöhallintotehtäviä on koottu Rovaniemelle. Verohallinto on päättänyt sijoittaa taloushallintotehtävät sisäiseen palvelukeskukseseen Turkuun. Puolustusvoimat on pilotoinut palkanlaskennan palveluiden keskittämistä sisäiseen palvelukeskukseseen Hämeenlinnaan. Sisäisen palvelukeskuksen sijoittamispäätös on odotettavissa kuluvan vuoden aikana.

⁸ dokumentti löytyy ministeriön internet-sivulta
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/621C33037646C42FC2256D3B0040B34E/\\$file/heta.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/621C33037646C42FC2256D3B0040B34E/$file/heta.pdf)

Oikeusministeriön hallinnonalalla on laaja tukipalvelujen kehittämishanke⁹. Oikeusministeriön hallinnonalan kahta tilivirastoa palvelemaan perustetaan oikeushallinnon palvelukeskus, johon keskitetään tilivirastojen maksukeskusten ja virastojen hoitamat talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut. Esitys ei sisällä muutoksia hallinnonalan tilivirastorakenteeseen. Palvelukeskus aloittaa vuoden 2006 alusta. Esityksen mukaan palvelukeskus toimii itsenäisenä virastona.

3.1 Puolustushallinnon rakennuslaitos

Puolustushallinnon rakennuslaitos on puolustusministeriön alainen nettobudjetoitu virasto, joka vastaa puolustushallinnon kiinteistöpalvelujen järjestämisestä. Virastolla on myös puolustushallinnon ulkopuolisia asiakkaita. Viraston tuotot vuonna 2003 olivat noin 123 miljoonaa euroa. Henkilöstöä on noin 1 300. Virastolla on seitsemän aluetoimistoa.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen talous- ja henkilöstöhallinto oli vuonna 1995 hajautettu yhteentoista alueelliseen maksupisteeseen, jossa talous-, henkilöstö- ja yleishallinnon tehtävissä työskenteli 147 henkilöä. Hallinnon kulut olivat 3,3 miljoonaa euroa

Vuodesta 1997 alkaen virastossa on siirrytty asteittain hajautetusta keskitettyyn toimintamalliin. Vuosina 1997-1999 lakkautettiin kolme maksupistettä ja keskitettiin hallinnon tukitoimintoja. Hallintohenkilöstön määrä väheni 29 henkilöllä. Vuonna 2000 toteutettiin hallintotoimien kehittämishanke ja tehtiin päätös hallintopalvelujen keskittämisestä. Vuoden 2001 alusta luovuttiin maksupisteistä ja tukipalvelut keskitettiin keskusyksikköön. Keskittämisen ja järjestelmäratkaisujen avulla aikaansaatiin huomattavat kustannussäästöt, yhdenmukaistettiin ja tehostettiin taloushallinnon toimintatapoja, poistettiin päällekkäisiä toimintoja, vähennettiin keskusyksikön substanssiyksiköltä suorittamia kyselyjä sekä parannettiin taloushallinnon raportointia organisaation eri tasoilla. Henkilöstöjärjestelyt suoritettiin käyttäen apuna henkilöstöpoliittisia pehennystoimenpiteitä. Hallintohenkilöstön määrä väheni vuoteen 2003 vielä 32 henkilöllä ja henkilöstökulut pienenivät 1,2 miljoonaa euroa.

Virasto uusi taloushallinto-ohjelmistonsa, otti käyttöön laskujen sähköisen kierrätyksen ja selainpohjaisen talousraportoinnin. Keskusyksikössä hoidetaan talous- ja henkilöstöhallinnon perusprosessit, reskontrat, laskutus, maksuliike, kirjanpito, käyttöomaisuuskirjanpito ja tilinpäätökset ja palkanlaskenta. Taloushallinnon perusprosesseihin käytetään 6,5 henkilötyövuotta. Aluetoimistoissa hoidetaan laskujen tarkastukset, hyväksynät, tehdään laskutusmääräykset, hoidetaan budjetointia ja analysoidaan toimintaa. Aluetoimistojen työpanos em. toiminnoissa on arviolta 19 henkilötyövuotta.

Ostolaskuja on noin 70 000 kappaletta. Laskut skannataan tukipalveluyksikössä, reskontran hoitajat esitiliöivät laskut ja vastaavat laskujen kierrätyksestä, reskontra-siirrosta ja maksatuksesta. Kaikki saapuvat laskut ovat paperisia. Ostolaskujen hallinta sitoo neljä henkilötyövuotta.

Substanssiyksiköiden talousraportit ovat ajantasaisia ja milloin tahansa saatavissa.

⁹ oikeusministeriön hankkeen jatkoselvitys löytyy sivulta <http://www.om.fi/25549.htm>

Henkilöstöhallinnossa on neljä henkilöä, jotka hoitavat palkanlaskennan, muita työaika ja työajanseurantajärjestelmien ylläpitotehtäviä ja matkalaskujen hallinnan.

3.2 Kainuun maakuntahallinnon tukipalveluhanke

Kainuun hallintokokeilun yhteydessä on valmisteltu uutta toimintamallia Kainuun maakunnan ja yhdeksän Kainuun kunnan tukipalveluiden organisointiin. Tukipalvelut kootaan Kainuun maakuntahallinnon palvelukeskukseen. Kainuun maakunnan tukipalvelukeskus aloittaa 1.1.2005.

Palvelukeskukseen keskitetään myös kuntien, Kainuun liiton ja Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut. Kuntien kanssa on solmittu puitesopimus, jota täydennetään kuntakohtaisilla sopimuksilla. Sopimuksessa sovitaan tarjottavat palvelut ja tehtävät, veloitukset perustuvat suoritekohtaiseen hinnoitteluun.. Kunnissa tehtäviä hoitanut henkilöstö siirtyy maakunnan palvelukseen. Toimintaa hoidetaan hajautetusti niin, että henkilöstö hoitaa tehtävät nykyisiltä sijaintipaikkakunniltaan. Prosessit on suunniteltu sähköisiksi - tieto järjestelmiin tallennetaan vain kerran.

Tavoitetilana on toiminnanohjauksen kokonaisratkaisu. Taloushallinnossa käytetään laskujen sähköistä hallintaa (Rondo) ja taloushallinnon perusjärjestelmä on mySAP Business Suite. Laskujen hallinnan lisäksi otetaan laajasti käyttöön Rondon arkistointi. Henkilöstöohjauksen järjestelmänä on Pro Excellenta. Tehtävät organisoidaan prosessikohtaisiin tiimeihin. Talous- ja henkilöstöhallintoon siirtyy yhteensä 90 henkilöä. Palvelukeskuksessa hoidetaan vajaan 8 000 henkilön palkanlaskenta ja ostolaskujen määräksi arvioidaan noin 150 000 laskua vuodessa.

Ratkaisulla yhtenäistetään toimintaprosesseja ja tukeutumalla yhteen ratkaisuun kunkin kunnan omien ratkaisujen sijasta voidaan alentaa tietotekniikkakustannuksia. Suuremmassa yksikössä voidaan erikoistua ja sijaisuudet ja ruuhkauiput voidaan hoitaa paremmin. Ratkaisun tavoitteena on päästä noin 25 % kustannussäästöihin.

Kainuun maakuntahallinnon tavoitteena on tuottaa palveluita myös valtionhallinnolle. Sisäasiainministeriölle on tarjottu mahdollisuutta rakentaa tukipalvelupilotti, jossa palvelut tuotettaisiin tukipalvelukeskuksessa joko niin, että tehtävät ulkoistetaan palvelukeskukseen tai niin, että palveluiden järjestämisessä tukeudutaan palvelukeskuksen infrastruktuuriin ja palvelut hoidetaan viranomaisen Kajaanissa olevassa palvelukeskuksessa.

4 SISÄASIAINHALLINNON TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON TUKIPALVELUT

Tässä luvussa kuvataan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden hoitoa tilivirastoittain ja esitetään keskeisiltä osa-alueilta yhteenvetoja

Tilivirastokierroksella selvitysmies pyrki selvittämään eri tehtäväalueiden hoitoa ja tehtävien hoitoon osallistuvaa henkilöstöä. Tilivirastoja pyydettiin laatimaan ennakoon kuvaus talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäväalueiden hoidosta sekä tuotettujen suoritteiden määristä.

Tehtäväalueina taloushallinnossa tarkasteltiin ostolaskujen ja ostoreskontran hallintaa, matkalaskujen käsittelyä, saapuvan rahan järjestelyä, kassatoimintoja, maksuliikkeen ja kassojen hoitoa, muistioiden käsittelyä, käyttöomaisuuden ja irtaimiston hallintaa ja tietojen hyödyntämistä. Henkilöstöhallinnon tehtävistä tarkasteltiin perustietojen ja nimikirjojen hallintaa, vuosilomien hoitoa, työajan suunnittelua ja seurantaa, palkkojen ja palkkioiden hoitoa.

Esityksessä on tarkasteltu lääninhallituksia muita organisaatioita seikkaperäisemmin – lääninhallitukset ovat merkittäviä tukipalvelujen tuottajia ja palvelukeskuksia, jotka tuottavat palveluja paikallishallinnolle. Tukipalvelujen mahdollinen uudelleen järjestely vaikuttaa ennen muuta lääninhallitusten toimintaan.

4.1 Hallinnonalan organisaatio ja tilivirastorakenne

Sisäasianministeriön hallinnonala muodostuu osin kolmiportaisesta rakenteesta. Hallinnonalalla on ministeriön lisäksi valtakunnallisiksi luokiteltavia virastoja, aluehallintoyksiköitä ja paikallishallinnon viranomaisia. Oman lukunsa muodostavat virastot, joilla on erityinen yksilöity tehtävä kuten oppilaitokset, Poliisin tekniikkakeskus ja Poliisin tietohallintokeskus. Operatiiviset toimialat ovat poliisitoimi, rajojen vartiointi, lääninhallinto, pelastustoimi, rekisterihallinto, ulkomaalaishallinto ja kihlakuntahallinto.

Operatiivisten toimialojen virastoja ministeriön lisäksi ovat:

Poliisitoimi: lääninhallitukset, Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi, Suojelupoliisi, Poliisin tekniikkakeskus, Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisikoulu, Poliisin tietohallintokeskus, Poliisikoiralaitos, kihlakuntien poliisilaitokset

Rajavartiolaitos muodostaa oman alueellisen ja tehtävämukaisen organisaationsa.

Lääninhallintoon kuuluvat Etelä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Lapin lääninhallitus ja Ahvenanmaan lääninhallitus.

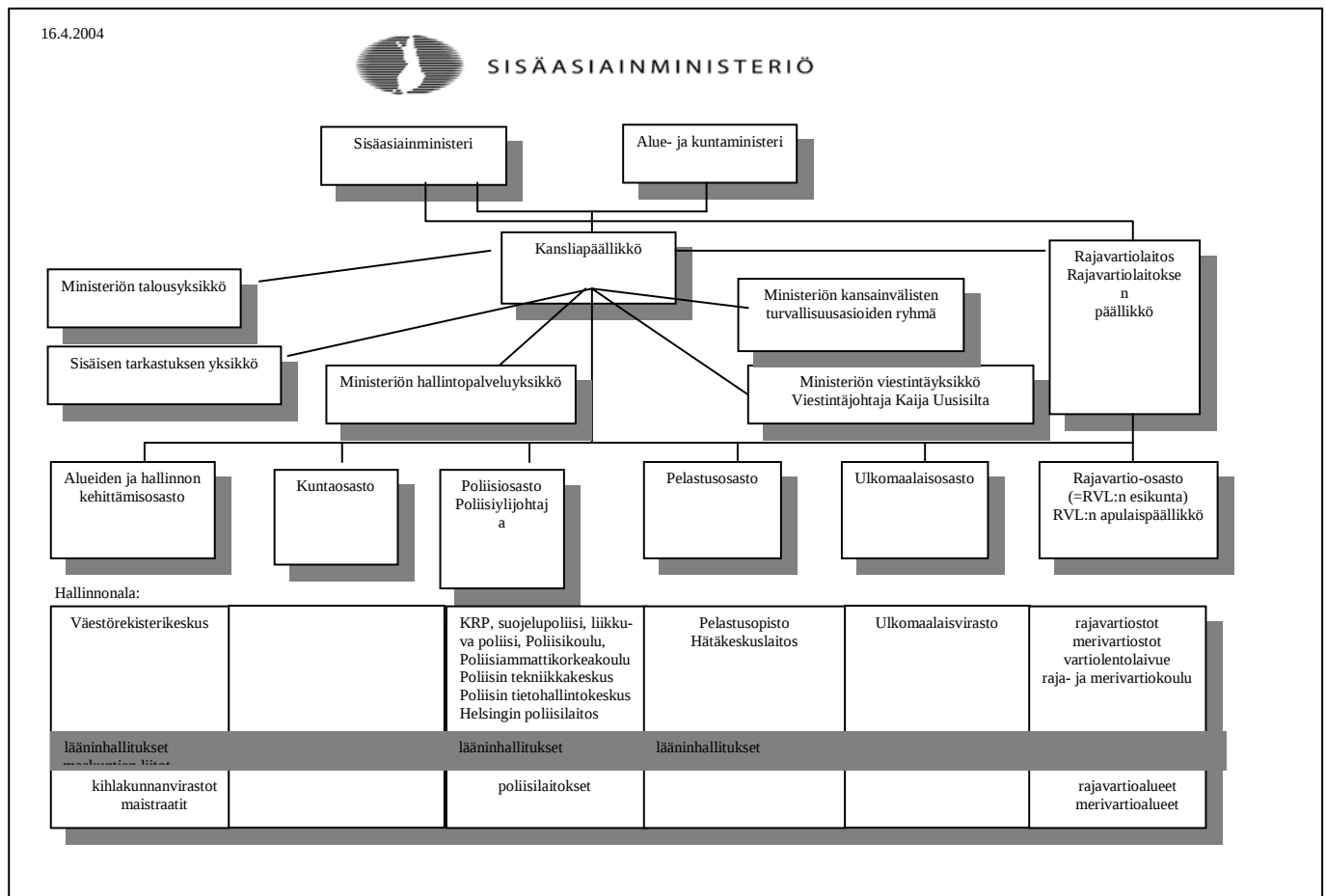
Pelastushallinnon operatiivisen toimialan muodostavat lääninhallitukset, Hätäkeskuslaitos ja Pelastusopisto.

Rekisterihallintoon kuuluu Väestörekisterikeskuksen lisäksi 37 maistraattia - Ahvenanmaalla rekisterihallinnon tehtäviä hoitaa lääninhallitus.

Ulkomaalaisvirasto on ainoa ulkomaalaishallinnon virasto.

Kihlakuntahallinto ei varsinaisesti muodosta omaa toimialaansa. Kihlakuntaudistuksen yhteydessä lähinnä tukitehtävien hoitoon budjetoitiin määrärahat omalle momentilleen ja joitakin tehtäviä hoitamaan palkattiin yhteistä henkilökuntaa kihlakunnannimismiehen alaisuudessa.

Sisäasiainhallinnon organisaatio



Henkilömäärällä mitaten toimialat ovat suuruusjärjestyksessä: poliisitoimi (11 000), rajojen vartiointi (3 100), lääninhallinto (1 100), rekisterihallinto (900), pelastushallinto (500), kihlakuntahallinto (200) ja ulkomaalaishallinto (200).

Sisäasiainhallinnon eri toimialoilla on yhteensä noin 500 toimipistettä, joiden henkilömäärä vaihtelee muutamasta henkilöstä satoihin henkilöihin.

Tilinhallinnollisesti sisäasiainhallinto on jakaantunut 18 tilivirastoon. Henkilömäärällä mitaten tilivirastot ovat suuruusjärjestyksessä:

Länsi-Suomen lääninhallitus
 Etelä-Suomen lääninhallitus
 Rajavartiolaitos
 Helsingin poliisilaitos
 Itä-Suomen lääninhallitus
 Oulun lääninhallitus
 Keskusrikospoliisi
 Liikkuva poliisi
 Lapin lääninhallitus
 Sisäasiainministeriö
 Suojelupoliisi
 Ulkomaalaisvirasto
 Poliisikoulu

Väestörekisterikeskus
 Poliisiammattikorkeakoulu
 Pelastusopisto
 Poliisin tekniikkakeskus
 Ahvenanmaan lääninhallitus

Poliisitoimen toimintaa on kaikkiaan 14 tilivirastossa. Poliisin tietohallintokeskus kuuluu Keskusrikospoliisi-tilivirastoon. Rajavartiolaitos muodostaa yhden tilihallinnollisen kokonaisuuden. Muista ministeriöistä poiketen sisäasiainministeriö toimii kahdessa tilivirastossa, koska sen rajavartio-osasto kuuluu Rajavartiolaitos-tilivirastoon. Rekisterihallinnon toimintoja tai tilinpitoa on Väestörekisterikeskus-tiliviraston lisäksi kaikissa lääninhallitus-tilivirastoissa ja ministeriön tilivirastossa. Pelastushallinto toimii lääninhallitus-tilivirastojen lisäksi ministeriössä, Pelastusopisto-tilivirastossa. Hätkäkeskuslaitos on osa Länsi-Suomen lääninhallitus –tilivirastoa.

4.2 Talous- ja henkilöstöhallintotehtävät tilivirastoissa

Alla on käyty tilivirastoittain läpi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden organisoimista ja joitain erityispiirteitä. Selvitykset ovat melko yksityiskohtaisia, mutta johtopäätösten ja jatkotoimien kannalta ilmeisen tarpeellisia. Virastoittain on trakasteltu myös Valtiokonttorin taloushallintaselvityksen tietoja, sisäasiainhallinnon oman talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluita (HETA) koskeneen kyselyn eräitä tuloksia ja poliisihallinnon osalta Joustava palveluhallinto (JOPA) selvityksen lukuja. Lukuja arvioitaessa tulee muistaa, että ne eivät kaikilta osin kuvaa samaa asiaa. Kyselyjen tehtäväaluemäärittelyt ovat erilaisia. Valtiokonttorin kyselyssä oli tarkka prosessimäärittely, mutta esimerkiksi talousyksikössä ja substanssiyksiköissä tehdyn työn rajaaminen ei ilmeisesti hajautetuissa ratkaisuihin ole kaikissa tapauksissa kovin kuvaavaa. HETA-kyselyn ongelma on ilmiselvästi huonosti määritellyissä tehtäväalueissa tai prosesseissa – vastaaja ei aina ole osannut arvioida kohdetta, josta tiedot kerätään. JOPA-hankkeen tehtäväaluemäärittely on kaikkein laajin ja sisältää sellaisia tehtäviä, joita ei muissa kyselyissä ole tehtäväkokonaisuuteen otettu. Tuloksista ei voi tehdä virastojen välisiä johtopäätöksiä ilman perusteellisempaa analyysiä. Selvitysmies ei ole lähtenyt tekemään omaa kyselyä, koska olemassa olevasta materiaalista saa suuntaviivoja ja tarkempiin ”todellisiin” lukuihin pääsemiseksi asioita olisi pitänyt lähteä tutkimaan työn tutkimuksen ja prosessien mittauksen menetelmin. Kyselyt ovat aina kyselyjä ja sisältävät vastaajan sen hetkisiä arvioita tilanteesta. Suuressa massassa poikkeavat kumoavat usein toisensa ja tulokset ovat kokonaisuuden kannalta hyvinkin suuntaa-antavia.

4.2.1 Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriössä taloushallinnon tukipalveluista ja tilivirastotehtävistä vastaa talousyksikkö. Henkilöstöhallinnon tehtävistä ja palkanlaskennasta vastaa hallintopalveluyksikkö. Sekä talous- että henkilöstöhallinnon tehtäviä on hajautettu ministeriön osastoille.

Sisäasiainministeriössä otettiin käyttöön laskujen sähköinen kierrätys liukuvasti vuoden 2003 aikana niin, että lähes 100% ostolaskuista ja ulkopuolisten matkalaskuista kierrätettiin sähköisesti huhtikuussa 2003. Valtiokonttorin taloushallintokyselyn ja hallinnonalan oman selvityksen ajankohtana ostolaskut tallennettiin hajautetusti osastoilla ja käytössä oli useita reskontria. Noin 14 000 laskun tallennukseen, arkistointiin ja reskontratehtäviin arvioitiin käytettävän noin 2,6 htv:n panos. Rondon käyttöönoton jälkeen käytetään vain yhtä reskontraa. Arvion mukaan ostolaskujen hallintaan käytetään nykyisin alle 2 henkilötyövuotta.

Virastossa on ollut käytössä Matkamies –ohjelmisto, jolla on käsitelty ministeriön vaajat 3 000 matkalaskua. Tallennus on hajautettu matkustajille tai heidän sihteereilleen. Arvion mukaan matkanhallintajärjestelmän ylläpitoon käytettiin 0,3-0,6 htv:n työpanos.

Käyttöomaisuuden ja irtaimiston hallinnassa on käytössä TietoEkonomi Käyttöomaisuus. Käyttöomaisuuden hallintaan on käytetty 0,3 – 0,6 henkilötyövuotta. Käyttöomaisuuden hallinta on hajautettu osastoille.

Laskutus ja myyntireskontratoiminnot ministeriössä ovat sitoneet vajaan henkilötyövuodet, reskontrat on hajautettu osastoille (8 kpl). Laskuja noin 1 700, suurin laskutaja Arpajais- ja asehallintoyksikkö. Toimintaan sitoutuu arviolta yksi henkilötyövuosi.

Maksuliike hoidetaan Analysten järjestelmällä. Kassatoiminnot ovat vähäisiä, vaikka pieniä käteiskassoja on useita.

Hajautetun toimintatavan takia sellaisiin tehtäviin, joita voitaisiin siirtää palvelukeskukseen osallistui ministeriön talousyksikössä viisi henkilöä ja koko ministeriössä yli kymmenen henkilöä.

Henkilöstötilinpäätöksen mukaan ministeriön henkilöstön määrä vuonna 2003 oli 385, joista 13 osa-aikaista. HETA-kyselyn mukaan palkanlaskentaan käytettiin noin 1,2 htv ja henkilön perustietojen, vuosilomien yms. hoitoon noin 2 htv.

Vaikka henkilöstöhallinnon tehtävät on osin hajautettu osastoille, hoidetaan palkanlaskenta keskitetysti hallintopalveluyksikössä.

Ministeriössä ei ole käytössä työajansuunnittelu- tai seurantajärjestelmää.

Taloushallintotehtävissä eläkeiän saavuttaa vuonna 2005 yksi ja henkilöstöhallinnon tehtävissä 2005 yksi.

4.2.2 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen esikunta on ministeriön rajavartio-osasto. Rajavartiolaitoksen tilivirastotehtävistä vastaa Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö. Henkilöstöhallinnosta henkilöstöosasto. Virastossa työskenteli noin 3 100 henkilöä vuodenvaihteessa 2003.

Rajavartiolaitos on aloittanut vuonna 2002 omien talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviensä kehittämisen. Samalla tehtäviä ja henkilöstöä on siirretty pois pääkaupunkiseudulta. Taloushallinnon tehtäviä keskitetään Onttolaan ja henkilöstöhallinnon tehtäviä Rovaniemelle. Henkilöstöhallinnon palvelukeskus on täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2005 lopulla. Taloushallinnon palvelukeskus muotoutuu rajavartiolaitoksen "täyden palvelun tilitoimistoksi" kuluvalle suunnittelukaudella joustavasti nykyisen henkilöstön eläköitymisen aikataulua noudattaen. Kaikki palvelukeskukseen siirrettävissä olevat työt ja mahdollisimman laajalti myös poissaolojen sijaistamistehtävät tullaan siirtämään palvelukeskukseen. Kehittämistoimenpiteiden osana Rajavartiolaitos on lakkauttanut maksupisteensä. Taloushallinnon palvelukeskuksella on omat erilliset tulostavoitteensa ja sitä ohjataan tulosohjauksen keinoin. Hallintoyksiköihin mm. kuhunkin raja- ja merivartiostoon jätetään jäljelle vain yksi taloushallinnon ammattilainen, jonka työnkuva muuttuu jatkossa kirjanpitäjästä taloussuunnittelijaksi. Nykyisen henkilöstön täydennyskoulutussuunnitelma uuden työnkuvan haasteisiin valmistuu syksyn 2004 aikana. Koulutus toteutetaan vuoden 2005 aikana.

Talushallituksen perusjärjestelmä on AdeEko+ -kirjanpito, ostoreskontra, myyntireskontra ja sisäinen laskenta. Maksuliike hoidetaan OpusCapita- ohjelmistolla.

Käyttöomaisuuskirjanpito hoidetaan muista Ade-virastoista poiketen Sonet järjestelmällä. Kiinteistöhallinnassa käytetään Kita-järjestelmää. Rajavartiolaitoksen käytössä on myös johdon tietojärjestelmä, joka sisältää tuloksellisuuden laskentajärjestelmän. Persona Travel matkanhallintaohjelmiston otettaneen käyttöön marraskuussa 2004.

Taloushallinnon tilipuitteissa on omana erikoisuutena henkilö-tililuokka, josta kuitenkin ollaan luopumassa, muutoin tililuokkia on ulkoisten tilien lisäksi sisäisen kirjanpidon tilit: kustannuspaikka, toiminto ja projekti.

Rajavartiolaitoksen myyntilaskutus on vähäistä (1200 laskua) samoin kassatoiminnot ovat vähäisiä. Kassoja on kaikkiaan 40 kappaletta rajanylityspaikkojen viisumikassat (30 kpl) mukaan lukien.

Ennen taloushallinnon kehittämishankkeita rajavartiolaitoksen taloushallintotehtäviin kului yhteensä noin 73 henkilötyövuotta (tehtävät 1-11), joista taloushallinnon tukitehtäviin (tehtävät 1-7) sitoutui noin 43 henkilötyövuotta. Talous- ja tulossuunnitteluun, raportointiin, sisäisen tarkastuksen ja ohjaukseen sekä laskujen asiattarkastukseen ja hyväksymiseen (tehtävät 8 – 11) 30 henkilötyövuotta.

Mainittakoon, että ennen taloushallinnon kehittämistä rajavartiolaitoksessa laskujen asiattarkastusta ja hyväksyntää teki 550 henkilöä oman päätoimensa ohella. Näistä taloushallintoprosessin ulkopuolelle siirrettiin 1.1.2004 lukien 150 henkilöä keskittämällä laskujen käsittelyä esikuntiin. Taloushallinnon palvelukeskuksessa 1.1.2004

alkaen on osto- ja valuuttalaskujen käsittely (70 000 kpl), maksatus, tiliotteiden hallinta sekä rajavartiolaitoksen kirjanpito hoidettu noin 7 henkilötyövuoden panoksella.

Rajavartiolaitoksen taloushallinnon kehittämisen tavoitetilassa, siirtymävaiheen jälkeen, taloushallinnon tehtäviin kuuluu rajavartiolaitoksessa yhteensä 46 henkilötyövuotta. Tästä taloushallinnon tukitehtäviin (1-7) sitoutuu noin 16 henkilötyövuotta ja tehtäviin (8-11) 30 henkilötyövuotta. Vähennys on siis noin 35-40%.

Henkilöstöhallinto

Henkilön perustiedot, vuosilomat ja nimikirjatietojen osalta tietojärjestelmäpäivitykset hoidetaan keskitetysti Rovaniemen palvelukeskuksessa.

Työvuorojen suunnittelu- ja seuranta on käytössä kaikissa yksiköissä. Palkat lasketaan Rovaniemen keskuksessa, maksettuja palkkoja oli 4 673 joulukuussa 2003. Palkkioita maksettiin vain 28 kappaletta.

Pääosa henkilöiden perustietojen ja nimikirjatietojen tietojärjestelmäpäivityksistä hoidetaan keskitetysti Rovaniemen palvelukeskuksessa. Viimeinen rajavartiolaitoksen hallintoyksikkö siirtyy palvelukeskuksen käyttäjäksi 1.11.2004 lukien. Hallintoyksiköt hoitavat toistaiseksi vielä vuosilomien ja lyhytaikaisten virkavapauksien (mm. lyhyet sairaudet) tallennukset Hevi- ja Palkka-järjestelmiin.

HETA-selvityksen mukaan henkilötietojen ylläpitoon (perustiedot, palvelussuhdeasiat, nimikirjanpito yms) käytettiin 16,1 henkilötyövuotta. Palkan- ja palkkionlaskenta-tehtäviin käytettiin 8,1 henkilötyövuotta.

Viraston ilmoituksen mukaan palkanlaskenta- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin osallistuu 18 henkilöä, joista pääkaupunkiseudulla kaksi henkilöä. Rovaniemen keskuksessa kuusi henkilöä, Kaakkois-Suomen rajavartiostossa kolme, Pohjois-Karjalan rajavartiostossa yksi, Kainuun rajavartiostossa kaksi, Suomenlahden merivartiostossa (Helsinki) kaksi. Länsi-Suomen merivartiostossa (Turku) kaksi. Henkilöstöhallinnon tukitehtäviä hoiti 24 henkilöä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävissä määräaikaista oli kaksi, eläkeiän saavuttaa viimeistään vuonna 2005 kuusi, 2006 yksi, 2007 kaksi, 2008 yksi, 2009 kolme, 2010 neljä. Vuoden 2015 loppuun mennessä eläkeikään tulee yhteensä 24 henkilöä.

Rajavartiolaitoksen tulosohjaus, ohjaukseen liittyvä tavoiteasetanta, mittaristo ja raportointi on sisäasiainhallinnon kehittynein ja on ilmeistä, että Rajavartiolaitos on riittävän suuri yksikkö kehittämään laskentatointaan myös jatkossa omista lähtökohdistaan.

4.2.3 Etelä-Suomen lääninhallitus

Etelä-Suomen lääninhallitus on monitoimialainen tilivirasto. Lääninhallituksessa on seitsemän "substanssiosastoa" ja hallinto-osasto, joka vastaa tilivirastotehtävistä ja talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista. Tilivirastolla ei ole maksupisteitä. Tilivirastoon kuuluva poliisitoimi käsittää lääninhallituksen poliisiosaston lisäksi paikallispoliisin 20 poliisilaitosta, joista 4 on erillisvirastoja (Hämeenlinna, Kotka, Lahti ja Lappeenranta). Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on itsenäinen tilivirasto.

Kihlakuntien yhtenäisvirastoja on 16, maistraatteja on 12 – maistraateista erillisvirastoja on 5 ja kihlakuntien yhtenäisvirastoihin kuuluu 7 maistraattia.

Taloushallinto

Tiliviraston taloushallinnon perustehtävät hoidetaan melko hajautetusti, mikä varmaan vaikuttaa tuottavuuteen. Talousjohto on päätoimipaikassa Hämeenlinnassa, siellä myös hoidetaan pääosa tehtävistä. Helsingin palveluyksikössä hoidetaan osaa poliisihallinnon taloushallintotehtävistä. Kouvolan palveluyksikössä käsitellään maistraattien ja kihlakunnanvirastojen yhteiset taloushallintotehtävät. Kymmenen poliisilaitosta hoitaa itse osto- ja matkalaskunsa käsittelyn ja tallennuksen reskontraan ja kuudella poliisilaitoksella tallennetaan myös muistiotositteita.

Pääosa tiliviraston ostolaskuista kierrätetään sähköisesti. Matkalaskut käsitellään paperisina ja tallennetaan Meritin reskontraan. Kymmenen poliisilaitosta kierrättää ostolaskut paperisina ja tallentaa ne ostoreskontraan. Osto- ja matkalaskuja oli vuonna 2003 noin 77 000 kappaletta. Niistä poliisilaitokset hoitivat itse 28 500, tämä on noin 60 % paikallispoliisin osto- ja matkalaskuista. Maistraattien osto- ja matkalaskuja oli lähes 16 000 kappaletta. Maistraattien ja kihlakuntamomentin 26.07.21 ostolaskut skannataan ja laskukierro hallinnoidaan lääninhallituksen Kouvolan palveluyksikössä. Tavoitteena on ollut laajentaa laskujen sähköistä kierrätystä, mutta lääninhallituksen niukkojen resurssien takia tehtäviä ei ole voitu siirtää, vaikka se olisi kokonaistaloudellisesti ajatellen ollut tarkoituksenmukaista.

Käyttöomaisuuden hallintaan käytetään TietoEkonoma Käyttöomaisuus- järjestelmää. Käyttöomaisuusesineitä on noin 8 200. Käyttöomaisuuden tallennus, poistolaskenta, omaisuuden muutokset ja poistaminen sekä tilinpäätökseen liittyvät tehtävät hoidetaan talousyksikössä muiden kuin maistraattien ja kihlakuntien yhteisen momentin osalta, niistä vastaa kihlakuntahallintoyksikkö Kouvola. Omaisuuden inventoinnit ja sijaintitiedot hoidetaan osastoilla ja paikallisyksiköissä.

Myyntilaskutus ja myyntireskontran hoito on lääninhallituksen laskutuksen osalta hajautettu lääninhallituksen yksiköihin. Käytössä on 7 myyntireskontraa. Lääninhallituksen myyntilaskuja oli vuonna 2003 noin 9 000 kappaletta. Maistraattien kassajärjestelmällä KASSUlla laskutettiin 72 500 laskua ja poliisikassajärjestelmällä 3 300 laskua. Poliisikassa ja KASSU ovat osakirjanpitojärjestelmiä, joissa on omat reskontratoiminnot. Poliisikassan pääpaino on käteis- ja pankkikorttisuorituksissa, kassatapahtumia oli vuonna 2003 lähes 325 000, vastaavia tapahtumia maistraateissa oli noin 42 000 kappaletta. Lääninhallituksessa oli kassatapahtumia noin 4 000 kappaletta. Lukuun sisältyy myös sellaiset koko valtiota koskevat maksut (lääninkassa), jotka poistuvat vuoden 2004 jälkeen. Lääninhallituksissa hoidetaan myös esimerkiksi maksutalletusasioita (Maksutalletuslaki 281/31) sekä eräiden valtion lainojen perintää. Näitä toimintoja ei ole otettu tähän tarkasteluun.

HETA-selvityksen työpanos jakautuma

	htv
osto- ja matkalaskut	17,9
maksuliike	0,7
myyntilaskut	9,2
käyttöomaisuus	5,0

Valtiokonttorin selvityksen mukaan työpanos kohdistui seuraavasti:

htv	Talouslyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	4,4	29,0
maksuliike	1,4	7,0
laskutus ja myyntireskontra	3,0	9,3
kirjanpito ja tilinpäätös	6,4	18,7
käyttöomaisuus	0,3	4,8

JOPA selvityksen tuloksena Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisihallinnon koko laskuprosessiin, mikä sisälsi sekä laskun hallinnan ja maksatuksen myös tarkastuksen ja hyväksynnän, arvioitiin käytettävän 20 htv. Sinänsä ristiriitaisilta vaikuttavat tulokset ovat johdonmukaisia. Tuloksia tulee tarkastella lähtien kysymyksen asettelusta ja kysymysten taustalla olevasta prosessiajattelusta.

Selvitysmiehen arvion mukaan tilivirastossa käytetään osto- ja matkalaskujen hallintaan 11- 13 htv, kun mukaan ei oteta laskujen numero- ja asiataarkastusta ja laskun hyväksymistä. Tästä poliisilaitosten osuus on yli 5 htv.

Ostolaskujen ja myyntilaskujen hallintaan, käyttöomaisuuden hallintaan ja muihin kirjanpitoon liittyviin tehtäviin osallistui lääninhallituksessa 27 henkilöä, joista Hämeenlinnassa 13, Helsingissä 8 ja Kouvolassa 6. Tehtäviin käytettiin henkilötyövuosia 19 htv. Poliisihallinnossa näihin tehtäviin arvioitiin osallistuvan 48 henkilön, ja henkilötyövuosien määräksi arvioitiin noin 24 htv.

Alueellistamisajattelussa pääkaupunkiseuduksi katsottavilla paikkakunnilla tässä tarkasteltaviin taloushallintotehtäviin osallistui Espoossa kuusi, Vantaalla kaksi ja Hyvinkäällä yksi. Poliisilaitoksella Hämeenlinnassa taloushallintotehtäviin osallistui kolme ja Kouvolan poliisilaitoksella kaksi henkilöä.

Tilipuitteet noudattavat lääninhallituksen yleisiä tilipuitteita, ulkoisten kirjanpidon tilien lisäksi käytössä ovat sisäisen kirjanpidon tilit vastuu/tulosityksikkö, aluekoodi, tuosalue/prosessi, projekti ja tuote.

Henkilöstöhallinto

Vuodenvaihteessa 2004 palkkaa saavia henkilöitä oli 3 567, joista poliisin palveluksessa 2 752, maistraatin ja kihlakunnanviraston yhteistä henkilöstöä 394 ja lääninhallituksen henkilöstöä 421. Haminan, Kotkan ja Lappeenrannan poliisilaitokset vastasivat virastojensa palkanlaskennasta, mikä tarkoitti 320 henkilön palkanlaskentaa eli 13 % koko poliisihenkilöstöstä ja lääninhallituksen henkilöstö vastasi 2 430 poliisin palveluksessa olevan henkilön palkkojen laskennasta. Lääninhallituksen poliisille tuottamat palkanlaskentapalvelut hoidetaan lääninhallituksen Helsingin palveluyksikössä.

Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä on Fortime. Poliisihallinto hoitaa itsenäisesti työaikajärjestelmän ylläpidon, tietoja ylläpidetään poliisilaitoksilla, työaikajärjestelmästä palkkatiedot siirretään palkanlaskentaan. Maistraateissa käytetään keskitetysti Oulun lääninhallituksessa ylläpidettävää maistraattien työaikojen seurantajärjestelmää.

Henkilöiden perustietojen hallinnan, nimikirjanpidon, vuosilomien hallinnan ja erilaisen palveluskeskeytysten hallinnassa on hyvin monenlaista menettelyä. Henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan koko prosessiketju tulisi ottaa kokonaisuudessaan tarkasteluun. Lukuisten lomakkeella toimitettavien tietojen sijaan tulisi kehittää sähköisiä menettelyitä.

HETA-selvityksessä tiliviraston palkkojen ja palkkioiden laskentaan arvioitiin käytettävän 8,2 henkilötyövuotta, josta palkanlaskenta 6,2 henkilötyövuotta. JOPA-selvityksessä poliisihallinnon palkanlaskentaan arvioitiin käytetyn 6,7 henkilötyövuotta lääninhallituksessa ja poliisilaitoksilla. Viime mainittu merkitsee yhden henkilötyövuoden vastaavan noin 400 henkilön palkanlaskennasta.

Selvitystehtävään liittyvässä arviossa palkanlaskentaan osallistui lääninhallituksessa 14 henkilöä (Hämeenlinna 6, Helsinki 5 ja Kouvola 3). Tehtäviin käytettiin henkilötyövuosia 11,2. Poliisiorganisaation palveluksessa olevista palkanlaskentaan osallistui seitsemän henkilöä (Hamina 2, Kotka 3 ja Lappeenranta 2) ja henkilötyövuosina panos oli noin kolme henkilötyövuotta. Pääkaupunkiseudulla työskenteli kuusi lääninhallituksen henkilöä.

Määräaikaisia henkilöitä taloushallintotehtävissä oli lääninhallituksessa yksi henkilö. Vuoden 2005 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa lääninhallituksen taloushallinnon henkilöstöstä kaksi ja henkilöstöhallinnon henkilöstöstä kolme, vastaavasti poliisihallinnossa yksi taloushallinnon ja yksi henkilöstöhallinnon henkilö. Jatkossa eläkeiän saavuttaa taloushallinnon henkilöstöstä lääninhallituksessa vuonna 2006 yksi, 2007 yksi, 2009 kaksi. Henkilöstöhallinnon henkilöstöstä jatkovuosina eläkkeelle jää vain poliisihallinnosta kaksi henkilöä vuonna 2010. Eläkeiän saavuttavia vuoden 2010 loppuun mennessä on yhdeksän lääninhallituksen väestä ja kahdeksan poliisin palveluksessa olevista.

4.2.4 Länsi-Suomen lääninhallitus

Länsi-Suomen lääninhallitus on monitoimialainen virasto, jolla on kahdeksan osastoa. Hallinto-osasto vastaa tilivirastotehtävistä. Sen talousyksikkö vastaa maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan tukipalveluista sekä hoitaa henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien ylläpidon. Tilivirastolla ei ole maksupisteitä.

Tilivirastoon kuuluu lääninhallituksen lisäksi 34 kihlakunnanvirastoa, joissa toimii viisi poliisin erillisvirastoa (Turku, Tampere, Pori, Vaasa ja Jyväskylä) ja 29 yhtenäisvirastoa. Kihlakunnanvirastoilla on yhteensä 100 toimipistettä. Maistraatin virastoista viisi on erillisvirastoja ja 8 yhtenäisvirastoa. Maistraattien toimipisteitä on yhteensä 25. Alueellisia taidetoimikuntia on viisi. Lääninhallituksella on neljä toimipistettä (Turku, Tampere, Vaasa ja Jyväskylä) ja Porin toimisto. Tilivirastoon kuuluu lisäksi Hätäkeskuslaitos, jolle tilivirasto tuottaa palvelut palvelusopimuksen perusteella.

Vuoden 2003 lopussa tilivirastossa oli henkilöstöä yhteensä 4 352, josta paikallispoliisin henkilöstöä 3 067 (keskimääräinen henkilömäärä 2 831), lääninhallituksen 432 (keskimääräinen henkilömäärä 358), hätäkeskuslaitoksen 448, maistraattien 303 (keskimääräinen henkilömäärä 264) ja muita 102 henkilöä (keskimääräinen henkilömäärä 82).

Taloushallinto

Taloushallinnon tukipalvelut tuotetaan kolmessa lääninhallituksen toimipisteessä (Turku, Vaasa ja Jyväskylä). Näitä tehtäviä hoidetaan myös erillisvirastoina toimivilla poliisilaitoksilla. Osto- ja matkalaskuja tilivirastossa oli vuonna 2003 yhteensä 103 500, joista matkalaskuja oli 19 200. Paikallispoliisin laskuja oli noin 61 000 kappaletta, maistraattien laskuja noin 6 100 ja Hätäkeskuslaitoksen 11 000. Poliisin erillisvirastot käsittelivät paikallispoliisin laskuista noin 17 500 (28,5 %). Laskut saapuivat paperisina asianomaisiin yksiköihin, josta ne tarkastus- ja hyväksymiskierron jälkeen lähetettiin lääninhallituksen toimipisteeseen tallennettavaksi reskontraan tai erillisvirastoissa ja eräissä kihlakunnissa tallennettiin paikan päällä. Reskontria useita ja maksatus tehdään kolmessa pisteessä.

Myyntilaskutusta hoidettiin kahdella osakirjanpitojärjestelmällä ja Meritt-laskutus-myyntireskontra-sovelluksella. Maistraattien laskutus (46 000 kpl) ja paikallispoliisin laskutus (7 000 kpl) hoituvat valtakunnallisilla sovelluksilla. Lääninhallituksen, taide-toimikuntien ja Hätäkeskuslaitoksen laskutus tehdään Meritin laskutuksella. Saata-vareskontran kautta käsitellään myös maksutalletussuoritukset. Lääninhallituksen Meritt-reskontrissa käsiteltiin yli 11 000 laskua.

Kassatoimintoja hoidettiin 252 poliisin kassapisteeissä ja 136 maistraatin kassapisteeissä. Lääninhallituksella on kolme lääninkassan kassapistettä Turussa, Jyväskylässä ja Vaasassa. Muistiotositteita tehdään ja tallennetaan em. toimipaikoissa sekä poliisin erillisvirastoissa.

Käyttöomaisuuden hallintaan käytetään TietoEconoma Käyttöomaisuus-sovellusta. Käyttöomaisuuskirjanpito hoidetaan lääninhallituksen Turun, Jyväskylän ja Vaasan toimipaikoissa sekä Turun, Porin ja Tampereen poliisilaitoksilla. Järjestelmässä oli vuoden 2003 lopussa hieman alle 10 000 poistolaskennan piiriin kuuluvaa omaisuus-esinettä. Käyttöomaisuusjärjestelmässä on osa kertapoistoista irtaimistosta (2 300 esinettä), valtaosa irtaimistosta hallinnoidaan paikallisesti (74 000 esinettä).

HETA-luvut:

	htv
osto- ja matkalaskut	12,1
maksuliike	1,6
myyntilaskut	5,9
käyttöomaisuus	2,9

Valtiokonttorin taloushallintotoselvityksen luvut

htv	Talousyksikkö Yhteensä	
osto- ja matkalaskut	8,5	40,0
maksuliike	3,9	3,9
laskutus ja myyntireskontra	3,6	7,0
kirjanpito ja tilinpäätös	3,0	4,3
käyttöomaisuus	0,9	1,4

JOPA-selvityksen mukaan poliisin osto- ja matkalaskujen käsittelyyn käytettiin 29,4 henkilötyövuotta.

Selvitysmiehen arvion mukaan lääninhallituksessa käytetään osto- ja matkalaskujen hallintaan 12 – 15 henkilötyövuotta, kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään laskujen tarkastus ja hyväksyminen.

Myyntilaskujen käsittelyyn arvioitiin Valtiokonttorin kyselyssä käytettävän 5,5 htv (+ reskontran hoito 1,5 htv) ja HETA-selvityksessä 5,9 htv.

Käyttöomaisuuden ja irtaimiston hallintaan on Valtiokonttorin kyselyssä arvioitu käytetyn 1,4 htv ja HETA-kyselyssä 2,9 htv.

Tilipuitteet noudattavat lääninhallituksen yleisiä tilipuitteita, ulkoisten kirjanpidon tilien lisäksi käytössä ovat sisäisen kirjanpidon tilit vastuu/tulosityksikkö, aluekoodi, tu-losalue/prosessi, projekti ja tuote.

Ostolaskujen, myyntilaskujen, käyttöomaisuuden ja peruskirjanpidon tehtävien hoitoon osallistui lääninhallituksessa 27 henkilöä ja poliisilaitoksilla 15 henkilöä.

Henkilöstöhallinto

Lääninhallituksen hallinto-osaston talousyksikkö vastaa henkilöstöhallinnon järjestelmien ylläpidosta ja pääosasta palkkojen laskentaa. Nimikirjanpito, vuosilomalaskenta, henkilöiden perustietojen hallinta ja eräät muut henkilöstöhallinnon tehtävät on hajautettu ja tietojen ylläpito tapahtuu ”verkostoituneesti”. Näiden henkilöstöhallintotehtävien koordinaatio on poliisiorganisaation osalta poliisiosastolla, muiden osalta siitä vastaa hallinto-osaston henkilöstöhallintoyksikkö. Tilivirastossa selvitetään palkanlaskennan ja muun henkilöstöhallinnon tehtävien vastuiden ja rajapintojen tarkoituksenmukaisuutta.

Poliisin erillisvirastot vastaavat oman henkilöstönsä palkanlaskennasta. Poliisilaitoksilla laskettiin 1 428 henkilön palkat. Lääninhallituksen talousyksikkö vastasi 1 640 paikallispoliisin henkilön palkanlaskennasta. Toisin sanoen Turun, Porin, Tampereen, Vaasan ja Jyväskylän poliisilaitokset vastasivat 47 %:n osuudesta paikallispoliisin palkanlaskentaa.

Paikallispoliisi hoitaa poliisin työajan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän ylläpidosta ja maistraattien työajanseuranta hoidetaan valtakunnallisesti keskitetysti.

Tilivirasto käyttää graafista henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan järjestelmää.

HETA-selvityksen mukaan tilivirastossa käytettiin henkilöiden perustietojen, vuosilomien ym. hallintaan 10,8 henkilötyövuotta ja palkkojen ja palkkioiden laskentaan 15,2 henkilötyövuotta. JOPA-selvityksessä poliisihallinnon palkanlaskentatehtäviin arvioitiin käytetyn 8,8 htv:n panos.

Palkanlaskentatehtäviin osallistui lääninhallituksessa 15 henkilöä ja poliisilaitoksilla 17 henkilöä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin osallistui paikkakunnittain Turussa 25 henkilöä lääninhallituksessa ja neljä Turun poliisilaitoksella, Jyväskylässä kymmenen lääninhallituksessa ja kolme poliisilaitoksella, Vaasassa lääninhallituksessa 12 ja poliisilaitoksella viisi.

Määräaikaista henkilöstöä oli neljä henkilöstöhallinnossa ja kolme taloushallinnossa. Tarkastelluissa tehtävissä toimivista eläkeiän saavuttaa vuoden 2004 ja 2005 aikana lääninhallituksessa kaksi, 2007 kaksi, 2008 kaksi, 2009 kaksi. Yhteensä vuoden 2010 loppuun mennessä eläkeiän saavuttavia kahdeksan lääninhallituksen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöä ja vuoden 2015 loppuun mennessä 13 henkilöä. Poliisihallinnossa vuoden 2010 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa yhteensä neljä henkilöä.

4.2.5 Itä-Suomen lääninhallitus

Lääninhallituksen tilivirasto-organisaatioon kuuluvat lääninhallitus, kihlakunnanvirastot, poliisilaitokset ja maistraatit. Lääninhallituksessa on seitsemän osastoa ja yhteiset palvelut -tulosalue. Lääninhallitus toimii kolmessa toimipisteessä Mikkelissä, Kuopiossa ja Joensuussa. Paikallispoliisi toimii kahdessa erillisvirastossa ja 12 yhtenäisvirastossa. Maistraatteja on kuusi, joista kaksi on erillisvirastoja. Toimipisteitä poliisilla on 33 ja maistraateilla 10. Tilivirastoon kuuluu myös neljä poliisin erillisyksikköä ja kolme alueellista taidetoimikuntaa.

Tilivirastolla ei ole maksupisteitä. Tilivirastoasioista vastaa lääninhallituksen yhteiset palvelut -tulosalue. Tulosalueen sisällä tehtävät on organisoitu talous- ja henkilöstöyksikköön.

Taloushallinto

Taloushallinnon tukitehtäviä hoidetaan kaikissa lääninhallituksen kolmessa toimipisteessä. Tilivirasto on keskittänyt palveluja eikä paikallishallinnossa käsitellä taloushallinnon palvelutehtäviä - poikkeuksena Kuopion poliisilaitos, jossa tallennetaan muistiotositteita.

Talousohjauksen perusjärjestelmä on Meritt. Laskujen sähköinen kierrätys on otettu käyttöön laajimmin ensimmäisenä sisäasiainhallinnossa. Laskujen skannaus on keskitetty lääninhallituksen Kuopion yksikköön. Osa laskuista saapuu sähköisinä. Rondossa käsiteltyjä laskuja oli vuonna 2003 yhteensä 37 513 kappaletta.

Osa laskuista ja lähtevän rahan tositteista käsitellään paperisina (mm. EU-maksatukset, lääninhallituksen valtionavut, lääninkassojen tilitykset, taidetoimikuntien ostolaskut,...). Paperisena käsiteltyjä tositteita oli 8 871 kappaletta ja niitä tallennettiin kaikissa lääninhallituksen toimipisteissä. Yhteensä lähtevän rahan tositteita oli 47 874, josta noin 8 000 kappaletta oli matkalaskuja, joita käsitellään ostolaskujen tapaan.

Poliisihallinnon osto- ja matkalaskuja oli noin 19 500 kappaletta ja maistraattien osto- ja matkalaskuja oli 3 829 kappaletta

Maksatus tapahtuu keskitetysti lääninhallituksen Mikkelin toimipisteessä. Käytössä on Analysten Maksuliikenne-ohjelma.

Lääninhallituksella on kassat kaikissa toimipisteissä, kassatapahtumia oli vuonna 2003 14 741 kappaletta. Muistiotositteita tallennetaan kaikissa lääninhallituksen toimipisteissä ja Kuopion poliisilaitoksella.

Poliisilaitosten kassa- ja laskutustoiminnoissa käytössä on poliisikassa, tapahtumia oli yhteensä noin 90 000. Maistraatit käyttävät KASSU-kassajärjestelmää. Järjestelmät ovat osakirjanpitojärjestelmiä, joista tiedot siirretään kuukausittain tiliviraston kirjaamiseen.

KASSUn kassapisteitä on 57 kappaletta ja poliisikassan kassapisteitä 86 kappaletta.

Lääninhallitus ei käytä laskutus tai myyntireskontra sovellusta. Laskutus hoidetaan manuaalisesti. Lääninhallituksen myyntilaskuja oli noin 4 300 kappaletta.

Käyttöomaisuutta hallinnoidaan Tieto Economa Käyttöomaisuus-järjestelmällä. Lääninhallituksen taloushallinnossa täydennetään kirjanpidosta siirrettävän käyttöomaisuuden tiedot ja paikallisyksikössä ylläpidetään sijainti- ja yksilöintitietoja. Poistolaskenta yms. hoidetaan taloushallinnossa. Järjestelmässä oli 4 648 käyttöomaisuusesinettä ja 974 irtaimiston hallintaan kuuluvaa entiteettiä.

Lääninhallitus on kehittänyt intranetin kautta tapahtuvan talousraportoinnin. Meritin raportteja siirretään automaattisesti joka yö lääninhallituksen intraan.

HETA-selvityksen mukaan tilivirastossa käytettiin

	htv	
osto- ja matkalaskut		14,9
maksuliike		1,6
myyntilaskut		3,0
käyttöomaisuus		2,0

Valtiokonttorin selvityksen mukaan

	Talousyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	6,5	15,0
maksuliike	0,3	0,3
laskutus ja myyntireskontra	1,1	4,3
kirjanpito ja tilinpäätös	2,5	3,8
käyttöomaisuus	1,0	2,0

JOPA-selvityksessä poliisin ostolaskujen (sis. matkalaskut) käsittelyn kokonaistyöajan arvioitiin olevan 11,8 henkilötyövuotta.

Selvitysmiehen arvion mukaan lääninhallitus käyttää matka- ja ostolaskujen hallintaan ilman hyväksyntää 3,5 - 5 henkilötyövuotta. Lääninhallitus on hallinnonalan tehokkaimpia yksiköitä osto- matkalaskujen käsittelyssä.

Lääninhallituksen tilipuitteissa on ulkoisen kirjanpidon tilien lisäksi tulosityksikkö, aluekoodi, tulosalue tai prosessi, projekti ja tuote -tililuokat.

Henkilöstöhallinto

Vuoden 2003 vaihtuessa tilivirastossa oli 1 302 palkkaa saavaa, joista poliisin henkilöstöä oli 926, lääninhallituksen 246, maistraatin henkilöstöä 101 ja kihlakunnan yhteistä henkilöstöä 29. Lääninhallitus vastasi 746 henkilön palkanlaskennasta ja Kuopion poliisilaitos 180:sta. Kuopion poliisilaitoksella oli 3 850 palkkalaskelmaa ja lääninhallitus tuotti 20 935 palkkalaskelmaa.

Henkilöiden perustietojen hallinta ja palkanlaskenta hoidetaan lääninhallituksen kolmessa toimipaikassa – Mikkelin poliisilaitos hoitaa Kuopion lisäksi omat perustietonsa. Nimikirjat hoidetaan talous- ja henkilöstöyksikössä ja lääninhallituksen poliisi-osastolla. Vuosilomahallinta on hajautettu Joensuun, Kuopion ja Mikkelin poliisilaitokselle omalta osaltaan, muiden lomien tallennus hoidetaan lääninhallituksen poliisiosastolla ja talous- ja henkilöstöyksikössä.

Poliisihallinnolla on työajan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jota poliisi ylläpitää, haattatyötiedot siirretään palkanlaskentaan. Maistraateilla on työajanseuranta, jota ylläpidetään keskitetysti. Lääninhallituksen työaikaa seurataan otoksin.

Palkkioiden hoito on keskitetty lähes kokonaan Joensuun yksikköön, palkkioita oli 1 125. Sidosryhmäilmoitukset ja tilitykset hoidetaan Joensuun yksikössä

Käytössä on Fortime henkilöstö- ja palkkajärjestelmä 3.3.2003 lähtien

HETA-selvityksessä tiliviraston palkkojen ja palkkioiden laskentaan arvioitiin käytetyn 5,1 henkilötyövuotta ja henkilötietojärjestelmien ylläpitotehtäviin 10,7 htv. JOPA-selvityksen mukaan poliisihenkilöstön palkanlaskentaan käytettiin 4,6 henkilötyövuotta.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin osallistui 33 henkilöä (luvussa mukana Mikkelin, Kuopion ja Joensuun poliisilaitoksella työskentelevät henkilöt, kussakin 1 henkilö) ja palvelukeskuksessa mahdollisesti hoidettaviin tehtäviin osallistui 29 henkilöä (pois luettu poliisilaitosten henkilöt ja talouspäällikkö). Em. henkilöstöä oli Mikkkelissä 8, Kuopiossa 10 ja Joensuussa 11.

Näistä määräaikaista oli lääninhallituksen taloushallinnossa kaksi ja henkilöstöhallinnossa yksi henkilö. Osa-aikaisena työskenteli taloushallinnossa 3 henkilöä ja henkilöstöhallinnossa myös 3 henkilöä.

Eläkeiän saavuttavia vuoden 2005 loppuun mennessä oli yksi, vuonna 2008 kaksi ja vuonna 2010 kaksi. Vuoden 2015 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa lisäksi kahdeksan henkilöä.

4.2.6 Oulun lääninhallitus

Lääninhallituksella on kahden henkilön palveluyksikkö Kajaanissa. Paikallishallinnon yksiköitä ovat erillisvirastona toimivat Oulun poliisilaitos ja Oulun maistraatti sekä kymmenen kihlakunnan yhtenäisvirastoa. Yhtenäisvirastoihin kuuluu 10 poliisilaitosta, kaksi maistraattia, kymmenen ulosotto-osastoa ja kuusi syyttäjääosastoa. Maistraateilla on pääpaikan lisäksi kaksi palveluyksikköä läänissä ja kihlakunnanvirastoilla 15 palvelutoimistoa. Virastojen henkilöstöä oli vuoden 2003 lopussa 991.

Tilivirastolla ei ole maksupisteitä. Lääninhallituksen hallinto-osasto vastaa tilivirasto-tehtävistä.

Taloushallinto

Tukipalvelut hoidetaan lääninhallituksen hallinto-osastolla lääninkonttorissa. Taloushallinnon perusjärjestelmä on Meritt. Osto- ja matkalaskuja tallennetaan lääninhallituksen lisäksi Oulun poliisilaitoksella ja Kajaanin ja Raahen kihlakunnanvirastoissa. Lääninhallitus tallentaa lääninhallituksen ja maistraattien sekä kahdeksan kihlakunnanviraston osto- ja matkalaskut. Käytössä on yksi reskontra eikä matkareskontraa ole.

Osto- ja matkalaskuja oli vuonna 2003 yhteensä 26 843, joista poliisin laskuja oli noin 15 500, paikallispoliisi tallensi laskuista noin 5 500 kappaletta eli 37 %. Maistraattien ostolaskuja oli 1 700 kappaletta.

Myyntilaskujen hallintaan käytetään lääninhallituksessa Meritt –myyntireskontra- ja laskutusjärjestelmää, reskontria on kolme. Poliisin laskut hoidetaan poliisikassalla ja maistraattien KASSUlla. Lääninhallituksen myyntilaskuja oli 2 445 kappaletta, poliisin laskuja 1 303 ja maistraattien 13 096 kappaletta.

Maistraateilla on 36 kassapistettä. Poliisin kassapisteitä on 88 kappaletta. Lääninhallituksella on lääninkassa, tiliviraston virastoissa ja toimipisteissä on kolme käteiskassaa. Muistiotositteita tallennetaan lääninkonttorin lisäksi Oulun, Kajaanin ja Raahen kihlakunnanvirastoissa. Lääninhallitus tekee Varakas-kassaennusteen, sosiaali- ja terveysosasto tekee ennusteen valtionosuuksien osalta.

Käyttöomaisuutta hallinnoidaan Tieto Ekonoma Käyttöomaisuus -järjestelmällä. Hallinto on hajautettu Kajaanin, Raahen ja Oulun poliisilaitoksille, muiden paikallishallinnon yksiköiden aktivoitujen omaisuuden päivitykset järjestelmään tekee lääninkonttori. Irtaimistonhallinto hoidetaan vain lääninhallituksen irtaimistosta, paikallishallinnossa irtaimisto hallitaan taulukkolaskennalla. Aktivoituja esineitä järjestelmässä on noin 2 500, irtaimistoa n. 10 500 kappaletta.

Paikallishallinnon yksiköt ja lääninhallitukset yksiköt ajavat Meritiin tehdyt valmisraportit kirjanpidon toteutumista. Budjetteja ylläpidetään keskitetysti lääninkonttorissa.

Alkoholilupa- ja tuotevalvontajärjestelmän asiakastiedot siirretään Meritin myyntireskontraan.

Valtiokonttorin taloushallintaselvityksen mukaan keskeisiin työprosesseihin käytetty työpanos tilivirastossa oli seuraava:

htv:t	Talouslyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	2,9	5,3
maksuliike	0,3	0,3
laskutus ja myyntireskontra	0,3	1,6
kirjanpito ja tilinpäätös	2,5	3,2
käyttöomaisuus	0,4	1,1

Sisäasiainministeriön talous- ja henkilöstöhallintaselvityksen mukaan työpanokset jakautuivat seuraavasti:

	htv
osto- ja matkalaskut	3,8
maksuliike	0,2
myyntilaskut	1,6
käyttöomaisuus	1,2

JOPA-selvityksen mukaan poliisihallinnon ostolaskujen hallintaan käytettiin tilivirastossa 7,0 henkilötyövuotta. Selvitysmiehen arvio on, että ostolaskujen hallintaan käytetään kolme henkilötyövuotta.

Lääninhallituksen sisäisen kirjanpidon tilejä ovat tulosityksikkö, alue, tulosalue tai prosessi, projekti, tuote

Henkilöstöhallinto

Vuoden 2003 lopussa tiliviraston 991 palkansaajasta 673 oli poliisin palveluksessa, 66 maistraatin, kihlakunnanviraston yhteisiä 29, syyttäjäosastoilla 28 ja ulosotto-osastolla 75. Lääninhallituksen palveluksessa oli 120 henkilöä.

Henkilöstöhallinnon perustiedot, vuosilomatiedot ja nimikirjatiedot tallennetaan ja ylläpidetään lääninhallituksessa, muutos- ja perustiedot ilmoitetaan lomakkeilla, vuosilomalaskenta hoidetaan keskitetysti. Palkanlaskenta hoidetaan läänikonktorissa lukuun ottamatta Oulun, Kajaanin ja Raahen poliisilaitoksia. Palkkalaskelmia oli yhteensä 18 090, joista poliisilaitosten osuus 10 200. Palkkalaskelmista paikallispoliisi hoiti 56 %. Lääninhallituksessa laskettiin 291 poliisin palveluksessa olevan palkat ja poliisilaitokset vastasivat 382 henkilön palkanlaskennasta (57 %)

Poliisilla on kattavasti käytössä työajansuunnittelu ja seuranta, maistaateilla työajanseuranta Matti. Oulun lääninhallituksessa ylläpidetään maistraattien työajanseurantajärjestelmää.

Lääninhallituksessa hoidettuja palkkioita oli 3 775 kappaletta. Oulun, Kajaanin ja Raahen poliisilaitokset tallentavat omat palkkionsa.

Käytössä on merkkipohjainen Helmi Palkka ja henkilöstö –järjestelmä, joka päivitetään graafiseksi syksyllä 2004.

HETA-selvityksen mukaan tilivirastossa henkilötietojärjestelmän ylläpitoon 2,3 henkilötyövuotta ja palkkojen ja palkkioiden laskentaan 2,6 henkilötyövuotta.

Lääninhallituksessa tarkasteltaviin taloushallinnon tehtäviin osallistui 12 henkilöä, arvion mukaan poliisihallinnossa osallistuu yhdeksän. Henkilöstöhallintotehtäviin osallistuu lääninhallituksessa neljä ja paikallispoliisissa seitsemän. Poliisihallinnon henkilötyövuodet molemmissa tehtävissä ovat kolme henkilötyövuotta.

Oulussa tarkasteltavissa tehtävissä oli 22, joista kuusi poliisilaitoksella, Kajaanissa kolme ja Raahessa kolme..

Lääninhallituksessa ei ollut määräaikaista, vuoden 2005 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa kaksi osa-aikaisena työskentelevää henkilöä ja vuonna 2006 yksi, 2007 yksi ja 2010 kaksi. Vuoden 2015 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa yhteensä yhdeksän henkilöä.

4.2.7 Lapin lääninhallitus

Lääninhallitus tilivirastoon kuuluu 10 kihlakunnanvirastoa, joista kuusi on nimismiespiirejä, maistraatteja läänin alueella on kolme. Paikallishallinnolla on 9 erillistä palvelutoimistoa tai –pistettä. Lääninhallituksessa toimii läänin taidetoimikunta. Palkan-saajia vuoden lopussa oli 567. Tilivirastolla ei ole maksupisteitä.

Hallinto-osasto vastaa tilivirastotehtävistä, osaston hallintopalvelujen vastuualue tuottaa sekä talous- että henkilöstöhallinnon tukipalvelut ja vastaa järjestelmien ylläpidosta.

Taloushallinto

Tehtäviä on hajautettu kaikkiin kihlakunnanvirastoihin. Talousohjauksen järjestelmä on Meritt. Ostolaskuja tallennetaan kymmenellä poliisilaitoksella ja yhdessä palvelupisteessä. Ostolaskuja oli yhteensä 21 500 kappaletta, josta poliisihallinnon laskuja 12 000, poliisihallinto käsittelee matkalaskut ostolaskujen tapaan. Lääninhallituksen ja maistraattien matkalaskut käsitellään Matkamies-ohjelmalla.

Maistraattien ja lääninhallituksen matkalaskuja oli 1 600 kappaletta.

Poliisin ja maistraattien myyntilaskujen käsittely on ao. organisaatioilla. Lääninhallitus käyttää Meritt myyntireskontra-laskutus –sovellusta. Merkittävimmät laskumäärät koskivat alkoholin valvontamaksuja ja poronlihan tarkastusta. Lääninhallitus hoitaa maksulliset päätöksensä postiennakkosovelluksella.

Poliisikassan laskuja oli 500 kappaletta, KASSUn 5 800, lääninhallituksen 800. Postiennakkomaksuja oli 600 kappaletta.

Lääninhallituksessa on läänikassa, maistraatilla on kolme kassapistettä, poliisin toimipisteissä on 51 kassapistettä.

Käyttöomaisuutta hallitaan TietoEkonoma Käyttöomaisuus-sovelluksella. Lääninhallitus siirtää tiedot Meritistä ja hoitaa kirjanpidon vaatimat toimet, paikallishallinnossa hoidetaan yksilöinti- ja sijaintitiedot.

Budjetteja ylläpidetään keskitetysti talousyksikössä. Poliisilaitokset ja maistraatit ajavat omat raporttinsa, lääninhallituksen johdolle tehdään ennuste- ja toteutuma-seuranta.

HETA-selvityksen mukaan taloushallinnon tehtäviin käytettiin:

	htv
osto- ja matkalaskut	6,6
maksuliike	0,3
myyntilaskut	1,0
käyttöomaisuus	0,4

JOPA-selvityksessä poliisitoimen ostolaskujen käsittelyyn käytettiin Lapin lääninhallituksessa 6,4 henkilötyövuotta, ostolaskuja oli 7 558 kappaletta.

Selvitysmiehen arvion mukaan hajautetulla mallilla toteutettu ostolaskujen hallinnointi sitoo niiden tallennukseen, ostoreskontratehtäviin ja arkistointiin ainakin neljä henkilötyövuotta.

Taloushallintotehtävissä työskenteli lääninhallituksessa kuusi henkilöä Rovaniemellä ja maistraatissa yksi.

Sisäisen kirjanpidon tililuokkia on viisi: yksikkö, aluekoodi, tulosalue, projekti ja tuote.

Henkilöstöhallinto

Palkansaajia oli 567, joista poliisihallinnossa 359, lääninhallituksessa 115, kihlakuntahallinnossa 57 ja maistraateissa 36.

Lääninhallitus hoitaa henkilöstöhallinnon perustiedot ja palkanlaskennan, poikkeuksena Kemin Tornion ja poliisilaitokset, joissa hoidetaan sekä palkanlaskenta että perustietojen ylläpito, Rovaniemen poliisilaitos ylläpitää henkilötietoja. Vuosilomahallinta on edellisten lisäksi hajautettu Rovaniemen ja Kemin maistraatteihin.

Poliisilaitokset ja maistraatit vastaavat työajanseurannan toiminnoista.

Tilivirastossa syntyi palkkalaskelmia vuonna 2003 yhteensä 10 289 kappaletta, joista Torniossa 800 kappaletta ja Kemissä 1 200.

Palkkiot hoidetaan keskitetysti lääninhallituksessa, palkkioita oli noin 2 000.

Tilitykset, valvontailmoitukset ym. hoidetaan keskitetysti lääninhallituksessa.

Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä on Fortime.

HETA-selvityksen mukaan tilivirastossa henkilötietojen ylläpitoon käytettiin 3,6 henkilötyövuotta ja palkkojen ja palkkioiden laskentaan 2,7 htv. JOPA-selvityksen mukaan poliisihallinnon palkanlaskentaan käytettiin 1,3 henkilötyövuotta.

Henkilöstöhallinnon tehtäviin osallistui lääninhallituksessa neljä henkilöä.

Yksi henkilö on määräaikainen, ensimmäinen potentiaalinen vanhuuseläkeläinen voi jäädä eläkkeelle 2009. Vuoteen 2015 mennessä eläkeiän saavuttavia on kolme.

4.2.8 Ahvenanmaan lääninhallitus

Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman vuoksi Ahvenanmaan lääninhallitus poikkeaa sekä tehtävien osalta että organisatorisesti muista lääninhallituksista.

Lääninhallituksessa on kaksi osastoa, hallinnollinen osasto ja maistraattiosasto. Lääninhallituksella on itsehallintolaista johtuvia elinkeino- ja rekisteritehtäviä. Lääninhallitus toimii myös mantereen maistraatteja vastaavana rekisteriviranomaisena. Lääninhallituksen palveluksessa oli 16 henkilöä.

Kirjanpitojärjestelmänä on räätälöity sovellus Abilita. Myyntilaskutus ja reskontra sekä kassatoiminnot hoidetaan maistraateissa käytetyllä KASSU-ohjelmistolla.

Käyttöomaisuuden hallintaa varten Abilitassa on erillinen moduuli. Vuonna 2003 tilivirastossa käytettiin kuutta sisäasiainhallinnon toimintamenomomenttia. Vähäisessä määrin käytettiin myös muiden hallinnonalojen momentteja. Käytössä oli menojen maksussa ja tulojen perinnässä 600-sarjan talousarviotilit.

4.2.9 Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi (KRP) toimii 12 paikkakunnalla, neljällä paikkakunnalla hoidetaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluita. Tilivirastoon kuuluu Poliisin tietohallinto-keskus (PTHK), jolla on alueyksiköitä suuremmilla poliisilaitoksilla ja pääpaikka Rovaniemellä. PTHK:n kanssa on solmittu palvelusopimus. Tiliviraston palveluksessa oli 784 henkilöä, joista KRP:n palveluksessa 646 ja PTHK:n 138. Vantaalle sijoitettu Hallinto (talousyksikkö, henkilöstöyksikkö) hoitaa keskitetysti suurimman osan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä ja vastaa tilivirastotehtävistä.

Taloushallinto

Talousohjauksen perusjärjestelmä on Meritt. Taloushallinnon tehtävistä ostolaskujen tallennus, käyttöomaisuuden tietojen ylläpito ja matkalaskujen käsittely on hajautettu Turkuun, Rovaniemelle, Joensuuhun ja Kuopioon. PTHK hoitaa omalta osaltaan ostoreskontratoiminnot, käyttöomaisuuden ylläpidon, laskutuksen ja myyntireskontran sekä matkalaskut ja muistiot. KRP:n ostolaskuja oli 13 124 ja PTHK:n 5 611. Laskut osoitetaan yksiköille, tarkastus ja hyväksyminen yksiköissä, arkistointi Vantaalla.

Matkalaskujen käsittelyssä on käytössä Persona Matkamies. Matkustajat tallentavat itse matkalaskunsa, tarkastus ja hyväksyminen tehdään tulosityksiköissä. Laskut arkistoidaan Vantaalla. Matkalaskuja oli 6 444 ja matkaennakoita 446.

Laskutukseen käytetään Merittiä. Myyntilaskuja oli 466(KRP) ja 71 (PTHK) Talousyksikössä on tiliviraston kassa, kassatositteita oli 181.

Maksatus hoidetaan keskitetysti talousyksiköstä, tulotiliotteita 218 ja menotiliotteita 241 kappaletta. Maksuliikeohjelma on Analysten .

Käyttöomaisuus ja irtaimisto hallitaan TietoEkonoma –ohjelmistolla. Sijainti- ja yksilöinti-, siirto- ja inventointitehtävät talousyksikössä ja tulosityksikössä ja PTHK:ssa. Poistolaskenta, tilinpäätöstehtävät ja omaisuuden poisto keskitetysti talousyksikössä.

Tulosityksiköt voivat tulostaa omia raportteja Meritistä, talousyksikkö ylläpitää raportteja. Budjetit ylläpidetään talousyksikössä, PTHK ylläpitää omat budjettinsa.

HETA-selvityksen mukaan:

	htv
osto- ja matkalaskut	5,3
maksuliike	0,2
myyntilaskut	0,2
käyttöomaisuus	0,9

Valtiokonttorin taloushallintotoselvitys:

htv	Talousyksikkö Yhteensä
-----	------------------------

osto- ja matkalaskut	1,6	5,9
maksuliike	0,3	0,3
laskutus ja myyntireskontra	0,3	0,4
kirjanpito ja tilinpäätös	1,1	1,4
käyttöomaisuus	0,3	0,9

JOPA-selvityksessä ostolaskujen käsittelyyn tilivirastossa arvioitiin käytetyn 9,5 henkilötyövuotta.

Sisäisen kirjanpidon tililuokat : tulosityksikkö, avainprosessi, projekti

Taloushallinnon tukitehtäviin osallistuu Vantaalla 15 henkilöä, talousyksikössä 7, sellaisia, joiden työpanoksesta menee yli 20 % tarkasteltuihin tukitehtäviin on vain kuusi, henkilötyövuosia arviolta viisi. Yhteensä kuusi henkilöä osallistuu Turussa (2), Joensuussa (1), Kuopio (1), Rovaniemi (2). PTHK:sta osallistuu kolme henkilöä. Rovaniemi (2), Helsinki (1).

Henkilöstöhallinto

Keskusrikospoliisin henkilöstöyksikkö huolehtii henkilöstösuunnittelun ja -hallinnon asiantuntijapalveluiden ja henkilöstön kehittämisen lisäksi pääosasta henkilöstöhallinnon tukitehtävistä, joita ovat palkanlaskenta, nimikirjanpito, henkilöstöjärjestelmien perustietojen ylläpito, nimitykset, virkavapaudet, lomalaskenta sekä työajanseuranta- ja -laskenta. Lisäksi henkilöstöyksikkö vastaa palvelusopimuksen perusteella PTHK:n palkanlaskennasta.

Viraston kasvavan henkilömäärän ja PTHK-rekrytointien vuoksi KRP:n henkilöstöhallinnon tehtävät ovat lisääntyneet. Vuoden 2003 aikana palvelukseen tuli 104 uutta henkilöä, joista kustakin tallennetaan noin 100 tietoa. Uusien järjestelmään tallennettujen henkilöiden osuus vuodenvaihteen henkilöstöstä oli 13 %.

Suurin työpanos henkilöstöyksikössä menee palkkojen ja palkkioiden laskentaan. Palkkalaskelmia oli 14 300 ja palkkioita 86. Poliisin uusi palkkausjärjestelmä on työllistänyt selvästi enemmän kuin aiempi virkapalkkajärjestelmä, koska järjestelmässä on lukuisia henkilöittäin vaihtuvia palkkatekijöitä. Järjestelmä itsessään tuottaa myös muutoksia näihin tekijöihin vähintään kerran vuodessa kuten myös kaikki nimitykset, toimenkuvamuutokset, virkavapaudet jne.

Työvuorosuunnittelun piirissä (vuorotyössä) on noin 30 henkilöä. Lokakuusta 2004 työvuorosuunnittelua laajennetaan koskemaan lisäksi noin 20 henkilöä. Koska keskusrikospoliisissa tehdään jaksotyön ja virastotyöajan lisäksi huomattavasti ylitöitä ja käytössä on erilaisia varallaolo- ja päivystysjärjestelmiä, työaikakysymykset ja niihin liittyvä palkanlaskenta ja työajanseuranta työllistävät sekä henkilöstöyksikköä että yksiköitä.

Henkilöstö- ja talousyksikkö hoitavat sidosryhmäilmoitukset ja tilitykset.

HETA-selvityksen mukaan palkanlaskentaan ja maksatukseen käytettiin 2,5 henkilötyövuotta. JOPAn tulosten mukaan 0,7 henkilötyövuotta.

Tietojärjestelmät, Persona Fortime V, Helmi-Taika, Helmi-Info.

Tukitehtäviin osallistuvia viisi henkilöstöyksikössä ja kymmenen muissa yksiköissä, joista kaksi Vantaalla ja kaksi Turussa, Rovaniemellä, Joensuussa, Kuopiossa yksi. PTHK puuttuu. Poistuma-arvio on tehty kaikista ilmoitetuista.

Eläkeiän saavuttavia vuosittain: 2005 yksi, 2006 yksi, 2007 yksi. Määräaikaisia kaksi.

KRP osallistuu Valtiokonttorin matkanhallinnan mallintamiseen ja ottaa järjestelmän käyttöön tänä vuonna.

4.2.10 Liikkuva poliisi

Liikkuvan poliisi on poliisille kuuluvia turvallisuustehtäviä hoitava – liikennevalvontaan erikoistunut – poliisin valtakunnallinen yksikkö. Liikkuvan poliisin toimintayksiköitä ovat Etelä-Suomen osasto, Länsi-Suomen osasto, Itä-Suomen osasto ja Pohjois-Suomen osasto, Lentoaseman yksikkö ja Turvallisuusyksikkö. Osastoilla on yhteensä 19 paikallisyksikköä. Tilivirastotehtävistä vastaa johdon esikunnan henkilöstö- ja taloushallinnon vastuualue Helsingissä. Tulossopimuksessa poliisin ylijohdon ja liikkuvan poliisin välillä henkilöstömääräksi vuodelle 2004 on sovittu 711 henkilöä. HETA-ilmoituksen mukaan virastossa työskenteli 722 henkilöä, ero johtuu mm. kenttäjaksolla olevien opiskelijoiden määrän vaihtelusta.

Henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät on integroitu osaksi paikallisyksiköiden työprosesseja. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviä on hajautettu 22 toimipaikkaan. Esikunnassa tehdään vain sellaisia tehtäviä, joiden hajauttaminen ei ole ollut toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevää. Kaikissa toimipisteissä ei tehdä kaikkia hajautettuja tehtäviä vaan niitä on keskitetty alueellisesti osastojen sisällä.

Talousohjauksen perusjärjestelmä on Meritt. Ostolaskut saapuvat yksiköihin, joissa ne tarkastetaan ja hyväksytään ja tallennetaan reskontraan. Laskut arkistoidaan johdon esikunnassa. Vuonna 2003 tositteita oli noin 19 700, joista matkalaskuja 7 000 kappaletta. Liikkuvan poliisin työn ja virkatehtävien luonteesta johtuen matkalaskujen osuus on poikkeuksellisen suuri. Myyntilaskutuksessa ei käytetä reskontraa, laskutus oli manuaalista. Myyntilaskuja oli 326.

Maksatukseen käytetään Analysten ohjelmaa. Menotilitositteita oli 574 ja muutietositteita oli 495 kappaletta. Ne tehdään keskitetysti.

Käyttöomaisuutta ja irtaimistoa oli 1 752 kappaletta TietoEconoma Käyttöomaisuuden kannassa. Esikunnassa tehdään tietojen siirto kirjanpidosta, poistolaskenta ja tilinpäätöstehtävät. Paikallisyksiköt hoitavat sijainti- ym. tiedon ylläpidon.

Sisäinen budjetti valmistellaan johdon esikunnassa ja liikkuvan poliisin päällikkö vahvistaa määrärahaa johtoryhmäkäsittelyn jälkeen. Toimintayksiköt laativat omat sisäiset budjettinsa vahvistettuja mitoituserusteita käyttäen ja vievät suunnitelmatiedot liikkuvan poliisin taloushallintojärjestelmään seurantaan ja raportointia varten. Yksiköt ajavat raportteja Merittistä, esikunta vastaa raporttien ylläpidosta ja tuottaa erityisraportteja. Rahankäytön raportointi perustuu Merittiin. Tietoja siirretään PolStatiin.

HETA-luvut (htv)

osto- ja matkalaskut	2,5
maksuliike	0,1
myyntilaskut	0,1
käyttöomaisuus	0,5

Valtiokonttorin taloushallintaselvityksen luvut (htv)

	Talousyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	0,4	2,5
maksuliike	0,1	0,1
laskutus ja myyntireskontra	0,0	0,0
kirjanpito ja tilinpäätös	1,1	1,1
käyttöomaisuus	0,2	0,5

JOPA-selvityksessä ostolaskujen käsittelyyn arvioitiin käytettävän 10,3 henkilötyövuotta. Kyseisessä selvityksessä ostolaskujen käsittely kohtaan oli sisällytetty monia muitakin kuin perinteisesti ostolaskujen käsittelyyn kuuluvia toimintoja esim. palvelu- ja hankintasopimusten valmistelu, tavaroiden ja palveluiden vastaanotto sekä tarkastus ja tallennukset PANSE -ajoneuvojärjestelmään.

Sisäisen kirjanpidon tilit ovat vastuualue ja projekti

Henkilöstöhallinto

Toimintayksikön päällikkö nimittää alaisensa henkilöstön ja tekee ao. päätökset. Toimintayksikössä myös hoidetaan perustiedot ja nimikirjat, vuosilomat ja palvelumuutokset. Käytössä on Fortime Henkilöstö ja Palkka.

Palkkalaskelmia ja palkkiota oli vuonna 2003 yhteensä 14 641 kappaletta. Palkanlaskenta hoidetaan keskitetysti johdon esikunnassa.

Käytössä on työvuorojen suunnittelu- ja seurantajärjestelmä (TAIKA). Poikkeuksellisesti LP käyttää työajanseurantajärjestelmää myös tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitystä koskevan suoriteinformaation keräämiseen. LP on panostanut johtamista palvelevaan työajan käytön suunnitteluun ja työvuorolistat räätälöidään paikallisyksiköissä valvontatarpeiden mukaan.

Käytössä on Helmi-Info ja PolStat yhteydet.

HETA-kyselyn mukaan henkilötietojärjestelmän ylläpitotehtävät sitoivat 2,7 henkilötyövuotta ja palkanlaskenta ja maksatus 2,2 henkilötyövuotta. Koska palkanlaskennassa oli JOPA-selvityksen toteuttamisen aikaan yksi henkilö enemmän, palkanlaskenta vei tuolloin 3,2 henkilötyövuotta.

Taloushallinnon tehtäviä hoitaa esikunnassa päätoimisesti kaksi henkilöä ja kolmas henkilö osallistuu vähäisessä määrin ko. tehtäviin hoitaessaan käyttöomaisuusjärjestelmään liittyviä tehtäviä. Henkilöstö- ja palkkahallinnon tehtäviä hoitaa neljä henkilöä. Lisäksi yksi henkilö huolehtii työaika- ja suoriteseurannasta.

Eläkeiän saavuttavia esikunnassa oli 2008 yksi ja vuoteen 2015 mennessä kaikkiaan kaksi.

Ostolaskujen hajautetun tallennuksen ja käsittelyn korvaaminen sähköisellä laskujen hallinnalla vapauttaisi alueellisissa toimintayksiköissä tähän tehtävään käytettyä työpanosta. Toimintayksiköissä on talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä eläkeiän saavuttavia vuonna 2006 kolme, vuonna 2008 yksi ja vuoden 2015 loppuun mennessä yhteensä 18 henkilöä.

4.2.11 Suojelupoliisi

Suojelupoliisi on poliisin valtakunnallinen yksikkö, jolla on alueorganisaatio. Virastossa on 11 tulosityksikköä ja toimipisteitä on yksitoista. Virkoja oli vuoden lopussa 203. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut hoidetaan hallintoyksikössä Helsingissä.

Taloushallinnon perusjärjestelmä on Meritt. Ostolaskuja oli 4 000 kappaletta. Laskut asiatarkastetaan tulosityksiköissä, muutoin laskujen käsittely ja laskujen tallennus on keskitetty hallintoyksikköön. Matkalaskut käsitellään kuten ostolaskut, laskuja oli noin 1 200 kappaletta.

Myyntilaskutusta oli noin 800 kappaletta. Laskutus on keskitetty hallintoyksikköön, käytetään Meritin myyntireskontra-laskutus sovellusta. Em. myyntilaskutus on aloitettu lokakuussa 2002 eli HETA- ja JOPA -selvitysten jälkeen.

Hallintoyksikössä on käteiskassa, tapahtumia oli noin 350 kappaletta.

Maksuliike hoidetaan Analysten sovelluksella. Muistioita oli vajaa 300. Käytössä on Economa Käyttöomaisuus, tiedot siirretään keskitetysti, käyttöomaisuus ja irtaimistoesineitä oli järjestelmässä yli 7 000.

Tulosityksiköille toimitetaan hallintoyksiköstä raportit kuukausittain, budjettien ylläpito hallintoyksikköön.

Tilikartta ei poikkea poliisihallinnon ja lääninhallitusten tilikartasta.

HETA-selvityksessä taloushallinnon tehtäviin arvioitiin käytetyn

	htv
osto- ja matkalaskut	0,6
maksuliike	0,2
myyntilaskut	0,0
käyttöomaisuus	0,2

JOPA-selvityksessä ostolaskujen käsittelyyn arvioitiin käytettävän 0,9 henkilötyövuotta. Taloushallinnon tukitehtäviin osallistuu kaksi henkilöä.

Henkilöstöhallinnossa on käytössä Fortime. Henkilötietojen ylläpito hoidetaan keskitetysti hallintoyksikössä. Työvuorosunnittelun piiriin kuuluu vain muutama henkilö, työajanseurannassa käytössä kattavasti Helmi-Taika. Työajan seurantatietojen ylläpito tehdään keskitetysti hallintoyksikössä. Palkanlaskenta on hallintoyksikössä, palkkalaskelmia oli vajaa 2 300 kappaletta. Myös palkkiot hoidetaan hallintoyksikössä. Tilitykset ja sidosryhmille menevät ilmoitukset hallintoyksikössä.

Henkilöstöhallinnon tukitehtäviin osallistuu kolme henkilöä.

JOPA-selvityksessä palkanlaskentaan arvioitiin käytetyn 0,6 henkilötyövuotta. HETA-selvityksessä arvioitiin henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan tehtäviin käytetyn yhteensä 1,1 henkilötyövuotta.

Palkanlaskennan lisäksi erityisesti nimitysasiat ja niiden valmistelu työllistävät henkilöstöasioiden hoitajia, sillä esimerkiksi vuoden 2004 alkupuoliskolla virastossa täytettiin 13 vakinaista virkaa ja 46 virransijaisuusjärjestelyä. Hakijamäärät avoimissa olleisiin virkoihin ja virkasuhteisiin ovat muuta poliisia suuremmat. Vuonna 2003 kuitenkin avoimissa ollut virkaa haki keskimäärin 22 hakijaa.

Yksi henkilö saavuttaa eläkeiän vuonna 2008 ja mahdollisuus vanhuuseläkkeelle vuoden 2015 loppuun mennessä on yhteensä kahdella

Ratkaisuissa on huomioitava turvallisuustekijät ja erityisesti se, että vallitsevan tulokinnan mukaan suojelupoliisin tositaiteisto on kokonaisuudessaan salassa pidettävä. Perusteluna on se, että tositaiteiston perusteella voidaan muodostaa kuvaa suojelupoliisin toiminnasta ja sen kohteista ja yhteyksistä.

Tämä on huomioitu mm. Poliisin salaisista ja ei-julkisista hankinnoista annetussa määräyksessä (SM-2003-03334/Yr-6), missä todetaan, että nämä hankinnat, niihin liittyvät tositteet ja muu asiakirja-aitteisto ovat salassa pidettäviä. Lisäksi on todettava, että suojelupoliisin kulurakenne poikkeaa muusta poliisista. Paikallispoliisin menoista n. 90 % on henkilöstö- ja toimitilamenoja, suojelupoliisin menoista vain n. 75 %. Tämä tarkoittaa sitä, että merkittävä osa toimintaa rahoitetaan oman kehysten kautta, mikä lisää tositaiteiston salassapitotarvetta.

4.2.12 Poliisin tekniikkakeskus

Poliisin tekniikkakeskus on sisäasiainministeriön alainen tukipalveluyksikkö., jonka tehtävänä on hankkia , ylläpitää ja kehittää poliisin kalustoa. Virasto on organisoitu materiaali-, tuotanto- ja kehitysryhmäksi. Tukipalvelut tuottaa ja tilivirastotehtävistä vastaa hallintoyksikkö. Viraston päätoimipaikka on Helsingissä ja virastolla on toimipiste myös Tampereella. Virasto on täysin nettobudjetoitu eli se hankkii kaikki toimintaansa tarvitseman rahoituksen tuotteidensa myynnillä. Vuonna 2003 viraston toiminnan tuotot olivat 15,7 miljoonaa euroa. Valtion tilinpäätösraportoinnin(NETRA) mukaan viraston tuotot olivat 366 000 euroa kuluja suuremmat ja viraston arvonnäisäveromenot olivat 3 360 000 euroa. Vaikutus arvonnäisäveromenojen kautta sisäasiainhallinnon kehukseen oli 3 miljoonaa euroa. Viraston palveluksessa oli vuoden vaihteessa 57 henkilöä, joista kaksi Tampereella. Viraston siirrosta pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on tehty hallinnollinen päätös.

Viraston toiminta poikkeaa hallinnonalan muiden virastojen toiminnasta. Virasto valmistaa tuotteita, ostaa palveluita, raaka-aitteita, puolivalmisteita, virastolla on vaihto-omaisuutta ja tuotevarasto. Käytännössä Poliisin tekniikkakeskus on liikeyritys tai liikelaitos, joka toimii virastomuodossa. Toiminnan luonteen vuoksi tarkoituksenmukaisinta olisi organisoida tekniikkakeskus liikelaitokseksi tai yhtiöittää toiminta.

Virastossa on käytössä Jeeves-toiminnan- ja tuotannonohjausjärjestelmä, joka sisältää reskontrat ja varastokirjanpidon. Järjestelmällä hoidetaan tilausten ja toimitusten hallinta. Jeeves järjestelmän tuottama kirjanpitoaitteisto siirretään Meritt-

järjestelmään. Meritt-ostoreskontrassa käsitellään muita kuin tuotantoon liittyvää ostolaskutusta noin 300 kappaletta. Jeeves-ostoreskontrassa käsiteltiin 5 787 laskua. Paperilaskut tiliöidään hallintoyksikössä, hyväksyntä ja asiatarkastus on yksiköissä.

Vaihto-omaisuuden myyntilaskutus tapahtuu Jeeves-myyntireskontralla. Tampereella myydyistä laskutettavista tuotteista tulee laskutuspyyntö Helsinkiin. Laskujen tulos- ja reskontranhoito hoidetaan hallintoyksikössä, Tampereen toimipisteessä tulos-tetaan käteislaskuja.

Myyntilaskuja oli 19 894 kappaletta. Poliisiorganisaatioiden toisista tilivirastoista maksamia laskuja oli 8 500 kappaletta.

Tiliviraston liikekirjanpidossa jaksetaan virastoille toimitettujen ja laskutettujen autojen aktivoitua hankintahintaa kirjaamalla kuluksi käyttömaksuja liikekirjanpitoon. Tästä käyttömaksujärjestelmästä on luovuttu vuoden 2004 alusta. Poistokirjaukset jatkuvat kunnes tekniikkakeskuksen taseeseen aktivoidut erät on kirjattu kuluksi.

Matkalaskut maksetaan suoraan maksuliikejärjestelmän kautta, maksuliikejärjestelmä on Analysten.

Käyttöomaisuuden hallinta tapahtuu Ekonoma Käyttöomaisuus-sovelluksella. Tiedot siirretään Meritistä, hallintoyksikkö täydentää tunniste- ja sijaintitiedot.

Muistiotositteita tehdään noin 250.

Myyntikassoja on kaksi, joista toinen Tampereella. Niitä käytetään käteis- ja pankki-korttisuoritusten käsittelyssä. Myyntikassojen tapahtumia oli noin 7 000 kappaletta. Hallintoyksikössä on kassa, josta suoritetaan vähäisiä suorituksia, tositteita noin 200.

Taloushallinnon tukitehtäviin osallistuu kolme henkilöä.

HETA- selvityksen luvut

	htv
osto- ja matkalaskut	0,8
maksuliike	0,1
myyntilaskut	0,5
käyttöomaisuus	0,1

JOPA-selvityksessä ostolaskujen käsittelyyn arvioitiin käytetyn 6,8 henkilötyövuotta.

Viraston henkilöstöhallintoasiat hoidetaan hallintoyksikössä. Käytössä on HEVI-henkilötietojärjestelmä. Tiedot siirretään Silta Oy:lle, jolta ostetaan pakanlaskenta palveluna. Palkkalaskelmia oli noin 800 vuonna 2003. Palkkiot hoidetaan samoin, niitä oli vain noin 20 kappaletta.

Henkilöstöhallinnon tukipalveluihin osallistui kaksi henkilöä.

Pakanlaskentaan käytettiin HETA- ja JOPA-selvitysten mukaan 0,1 henkilötyövuotta.

Eläkeiän saavuttaa vuonna 2005 yksi henkilö.

4.2.13 Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisiammattikorkeakoulu on sisäasiainministeriön alainen oppilaitos. Viraston organisaatio muodostuu koulutus-, tutkimus- ja hallintoyksiköistä. Palkansaajia oli 58. Tilapäisten osuus on suuri – osa opettajista ja tutkijoista on palkattu vuosittain sovitavalla hankerahoituksella. Poliisiammattikorkeakoulun siirtyy Tampereelle.

Talous- ja henkilöstöhallintoasiat hoidetaan hallintoyksikössä. Taloustiimi vastaa tili- virastotehtävistä ja palkanlaskennasta.

Viraston talousohjauksen järjestelmä on Meritt. Ostolaskujen sähköinen hallinta on otettu käyttöön vuonna 2004. Taloustiimi skannaa laskut ja ylläpitää Rondoä. Ostolaskuja oli 2 700 kappaletta. Myyntilaskutuksessa käytetään Meritt-myyntireskontraa. Myyntilaskuja oli noin 700 kappaletta, julkaisut olivat suurin laskutettava osa-alue. Vähäisiä suorituksia varten käteiskassa, kassatapahtumia oli 112 kappaletta. Muistiotositteita oli 140 kappaletta.

Asuntolan majoitusta hallitaan Tisma-ohjelmistolla, jolla hoidetaan myös majoituslaskutus.

Käyttöomaisuuden hallinnassa käytetään Tieto Ekonoma Käyttöomaisuus –ohjelmaa. Käyttöomaisuus ja irtaimistoesineitä oli vajaa 3 000. Taloustiimi siirtää laskutiedot järjestelmään ja vastaa järjestelmän toiminnasta. Virastopalvelut vastaa sijainti- ja yksilöintitiedoista.

Palkanlaskentapalvelut ostetaan Silta Oy:ltä, joka huolehtii myös palkkioiden maksuksesta. Tiedot lähetetään lomakkeilla. Työnantajasuoritukset, eläkemaksut, valvontalomake verottajalle ja vuosi-ilmoitukset tehdään virastossa manuaalisesti. Valtion henkilöstöhallinnon reskistereiden tiedot toimittaa Silta.

Helmi-Taika-sovellus on käytössä.

HETA-selvityksen luvut:

	htv
osto- ja matkalaskut	0,5
maksuliike	0,0
myyntilaskut	0,2
tilinpäätöstehtävät	0,1
käyttöomaisuus	0,1

JOPA-selvityksessä ostolaskujen hallintaan arvioitiin käytetyn 1,9 htv.

HETA-selvityksen mukaan henkilöstöhallintotehtäviin käytettiin 0,4 henkilötyövuotta ja palkanlaskenta-asioihin 0,5 henkilötyövuotta.

4.2.14 Poliisikoulu

Poliisikoulu on sisäasiainministeriön alainen oppilaitos, joka vastaa alalle rekrytointista ja kokeilasvalinnasta sekä antaa poliisin perustutkintokoulutusta ja alipääällystökoulutusta ja antaa muuta koulutusta ja tekee alansa tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Tilivirastoon kuuluu poliisikoiralaitos Hämeenlinnassa. Poliisikoulun sisäinen organisaatio jakaantuu neljään yksikköön: valintayksikkö, hallintoyksikkö, opetusyksikkö ja talousyksikkö. Organisaatioon kuuluu myös esikunta. Poliisikoulun henkilömäärä 31.12.2003 oli 157 henkilöä. Tilivirastotehtävistä vastaa talousyksikkö.

Kirjanpidon perusjärjestelmä on Economa Meritt. Ostolaskut on käsitelty sähköisesti vuoden 2004 alusta. Talousyksikkö skannaa laskut ja hallinnoi laskujen kierron asiattarkastajille ja hyväksyjille. Osto- ja matkalaskuja oli vuonna 2003 yhteensä 7 371 kappaletta. Matkalaskujen käsittely jatkuu paperisena, mutta Poliisikoulu on ottamassa loppuvuodesta käyttöön sähköisen valtiokonttorin kilpailuttaman matkahallintajärjestelmän:

Myyntilaskutuksesta valtaosa hoidetaan Tisma-laskutus- ja reskontraohjelmistolla.

Maksuliike hoidetaan Analysten ohjelmalla. Poliisikoulun lisäksi poliisikoiralaitoksella on käteiskassa.

Käyttöomaisuuden hallintaan käytetään TietoEkoma Käyttöomaisuus-sovellusta. Inventointi ja omaisuuden hallinta tehdään viivakoodijärjestelmällä.

Tilipuitteet ovat talousarviotili, liikekirjanpidontili, tulosalue, tulosityksikkö, projekti ja koulutuskoodi.

Henkilöstön perustiedot, nimikirjat, vuosilomalaskenta ym. hoidetaan manuaalisesti. Palkanlaskentapalvelut ostetaan Silta Oy:ltä. Henkilöstöhallintotehtävät on jaettu esikunnan ja talousyksikön kesken. Palkanlaskennasta vastaa talousyksikkö. Palkkasuoritteita oli vuonna 2003 2 338 ja palkkiosuoritteita 1 393. Poliisikoulu hoitaa koko poliisitoimen siviilipoliisien palkkauksen, matkalaskut sekä muut kululaskut.

Virastossa on kattavasti käytössä Helmi-Taika työajanseurantajärjestelmä.

Talosityksikkö tilittää vero-, sosiaaliturva- ja muut palkkausperusteiset maksut. Henkilöstöhallintoilmoituksista osa menee suoraan Silta Oy:ltä rekisterinpitäjille.

Talous- ja henkilöstöhallintoon kuuluu kaikkiaan kymmenen henkilöä, joista Tampereella on yhdeksän. ja Hämeenlinnassa yksi. Määräaikaaisia on kaksi.

Yksi henkilö jää eläkkeelle vuonna 2008. Kokonaispoistuma vuoteen 2015 on neljä. HETA-selvityksen luvut:

	htv
osto- ja matkalaskut ¹⁰	2,2
maksuliike	0,5
myyntilaskut	1,5
tilinpäätöstehtävät	0,2
käyttöomaisuus	0,5

JOPA-selvityksen mukaan poliisikoulussa käytettiin ostolaskujen hallintaan kaksi henkilötövuotta.

4.2.15 Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on paikallispoliisin yksikkö, joka tekee suoran tulossopimuksen sisäasianministeriön kanssa Organisaatio muodostuu neljästä poliisipiiristä, rikososastosta, ulkomaalaispoliisista, liikenne- ja erityispoliisista sekä esikunnasta. Poliisilaitoksella on 12 toimipistettä. Henkilöstöä oli vuoden 2003 lopussa 1 812. Tilivirastolla ei ole maksupisteitä.

Taloushallintotehtävistä vastaa esikunnan talousyksikkö. Henkilöstöhallinnosta vastaa poliisimiesten ja vartijoiden osalta operatiivinen yksikkö ja muun henkilöstön osalta hallintoyksikkö, joka hoitaa koko viraston palkanlaskennan.. Talousohjauksen perusjärjestelmä on AdeEko. Taloushallinnon tukitehtäviä talousyksikössä hoitaa kuusi henkilöä. Laskujen käsittelyyn (tiliöinti, asiataarkastusta, ym) osallistuu osastoilla 22 henkilöä. Heitä ei ole otettu mukaan tarkasteluun. Rikososastossa 4 henkilön työpanoksesta noin 20 % menee talousasioiden hoitoon.

Ostolaskut tarkastetaan ja hyväksytään osastoilla, tallennetaan ja arkistoidaan talousyksikössä. Laskuja oli 19 600 kappaletta. Käytössä on yksi reskontra. Matkalaskut sisältyvät ostolaskuihin.

Myyntilaskutus on keskitetty talousyksikköön. Vuonna 2003 laskuja lähetettiin AdeEkon kautta 1 711 kappaletta.

Lupatulojen käteisperintään käytetään poliisikassajärjestelmää. Kassapisteitä on 40 viidessä toimipaikassa. Ainoa käteiskassa on talousyksikössä, ennakot maksetaan pankkiin.

Maksuliikenne hoidetaan OpusCapitalla. Kassaennusteita valtiovarainministeriölle ei tehdä.

Muistiotositteita käsitellään vain talousyksikössä. Käyttöomaisuutta hallitaan AdelInv-sovelluksella. Keskitetysti hoidetaan laskutiedot, poistolaskenta ja tilinpäätöstehtävät, yksiköt huolehtivat sijainti- ja yksilöintitiedoista, inventaarioista, siirroista ja poistettujen esineiden poistamisesta.

Tilipuitteissa on kolme sisäisen kirjanpidon tiliä – tulosityksikkö, prosessi/tulosalue ja projekti.

Talosityksikkö laatii tilinpäätöksen sekä valmistelee budjetit ja vie ne talousohjausjärjestelmään, yksiköt voivat ajaa päivittäin talousseurantatietoja, erityisraportit ja

¹⁰ koko laskuprosessi mukana

raportointiosaaminen on talousyksikössä. Käytössä on johdon seurantajärjestelmä Gentia, jota ei enää kehitetä. Polstat järjestelmää käytetään myös toimintayksiköissä.

Virastossa on kehittynyt johtoa palveleva suunnittelun ja seurannan kokonaisuus.

Taloushallintotehtävissä työskentelee kuusi henkilöä.

HETA-selvityksen luvut:

osto- ja matkalaskut	7,7
maksuliike	1,8
myyntilaskut	0,8
tilinpäätöstehtävät	0,2
käyttöomaisuus	1,8

HETA-työryhmän tavoitteleva rajausta ei ohjeistuksen puutteiden takia ole toteutunut, vaan mukana on ollut substanssiyksiköiden tehtäviä.

Valtiokonttorin taloushallintoselvityksen luvut

htv:t	Talousyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	1,7	10,0
maksuliike	0,2	0,3
laskutus ja myyntireskontra	0,6	6,1
kirjanpito ja tilinpäätös	1,6	1,7
käyttöomaisuus	0,3	1,8

JOPA-selvityksen mukaan viraston ostolaskujen käsittelyyn käytetty kokonaistyöpanos oli 11,5 henkilötyövuotta.

Henkilöstöhallinto

Henkilöiden ja virkojen perustiedot ja nimikirjat hoidetaan esikunnassa (operatiivisessa yksikössä ja hallintoyksikössä), tehtäviä hoitaa neljä henkilöä. Sairauspäiväraahakemukset, äitiys-, isyys- ja kuntoutuslomat hoidetaan keskitetysti. Yksi henkilö on erikoistunut tehtävään. Lomakirjanpito ja sairausvirkavapauksien tallennus on hajautettu yksiköihin. Tehtäviin osallistuu 21 henkilöä, joita ei ole otettu mukaan tarkasteluun.

Työvuorosuunnittelu ja seuranta koskee työaikalain 7 § piiriin kuuluvia, järjestelmässä on myös virastoaikaa tekeviä.

Palkanlaskenta ja palkkioiden maksatus hoidetaan hallintoyksikössä. Palkkaukseen vaikuttavat muutokset, lisäpalkkiot ym, jotka vaativat hyväksynnän tallennetaan palkkatiimissä. Sairasloma ja lomarahatiedot tallentavat osastojen ja yksiköiden henkilöstöasiainhoitajat. Palkkalaskelmia oli 34 600 ja palkkiota 2 500.

Palkkatiimi hoitaa sidosryhmäilmoitukset. Talousyksikkö hoitaa maksut ja tilitykset.

Käytössä HEVI-henkilötietojärjestelmä, Helmi-Palkka ja Taika-työaika.

Henkilöstöhallintoasioiden hoitoon esikunnassa osallistui viisi henkilöä ja palkanlaskentaan neljä.

HETA-selvityksen mukaan palkanmaksatukseen ja palkkioiden hoitoon käytettiin 4,7 henkilötyövuotta ja henkilöiden perustietojen hallintaan 10,2 henkilötyövuotta. JOPA-selvityksen mukaan palkanlaskentaan käytettiin 4,6 henkilötyövuotta.

Henkilöstö- ja taloushallinnon tukitehtävissä yksi henkilö on määräaikainen, eläkeiän saavuttaa vuonna 2005 yksi (osa-aika), 2007 yksi (osa-aika), 2009 yksi. Vuoden 2015 loppuun mennessä eläkeiän saavuttaa kuusi henkilöä.

4.2.16 Pelastusopisto

Pelastusopisto on valtakunnallinen pelastustoimen oppilaitos ja koulutuskeskus Kuopiossa. Virasto toimii yhdessä toimipisteessä. Vuoden 2003 lopussa palkansaa- jia oli 89. Lukuun eivät sisälly tuntiopettajat.

Viraston hallintoyksikkö vastaa tilivirastotehtävistä ja tuottaa talous- ja henkilöstöhal- linnon tukipalvelut, palkanlaskentapalvelut ostetaan Silta Oy:ltä.

Talousohjauksen perusjärjestelmänä on Meritt. Ostolaskut tarkastetaan ja tiliöidään hallintoyksikössä, asiatarkastus on yksiköissä. Laskut hyväksytään keskitetysti ja tallennetaan reskontraan hallintoyksikössä. Ostolaskuja on noin 5 000 kappaletta.

Matkareskontrana on Persona Travel. Laskuttaja tallentaa itse matkalaskutiedot jär- jestelmään ja toimittaa laskun hallintoyksikköön tarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi. Luennoitsijoiden, tuntiopettajien ja varautumiskoulutuksen osanottajien matkojen matkaperusteet toimitetaan lomakkeella. Matkalaskuja on vuosittain n 2 000 kappala- letta.

Viraston bruttotulot olivat 3,2 miljoona euroa. Myyntilaskuja on vuodessa oin 1 400, laskutus ja saatavien valvonta Meritin laskutus- ja reskontraosiolla. Maksuliikkeen järjestelmä on Analysten, käteis- ja pankkikorttisuorituksia on noin 250 vuodessa ja muistiotositteita tehdään noin 250.

Käyttöomaisuusjärjestelmänä on Sonet- materiaalihallintojärjestelmä, jolla tehdään myös tilaukset. Toiminta on keskitetty hallintoyksikköön. Tilauksen vastaanottaja te- kee järjestelmään vastaanottokuittauksen. Käyttöomaisuusesineitä on 28 693 kap- paletta. Kirjanpidon ja Sonetin välillä on konekielinen liittymä.

Hallintoyksikkö toimittaa kirjanpitojärjestelmän raportit yksiköiden ja projektien vas- tuuhenkilöille ja johdolle. Kuukausittain kootaan tiedot sisäistä kustannuslaskentaa varten (Excel). Pelastusopiston sisäinen raportointi on kehittynyttä ja laskenta tuot- taa johtamista ja toimintojen seurantaan tukevaa tietoa riittävästi.

Kirjanpitojärjestelmän budjettitiedot hoidetaan talousyksikössä.

Virastossa ei ole käytössä henkilöstöhallinnon järjestelmää. Hallintoyksikössä hoide- taan keskitetysti henkilöstöhallinnon asiakirjat ja rekisterit ja vuosiloma-asiat.

Virastossa ei ole käytössä työajan suunnitteluun ja seurantaan järjestelmää. Kus- tannuslaskentaa varten tehdään vuosittainen työajankäytön arviointi, jota päivitetään kuukausittain.

Palkanlaskenta ostetaan Silta Oy:ltä. Palkka- ja palkkiotiedot ilmoitetaan lomakkeella palvelun tuottajalle. Maksettuja palkkoja oli 1 100 ja palkkioita 500.

Sidosryhmäilmoitukset ja tilitykset tehdään hallintoyksikössä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin osallistuu hallintoyksikössä seitsemän henkilöä, joista kolme käyttää yli puolet työajastaan näihin tehtäviin.

HETA selvityksen luvut:

	htv
osto- ja matkalaskut	1,4
maksuliike	0,2
myyntilaskut	0,4
käyttöomaisuus	0,4

Valtiokonttorin selvityksen luvut:

htv	Talousyksikkö	Yhteensä
osto- ja matkalaskut	1,4	1,4
maksuliike	0,2	0,2
laskutus ja myyntireskontra	0,4	0,4
kirjanpito ja tilinpäätös	1,0	1,0
käyttöomaisuus	0,4	0,4

Kukaan ei saavuta eläkeikää vuoteen 2015 mennessä.

4.2.17 Ulkomaalaisvirasto

Ulkomaalaisvirastossa (UVI) on seitsemän toiminnallista yksikköä, hallinto, kansalaisuuslinja, maahanmuuttolinja, oikeus- ja maatietopalvelu, pakolais- ja turvapaikkalinja, talous- ja tietohallinto sekä viestintä. Yksiköt jakautuvat tulosalueiksi. Pakolais- ja turvapaikkalinjan yksi tulosalue toimii Kuhmon kaupungissa muutoin virasto toimii Helsingissä. Päätös joidenkin tehtävien alueellistamisesta on tehty. Henkilöstöä oli vuodenvaihteessa 191.

Tilivirastotehtävistä vastaa talous- ja tietohallintoyksikkö ja henkilöstöhallinnosta hallintoyksikkö. Palkanlaskentapalvelut ostetaan Silta Oy:ltä.

Taloushallinnon perusjärjestelmä on Meritt. Ostolaskuja paperisina yksiköihin, hyväksynnän jälkeen talousyksikössä tallennus reskontraan. Laskuja oli yhteensä 2 332. Matkalaskut käsitellään Travelillä. Matkalaskuja oli 336 vuonna 2003.

Myyntilaskutuksen toimintaketju on poikkeuksellinen¹¹. Lupa-asiakas asioi poliisilaitoksella, jättää hakemuksen, kassalla peritään ennakkomaksu poliisikassaan, hakemus maksumerkinnällä toimitetaan UVlin ja tieto asianhallintajärjestelmään, päätöksen mukana toimitetaan lasku poliisilaitokselle. Poliisilaitoksella lasku maksetaan ostoreskontran kautta. Vastaavasti menetellään ulkoasiainhallinnon kanssa. Ketju sisältää lukuisia manuaalisia tarkistusvaiheita ja on virhealtis.

UVlin maksullisen toiminnan tuotot olivat 2,4 miljoonaa euroa. Myyntilaskuja oli 15 545 kappaletta, laskujen määrä lisääntyy viraston arvion mukaan noin 21 000 kappaleeseen. Laskutus ja myyntireskontra -sovellus on Meritt.

¹¹ Helsingin ulkomaalaispoliisin kanssa prosessia on yksinkertaistettu

Käteiskassassa oli 114 tapahtumaa. Maksuliikkeen järjestelmän toimittaja oli Analyste Oy. Käyttöomaisuuden hallinta Ekonomia Käyttöomaisuus –järjestelmällä. Käyttöomaisuutta ja irtaimistoa oli järjestelmässä 3 169 kappaletta.

Raportointiin käytetään Cost Control- toimintolaskentaohjelmaa. Raporttien hyödyntämisessä on kehittämisvaraa. Määrärahanseurannassa käytetään Merittin raportteja.

HETA-selvityksen luvut:

	htv
osto- ja matkalaskut	0,5
maksuliike	0,1
myyntilaskut	2,4
käyttöomaisuus	0,6

Viraston mukaan osto- ja matkalaskujen hallintaan käytetään noin 1,5 henkilötyövuotta.

Sisäisen kirjanpidon tilit ovat yksikkö, tulosalue, tehtävä, projekti.

Talouslyksikössä tarkasteltavien tehtävien hoitoon osallistuu viisi henkilöä ja lisäksi on käytetty tilapäistä apua.

Henkilöstöhallinto

Henkilötietojen ylläpito tehdään keskitetysti henkilöstöhallinnossa. Käytössä on henkilötietojärjestelmä(HEVI). Myös palkkaukseen vaikuttavat palkkatekijät tallennetaan HEVIin. HEVI:n käyttö tapahtuu käyttöpalveluna Silta Oy:n ympäristössä. Palkanlaskentapalvelut ostetaan Silta Oy:ltä. Palkkalaskelmia oli 2 499 kappaletta. Palkkiot, joita oli 283 kappaletta, hoidetaan myös Silta Oy:ssä. Vero- ja sotutilitykset, työttömyysvakuutusmaksut, tapaturma- ja taloudellisen tuen maksut sekä eläkemaksut maksaa talouslyksikkö. Silta Oy toimittaa Valtiokonttorin rekisterien tiedot.

Henkilöstöhallinnassa työskentelee kaksi tarkasteltavia tukipalveluita tekevää.

Talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöt ovat vakinaisia eikä kukaan saavuta eläkeikää ennen vuotta 2015.

4.2.18 Väestörekisterikeskus

Väestörekisterikeskus kehittää ja ohjaa väestökirjanpitoa ja pitää yllä väestötietojärjestelmää ja muita valtakunnallisia rekistereitä sekä tuottaa tieto- ja varmennepalveluja. Väestörekisterikeskus toimii yhdessä toimipisteessä Helsingissä. Päätös toimintojen hajauttamisesta Kokkolaan on tehty. Väestörekisterikeskuksessa on kuusi operatiivista talouslyksikköä, tilivirastotehtävistä vastaa Hallinto-talouslyksikkö.

Väestörekisterikeskuksen palveluksessa oli vuoden 2003 lopussa 109 henkilöä, toiminnan kulut olivat noin 15,4 milj. euroa ja maksullisen toiminnan tuotot noin 9,6 milj. euroa.

Kirjanpito hoidetaan Hallintoon kuuluvassa kirjanpitoryhmässä. Palkkalaskenta on osittain ulkoistettu. Maksullisen toiminnan laskutus on osittain ulkoistettu useammalla eri sopimuksella. Osa laskutuksesta hoidetaan kokonaan Väestörekisterikeskuksesta. Kaikkien laskujen reskontrakäsittely, saapuvien suoritusten käsittely ja saamisten perintä hoidetaan kokonaan Väestörekisterikeskuksessa.

Talousohjauksen perusjärjestelmä on WM-Data Oy:n ylläpitämä AdeEko.

Ostolaskut saapuvat keskitetysti taloushallintoon. Kirjanpidossa laskut väliaikaistiliöidään ja tallennetaan reskontraan. Tallennuksen jälkeen laskut lähetetään tulosityksiköihin tarkastettavaksi, tiliöitäväksi ja hyväksyttäväksi. Laskut palaavat kirjanpitoon ja ne tallennetaan uudestaan reskontraan maksatusta varten. Matkalaskut käsitellään reskontrassa ostolaskujen tapaan. Osto- ja matkalaskuja oli v. 2003 noin 4 000 kpl, joten laskuja tallennettiin reskontraan 8000 kpl.

Virastossa ei ole käteiskassaa. Käteisostot hoidetaan myöskin ostoreskontran kautta. Muistiotositteita on noin 400 kpl. Käyttöomaisuus käsitellään AdeEkoon sisältyvällä AdeInv –järjestelmällä.

Ostolaskujen maksatus hoidetaan OpusCapitalla. Tiliotteet ja viitesiirrot haetaan OpusCapitaan ja siirretään AdeEkoon. Viitesiirrot selvitetään VRK:ssa ja tiliotteet sekä muut tuloerät tiliöidään ja tallennetaan manuaalisesti AdeEkoon.

Talouslyksikkö kokoaa budjetit Excel taulukkoina ja tallentaa seurantaan varten tiedot AdeEkoon.

Kustannuslaskennan tiedot saadaan kirjanpidosta sisäistä laskentaa varten tiliöidyistä tiedoista. Sisäisen kirjanpidon tilit ovat tulosityksikkö, toimintonumero, tuotekoodi, projektinumero ja yksikkömäärä. Työaikatiedot tallennetaan manuaalisesti henkilöiden tekemien työaikailmoitusten perusteella AdeEkoon.

Viraston maksullisen toiminnan tuotot olivat noin 9,6 miljoonaa euroa. Maksullinen toiminta muodostuu pääasiassa tietojen luovutusten tuotoista ja sähköisten henkilökorttien sekä varmennepalveluiden tuotoista. Maksullisen toiminnan tietojen luovutuksessa virasto hoitaa kaikkien tietoluovutusten koko lupaprosessin ja varsinaiset tietojen luovutukset on ulkoistettu viidelle eri yhteistyökumppanille. Tuottojen kirjanpidollinen käsittely vaihtelee tuottotyypeittäin ja yhteistyökumppaneittain.

Väestörekisterikeskuksessa on käytössä ASHA asiakashallintajärjestelmä, jossa käsitellään kaikki lupa-asiat ja asiakasrekisteritiedot. Järjestelmä ei ole yhteensopiva AdeEkon laskutuksen eikä reskontran kanssa, joten tiedot on ylläpidettävä manuaalisesti näiden järjestelmien kesken.

Kaksi suurinta yhteistyökumppania vastaa noin 5,5 miljoonan euron osuudesta maksullisen toiminnan tuotoista. Nämä kumppanit laskuttavat lopullista asiakasta ja heidän laskunsa luetaan VRK:n reskontraan 1-2 kertaa kuukaudessa. Näiden laskujen maksusuoritusten kirjaukset ja saatavien perintä hoidetaan Väestörekisterikeskuksessa. Näihin laskuihin liittyvät reklamaatiot hoidetaan myös VRK:ssa. Tämän ryhmän laskujen lukumäärä oli noin 20 000 kappaletta vuonna 2003.

Kolme yhteistyökumppania vastaa noin 3,6 milj. euron tuotoista. Nämä kumppanit laskuttavat lopullista asiakasta omissa nimisään ja asiakkaan saamissa laskuissa VRK:lle kuuluva osuus sisältyy kyseisiin laskuihin. Kumppanit hoitavat kaikki laskui-

hin liittyvät asiat itse. Kumppanit tilittävät VRK:lle kuuluvat tuotot kuukausittain. Tilityksistä kirjataan heidän myyntinsä VRK:n kirjanpitoon muistiotositteilla. Kirjaukset tehdään manuaalisesti euroina ja yksikköinä kumppanikohtaisesti, asiakkaittain ja tuotteittain.

Sähköisten henkilökorttien tulot kirjataan poliisien lähettämien tuloutusten perusteella ja korttitäsmäytykset tehdään Väestörekisterikeskuksessa. Varmennepalveluiden laskutus, ulkopuolistettujen laskujen oikaisulaskut ja muiden tuottojen laskutus tehdään Väestörekisterikeskuksessa AdeEkolla. Tällaisia laskuja oli vuonna 2003 noin 1 000 kappaletta.

Väestörekisterikeskuksen reskontrassa käsitellään vuosittain siis noin 21 000 laskua, käsittelyyn kuuluu sekä suoritusten kirjaus, että perintätoimet.

Väestörekisterikeskuksessa on käytössä johdon tietojärjestelmä (JOTI) ja tuloksellisuuden seurantajärjestelmä Prospero. Kumpikaan järjestelmä ei ole ajan tasalla riittämättömien resurssien johdosta.

Väestörekisterikeskuksen henkilöstöhallinnon tukipalveluita on osittain ulkoistettu. Henkilöiden ja virkojen perustiedot, palkkatiedot nimikirjatiedot, vuosilomatiedot ja palvelusaikatiedot toimitetaan palkkahallintajärjestelmään tallentamista varten lomakkeilla Silta Oy:lle. Henkilöstöhallinto hoitaa henkilöstöhallinnon asiat VRK:ssa ja VRK:ssa on katselu- ja tulostusoikeudet Silta Oy:ssä ylläpidettävään HEVI-järjestelmään.

Palkkalaskentatiedot toimitetaan kuukausittain palvelun tuottajalle. Palkkalaskenta-ohjelma on Fortime ja VRK:ssa on katselu- ja tulostusoikeudet ohjelmaan. Vuonna 2003 palkkalaskelmia oli 1 308 kappaletta ja palkkioita 50 kappaletta. Tilitykset ja muut palkkoihin liittyvät ilmoitukset, raportit ja tilastot hoidetaan virastossa. Väestörekisterikeskuksen henkilöstötilinpäätös laaditaan kalenterivuositteittain.

Henkilö- ja taloushallintotehtävien resurssit

Taloushallintotehtäviä hoitaa talousryhmä, jossa on neljä kokopäiväistä henkilöä ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaa yksi kokopäiväinen henkilö. Taloushallinnon tehtävien hoitoon osallistuu yhteensä 22 henkilöä ja henkilöstöhallinnon tehtäviin viisi henkilöä.

Taloushallintoon osallistuvat 22 henkilöä käyttävät 8,4 henkilötyövuotta taloushallinnon tehtäviin, neljä on kokopäiväistä henkilöä ja muut henkilöt käyttävät 10 – 90 %:iin työajastaan taloushallinnon tehtäviin. Näiden henkilöiden tehtävät liittyvät lupaprosessiin, laskutukseen, ostolaskujen tiliointiin ja kierrätykseen.

Henkilöstöhallintoon osallistuvat viisi henkilöä käyttävät 1,4 henkilötyövuotta henkilöstöhallinnon tehtäviin, yksi henkilö kokopäiväisesti ja muut osallistuvat lähinnä lomasijaisina tehtävien hoitoon.

HETA – selvityksen luvut

osto- ja matkalaskut	0,6
maksuliike	0,5
myyntilaskut	0,2
käyttöomaisuus	0,1

Maksullisen toiminnan prosessien hallinta on merkittävä haaste, jos tiliorganisaatiota muutetaan tai tehtäviä siirretään palvelukeskukseen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä työskentelevistä 22 henkilöstä yksi saavuttaa eläkeiän vuonna 2009. Vuoden 2015 loppuun mennessä eläkemahdollisuus on 10 henkilöllä.

4.3 Yhteenveto

Sisäasiainministeriön talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja (HETA) tarkastelleen työryhmän muistion mukaan näissä tehtävissä työskenteli 776 henkilöä taloushallinnossa ja 448 henkilöstöhallinnossa. Selvitysmiehen arvion mukaan virastoissa on sellaisia henkilöitä, joiden tehtävistä pääosa menee kululaskujen hallintaan, myyntilaskutukseen ja myyntireskontran hoitoon, käyttöomaisuuden hallintaan, kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitoon, tilinpäätöksiin sekä palkkojen ja palkkioiden laskentaan noin 300 – 400 henkilöä. Henkilötyövuosia näiden palvelujen tuottamiseen käytetään 230 – 280 henkilötyövuotta.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluissa työskenteli 20 määräaikaista henkilöä. Eläkeiän saavuttaa vuoden 2005 loppuun mennessä 23 henkilöä, seuraavina vuosina kahdeksan henkilöä vuosittain, vuonna 2009 yhdeksän ja vuonna 2010 kolme toista. Vuoden 2015 loppuun mennessä potentiaalisia eläkkeelle siirtyjiä on yhteensä yli 120.

Sisäasiainhallinnossa lasketaan palkkoja noin kolmessakymmenessä sisäasianhallinnon tilivirastojen toimipisteessä ja noin 700 palkansaajan palkat Silta Oy:ssä. Palkansaajia oli vuoden 2003 lopussa noin 18 500.

Osto- ja matkalaskuja hallinnonalalla oli vuonna 2003 yhteensä 450 000 kappaletta, joista matkalaskuja arviolta 70 000. Myyntilaskuja oli 270 000 kappaletta.

Yhdistämällä tilivirastoja ja kokoamalla palveluja palvelukeskukseen ja ottamalla käyttöön sähköisiä menetelmiä, voidaan toimintoja tehostaa. Konsultin raportin mukaan tehostamispotentiaali on noin 7 miljoonaa euroa. HETA-työryhmän mukaan tehostamispotentiaali on 2 - 3 miljoonaa euroa. Selvitysmiehen käsitys on, että HETA-työryhmän lukuihin voidaan päästä palvelujen tuotantoa tehostamalla – BearingPoint Oy:n lukuihin päästään, jos tehostaminen tapahtuu koko prosessiketjussa.

4.4 Lääninhallitukset tukipalvelujen tuottajina

Lääninhallitukset käyttävät merkittävän panoksen paikallispoliisin, maistraattien ja muun kihlakuntahallinnon tukipalvelujen tuottamiseen maksuttomasti. Lääninhallitukset ovat toimineet alueellisina tilivirastoina – tavallaan palvelukeskuksina ennen nykyisenkaltaisen palvelukeskusajattelun syntyä. Sisäasiainhallinnossa on ollut tavoitteita kehittää lääninhallituksista virastoja, joiden yhtenä erikoistehtävänä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja ainakin alueellisille ja paikallisille viranomaisille. Lääninhallitukset ovat tuottaneet näitä palveluja vain kokeiluhätäkeskuksille ja Häätäkeskuslaitokselle. Kihlakuntauudistuksen yhteydessä syyttäjän ja ulosoton tukipalvelutehtävät siirtyivät pääosin oikeusministeriön maksukeskuksille.

Paikallispoliisissa työskentelee noin 9 560 henkilöä, josta Helsingin poliisilaitoksen henkilöitä oli hieman yli 1 800. Tilivirastojen ilmoituksen mukaan paikallispoliisissa oli lääninhallitus-tilivirastoissa palkansaajia vuoden 2003 lopussa 7 750 henkilöä. Lääninhallitukset tuottavat melko vaihtelevasti henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan palveluita alueensa poliisihallinnolle. Poliisihallinto hoitaa kokonaisuudessaan työajan suunnittelun ja seurannan tietojen ylläpidon. Henkilöiden perustietojen, poissaolojen ja vuosilomien hallinnan tehtäviä on jaettu monin tavoin.

Poliisin palkanlaskenta jakautui paikallispoliisin ja lääninhallituksen kesken seuraavasti:

TILIVIRASTO	Lääninhallitus	Poliisi	Yhteensä
Länsi-Suomen lääninhallitus	1 639	1 428	3 067
Etelä-Suomen lääninhallitus	2 430	320	2 750
Itä-Suomen lääninhallitus	743	180	923
Oulun lääninhallitus	291	382	673
Lapin lääninhallitus	239	120	359
YHTEENSÄ	5 320	2 430	7 750

Poliisin oman organisaation hoitama osuus palkanlaskennasta oli 31,4 % ja lääninhallitus vastasi 68,6 prosentin osuudesta. HETA-selvityksen suorite- ja kustannusperustein lääninhallitusten maksuton panos oli 13 henkilötyövuotta, kustannuksina noin 500 000 euroa. JOPA-selvityksen mukaan vuonna 2000 lääninhallitus-tilivirastoissa käytettiin poliisihallinnon palkkojen laskentaan 23,4 henkilötyövuotta.

Lääninhallitukset vastaavat maistraattien ja kihlakuntamomentilta 26.07.21 palkatun ns. kihlakuntien yhteisen henkilöstön henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentatehtävistä. Henkilöstöhallinnon tehtäviä on hajautettu maistraatteihin hyvin vähän. Tilivirastojen ilmoituksen mukaan maistraattien ja kihlakuntien yhteistä henkilöstöä oli vuoden 2003 päättyessä yhteensä 1 117

Länsi-Suomen lääninhallitus hoitaa Häätäkeskuslaitoksen ja alueellisten häätäkeskusten henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentatehtäviä. Vuoden 2003 lopussa niissä oli henkilöstöä 448. Niiden henkilömäärä kasvaa vuoden 2005 loppuun mennessä noin 700 henkilöön. Palvelun hinnoittelu perustuu palvelusopimukseen.

Poliisihallinnon osto- ja matkalaskujen käsittely lääninhallitus-tilivirastoissa:

TILIVIRASTO	Lääninhallitus	Poliisi	Yhteensä
-------------	----------------	---------	----------

Länsi-Suomen lääninhallitus	43 850	17 450	61 300
Etelä-Suomen lääninhallitus	47 500	28 500	76 000
Itä-Suomen lääninhallitus	19 500	0	19 500
Oulun lääninhallitus	15 000	5 500	20 500
Lapin lääninhallitus		12 000	12 000
YHTEENSÄ	128 850	63 450	189 300

Poliisihallinto käsitteli 33 % lääninhallitus-tilivirastoihin kuuluvien poliisilaitosten laskuista. Koko poliisihallinnolla on noin 230 000 osto- ja matkalaskua, joten lääninhallinnon palveluna käsiteltiin 56 % poliisihallinnon kululaskuista maishallinnon palveluna. Koko sisäasiainhallinnossa ilman Rajavartiolaitosta oli osto- ja matkalaskuja noin 380 000. Niiden reskontratallennukseen ja muuhun palvelutuotantoon käytettiin runsaat 40 henkilötyövuotta. Lääninhallinnon poliisille maksutta tuottama palvelu sitoi noin 14 henkilötyövuotta ja kustannuksiksi voidaan arvioida runsaat 500 000 euroa vuositasolla.

Maistraattien osto- ja matkalaskuja oli noin 28 500 kappaletta.

4.5 Saapuvan rahan järjestelyt

Sisäasiainhallinnon virastojen toimintamenoista merkittävä osuus katettiin suoritteista perittävillä maksuilla. Poliisin tekniikkakeskus rahoitti toimintansa täysin keräämälään maksutuloilla. Tuloista pääosa tuli poliisihallinnon sisältä. Väestörekisterikeskus keräsi vuonna 2003 yli puolet bruttomenoistaan liiketaloudellista ja julkisoikeudellista suoritteista perityillä tuloilla. Koko rekisterihallinnossa bruttomenoista lähes 40 % katettiin suoritustuloilla. Vaikka poliisitoimen maksullisen toiminnan tuotot olivat lähes 34 miljoonaa euroa, tulojen osuus bruttomenoista oli vain hieman yli 5 %.

Yhteensä maksullisen toiminnan tuloja kertyi sisäasiainhallinnossa vuonna 2003 noin 63 miljoonaa euroa. Pääosa tuloista kertyy melko pienistä yksittäisistä suoritteista. Maksuja kertyi käteismaksuina, pankkikorttisuorituksina ja laskuttamalla. Vuonna 2003 laskuja oli yhteensä noin 270 000 kappaletta. Maistraattien ja paikallispoliisin lisäksi suuria laskuvolyymejä on lääninhallituksilla (yli 27 000 kappaletta), Väestörekisterikeskuksella (21 000), Poliisin tekniikkakeskuksella (20 000) ja Ulko-maalaisvirastolla (16 000).

Poliisihallintoon on kehitetty poliisikassajärjestelmä, jota käytetään poliisihallinnon käteis- ja pankkikorttimaksujen hallinnassa sekä suoritteiden laskutuksessa. Maistraateilla on käytössään maistraatteja varten kehitetty maistraattien kassajärjestelmä KASSU. Lääninhallitusten laskutuksesta merkittävimmät ovat joukkoliikenteeseen ja liikennelupien liittyvä laskutus ja alkoholin anniskeluun ja vähittäismyyntien liittyvien lupien laskutus. Laskutustiedot syntyvät tehtävien hallintaan liittyvissä asianhallintajärjestelmissä (ALLU ja VALLU), joista ne pääsääntöisesti siirretään laskutusjärjestelmään.

4.5.1 Poliisikassa

Poliisikassa on ollut käytössä vuodesta 2000. Järjestelmä on kehitetty erityisesti paikallispoliisin käteis-, pankkikortti- ja laskutusmyyntiin. Laskutusmyyntiä varten järjestelmä sisältää myyntireskontran, joka on poliisilaitoskohtainen. Järjestelmän toiminnan pääpaino on käteis- ja maksukorttimyynnissä. Vuonna 2003 järjestelmällä tuotettiin noin 12 700 laskua, kun asiakkaalle annettuja kuitteja oli 1 600 000 kappaletta.

Järjestelmä perustuu tilivirastokohtaisiin palvelimiin ja pääpalvelimeen. Poliisikassan käyttäjiä on lääninhallitus-tilivirastojen lisäksi Helsingin poliisilaitoksella. Järjestelmä on käytössä 90 poliisilaitoksella, 271 palvelutoimistossa, kassoja oli yhteensä yli 700 ja käyttäjiä järjestelmällä oli yli 1 200. Järjestelmään oli määriteltä yli 200 tuotetta.

Pääpalvelimella ylläpidetään järjestelmän perustiedot, kuten tuotteet, järjestelmän käyttäjät, tili- ja toiminnallisen organisaation tiedot, tilikartta. Tilivirastopalvelimilla ylläpidetään poliisilaitoskohtaiset asiakastiedot ja hoidetaan reskontratehtävät ja käsitellään ja siirretään pankkiin pankkikorttitapahtumien tiedot sekä noudetaan tapahtumien palaute pankista sekä poliisilaitoskohtaiset tiliotteet ja viitesiirtotapahtumat.

Järjestelmä on kirjanpidon osajärjestelmä, jonka ylläpidosta ja toiminnasta vastaa poliisihallinto. Tiedot siirretään kerran kuukaudessa tiliviraston kirjanpitoon. Järjestelmän pääkäyttäjä on Poliisin tietohallintokeskuksen palveluksessa Jyväskylässä.

4.5.2 Maistraattien kassa ja laskutus

Maistraattien saapuvan rahan hallintaan on kehitetty Kassu –maistraattien kassajärjestelmä. Järjestelmä on ollut kattavasti käytössä kaikissa maistraateissa, kun Ahvenanmaan lääninhallitus otti järjestelmän käyttöön toukokuussa 2004. Kassapisteitä on kaikissa maistraattien noin 60 palvelupisteessä. Yhdessä palvelupisteessä – toimipaikka tai palveluyksikkö – voi olla useita kassapisteitä.

Kassapisteissä voidaan vastaanottaa suoritmaksuina käteistä rahaa, pankkikortti-suorituksia ja asiakkaalle voidaan antaa tai lähettää lasku. Kassu sisältää kassatoimintojen lisäksi laskutuksen ja myyntireskontran.

Reskontratoiminnot ovat maistraattikohtaisia, laskuja voidaan tulostaa ja lähettää kaikista kassapisteistä.

Kassu –järjestelmä on tehty samalle alustalle poliisikassan kanssa. Ratkaisu perustuu palvelinratkaisuun, jossa pääpalvelimella ylläpidetään mm. tuotetietoja, organisaatio- ja kassatietoja, tilikarttaa ja maksukorttitietoja. Tilivirastopalvelimella ylläpidetään asiakastietoja, jotka ovat palveluyksikkökohtaisia. Ahvenanmaan, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääninhallitus-tilivirastojen tietovarastot ovat omalla fyysisellä palvelimellaan, muita lääninhallituksia palvelee yhteinen palvelin.

Kirjanpitotiedot siirretään kerran kuukaudessa tilivirastopalvelimelta kirjanpitokantaan. Tilivirastopalvelimella hoidetaan maksuliikesiirrot reskontran ja pankin välillä.

Kullakin palveluyksiköllä on oma pankkitili, jolle viitesuoritukset tulevat. Jokainen palveluyksikkö hallinnoi omaa reskontraansa, hoitaa karhulaskut, perinnän ja ulosoton sekä hoitaa saatavien poiston tileistä.

Kassun pääkäyttötehtävät hoitaa Länsi-Suomen lääninhallituksen Jyväskylän toimipisteeseen sijoitettu henkilö, järjestelmän hallinta hoidetaan myös lääninhallituksen Jyväskylän toimipisteestä ja palvelimet on sijoitettu sinne. Pääkäyttäjän varahenkilöt ovat eri maistraateissa työskenteleviä järjestelmään hyvin perehtyneitä kirjanpito ja reskontratehtävien ammattilaisia.

Vuoden 2004 kolmen ensimmäisen kuukauden tapahtumien perusteella järjestelmällä tuotetaan noin 180 000 laskua vuodessa eli lähes 70 % kaikista SM:n hallinnonalan myyntilaskuista. Laskutettavat summat ovat keskimäärin melko pieniä, otoksen keskimääräinen laskun summa oli 28,12 euroa.

Toimittajan (VM Data Novo Oy) ilmoituksen mukaan Kassun ja poliisikassan rakenustyökalut (mm. Clarion – kehitin) ovat vanhentuneet ja he ovat esittäneet järjestelmien uudistamista ja siirtymistä yhteiseen järjestelmäratkaisuun.

4.5.3 Kehittämistarpeet

Poliisikassa ja maistraattien kassa ovat saman toimittajan räätälöimiä sovelluksia. Järjestelmät on kehitetty perusteiltaan samanlaiseen toimintaan, suoritteiden käteis- ja laskutusmyyntiin. Lääninhallituksissa on samantyyppistä toimintaa. Tarkoituksenmukaista olisi kehittää yksi hallinnonalan yhteinen järjestelmä, joka palvelisi keskitetysti kaikkea käteismyyntiä. Tarkoituksenmukaista olisi vähintäänkin yhdistää maistraattien ja poliisin kassajärjestelmät ja järjestää reskontra ja laskutus valtakunnallisesti keskitetysti.

Poliisin tekniikkakeskuksen, Ulkomaalaisviraston, Väestörekisterikeskuksen ja lääninhallitusten laskutustoimintojen osalta tulisi selvittää mahdollisuus keskittää niiden reskontra ja laskutus yhteen laskutus/reskontrajärjestelmään. Virastojen asianhallinta tai tuotannonohjausjärjestelmästä toimitettaisiin laskutuspyynnöt keskitetysti ylläpidettyyn laskutusjärjestelmään. Saman järjestelmän tulisi palvella myös muiden virastojen laskutusta. Laskuja tulisi voida lähettää myös sähköisinä.

4.6 Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon tehtävien alueellistamista selvittänyt työryhmä jakoi henkilöstöhallinnon tehtävät seuraavasti:

- henkilöstöstrategia ja -suunnittelu
- henkilöstön osaamiskartoitus
- henkilöstön rekrytointi
- henkilöstötietojärjestelmien ylläpito, suunnittelu ja kehittäminen
- henkilöstötilinpäätös
- henkilöstöhallinnon kehittämisprojektit
- palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmät
- henkilöstökoulutus
- perehdyttämis- ja työssäoppimisjärjestelmät

- työkykyä ylläpitävä toiminta ja työsuojelu
- työnantajatoiminta
- ves- ja tes- neuvonta
- työaikajärjestelmien kehittäminen ja hallinnointi
- virkavapauksien ja vuosilomien hallinnointi
- palkan- ja palkkioiden laskenta ja maksatus.

Selvitysmiehen tarkasteluun sisältyi edellisistä sellaiset tehtävät, joissa on suuria tapahtumamääriä tai jotka ovat oleellinen osa pidempää tapahtumaketjua. Tilivirastovierailulla käytiin läpi rekrytoinnin, henkilöiden ja virkojen perustietojen, palveluaikalaskennan ja nimikirjanpidon, vuosilomien hoidon, työajansuunnittelun ja seurannan, palkkojen ja palkkioiden laskennan, sidosryhmäilmoitusten ja tilitysten sekä henkilötietojärjestelmien hyväksikäytön osa-alueita.

Henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan tehtävissä on paljon tehostamispotentiaalia erityisesti monitoimialaisissa tilivirastoissa. Selvitysmies on tunnistanut eräitä syitä :

- käytössä oleva henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä on integroitu sillä tavoin, ettei henkilöstöhallinnon asioiden hoito ilman palkanlaskentaosaamista ole kaikilta osin mahdollista
- palvelun piiriin kuuluu paljon pieniä yksiköitä, joissa ei ole mahdollisuutta eikä järkevää erikoistua eikä varahenkilöiden osaamista ole tarkoituksenmukaista ylläpitää
- palvelut ovat maksuttomia eikä palvelun toimittajan rahoituspohja salli panostusta tukipalveluun ja tehtävien keskittämistä suurempiin volyymeihin

Tehtäviä on hajautettu palvelun tuottajan resurssipulan vuoksi tarpeettomasti. Käytössä on paljon paperilomakkeita ja monilla tehtäväalueilla tehdään päällekkäistä työtä virastossa ja palvelun tuottajan organisaatiossa.

Pienemmissä yksiköissä käytetään usein enemmän työpanosta suoritetta kohden kuin suurissa ja suoritekohtaiset kustannukset ovat korkeammat.

Sisäasianministeriö teetti yhteistyössä Itä-Savon kuntayhtymän kanssa alustavan prosessiselvityksen henkilöstö- ja palkkahallinnon prosesseista. Selvityksen teki Gutta Oy. Prosessiselvitykseen osallistuivat Etelä-Suomen lääninhallitus, Rajavartiolaitos, Liikkuva poliisi ja Väestörekisterikeskus.

Prosessikuvaukset valmisteltiin virastojen kanssa. Selvityksessä todettiin ongelmaksi samojen asiakirjojen käsittely monella organisaatiotasolla. Erilaisia lomakkeita ja päätösasiakirjoja on paljon ja samoja asiakirjoja arkistoidaan monessa paikassa. Kehitysehdotuksena esitettiin päätösprosessien yksinkertaistamista sekä asiakirjojen sähköistä käsittelyä ja arkistointia. Tavoitetilassa henkilöstöhallinnon lomakkeet olisivat sähköisiä ja päätökset tapahtuisivat sähköisesti ja tiedot järjestelmään siirtyisivät kontrolloituina automaattisesti. Palkkalaskelmat ja sidosryhmäilmoitukset tulisi kyetä tuottamaan ja toimittamaan sähköisesti.

Sisäasianministeriö kilpailuttaa henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan tietojärjestelmän. Päätös uuden järjestelmän hankinnasta tehdään marraskuussa. Uuden järjestelmän vaatimusmäärittelyissä on otettu huomioon selvityksen tuloksia.

5 KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA LINJAUKSET

Budjettivaltion taloudenhoitoa ohjaavien normien muututtua hallinnonalalla on panostettava johtamista ja tuloksellisuuden toteuttamista tukevan laskentatoimen kehittämiseen. Tuloksellisuuteen liittyvästä tiedosta vain pieni osa voidaan tuottaa henkilöstöhallinnon tai maksuliikkeen ja kirjanpidon tietojärjestelmillä. Järjestelmät tuottavat pääasiassa rahan ja työpanoksen käyttöön ja tulojen saamiseen liittyvää tietoa. Pääosa siitä tiedosta, joka liittyy aikaansaannoksiin, syntyy muissa järjestelmissä - tai kuten usein sisäasiainhallinnossa, sitä ei ole tai se kerätään manuaalisesti. Tulosprisman edellyttämien tuloksellisuuden eri osa-alueiden suunnittelu ja arviointi onnistuu vain kun luodaan laskentajärjestelmien kokonaisuus, jossa substanssijärjestelmien tieto yhdistetään taloushallinnon järjestelmien tietoihin.

Rajavartiolaitos on selvitysmiehen käsityksen mukaan tässä työssä pisimmällä sisäasiainhallinnossa. Eräissä muissa virastoissa kuten Pelastusopistolla on toimivat oman viraston toimintaan räätälöity menettelyt johtamista ja ohjaamista palvelevan tiedon tuottamiseen. Tämä näkyy myös ministeriön ja pelastusopiston tulossopimuksessa.

Poliisin tulostietojärjestelmään kootaan tietoja 14 tiliviraston kirjanpidosta, työajanseurannasta, henkilötieto- ja palkkajärjestelmästä, rikosilmoitusjärjestelmästä ja kassajärjestelmästä. Käytössä on laaja operatiivista toimintaa kuvaava tietovarasto. Poliisitoimen tavoiteasetantaa ja tuloksellisuutta kuvaavan mittariston kehittäminen ja ylläpito vaatii vielä runsaasti kehitystyötä.

Myös muilla hallinnonalan toimialoilla tulosprisman edellyttämät mitattavat tavoitteet edellyttävät vahvaa panostusta toimintaa kuvaavan mittariston kehittämiseen ja toiminnan tuloksellisuuden tietoja tuottavien järjestelmien kehittämistä.

Valtiokonttorin taloushallintoeselvityksen ja BearingPoint Oy:n suositusten mukaan taloushallintotehtävien painopiste tulisi olla juoksevan kirjanpidon tehtävien sijasta analysoinnissa, ennustamisessa ja arvioinnissa – johtamista, ohjausta ja päätöksentekoa tukevissa tehtävissä. Talous- ja henkilöstöhallinnon perusprosesseja on virtaviivaistettava, siirryttävä laajasti sähköisiin menettelyihin ja tehtäviä on koottava suurempiin kokonaisuuksiin.

5.1 Ulkoistaminen

Budjettivaltion organisaatiot ovat luovuttaneet talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hyvin vähän ulkoisille kumppaneille. Sisäasiainhallinnon tilivirastoista poikkeuksellisen moni on ulkoistanut palkanlaskentansa. Kuusi tilivirastoa ostaa palkanlaskentapalvelut Silta Oy:ltä. Palkanlaskennan ulkoistaneet ovat hyvin pieniä tilivirastoja, sillä yhteensä niissä on palkansaajia alle 700 henkeä. Palkanlaskentansa ulkoistaneet virastot ovat melko tyytyväisiä ostopalveluun.

Silta Oy on tarjonnut sisäasiainministeriölle mahdollisuutta ulkoistaa hallinnonalan koko palkanlaskenta ja mahdollisesti muitakin henkilöstöhallinnon tehtäviä yhtiön hoidettavaksi. Silta Oy toimii Helsingin lisäksi Turussa, Riihimäellä, Vaasassa ja Oulussa. Yhtiö on selvittänyt ainakin kahden uuden toimipaikan perustamista. Palvelukeskuspaikkakuntia voitaisiin lisätä, jos sisäasiainhallinto siirtyisi asiakkaaksi.

Käytyjen keskustelujen mukaan Silta Oy voisi ottaa ainakin osan nykyisestä henkilöstöstä palvelukseensa. Tilaajan ja toimittajan kesken voitaisiin sopia ohjelma toiminnan tehostamisesta ja kustannuskehityksestä. Toimintaa voitaisiin kehittää sähköisesti hoidettaviksi palveluiksi, jotka mahdollistavat itsepalvelutyypiset ratkaisut ja raportointiportaalit.

Silta Oy toimii oman ilmoituksensa mukaan melko tehokkaasti verrattuna sisäasiainhallinnon toimintaan – yksi henkilötyövuosi käsittelee noin 500 henkilön palkat ja kuukausittain syntyy noin 700 palkkalaskelmaa henkilötyökuukautta kohden.

Muutosten lähtökohtina tulee olla toimintojen turvaaminen, osaamisen varmistaminen ja hyvä henkilöstöpolitiikka. Henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittäminen toimintojen kokoamista ja prosessien virtaviivaistamista. Muutosten tulee olla pitkäjänteisiä, mutta määrätietoisia.

Taloushallinnon palvelut on perinteisesti tuotettu itse. Tiliviraston palvelusopimuksella hankkimista taloushallinnon palveluista on vähän esimerkkejä. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen sopimukset ovat merkittävimmät, mutta niissäkin tuottaja on toinen tilivirasto. Sisäasiainhallinnossa Häätäkeskuslaitos ostaa tilivirastotehtävät Länsi-Suomen lääninhallitus- tilivirastolta – ostaja ei ole tilivirasto vaan osa tilivirastoa.

Kun tositteita on voitu kierrättää sähköisesti, on uutena toimintona syntynyt tarvetta skannata paperilaskuja. Skannaustehtäviä on ulkoistettu. Tehtävä ei sinänsä ole taloushallinnon tehtäviä vaan rutiineita. Valtiokonttori on kilpailuttanut Hansel Oy:n kanssa laskujen skannauspalvelut koko hallinnon puolesta. Palvelu on käytettävissä vuoden 2004 aikana.

Taloushallinnon perustehtävien ulkoistamiseen ei ole mahdollisuuksia. Toimintoja tulee kehittää Valtiokonttorin yhteisen kehittämisohjelman puitteissa.

5.2 Tilivirasto-organisaatio

Talousarvioasetuksen (1243/92) 23 §:n mukaan valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Talousarviotalous jakautuu tilivirastoihin, jotka laativat valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen siihen kuuluvine toimintakertomuksineen (*tiliviraston tilinpäätös*) ja vastaavat valtion maksuliikkeestä ja kirjanpidosta. Talousarviolaissa tilivirasto mainitaan vain lain 20 §:ssä käsiteltäessä edelliselle vuodelle kuuluvan menon maksamisesta kulu- van vuoden määrärahasta.

Vuonna 1994 valtiovarainministeriön tilivirastotyöryhmä on muistiossaan (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 5/1995) todennut tilivirasto-organisaation edelleen tarpeelliseksi, mutta todennut myös hallinnonaloilla olevan hyvin erilaisia tilivirastoratkaisuja. Työryhmän mukaan tilivirastotehtäviä ovat: 1) maksuliikkeen hoito, 2) kirjanpidon ja muun laskentatoimen hoito mukaan lukien tilinpäätös ja toimintakertomus, 3) erät talousarvion soveltamiseen liittyvät tehtävät ja 4) sisäisen valvonnan tehtävät taloushallinnon osalta.

Työryhmä esitti tilivirastokriteereiksi: 1) ministeriö on aina tilivirasto, 2) muut tilivirastot ovat suoraan ministeriön alaisia virastoja ja laitoksia ja 3) tilivirasto on hallinnollinen, taloudellinen ja toiminnallinen kokonaisuus, jolla on tästä kokonaisuudesta vastaava johto ja jossa vastuusuhteet ovat selkeät.

Työryhmä näki tilivirasto-organisaation yhtenä tilivelvollisuuden toteuttamisen välineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastukset kohdistuvat tilivirastoihin.

Myöhemmin sisäisen valvonnan määräykset talousarviolaisissa ja asetuksessa ovat täsmentyneet. Sisäinen valvonta on viraston tehtävä, mutta siitä on määrättävä tiliviraston taloussäännössä.

Tiliviraston asemaa ei ole säädöstasolla määritetty. Lain tasolla viitataan virastoihin ja laitoksiin ja asetustasolla tilivirastoilla on taloushallinnon organisointiin, maksuliikkeen hoitoon, kirjanpidon hoitoon, valtion keskuskirjanpitoon ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviä tehtäviä.

Vuoden 2004 alusta voimaantulleissa talousarviolain muutoksissa korostuu tulosvastuu ja tilivelvollisuus: Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteutamisesta varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

Toisaalta huhtikuussa 2004 voimaantulleessa talousarvioasetuksessa täsmennetään virastojen ja laitosten raportointivelvollisuutta. Virastot ja laitokset, jotka tekevät tulossopimuksen ministeriön kanssa, ovat velvollisia laatimaan toimintakertomuksen. Tiliviraston tilinpäätöksessä esitetään toimintakertomuksen lisäksi talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase ja tilinpäätöksen liitetiedot. Ministeriö antaa lausunnon hallinnonalansa tiliviraston lisäksi sellaisen viraston tai laitoksen toimintakertomuksesta, joka on tehnyt tulossopimuksen ministeriön kanssa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on edellä luetellut 18 tilivirastoa. Tilivirastotyöryhmän muistion jälkeen tilivirastojen määrä on vähentynyt. Lääniuudistuksen yhteydessä lääninhallitus tilivirastojen määrä pieneni kahdestatoista kuuteen. Ulkomaa-laisvirastosta muodostettiin tilivirasto vuonna 1996. Vuosina 1992 - 1994 muutettiin ministeriö-tiliviraston maksupisteistä Poliisikoulu, Poliisiopisto (Poliisiammattikorkeakoulu), Valtion pelastuskoulu (Pelastuopisto) ja Poliisivarikko (Poliisin tekniikkakeskus) tilivirastoiksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt 6.11.2003 sisäasiainministeriössä selvittävän mahdollisuutta muodostaa Hätäkeskuslaitoksesta ja Poliisin tietohallintokeskuksesta itsenäiset tilivirastot. Esityksen mukaan tilivirastoratkaisut selkeyttäisivät osaltaan vastuusuhteita ja tilinpäätösraportointia. Hätäkeskuslaitos kuuluu Länsi-Suomen lääninhallitus-tilivirastoon ja Poliisin tietohallintokeskus Keskusrikospoliisi-tilivirastoon.

Tilihallintoa järjestettäessä täytyy punnita toisaalta informaatio- ja laskentatarpeita ja mahdollisuuksia tuottaa tarvittava informaatio sekä toisaalta arvioida järjestelyjen kustannuksia. Teoreettisella tasolla laskentaongelma on yksinkertainen: onko syystä tuottaa kirjanpitoinformaatio valtion keskuskirjanpitasolla tilivirastokokonaisuutena

vai riittääkö saman tuloksen tuottamiseen tiliviraston sisäinen tilijärjestelmä. Teknisesti laskentaongelma on ratkaistavissa kummassakin vaihtoehdossa.

Tilihallinto ja talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvät tukipalvelut on eri ministeriöiden hallinnonaloilla järjestetty monella tapaa. Ilmeisesti koskaan ei ole tehty vertailevaa tutkimusta tiliorganisaation ja tukipalveluiden tuottamistavan vaikutuksesta tukipalvelujen kustannuksiin.

Tiliviraston sisäiset maksupisteet ovat eräiltä piirteiltään analogisia tilivirastotoiminnan kanssa. Sisäasiainhallinnon tilivirastoissa ei ole maksupisteitä. Rajavartiolaitos luopui kahdeksasta maksupisteestään rationalisoidessaan taloushallintoaan. Toimintoja voitiin virtaviivaistaa ja koota tehtäviä suurempiin kokonaisuuksiin – tarpeettomista päämaksupisteen ja maksupisteiden välisistä rajapinnoista voitiin luopua. Kokeusten mukaan kirjanpidon laatu on järjestelyissä parantunut ja voimavaroja on vapautunut tuottavampaan toimintaan.

Tilivirasto muodostaa tilihallinnollisen kokonaisuuden, jolla on määriteltävissä oleva rajapinta suhteessa muihin toimijoihin – sidosryhmiin, asiakkaisiin, toimittajiin, kansalaisiin jne. Jos vertaillaan tilannetta, jossa sama tapahtumajoukko kirjataan yhden tilihallinnollisen kokonaisuuden puitteissa tai jos maailma on jaettu vaikkapa 18 osajoukkoon, merkitsee useamman yksikön tapaus moninkertaista määrää transaktiorajapintoja tapahtumien hallinnassa. Otetaan esimerkiksi ostolaskujen käsittely, nykykäytännössä tilivirastoilla on toimittajarekisterissään satoja samoja toimittajia, joiden tiedot tallennetaan ja ylläpidetään jokaisessa tilivirastossa. Sähköisessä laskujen käsittelyssä useamman tiliviraston malli merkitsee useampaa ylläpidettävää kierrätysprosessia, vaikka on ilmeistä, että yhden kokonaisuuden hallinta on tehokkaampaa ja tulee edullisemmaksi. Maksamiseen tarvitaan useampia pankkitilejä ja maksamista tapahtumia on moninkertaisesti – lisäksi joudutaan maksamaan maksuliikkeen hallintaan tarvittavien ohjelmien lisensseistä moninkertaisesti.

Tulevan rahan käsittelyssä tilivirastoverkon harvennuksen edut eivät ole yhtä ilmeisiä, koska pääosa asiakkaista on paikallisia. Keskitetty myyntireskontran hoito ja asiakkuuksien hallinta vähentäisivät kokonaistyöpanoksen tarvetta. Sisäasiainhallinnossa on noin 15 000 tunnistettua sisäasiainhallinnon sisäistä mutta tilivirastojen välistä laskutustapahtumaa, mm. Poliisin tekniikkakeskuksen ja Ulkomaalaisviraston laskutuksissa. Yhden tiliviraston puitteissa nykykäytännön pankkitransaktioita ei tarvittaisi. Selkeitä rationalisointihyötyjä on nähtävissä muillakin taloushallinnon osa-alueilla kuten määrärahanhallinnassa, käyttöomaisuuden hallinnassa, keskuskirjanpitoyhteyksissä ja tilinpäätöksen teossa, laskentapuitteiden hallinnassa.

Vaikka osaa edellä mainituista tehtäväalueista voidaan tehostaa palvelukeskuskaisella, paras hyöty saavutetaan karsimalla tiliorganisaatioita – tilivirastokonsolidoinnilla. Kokoamalla tilivirastot ja keskittämällä toimintojen ohjausta voidaan laskentajärjestelmien tietosisällöt saada sekä ulkoisen että sisäisen kirjanpidon osalta yhdenmukaisiksi ja esimerkiksi poliisien tulostietojärjestelmän tiedot voidaan poimia yhdestä järjestelmästä nykyisten 14 järjestelmän sijasta. Ministeriön konsernilaskentajärjestelmä, johon on koottu tilivirastoittain kuukausittaista kirjanpidon totetumatietoa, käy tiedon välivarastona tarpeettomaksi.

Valtiokonttorin taloushallintonselvityksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla käytettiin kirjanpidon ja tilipäätöksen tehtäviin talousyksiköissä 29,4 henkilötyövuotta ja ilman rajavartiolaitosta 21,4 henkilötyövuotta. Koko tiliviraston vastaavat luvut olivat 45,6 ja 37,4 henkilötyövuotta. Aineistosta puuttuu seitsemän hallinnonalan tilivi-

rastoa. Prosessimääritys sisälsi tilikartan ylläpidon, kauden päätöksen ja tilinpäätöksen sekä toimintakertomuksen, mutta prosessikuvaukseen ei sisällynyt eräitä keskeisiä tilivirastolle kuuluvia tehtäviä, joita nyt tehdään monessa pisteessä. Esimerkiksi valtion kirjanpidon perusosaaminen mukaan lukien Valtiokonttorin ohjeet on hallittava kaikissa tilivirastoissa, määrärahoja ylläpidetään, menetelmäkuvauksia ja taloussääntöjä laaditaan jokaisessa tilivirastossa. Varovaisestikin arvioiden yhden tiliviraston kokonaisuudessa näihin tehtäviin tarvittava henkilötöpanos on 15 – 20 henkilötövuotta nykyistä vähemmän.

Hallinnonalalla on runsaasti kokemusta tilivirastojen yhdistämisestä. Lääninuudistuksen yhteydessä yhdistämistä ei kyetty suunnittelemaan kunnolla. Muutoksen toteuttamisen aikataulu oli tiukka. Kokemusten mukaan tilivirastotehtäviä kyettiin uudistuksen jälkeen hoitamaan huomattavasti pienemmällä työpanoksella kuin aikaisemmin. Kitkaa aiheutti erilaisten toimintakulttuurien yhdistäminen.

Hallinnonalan tilivirastojen yhdistäminen sisältää samoja uhkia eikä se onnistu ilman poliittisen johdon sekä ministeriön ja virastojen virkamiesjohdon ja henkilöstön sitoutumista uudistukseen.

Tilivirastojen yhdistämisessä voidaan edetä vaiheittain. Rajavartiolaitos muodostaa hallinnonalan toiminnallisen toimialan, jolla on toimiva ohjaus- ja laskentakokonaisuus. Rajavartiolaitoksella ei ole merkittävästi transaktioliittymiä muuhun sisäasiainhallintoon eikä tulosseurannan kehittäminen edellytä Rajavartiolaitoksen tietojen yhdistelyä muiden toimialojen kanssa. Vaiheistamalla tilivirastojen yhdistämistä niin, että Rajavartiolaitos jätetään ratkaisun ulkopuolelle, vähennetään muutosten määrää ja luodaan paremmat onnistumisen mahdollisuudet.

Virastoissa uhkaksi koetaan myös talousosaamisen etääntyminen viraston omasta toiminnasta ja suuren tiliviraston byrokraattisuus ja joustamattomuus. Lähes kaikki asiaan kantaa ottaneet talousjohdon ja taloushallinnon edustajat pitivät nykyistä organisointia ja toimintatapaa parhaana, mutta monet eivät pitäneet muutosta ylipääsemättömänä uhkana.

Uudistus merkitsee laajaa muutosta toimintatapoihin. Sisäasiainhallinnossa ei ole ollut merkittävässä mitassa hallinnonalan tilivirastotehtävien koordinoitua ja ohjausta. Ministeriön ohjausotetta pitää parantaa ja hallinnonalalle on luotava eri virastoissa olevien asiantuntijoiden verkosto.

5.3 Palvelukeskusmalli

Valtiokonttorin taloushallintoeselvityksen keskeinen tulos oli koota suurempiin kokonaisuuksiin sellaisia tehtäviä, jotka toistuvat samanlaisina eri tiliorganisaatioissa. Palvelukeskusmallin toteuttaminen on osa Valtiokonttorin KIEKU-hanketta.

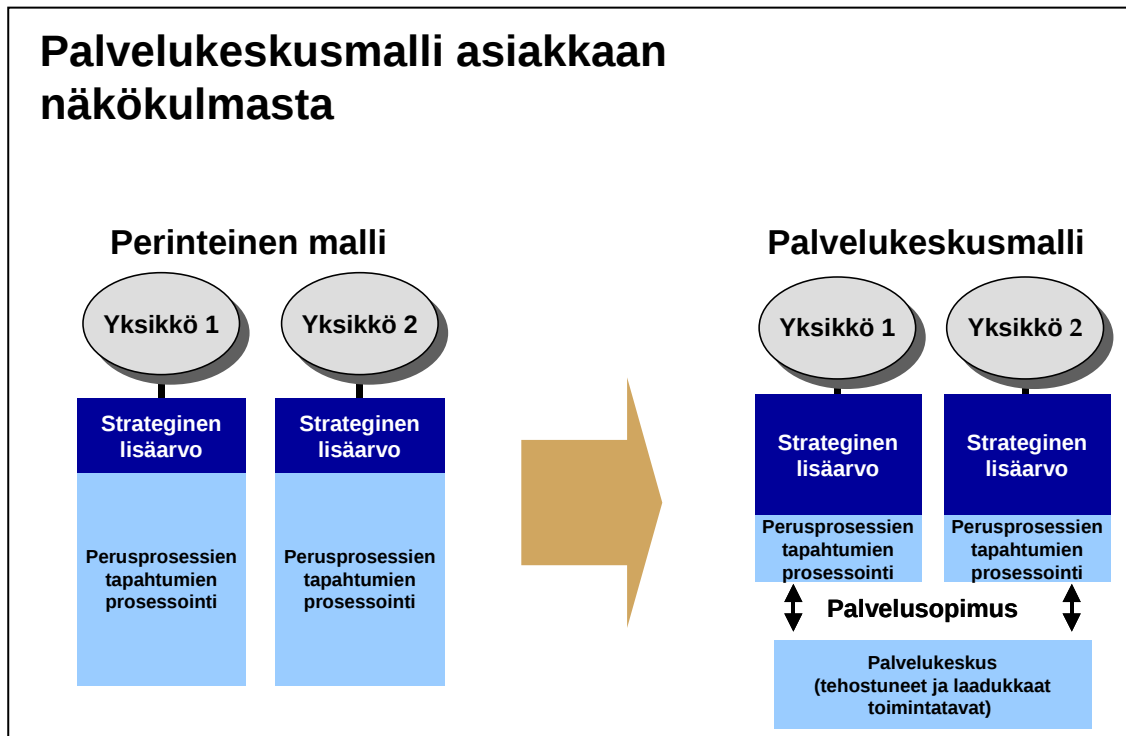
Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on koottu organisaatioiden sisäisiin palvelukeskuksiin yritysmaailmassa. Toimintatavasta on runsaasti kokemuksia ja tulokset ovat olleet hyviä. Myös kunnallishallinnossa on toteutettu tai käynnissä useita hankkeita, joissa toimintoja kootaan palvelukeskuksiin.

Palvelukeskuksen tyypillisiä piirteitä ovat (BearingPoint Oy):

- Palvelukeskus on itsenäinen asiakas- ja prosessorientoitunut palveluyksikkö

- Tarjoaa palveluja useammalle asiakkaalle esim. virastoille tai liiketoimintayksiköille sovitun palvelutason mukaisesti perustuen erilliseen palvelusopimukseen ja palvelujen hinnoitteluun
- Organisoii toimintansa niin, että yhtenäisiä toimintatapoja ja parhaita käytäntöjä voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti
- Tavoittelee korkeaa järjestelmien integrointi- ja hyödyntämisastetta
- Luo henkilöstölle uusia kehittymisen mahdollisuuksia
- Luo jatkuvan oppimisen ja kehittämisen kulttuurin

Palvelukeskusmalli asiakkaan näkökulmasta



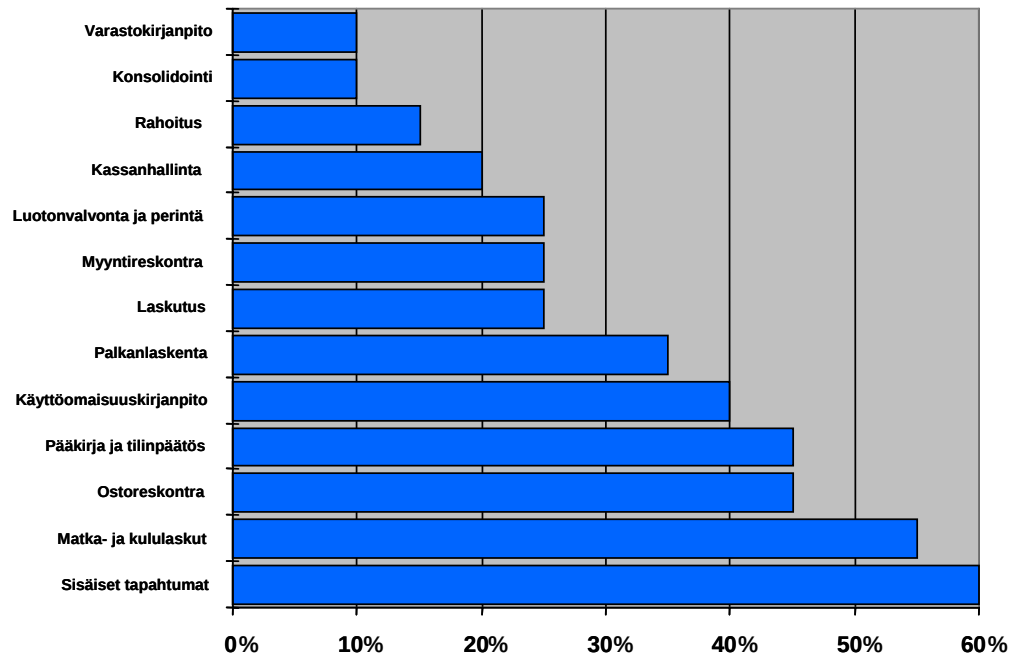
Palvelukeskusratkaisulla pyritään parantamaan toiminnan laatua ja palvelua sekä säästämään suoritekohtaisissa kustannuksissa vähentämällä päällekkäistä työtä. BearingPoint Oy:n kokemusten mukaan palvelukeskusten perustamisen menestyskijöitä ovat:

- ylimmän johdon sitoutuminen
- oikea henkilöstöpolitiikka
- nopeat tulokset jo varhaisessa vaiheessa
- selkeä kommunikointi ja tavoitteiden asettaminen henkilöstön kanssa
- ja tehokas muutoksen hallinta

Yleisimpiä palvelukeskuksiin koottuja toimintoja ovat olleet ostolaskujen käsittely, myyntilaskut, matkanhallinta ja palkanlaskenta.

Toteutuneet kustannussäästöt ovat olleet suurimpia sisäisissä tapahtumissa, matka- ja kululaskujen hallinnassa ja ostoreskontratoiminnoissa.

Tyypilliset kustannussäästöt prosesseittain



Palvelukeskuksen tuomista säästöistä noin puolet syntyy konsolidoinnista eli tehtävien kokoamisesta harvempiin sijaintipaikkoihin ja siihen liittyvistä organisaatiomuutoksista sekä käytössä olevien järjestelmien määrän vähentämisestä. Toinen puoli säästöistä on syntynyt yhdenmukaisista toimintatavoista, parhaiden käytäntöjen hyödyntämisestä ja teknologian hyödyntämisestä.

5.4 Kehittämisvaihtoehdot

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishanke (HETA) esitti raportissaan, että tavoitteeksi tulee asettaa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen. Keskittämisen vaihtoehtoja työryhmän ehdotuksessa ei rajattu. Työryhmän suosituksen mukaan keskittäminen tulisi käynnistää vaiheittain ja virastojen välistä erikoistumista tukipalvelutuotannossa hyödyntäen. Raportin valmistumisen jälkeen tukipalvelujen kokoamisen keskeiseksi tavoitteeksi on otettu tehtävien kokoaminen palvelukeskuksiin.

Selvitysmies on yhdessä BearingPoint Oy:n kanssa käynyt läpi tukipalvelujen kokoamisen vaihtoehtoja ja konsultti on arvioinut asetettujen kriteereiden kautta palvelukeskusten organisoinnin skenaarioita (BearingPoint Oy:n loppuraportti on liitteenä).

Seuraavat skenaariot valittiin lähemmin tarkasteltaviksi:

- Yksi palvelukeskus koko sisäasiainhallinnossa
- Suurläänit toimivat palvelukeskuksina
- Toimialojen palvelukeskukset (Poliisi, Rajavartiolaitos, muut)

- Prosessikohtaiset palvelukeskukset (ostolaskujen käsittely, käyttöomaisuus ja kirjanpito)

BearingPointin näkemyksen mukaan yhden palvelukeskuksen malli sisäasiainhallinnossa olisi suositeltavin vaihtoehto. Tällöin palvelukeskus voisi toimia itsenäisenä yksikkönä ja skaalaetuja voitaisiin hyödyntää parhaiten. Toimintatavat olisivat myös mahdollisimman yhtenäiset. Kun Valtiokonttorin Kieku-hankkeen tavoitteiden mukaisesti valtiohallinnon talous- ja henkilöstöhallinto tulisi organisoida vain rajoitettuun määrään palvelukeskuksia, on ratkaisu valtion tukipalvelujen yleisempienkin kehittämisen periaatteiden mukainen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla suunnitellaan palvelukeskuksesta hallinnonalan virastoa, joka tarjoaa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut hallinnonalan kahdelle tilivirastolle. Selvitysmiehen arvio on, että pidemmällä aikavälillä tukipalvelutehtävien kokoaminen hallinnonalakohtaisesti ei ole tarkoituksenmukaista. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut tulisi koota hallinnonaloja laajempiin kokonaisuuksiin ja järjestää esimerkiksi koko valtiokonsernia palvelevaksi liikelaitokseksi. Siksi ei ole perusteltua koota tukipalveluja osaksi hallinnonalan substanssivirastoa esimerkiksi johonkin lääninhallitukseen. Siirtymävaiheessa palvelukeskus tulisi organisoida ministeriön yksiköksi Arpajais- ja asehallintoyksikön ja Turvallisuusalan valvontayksikön tapaan, vaikka järjestely ei ole sopusoinnussa hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden kanssa.

6 SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSET

Hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa on linjattu periaatteet hallinnon tukipalvelujen järjestämisestä. Valtiokonttorin Kieku-hankkeessa laaditaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämisen strategiaa. Sisäasiainhallinnon kehittämishankkeet tulee sitoa saumattomasti tähän kehittämiskokonaisuuteen. Strategiset lähtökohdat ovat yhteisiä eikä näköpiirissä ole periaatteellisia ristiriitoja kehittämisen linjoista. Selvitysmies esittää, että sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämiseksi perustettavat hankkeet ja projektit kytkeään Kieku-hankkeen toimenpiteisiin ja että Valtiokonttori ja Kieku-hankkeen hanke-toimisto on mukana hankkeissa ja niitä koordinoimassa. Kehittämisen yleiset puitteet ja kehittämisen strategiset linjaukset samoin kuin sisäasiainhallinnossa toteutettavien hankkeiden periaatteelliset ja toteutuksen laadunvarmistukseen liittyvät tehtävät hoidetaan Kieku-hankkeen osana.

Selvitysmiehen selvitystyön ja aikaisempien selvitysten pohjalta on olemassa toimintoja, joiden uudelleenorganisointi ja uudistettujen prosessien peruslinjaukset on selkeästi nähtävissä. Pääosa toiminnoista kuitenkin edellyttää prosessien yksityiskohdista analysointia ja ratkaisujen perusteellista suunnittelua. Koska sisäasiainhallinto on ”sekatavarakauppa”, jossa on paljon substanssitehtäviä, toimintoja ja aikaansaannoksia, ei selvitysmiehelle ole ollut mahdollista hahmottaa konkreettista tavoitetilaa, jossa käytössä olisi hallinnonalalla integroitu toiminnanohjausjärjestelmä tai yhtenäiset toiminnan ohjauksen käytännöt.

Hallinnonalan virastot ja operatiivisten toimialojen ja virastojen ohjaus on hyvin erilaisella kehitystasolla. Tie yhtenäiseen integroituun ohjausjärjestelmään, jollaisiin yksityisen sektorin suurissa konserneissa on siirrytty ja jotka ovat tavoitteena suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa, voi tapahtua vain asteittain hallinnonalan määrätietoisella kehittämisohjelmalla tukeutuen valtion konsernistason kehittämisohjelmin.

Selvitysmiehen ehdotus sisältää kolme osa-aluetta

- 1) hallinnonalan tulosohtauksen ja controller-toiminnan kehittäminen
- 2) tiliorganisaation konsolidointi
- 3) toimintojen keskittäminen palvelukeskukseen

Henkilöstöpoliittisista syistä kehittämiseen joudutaan lähtemään hajautetulla organisaatiolla ja henkilöstön osaaminen on vahvasti sidoksissa olemassa olevaan toimintamalliin ja järjestelmiin. Vaikka toiminnanohjausjärjestelmät sisältävät perustalousohjauksen ydinjärjestelmät – kirjanpidon, reskontrat, käyttöomaisuuden ja matkojen hallinnan, on tavoitetilaan edettävä vaiheittain niin, että tiliorganisaation kokoamisen ja palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä otetaan käyttöön kattavasti laskujen sähköinen käsittely ja sen hallinta mahdollisimman kootusti. Rajavartioloaitos on sisäasiainhallinnon virastoista toiminnanohjauksen kannalta kypsimmässä vaiheessa ja voisi olla perusteltua käyttää virastoa Kieku-hankkeen tämän osion pilottina hallinnonalalla.

6.1 Tilivirastoratkaisu

Selvitysmies ehdottaa, että hallinnonalan tilivirastorakennetta yksinkertaistetaan. Tavoitteena on koota kaikki sisäasiainhallinnon operatiiviset toimialat niin, että kukin toimiala toimii yhden tiliviraston sisällä. Tästä poikkeuksena pelastusopisto jatkaisi ylimenokauden itsenäisenä tilivirastona, jotta palvelukeskusta rakennettaessa palvelukeskuksella olisi asiakkaina useampia kuin yksi tilivirasto. Ahvenanmaan poikkeuksellisen aseman vuoksi myös Ahvenanmaan lääninhallitus jatkaa itsenäisenä tilivirastona.

Jos päädytään sellaiseen ratkaisuun, että Rajavartiolaitos tulee perustettavan palvelukeskuksen asiakkaaksi tai jos hankkeen aikana palvelukeskuksen asiakkaaksi olisi tulossa sisäasiainhallinnon ulkopuolisia asiakkaita, harkitaan Pelastusopiston tilivirastoasemaa uudelleen. Tilivirastomuutos ajoittuisi vuoden 2006 alkuun.

Selvitysmies ehdottaa, että hallinnonalan tilivirastot ovat:

1. Sisäasianministeriö, johon kuuluvat virastoina ministeriö lukuun ottamatta Rajavartiolaitoksen esikuntaa, Etelä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Lapin lääninhallitus, Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi, Suojelupoliisi, Poliisikoulu, Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisin tietohallintokeskus, Poliisin tekniikkakeskus, Hätäkeskuslaitos, Helsingin poliisilaitos, Väestörekisterikeskus, Ulkomaalaisvirasto, kihlakunnanvirastot, kihlakunnan poliisilaitokset, maistraatit.

2. Rajavartiolaitos

3. Pelastusopisto

4. Ahvenanmaan lääninhallitus

Tilivirastotehtävien uudelleen järjestelyä varten perustetaan tilihallintohanke. Hankkeen tehtävänä on suunnitella ja valmistella tilivirastojen yhdistäminen. Hanke valmistelee määrärahojen hallinnan, kirjanpidon, osakirjanpitojen, kassojen ja laskutuksen hoidon, menojen käsittelyn, reskontrien hallinnan, tilien täsmäytyksen, omaisuuden ja varojen hallinnan sekä muiden keskeisten tehtävien osalta tiliviraston ja virastojen välisen työnjaon sekä kirjalliset ohjeet huomioiden tulevan palvelukeskuksen tehtävät. Edelleen hankkeen tehtävänä on yhteistyössä palvelukeskusta valmistelevien projektien kanssa valmistella tiliviraston taloussääntö, menetelmäkuvaukset ja suunnitella laskentapuitteet sekä järjestää taloushallinnon tehtävissä työskenteleville tarpeellinen koulutus.

Hankkeen vetovastuu on ministeriön talousyksiköllä. Hanketta toteuttamaan nimitään projektiryhmä, johon kuuluu 7-10 jäsentä, projektiryhmässä on Valtiokonttorin ja Valtiontalouden tarkastusviraston edustajat. Hanke järjestää seminaarityyppisiä tilaisuuksia niin, että mahdollisimman moni perustettavan tiliviraston taloushallinnon tehtäviä hoitava henkilö voi osallistua tiliviraston toimintojen suunnitteluun. Hankkeen sihteerinä toimii taloushallintoprosesseja selvittävän projektin projektipäällikkö.

6.2 Controller-toiminnan kehittäminen

Tulosohjausuudistuksen oikeudellisena perustana uudistettiin talousarviolakia ja –asetusta. Valtiovarain controller-toiminta perustettiin valtiovarainministeriöön. Uudistuksen keskeisenä tarkoituksena on terävöittää tulosohjausta ja sen menettelyitä sekä luoda perusteita tulosbudjetoinnin kehittämiseksi. Tulostavoitteet tulisi mahdollisimman kattavasti asettaa tunnuslukuina ja näitä täydentävinä laadullisina arvioina. Virastoissa ja hallinnonalalla tulisi kehittää systemaattinen tuottavuuden seuranta.

Uudistuneen talousarviolainsäädännön vaatimukset tuloksellisuuden kriteereistä ovat käytössä suunnittelukautta 2006-2009 koskevista toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Vuotta 2005 koskevat talousarvioehdotukset on mahdollisuuksien mukaan laadittu uutta tuloksellisuuskäsitteistöä käyttäen ja 15.3.2006 mennessä tilivirastojen on laadittava uusimuotoiset tilinpäätökset ja toimintakertomukset vuodelta 2005. Ministeriön tilinpäätöskannanotot näistä hallinnonalansa tilivirastojen sekä muiden tulossopimuksen tehneiden yksiköiden toimintakertomuksista on annettava 15.6.2006 mennessä. Ministeriöillä on toiminta- ja taloussuunnittelussa velvoite tarkastella hallinnonalansa toiminnallista tuloksellisuutta kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sitä, että ministeriön on otettava selkeä rooli hallinnonalansa toimialojen, virastojen ja laitosten sekä toimintojen tuottavuuden ja taloudellisuuden myönteisen kehityksen edellytysten luojana. Tavoitteiden asettamista ja seurantaa pitää systematisoida toiminta- ja taloussuunnitelmissa, talousarvioesityksissä, ministeriön ja virastojen välisissä tulossopimuksissa sekä virastojen omassa toiminnassa.

Kun tilivirastouudistuksella ja palvelukeskusratkaisulla tavoitellaan toimintojen tehostumista ja prosessien yksinkertaistamista, tulisi kehittää osaamista ja kohdentaa voimavaroja tulosohjausta ja johtamista palvelevan laskentatoimen kehittämiseen koko sisäasiainhallinnossa, ministeriössä, ministeriön toimialoilla ja virastoissa.

Sisäasiainhallinnossa selvitysmiehen arvion mukaan Rajavartiolaitos on rakentanut toimivan tulosohjaus- ja seurantajärjestelmän. Myös muilla ministeriön toimialoilla on eri-asteisesti aloitettu ja edetty tulosohjauksen terävöittämisessä.

Hallinnonalan strategiapäivien linjausta täydentäen selvitysmies esittää, että hallinnonalalle asetetaan yhteinen controller-toimintojen kehittämishanke. Hankkeessa arvioidaan yhteistyössä valtiovarain controller-toiminnon kanssa hallinnonalan ministeriön toimialojen tavoiteasetanta, niitä kuvaavat mittarit, mittareiden soveltuvuus virastojen operatiivisen toiminnan kuvaamiseen ja johdetaan laskentatoimen kehittämiseksi asetettavat vaatimukset. Hankkeen yhteydessä asetetaan tavoitteet sisäasiainhallinnon controller-toiminnan kehittämiseksi ja suunnitellaan sisäasiainhallinnolle räätälöity, virastojen ja hallinnonalan johtamista ja ohjaamista palveleva controller-koulutusohjelma.

Koordinoidulla controller-toiminnalla vahvistetaan ja ohjataan palvelukeskuksessa tapahtuvaa laskentatoimen kehittämistä. Tämä on tarpeellista erityisesti nähtävissä olevassa tilanteessa, kun on ilmeistä, että perinteisistä tietojärjestelmistä siirrytään toiminnanohjaus-tyyppeihin ratkaisuihin.

Tavoitteena on luoda hallinnonalan operatiivisille toimialoille substanssitoiminnan seurantamenettelyt, jotka voidaan integroida talouden ohjauksen järjestelmien

kanssa toiminnanohjauksen kokonaisuudeksi, jossa olennainen osa tulosohjauksen tavoiteasetanta- ja seurantatiedosta saadaan tietojärjestelmistä ilman manuaalista tietojen kokoamista.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan ministeriön keskitettyä talous- ja tulossuunnittelua tulisi vahvistaa yhdellä controllerin viralla. Tämä hallinnonalan controller toimisi suunnittelupäällikön tukena ja vastaisi controller-toiminnan kokonaisuudesta hallinnonalalla ja toimisi samalla ministeriön operatiivisten toimialojen oman controller-toiminnan kehittämisen, tavoiteasetannan ja tulosarvioinnin tukena.

6.3 Palvelukeskusratkaisu

Tehtyjen alueellistamis- ja sisäisten palvelukeskusratkaisujen myötä on syntynyt useita eri hallinnonalojen virastoja sisäisesti palvelevia sisäiseen keskittämiseen perustuvia ratkaisuja. Kun huomioidaan koko valtion budjettitalouden volyymi – henkilömäärällä mitaten noin 120 000 henkilöä – on ilmeistä, ettei tulevia palvelukeskuksia voi olla montaa. Kieku-hankkeessa ja valtioneuvoston koordinaatioryhmässä päädyttäneen samaan tulokseen.

Sisäasianhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot ovat melko hajanaisia ja prosessit usein monimutkaisia. Tilihallinnon konsolidoinnin kanssa yhtäaikaaisesti tapahtuva tilaaja-tuottajamallin-mallin mukaisen palvelukeskusratkaisun käynnistäminen tekee muutoksen hallinnan hyvin haastavaksi. Sen vuoksi siirtymävaiheessa palvelukeskus perustetaan palvelemaan ensisijaisesti perustettavaa koottua tilivirastoa. Jotta muutos olisi hallittavissa, tulisi uuden tiliviraston toiminnot ja myös palvelukeskuksen toiminta aloittaa pääasiassa olemassa olevilla tietojärjestelmillä. Sisäasiainhallinto on henkilömäärällä mitaten noin 15 % budjettitalouden volyymista, joten on perusteltua aloittaa kehittäminen keskittämällä ensin toimintoja hallinnonalan omaan palvelukeskukseen. Selvitysmiehen käsityksen mukaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kokoaminen muodostaa parhaan toimintojen kokoamisen vertaiskehittämismallin budjettitalouden piirissä, vaikka PhRakl:n keskitettyjen tukipalveluiden volyymi on vain 10 – 20 % perustettavan palvelukeskuksen volyymeistä.

Palvelukeskuksen toiminnan vakiinnuttua voidaan palvelukeskuksen toimintoja ja tietojärjestelmiä uudistaa Kieku-hankeessa valmisteltavien linjausten mukaisesti aikaisintaan vuoden 2008 alusta.

Sellaisia tehtäviä tai toimintoja, joita voidaan selkeästi tehostaa niitä kokoamalla ovat ainakin peruskirjanpito, ostolaskujen hallinta ja käyttöomaisuuskirjanpito. Myyntilaskujen ja saapuvan rahan hallinta, matkanhallinta ja henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan järjestelyt vaativat vielä yksityiskohtaisemman prosessien läpikäynnin ennen kuin perustellut päätökset tehtävien organisoinnista voidaan tehdä.

Palvelukeskusratkaisun toteuttamiseen perustetaan kolme projektia, joille valitaan projektipäälliköt. Projektit ovat palvelukeskuksen valmisteluprojekti, taloushallinnon prosessien suunnitteluprojekti ja henkilöstöhallinnon prosessien suunnitteluprojekti.

6.3.1 Hallintomalli ja toiminta

Palvelukeskus on itsenäinen yksikkö, jota johtaa palvelukeskuksen johtaja, palvelukeskus aloittaa sisäasiainministeriön tulosityksikkönä. Palvelukeskusta varten perustetaan oma toimintamenomomentti ministeriön lukuun. Palvelukeskus on nettobudjetoitu yksikkö, joka laskuttaa palveluistaan virastoja. Tavoitteena on, että veloituserusteena ovat palvelusopimuksessa sovitut suoritteet.

Selvitysmiehen käsityksen mukaan ministeriön tulosityksikkönä toimiva palvelukeskus ei vaadi normien muuttamista ja palvelukeskuksessa voidaan tehdä kaikkia tilivirastolle kuuluvia tehtäviä.

Palvelukeskuksen perustamista ja toimintaa selvittävän valtiovarainministeriön asettaman työryhmän ja Kieku-hankkeen periaateratkaisujen pohjalta hallinnollista asemaa tarkistetaan myöhemmin. Vaikka tukipalvelujen kokoaminen ministeriöön ei ole hallinnon ja ministeriöiden kehittämisen strategisten linjausten mukaista, siirtymävaiheessa se on perusteltua. Palvelukeskus sijoitetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Palvelukeskuksen asema määritellään ministeriön työjärjestyksessä.

Palvelukeskus tekee tulossopimuksen sisäasiainministeriön kanssa. Palvelukeskuksella on 5 – 9 henkilön ”hallitus”, joka vastaa palvelukeskuksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja ohjaa yksikön toimintaa ja kehittämistä.

Palvelukeskus tekee jokaisen viraston kanssa palvelusopimuksen, joka sisältää prosessikuvauksen palvelukeskuksessa hoidettavista tehtävistä sekä vastuut ja aikataulut määriteltyjen tehtävien hoidosta. Palvelusopimuksessa sovitaan myös palvelujen hinnoittelu. Kihlakunnanvirastojen ns. yhteisen osuuden sopimuksen voi tehdä myös lääninhallitus kaikkien lääninhallituksen ohjaukseen kuuluvien kihlakunnanvirastojen puolesta. Palvelusopimusmalli valmistellaan valtiovarainministeriön asettaman talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten suunnittelua koordinoivan työryhmän linjausten mukaisesti ja yhteistyössä Kieku-hankkeen kanssa.

Palvelukeskuksen asiakkaita ovat vuoden 2006 alusta perustettava sisäasiainministeriön tilivirasto ja Pelastusopisto.

Palvelukeskuksen johtajan vastuulla on toiminnan tehokkuus, palvelujen laatu ja toiminnan parantaminen. Palvelukeskus on asiakaspalveluorientoitunut palveluyksikkö, jonka toiminnan lähtökohtana on kehittää toimintaansa niin, että yhtenäisiä toimintatapoja ja parhaita käytäntöjä voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Perustamisvaiheessa palvelukeskuksessa hoidettavien prosessien keskeiset osa-alueet pyritään kokoamaan palvelukeskuspaikkakunnalle, alkuvaiheessa palvelukeskus toimii hajautetusti. Palvelukeskuksen toiminta järjestetään tiimeiksi. Kullakin tiimillä on tiiminvetäjä. Asiakaspalvelu järjestetään niin, että tiimissä on kutakin asiakasta varten vastuuhenkilö.

Palvelukeskukselle määritellään toiminnan tavoitteet ja mittarit ja palvelujen laatu. Palvelukeskukselle turvataan riittävät asiantuntemuksen ja toiminnan kehittämisen resurssit.

Lääninhallitukset tuottavat maksuttomia palveluja paikallispoliiseille, maistraateille ja laajemminkin kihlakuntahallinnolle. Kun palvelukeskuksen palvelut ovat maksullisia,

aiheutuu palvelun käyttäjälle lisäkustannuksia. Palvelujen tuotanto kuitenkin tehostuu ja tehostumishyöty koskee myös muuta poliisihallintoa. Selvitysmies esittää, että hallinnonalan vuoden 2007 budjetoinnissa huomioidaan toteutuneet kustannusperusteiden muutokset.

6.3.2 Palvelukeskusprosessit

Taloushallinto

Palvelukeskuksessa hoidetaan tilivirastojen peruskirjanpito, käyttöomaisuuden hallinta, reskontrat, lähtevän rahan maksuliike ja matkanhallinta sekä muut prosessikartoitusvaiheessa täsmentyvät taloushallinnon tehtävät.

Palvelukeskus vastaa perustalousohjausjärjestelmän, ostoreskontran, myyntireskontran, maksuliikkeen, käyttöomaisuuskirjanpidon ja matkanhallinnan järjestelmien ylläpidosta. Siirtymävaiheessa järjestelmien käyttöpalvelut hankitaan palvelutoimittajalta nykyisen toimintatavan mukaisesti. Vastuut sovitaan prosessikartoituksen yhteydessä vuoden 2005 aikana huomioiden.

Ostolaskujen hallinnassa otetaan kattavasti käyttöön laskujen sähköisen hallinnan järjestelmä Rondo. Palvelukeskus vastaa laskujen kierron hallinnasta, ostoreskontrakäsittelystä ja laskujen maksutuksesta. Kun nykytilassa laskujen sellaiseen hallintaan, joka siirtyy palvelukeskukseen, käytetään kohdevirastoissa yli 40 henkilötyövuotta, asetetaan tavoitteeksi, että palvelukeskuksessa tähän toimintaan käytetään korkeintaan 20 henkilötyövuotta, mikä vastaa Puolustusvoimien rakennuslaitoksen tehokkuuslukuja.

Matkanhallinnan palveluhankinnan sopivuudesta palvelukeskusratkaisuun ei voida tässä vaiheessa tehdä arviota. Keskusrikospoliisi on matkanhallintajärjestelmän ensimmäisten käyttöönottajien joukossa, joten prosessikartoitukseen saadaan kokemusta mallin toimivuudesta.

Myyntireskontran ja laskutuksen kokonaisuus vaatii erityistä kehittämistä. Kehittämistyöhön on paneuduttava prosessiselvityksen yhteydessä. Tavoitteena on järjestelmä, joihin ulkoisista toiminnanohjauksen, asianhallinnan tai seurannan järjestelmistä tulee laskutuspyyntö, laskutus ja reskontra hoidetaan keskitetysti ja käyttöön otetaan sähköiset laskut.

Osakirjanpitojärjestelminä toimivat poliisikassa ja maistraattien kassajärjestelmä yhdistetään yhdeksi järjestelmäksi. Poliisiosasto ja alueiden ja hallinnon kehittämisosasto asettavat projektin, joka suunnittelee ja toteuttaa järjestelmien yhdistämisen.

Poliisin tekniikkakeskuksen toiminnanohjausjärjestelmä liitetään ostoreskontra- ja kirjanpitokokonaisuuteen Poliisin tekniikkakeskus-tilivirastossa toteutetulla tavalla, järjestelmän ylläpito jää Poliisin tekniikkakeskukselle. Jeeves-reskontat huomioidaan laskujen kierrätyksessä ja myyntireskontran määrittelyissä.

Ulkomaalaisviraston ja Väestörekisterikeskuksen saapuvan rahan järjestelmät liitetään osaksi palvelukeskuksessa hoidettavaa reskontraa.

Henkilöstöhallinto

Lähtökohtana on, että palvelukeskuksessa hoidetaan virastojen palkkojen ja palkkioiden laskenta ja näihin liittyvät sidosryhmäilmoitukset ja tilitykset, maksatukset, perinnät ja tietojen siirrot kirjanpitoon. Henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentajärjestelmän kilpailutuksen yhteydessä varmistetaan, että hankittavalla järjestelmällä voidaan toteuttaa selkeä ja toiminnan kannalta varmistettu rajapinta palvelukeskuksessa hoitettavien ja tilaajalle kuuluvien tehtävien välillä. Henkilöstöhallinnon toimintojen prosessikartoituksen yhteydessä suunnitellaan työnjako ja vastuut palvelukeskuksen ja asiakasviraston välillä. Palvelukeskuksessa voidaan hoitaa muitakin toimintoja.

Palvelukeskus ylläpitää henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan tietojärjestelmää. Poliisihallinnon ja Hätäkeskuslaitoksen työaikajärjestelmien ja maistraatin työajan seurannan ja muista työaikaan liittyvien järjestelmien ylläpidosta sovitaan erikseen.

Osaamisen ja hyvän henkilöstöpolitiikan turvaamiseksi palkanlaskenta järjestetään joustavasti niin, että tehtäviä voidaan hoitaa nykyiseen tapaan virastossa omana toimintana, lääninhallitukset voivat tuottaa palveluja paikallishallinnolle tai tehtävät siirretään palvelukeskukselle. Valintansa mukaan palkanlaskentatehtäviä hoitava henkilöstö voi jäädä nykyisen työnantajansa palvelukseen, siirtyä palvelukeskuksen palvelukseen tai siirtyä muihin työntäjän osoittamiin tehtäviin. Toiselle virastolle tuotetut palkanlaskentapalvelut hinnoitellaan samalla periaatteella kuin palvelukeskuksen tuottamat palvelut. Maksullisuuden vaikutukset huomioidaan määrärahojen mitoituksessa sen jälkeen kun kustannusvaikutukset ovat selvillä.

Jotta palvelukeskukselle turvattaisiin riittävä kriittinen massa palkanlaskentatehtäviä, siirretään Silta Oy:ssä hoidetut palkat ja Länsi-Suomen lääninhallituksen palvelusopimuksella hoitama Hätäkeskuslaitoksen sekä ministeriön palkanlaskenta palvelukeskukseen.

Paikallispoliisin yksiköiden hoitama palkanlaskenta siirretään palvelukeskukseen sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa sovittavin osin.

Poliisin valtakunnallisten yksiköiden palkanlaskentatehtävien siirrosta sovitaan erikseen.

6.4 Projektit ja rahoitustarve

Palvelukeskusratkaisua valmistelevaan asetetaan hanke, joka jakautuu kolmeen osaprojektiin:

- palvelukeskuksen valmisteluprojekti
- taloushallinnon palvelukeskusprosessit
- henkilöstöhallinnon palvelukeskusprosessit

Projektit asetetaan ja suunnitellaan yhteistyössä Valtiokonttorin Kieku-hankkeen kanssa. Koko hanketta vetämään ja koordinoimaan palkataan projektijohtaja, joka samalla vastaa palvelukeskuksen valmisteluprojektista. Vaihtoehtoisesti projektijohtajan sijasta harkitaan myös jo tässä vaiheessa palvelukeskuksen johtajan nimittämistä tehtäväänsä. Taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon prosessien kartoitusta ja suunnittelua vetävät projektipäälliköt.

Sisäasiainministeriö on saanut vuoden 2004 talousarviossa 250 000 euroa tilivirasto- ja tukipalvelujen kehittämiseen. Määrärahalla voidaan rahoittaa projektien kulu- van vuoden menot.

Alustavan arvion mukaan prosessiselvityksiin ja palvelukeskuksen perustamiseen liittyvää ulkopuolista asiantuntija-apua joudutaan hankkimaan 300 – 500 konsultti-päivää. Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmämuutoksiin joudutaan käyttä-mään noin 350 000 euroa. Palvelukeskuksen perustamismenoihin, projektihenkilös-tön palkkaukseen ja muuhun kertaluontoiseen investointiin tulisi varata vuodelle 2005 noin 500 000 euroa.

6.5 Palvelukeskuksen sijoittuminen ja henkilöstöpolitiikka

Toteutuneiden keskittämisen- ja palvelukeskusratkaisujen kokemukset osoittavat, että palvelukeskuksen toiminta on sitä tehokkaampaa ja muutokset voidaan hallita sitä paremmin, mitä enemmän toiminnasta on keskitetty yhteen fyysiseen toimipaikkaan. Lähtökohtana on, että sisäasiainhallinnon palvelukeskus sijoitetaan jollekin paikka-kunnalle, jossa jo työskentelee sisäasiainhallinnon talous- henkilöstöhallinnon henki-löstöä. Sijoituspäätös pitää tehdä viimeistään alkusyksystä 2005. Palvelukeskuksen toiminta edellyttää, että palvelukeskuksen tehtäviin saadaan osaavia ammattilaisia.

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien ammattilaisia löytyy kymmeniltä paikkakunnilta, mutta suurimmat keskittymät ovat Turussa, Oulussa, Hämeenlinnassa, Joensuussa, Kuopiossa, Jyväskylässä, Mikkelissä, Kouvossa ja Rovaniemellä. Kaikki nämä kaupungit sopivat palvelukeskuksen toimipaikaksi ja niistä löytyy alan työvoimaa ja paikkakunnalla on tarvittavaa alan koulutusta.

Palvelukeskusta suunniteltaessa tulee kartoittaa henkilöstön halukkuus siirtyä palve-lukeskuksen palvelukseen. Sijoittamispäätös tulisi tehdä vasta palvelukeskuksen palvelukseen siirtyvien henkilöiden kartoituksen jälkeen. Lähtökohtana on, että hen-kilöt siirtyvät palvelukeskuksen palvelukseen vapaaehtoisesti ja toisaalta palvelu-keskukselle turvataan riittävä ja osaava henkilöstö.

Tehtävien kokoamisessa palvelukeskukseen tulee käyttää hyväksi määräaikaisten henkilöstön ja henkilöstön poistuman suomat mahdollisuudet. Vapautuvien talous-henkilöstöhallinnon virkojen vakinaista täyttöä tulee rajoittaa.

Koska tilivirastomuutos ja palvelukeskuksen perustaminen koskee lähes koko hal-linnonalaa ja suurta joukkoa työntekijöitä, tulee sisäasiainministeriön asettaa henki-löstratkaisuja valmisteleva ja koordinoiva asiantuntijaryhmä viimeistään vuoden 2005 alusta.

LIITE



**SISÄASIAINHALLINNON TALOUS- JA
HENKILÖSTÖHALLINNON
KEHITTÄMINEN**

LOPPURAPORTTI

Sisäasiainministeriö

23.4.2004

YHTEYSTIEDOT

Tämän raportin laativat:

Vesa Kananen, Senior Manager

Janne Blomqvist, Manager

Mari Toikka, Consultant

BearingPoint Finland Oy
Kalevankatu 3 A
00100 HELSINKI
puh. (010) 802 288

This document is protected under the copyright laws of the United States and other countries as an unpublished work. This document contains information that is proprietary and confidential to BearingPoint, Inc. or its technical alliance partners, which shall not be disclosed outside or duplicated, used, or disclosed in whole or in part for any purpose other than to evaluate BearingPoint, Inc. Any use or disclosure in whole or in part of this information without the express written permission of BearingPoint, Inc. is prohibited.

© 2004 BearingPoint, Inc. (Unpublished). All rights reserved.

SISÄLLYLUETTELO

1	JOHDON YHTEENVETO
2	JOHDANTO
3	NYKYTILA-ANALYYSI
4	PALVELUKESKUSTEN VAIHTOEHDOT, SKENAARIOT JA KRITEERIT
5	JOHTOPÄÄTÖKSET

1 | JOHDON YHTEENVETO

YHTEENVETO TULOKSISTA

Selvityksen tavoitteena oli saada Sisäasiainministeriön ulkopuoliselta asiantuntijalta arvio talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon periaateratkaisusta. Tavoitteena oli selvittää palvelukeskusten erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden sopivuutta sisäasiainhallinnolle.

BearingPointin näkemyksen mukaan yhden palvelukeskuksen malli sisäasiainhallinnossa olisi suositeltavin vaihtoehto. Tällöin palvelukeskus voisi toimia itsenäisenä yksikkönä ja skaalaetuja voitaisiin hyödyntää parhaiten. Toimintatavat olisivat myös mahdollisimman yhtenäiset.

Projektin jatkamisen kannalta haasteena on tehtyjen henkilöstöpoliittisten linjausten noudattaminen. Sisäasiainhallinnossa, kuten yleisestikin valtionhallinnossa, henkilöstön keski-ikä on korkea. Tulevaisuuden haasteisiin, kuten kilpailuun työvoimasta, on mietittävä ratkaisuja ajoissa. Palvelukeskusmalli tarjoaisi tehokkaan, kehitysorientoituneen ja itsenäisen ratkaisun nykyisen hajautetun toimintamallin tilalle. Haasteena on kuitenkin nykyisen henkilöstön sijoittaminen uusiin tehtäviin siirtymävaiheessa ja sen jälkeen.

Palvelukeskusmallin tuomien vuosittaisten operatiivisten kustannussäästöjen arvioidaan nousevan jopa noin 7 miljoonaan euroon.

2 | JOHDANTO

LÄHTÖKOHDAT

Valtionhallinnossa on meneillään useita tukitoimintojen kehittämiseen liittyviä hankkeita, kuten:

- alueellistamistyöryhmä
- tukitehtävien alueellistamista valmistelevat työryhmät
- tuottavuuden mittaamis- ja todentamishanke
- useat eri vaiheissaan olevat palvelukeskuksiin liittyvät kehittämishankkeet ja
- näitä koordinoiva valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisen hankesuunnitelman valmistelu

Sisäasiainhallinto on vastaavasti selvittänyt kattavasti omien tukitoimintojensa kehittämistarpeet. Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämishanke selvitti keväällä 2003 toimintojen nykytilaa hallinnonalan tilivirastoissa ja mahdollisuutta tuottaa näitä palveluja tulevaisuudessa kustannustehokkaammin keskittämällä, uudelleen organisoimalla tai ulkoistamalla toimintoja.

Tällä hetkellä sisäasiainhallinnon maksuliikenne ja kirjanpito tapahtuu hajautetusti 18 tilivirastossa. Työryhmät ovat esittäneet palvelujen kokoamista ja keskittämistä yhteen tai useampaan palvelukeskukseen eli alustava tavoitetila on yhdenmukainen vuonna 2003 tehdyn Valtiokonttorin taloushallintoselvityksen kanssa.

Tätä taustaa vasten Sisäasiainministeriö pyysi ulkopuolisen asiantuntijan arviota talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon periaateratkaisusta.

PROJEKTIN TAVOITTEET JA TOTEUTUS

BearingPointin tehtävänä oli määrittää sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen erilaiset toteuttamisskenaariot ja määritellä päätöksentekokriteerit yhdessä asiakkaan kanssa.

Tavoitteet

Tavoitteena oli selvittää eri skenaariot talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuskonseptia varten ja määritellä kriteerit päätöksentekoa varten. Tämän lisäksi arvioitiin Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallitusten mahdollisuutta toimia palvelukeskuksina. Selvityksen perusteella tehtiin ehdotus siitä millä organisoitumis-vaihtoehdolla Sisäasiainministeriö tulee jatkamaan talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämistään.

Laajuus

Toimeksianto kattaa sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot. Mukana selvityksessä olivat seuraavat prosessit:

- Ostolaskut

- Myyntireskontra ja saapuva raha
- Lähtevä raha
- Käyttöomaisuus
- Matkalaskut
- Kirjanpito ja tilinpäätös sekä
- Palkanlaskenta

Palvelukeskusvaihtoehtojen tarkastelussa oli prosesseista mukana ostolaskujen käsittely, kirjanpito sekä käyttöomaisuus.

PROJEKTIN TOTEUTUS JA ORGANISAATIO

Projekti toteutettiin maalis-huhtikuussa 2004. Projekti koostui kolmesta vaiheesta:

- Nykytilan validointi ja tarkentaminen
- Toimintamallin suunnittelu ja vaihtoehtojen analysointi sekä
- Johtopäätökset ja suositukset

Projektipäällikköinä toimivat selvitysmies Veli Hytönen Sisäasiainministeriöstä sekä Janne Blomqvist BearingPointista.

Muiden projektiin osallistuneiden henkilöiden luettelo on esitetty liitteessä 2.

3 | NYKYTILA-ANALYYSI

TAUSTAA NYKYTILA-ANALYYSILLE

Tämän selvityksen vertailuluvut on kerätty BearingPointin Valtiokonttorille tekemän taloushallint selvityksen materiaalista. Tietoja on verrattu sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishankkeen tuloksiin.

Valtiokonttorin teettämässä taloushallint selvityksessä kerättiin tilivirastoittain tietoa talousprosessien henkilötöymääristä, kustannuksista ja volyymeistä. Mukana kustannuksissa oli kaikki kustannukset; henkilö-, IT-, ja yleiskustannukset sekä ulkopuolisten palveluiden kustannukset.

Palkanlaskennan osalta tehtiin vertailu sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishankkeessa kerättyjen tietojen perusteella.

Mukana selvityksessä oli seuraavat prosessit:

- Ostolaskut
- Myyntireskontra ja saapuva raha
- Lähtevä raha
- Käyttöomaisuus
- Matkalaskut
- Kirjanpito ja tilinpäätös sekä
- Palkanlaskenta

YHTEENVETO NYKYTILA-ANALYYSIN TULOKSISTA

Selvityksessä todettiin, että yksiköiden välillä on paljon eroavaisuuksia. Tulosten analysointia ja luotettavuutta hankaloitti se, että Heta-selvityksessä ja Valtiokonttorin taloushallint selvityksessä kerätyt tiedot poikkeavat jonkin verran toisistaan.

Selvityksen perusteella eniten työtä sitovat ostolaskujen ja lähtevän rahan käsittely sekä kirjanpito. Näissä prosesseissa on myös eniten säästöpotentiaalia.

Sisäasiainhallinnossa toimintamalli on hajautettu mikä vaikuttaa prosessien tehokkuuteen. Esimerkiksi kirjanpitoa ja maksuliikennettä tehdään sisäasiainhallinnossa yhteensä 18 tilivirastossa. Toimintojen keskittämistä on jo saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa.

Toisaalta myös prosesseissa on vielä kehitettävää. Esimerkiksi järjestelmiä integroimalla, prosesseja virtaviivaistamalla ja manuaalisen työn määrää vähentämällä prosesseja voidaan tehostaa. Yksittäisissä

yksiköissä on käytössä monia hyviä toimintatapoja, joita tulisi hyödyntää myös muualla sisäasiainhallinnossa.

Laskutuksen ja myyntireskontran luvut Valtiokonttorin taloushallintotoselvityksessä eivät sisällä kaikkea yksiköissä tehtävää näihin prosesseihin liittyvää työtä. Täten näihin prosesseihin sisältynee enemmän kehityspotentiaalia kuin lukujen perusteella vaikuttaa.

Tämän tutkimuksen perusteella palvelukeskusmallilla voitaisiin säästää Sisäasiainministeriössä noin 40% nykyisiin kustannuksiin verrattuna. Potentiaali on saavutettavissa jo, jos kaikki virastot toimisivat sisäasiainhallinnon nykytilan tehokkaimpien virastojen tasolla.

NYKYTILAN TEHOKKUUS

Seuraavassa taulukossa on esitetty nykytilan tehokkuus ja kokonaiskustannukset prosesseittain. Tehokkuuslukuna on käytetty tapahtumia per henkilötyövuosi. Kirjanpidon osalta tehokkuuslukuna on kustannukset/toimintamenot. Kokonaiskustannukset on esitetty tuhansina euroina.

Prosessi	Tehokkuus nyt	Kokonais- kustannukset nykytilassa
Ostolaskujen käsittely	2 661	6 301
Laskutus	13 515	631
Matka ja kululaskut	2 421	690
Käyttöomaisuus	7 643	910
Kirjanpito	0,21 %	1 983
Myyntireskontra ja saapuva raha	14 204	740
Lähtevä raha	9 163	2 372
YHTEENSÄ		13 627

4 | PALVELUKESKUSTEN VAIHTOEHDOT, SKENAARIOT JA KRITERIT

PÄÄTÖKSENTEON KRITEERIT

Kriteerin valinta

Kun palvelukeskukselle asetettavia kriteerejä päivitettiin vastaamaan sisäasianhallinnon tilannetta päädyttiin seuraaviin kriteereihin:

- Tehokkuus
- Palvelukeskeisyys
- Tehokkaan tulosohjauksen mahdollistaminen
- Toiminnan jatkuva parantaminen
- Itsenäisyys
- Osaava ja motivoitunut henkilöstö

Skenaarioiden määrittely

Määriteltäessä palvelukeskusskenaarioita sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnolle pyrittiin luomaan mahdollisimman toteuttamiskelpoiset skenaariot nykytilan tehokkuuslukujen ja muun käytettävissä olevan tiedon pohjalta. Erityisesti otettiin huomioon eri yksiköiden esittämät ajatukset tulevista toimintamalleista.

Skenaarioiden valinta

Seuraavat skenaariot valittiin lähemmin tarkasteltaviksi:

- Yksi palvelukeskus koko sisäasiainhallinnossa
- Kullakin lääninhallituksella on oma palvelukeskus (Etelä-, Länsi-, ja Itä-Suomi)
- Toimialojen palvelukeskukset (Poliisi, Rajavartiolaitos, muut)
- Prosessikohtaiset palvelukeskukset (ostolaskujen käsittely, käyttöomaisuus ja kirjanpito)

Potentiaaliset palvelukeskuksen toimintamallit

Vaihtoehto	Kuvaus	Edut	Heikkoudet
Sisäasiainhallinnon yhteinen palvelukeskus	Yksi palvelukeskus perustetaan palvelemaan kaikkia Sisäasiainhallinnon virastoja Suomessa.	Mittakaavaetujen hyödyntäminen Itsenäisyys Toimiva varamiesjärjestely ja resurssien joustava allokointi Henkilöstön uramahdollisuudet ja työnkierto Yhtenäiset toimintatavat ja järjestelmät Kokonaisuuden kehittäminen	Implementoinnin monimutkaisuus Muutoshallinnan tarve
Lääninhallitusten omat palvelukeskukset	Erilliset palvelukeskukset jokaisella lääninhallituksella.	Kukin palvelukeskus palvelee omaa aluettaan. Hyödyntää nykyisiä organisaatioita	Mittakaavaetuja ei pystytä täysin hyödyntämään. Vaikea ylläpitää standardoituja prosesseja. Osa lääninhallitusta, ei täyttä itsenäisyyttä.

Malli	Kuvaus	Edut	Heikkoudet
Toimialojen palvelukeskukset	Erilliset palvelukeskukset perustetaan eri toimialoille.	Kukin palvelukeskus palvelee omaa toimialaa. Vahva toimialan osaaminen.	Mittakaavaetuja ei pystytä täysin hyödyntämään. Muutama pieni toimiala, jolloin skaalaetuja ei voida hyödyntää. Vaikea ylläpitää standartoituja prosesseja. Osa toimialaa, ei täyttä itsenäisyyttä.
Prosessikohtaiset palvelukeskukset	Palvelukeskukset prosesseittain. Vastuu palveluiden tuottamisesta erikoistuneilla organisaatioilla, joita johdetaan koordinoiden.	Käyttöönotto vaivattomampaa nykyisen henkilökunnan kannalta.	Osaamiskeskusten koordinointi lisää monimutkaisuutta ja vähentää kustannussäästöjä. Henkilöstön uramahdollisuudet ja työnkierto rajoitetumpia.

Lääninhallitusten arviot mahdollisuuksistaan toimia palveluntarjoajina

Taustaa

Seuraavilla sivuilla on esitetty lääninhallitusten omat arvio siitä, miten he sopisivat palveluntarjoajiksi aiemmin mainituilla kriteereillä mitattuna.

- Kuinka hyvin lääninhallitus täyttäisi palvelukeskuksen kriteerit taloushallinnon prosessien palveluntarjoajana nykytilassa.
- Kuinka hyvin lääninhallitus pystyy vastaamaan näihin kriteereihin kolmen vuoden sisällä.

Lisäksi pyydettiin lääninhallitusten näkemys siitä, mikä olisi paras tapa organisoida sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinto.

Kriteeri 1: Tehokkuus

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Kokemukset suurläänissä toimimisesta ja monitahoisessa kentässä toimimisesta, kaksikielinen palvelu, joustavuus, valmius suuriin tapahtumamääriin, rekrytoinnin helppous
- ESLH: Henkilöstön osaaminen ja motivaatio, henkilöstön saatavuus, prosesseja yksinkertaistettu, Hämeenlinnassa hyvä ikärakenne
- ISLH: Keskeinen sijainti, hyvät yhteydet, kokemus verkko-organisaatiossa työskentelystä, jo suoritettu keskittäminen, organisaatio alhainen eikä byrokratiaa, järjestelmät on jo virtaviivaistettu, asiantuntemus erikoistumalla lisää tehokkuutta

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSHL: Toiminta kehittynyt jatkuvan kehittämisen seurauksena

ESLH: Sähköisten järjestelmien käyttö ollut jo pitkään rutiinia, eläköitymisen myötä keskitetympään toimintaan, henkilöstön osaaminen ja saatavuus

ISLH: Rutiinit hallinnassa, kokemus palveluorganisaatiosta, toimivat ja edulliset toimitilat, mittarit ja mittaustavat yhtenäiset

Yksikön heikkoudet nyt:

- LSHL: Toiminnan kehittäminen ja yhdenmukaistaminen kesken
- ESLH: Taloushallinnon toiminnot fyysisesti yhä hajallaan, prosessit käymättä läpi, ohjausproblematiikkaa ja eläköityminen
- ISLH: Kaikilta osin järjestelmät ei tarpeeksi laajassa käytössä, epävarmuus tulevaisuudesta, henkilöstön rekrytointi

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Tietojärjestelmien yhtenäisyys, houkuttelevuus työnantajana
- ESLH: Alueellistaminen ja palvelukeskuksen rakentaminen on pahasti kesken.
- ISLH: Tehokkuus ja tuottavuus- kostautuuko työn motivaatiossa ja -ilossa?

Kriteeri 2: Palvelukeskeisyys

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Verkosto olemassa, osaaminen, suuren organisaation mahdollisuudet, toimivat asiakassuhteet, hyvä palvelu
- ESLH: Suurläänin perustamisen kokemuksista on opittu, pitkät perinteet eri asiakasryhmien palvelemisesta, palvelukyky
- ISLH: Kokemus keskittämisestä, henkilöstö koulutettu, asiakaslähtöisyys ja palvelualttius, kokemusta palvelujen tuottamisesta asiakkaille

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Palvelukeskeisyys, osaava ja motivoitunut henkilöstö, selkeät toimintamallit ja organisaatio
- ESLH: Asiakastyytyväisyysmittaus on kehittynyt ja palvelukyky vastaa asiakastarpeita
- ISLH: Kokemus työskennellä palveluorganisaatiossa, asiakas- ja vuorovaikutustaidot, palvelutasosta on sovittu

Yksikön heikkoudet nyt:

- LSLH: Hajautumisesta aiheutuvat kustannukset sekä sijaisuuksien järjestäminen, yhtenmukaistamisen ongelmat
- ESLH: Tutkimaton alue (yksi asiakastyytyväisyysmittaus tehty ainoastaan lääninhallituksen osalta), kontrolliorientoituneisuutta tarvitaan osin toimintakulttuurin vuoksi, mikä heikentää palvelukeskeyttä.
- ISLH: UPJ:n mukanaan tuoma eriarvoisuus tukipalvelu- ja substanssitehtävissä, substanssin määräämä asema, uutta virtaa tarvitaan

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Muutoshallinnan puitteet

- ESLH: Toimintakulttuurin hidas muutos - palvelukeskus edistää toimintakulttuurin nopeampaa muutosta.
- ISLH: Työn yksitoikkoisuus

Kriteeri 3: Tehokkaan tulohajauksen mahdollistaminen

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Keskeinen asema, ymmärrys asiakkaiden tarpeista, asiakkaiden ja organisaatioiden hyvä tuntemus, kokemus ohjaamisesta, useat näkökulmat, kokemus
- ESLH: Vakiintuneet taloussuunnitteluprosessit olemassa
- ISLH: Totuttu suoraan tulohajaukseen Sisäasiainministeriöstä, matala ja itsenäinen organisaatio, avoin asenne ja vuorovaikutteinen keskusteluilmapiiri

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Tehostunut osaaminen ja tietojärjestelmien hyödyntäminen
- ESLH: Controller -toiminnot vahvistuisivat palvelukeskusmallissa
- ISLH: Organisaation itsenäisyys tunnustettu, työjärjestyksessä mahdollistettu itsenäinen päätösvalta, hallinnonala sopeutunut tilanteeseen. Tulohajaus on osa muuta tulohajausta, mutta yksistään suoraan palvelukeskukseen

Yksikön heikkoudet nyt:

- LSLH: Ei selkeää ohjausta keskushallinnon eri sektoreilla
- ESLH: Controller-funktio niukasti resursoitu, tilivirasto-organisaatio ei tue tulohajausta ja vaikeuttaa raportointia. Lääninhallituksen seurantarjestelmässä ja mittaristossa kehittämistä, on myös Sisäasiainministeriön asia.
- ISLH: Tukipalveluissa ei varsinaista tulohajausta, mittarit puutteellisia, palvelukeskuksen ”tukipalvelut” ja resurssisuunnittelu, palvelukeskus pyörittää itse itseään

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Epävarmuustekijänä rajapintojen selkiytymätön tilanne
- ISLH: Tulohajauskulttuuri vakiintunut, missä heikkous?

Kriteeri 4: Toiminnan jatkuva parantaminen

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Jatkuva oppiminen ja kehitys, laatuhankeet, yhdenmukaistaminen, ohjausmetodien kehitys asiakkaan tarpeisiin
- ESLH: Monella on aitoa kehittämishalua ja sitoutumista, nuoremmilla vahvat atk-aidot. Valtionhallinnon osaamista pystytään siirtämään uusille työntekijöille.
- ISLH: Ei muutosvastarintaa uudelleenorganisointiin, järjestelmien uudistamisvalmius, prosessikuvaukset tehty, asiakaspalautteen käyttö, järjestelmien hyväksikäyttö

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Järjestelmien hyödyntäminen ja integrointi, osaava henkilöstö, yhteistyö
- ESLH: Vahvuuksia vahvistetaan. Rekrytoinnissa kiinnitetty huomiota, että ryhmiin saadaan lisää kehittäjiä
- ISLH: Laadun parantaminen jatkuvaa, koulutus uuteen toimintaan

Yksikön heikkoudet nyt:

- LSLH: Yhdenmukaistaminen kesken, resurssipula
- ESLH: Osa haavoittuvaa toimintaa, koska osaajat ovat olleet eri paikkakunnilla ja kokonaisuosaaminen on nykyään vain toimipaikassa. Kehittämislähtöisyys on kehittämisalue.
- ISLH: Usko uuteen, resurssien ja yhteisen ymmärryksen puute uusissa tilanteissa, resurssitarve kehitykseen, kiire

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Uhkana puutteet järjestelmien toimivuudessa ja palvelevuudessa
- ESLH: Kamreeri/taloussihteeritehtävissä olevat kehittäjät eläköityvät. Palvelukeskuksella on kiire.
- ISLH: katso edelliset

Kriteeri 5: Itsenäisyys

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Tilivirastoasema, valmius itsenäisempään toimintaan
- ESLH: Yksikön koko ja sen myötä painoarvo on verrattain suuri tilivirastossa. Totuttu käsittelemään suuria määriä. Ammattitaito on korkeatasoista.
- ISLH: Talous- ja henkilöstöyksikkö on itsenäinen, joustava henkilöstö, substanssi ei ”häiritse” talous- ja henkilöstöhallintoa eikä päinvastoin, vahva asiantuntemus korostaa itsenäisyyttä

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Päätöksenteon nopeus, mahdollisuus palvelukeskuksen kehittämiseen
- ISLH: Tukipalveluja tuottava palvelukeskus on muotoutunut itsenäiseksi osaksi organisaatiota, oma työjärjestys ja työnjaot

Yksikön heikkoudet nyt:

- ESLH: Lääninhallituksen yhtenäinen näkemys tukipalveluiden mallista puuttuu vielä. Tukipalvelujen keskittäminen ei ole ollut selkeä yhteinen tavoite hallinnossa.
- ISLH: Ulkopuolisten tahojen luottamus itsenäiseen asemaan, osapuolten vakuuttaminen uudesta tilanteesta

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- ISLH: Ei pitäisi olla mitään

Kriteeri 6: Osaava ja motivoitunut henkilöstö

Yksikön vahvuudet nyt:

- LSLH: Osaava ja motivoitunut henkilöstö, muutoksiin tottunut henkilöstö, osaamisen johtamiseen panostetaan, hyvät rekrytointimahdollisuudet, koulutusmahdollisuudet, hyvä ilmapiiri
- ESLH: Moniosaajuus, henkilöstö motivoitunut, pääsääntöisesti hyvä ikärakenne, osaaminen siirtyy, henkilöstön hyvä saatavuus
- ISLH: Osaava, kokenut ja motivoitunut henkilöstö, selvä työnjako ja pelisäännöt, alueen oppilaitosverkosto tuottaa pätevää työvoimaa, lääninhallituksella hyvä imago työnantajana

Yksikön vahvuudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Henkilöstön osaaminen laajentunut ja syventynyt
- ESLH: Osaamista lisätty, henkilöstön hyvä saatavuus, AMK- ja yliopisto-opetusta lähellä
- ISLH: Jatkuvan oppiminen ja kehittäminen, erikoistuminen, pätevää työvoimaa saatavana riittävästi, henkilöstösuunnittelu, uramahdollisuudet parantuneet

Yksikön heikkoudet nyt:

- LSLH: Osa henkilöstöstä on tehnyt pitkään samoja tehtäviä
- ESLH: Suuremmassa yksikössä pystyttäisiin paremmin turvaamaan erityisosaaminen, yksittäiset prosessit voi olla haavoittuvia aliresursoinnin takia.

- ISLH: Tottuminen mittakaavaan, henkilöstön ikääntyminen ja ”kaavoihin kangistuminen”, henkilöstön rekrytointi

Yksikön heikkoudet 3:n vuoden päästä:

- LSLH: Uhkana päätösten viivästymisen vaikutukset henkilöstön sitoutumiseen, muiden hallinnonalojen vastaavien ratkaisujen vaikutukset
- ISLH: Ei voi olla heikkouksia, UPJ:n toimittava

Lääninhallitusten näkemys parhaasta organisoitumismallista

LSLH

- Parhaana vaihtoehtona pidetään erikoistunutta, itsenäistä palvelukeskusta, joka hallinnollisesti kuuluisi lääninhallitukseen.
- Tulevaisuudessa olisi mahdollista laajentaa toimintaa muiden hallinnonalojen tukipalveluiden tehtävien hoitamiseen.

ESLH

- Yksi tilivirasto ja yksi palvelukeskus. Mikäli Valtiovarainministeriö ei hyväksy yhden tiliviraston mallia, niin X kappaletta tilivirastoja ja yksi palvelukeskus. Jos tilivirastoja on pitkällä tähtäimellä monta, poliisihallinnosta olisi järkevää muodostaa yksi tilivirasto.
- Palvelukeskus toimii suoraan Sisäasiainministeriön alaisuudessa.

ISLH:

- Alkuvaiheessa nykyisen lääninhallitusorganisaation yhteydessä itsenäisesti toimiva palvelukeskus. Henkilöstö olisi lääninhallituksen henkilöstöä muodollisesti.
- Palvelukeskuksella olisi oma johto, tulosuunnittelu ja budjetti.
- Muodollinen kuuluminen lääninhallitusorganisaatioon ei estä tulosohjaussuhdetta suoraan Sisäasiainministeriöön. Palvelukeskuksen ”päällikkö” voisi kuulua lääninhallituksen johtoon. (Jokaisen on hyvä kuulua johonkin.) Tämä kylkiäisorganisointi siksi, että toiminta ei käynnisty 100 prosenttisesti jostakin määrätystä ajankohdasta. Myös henkilöstö saisi ”pehmeän laskun” uuteen kulttuuriin. Tarkoitushan lienee kasvattaa palvelukeskusta lopputulemaansa luonnollisen poistuman kautta.
- Toiminnan laajetessa ja saatuaan tavoitellun muodon palvelukeskus olisi mahdollista irrottaa emo-organisaatiosta. Tukipalvelut sopivat mainiosti hoidettaviksi verkko-organisaatiossa esimerkiksi parilla paikkakunnalla, jolloin toimitilajärjestelyt eivät ainakaan alkuvaiheessa muodostu suureksi ongelmaksi. Myös järjestelmistä saatava hyöty on maksimoitava.

- Harkittava, olisiko mahdollista tehokkuus ja toiminnan laatu huomioon ottaen hyvä aloittaa keskittäminen vaiheittain esim. toimialoittain tai tehtäväaloittain (laskut, palkat jne.) tai maantieteellisellä jaotuksella. Uskottavuuden kannalta tehokkuus, laadukkaat palvelut, toiminnan käynnistyminen tehokkaasti ja palveluhenkisesti on turvattava alusta lähtien. Vaiheittaista siirtymistä itsenäiseen palvelukeskukseen puoltaisi myös henkilöstön joustava rekrytointi ja kouluttaminen sekä organisaation rakentaminen tarkoituksenmukaiseksi.
- Mikäli ei ole esteitä rahoituksen suhteen, niin myös valmiita harkitsemaan vaihtoehtoa aloittamisesta kertaryminällä, mutta silloin ei voida puhua tehokkuudesta, palvelukeskeisyydestä eikä myöskään vähään aikaan osaavasta ja motivoituneesta henkilöstöstä. Tässä vaihtoehdossa tulee kysymykseen ainoastaan toiminnan jatkuva parantaminen.

BearingPointin näkemys tavoitetilasta

Skenaarioiden arviointi valittujen kriteerien avulla

Skenaarioiden arvioinnin tavoitteena oli varmistaa, että valitut skenaariot täyttävät määritellyt kriteerit ja mahdollisimman hyvin ovat muidenkin tavoitteiden mukaisia.

BearingPointin näkemys eri tavoitetilojen arvioinnista kriteerejä vastaan

Tavoitetila	Tehokkuus	Palvelu- keskeisyys	Tehokkaan tulosohjauksen mahdollista- minen	Toiminnan jatkuva parantaminen	Itsenäisyys	Osaava ja motivoitunut henkilöstö	Yhteensä
Toimialakohtaiset palvelukeskukset	1	1	2	1	1	1	1,2
Lääninhallitukset tarjoavat palveluita maantieteellisesti	1	0	1	1	0	1	0,7
Yksi palvelukeskus, joka raportoi suoraan SM:lle	2	2	2	2	2	2	2,0
Prosessikohtaisesti erikoistuneita palvelukeskuksia	1	2	1	2	2	1	1,5

Skenaariot arvioitiin aiemmin määriteltyjen kriteerien avulla.

Jokaiselle kriteerille annettiin pisteitä seuraavasti:

- 0: Skenaario ei täytä kriteeriä
- 1: Skenaario täyttää kriteerin osittain
- 2: Skenaario on täysin kriteerin mukainen

Kriteeri 1: Tehokkuus

Eniten tehokkuuteen vaikuttava tekijä on konsolidoinnin aste. Suurin konsolidoinnin aste saavutetaan yhden palvelukeskuksen mallissa. Muut vaihtoehdot täyttävät kriteerin vain osittain sillä ovat nykytilaa selvästi konsolidoidumpia mutta toimipisteiden lukumäärä ylittäisi yhden palvelukeskuksen mallin.

Kriteeri 2: Palvelukeskeisyys

Palvelukeskeisyydellä tarkoitetaan organisaation edellytyksiä keskittyä asiakaspalveluun. Palvelukeskeisyys ei ole kovin korkealla nykyisessä organisaatiossa. Muuttamalla organisaatiota prosessorientoituneeksi ja itsenäiseksi sekä luomalla palvelusopimusten avulla oikeanlainen yhteistyö saavutetaan paras palvelukeskeisyys.

Kriteeri 3: Tehokkaan tulosohtjauksen mahdollistaminen

Tehokas tulosohtjaus mahdollistetaan luomalla mahdollisuudet virastoille saavuttaa toimiva controller funktio. Tämä voi tapahtua kahta kautta, vapauttamalla resursseja näihin tehtäviin ja tukemalla näiden tehtävien suorittamista. Mitä vähemmän virastojen tarvitsee olla tekemisissä palvelukeskukseen siirrettävien prosessien kanssa, sitä paremmin se mahdollistaa resurssien vapauttamisen. Tulosohtjaustehtävien tukeminen koostuu sekä toimialojen tuntemukseen että taloushallinnon tehokkaaseen asiantuntemuksen ylläpitoon.

Kriteeri 4: Toiminnan jatkuva parantaminen

Toiminnan jatkuvaa parantamista tukee konsolidoituminen (enemmän resursseja kehittämiseen), prosessorientoituneisuus ja mahdollisuudet keskittyä omaan ydinosaamiseen (taloushallinnon prosessit).

Kriteeri 5: Itsenäisyys

Itsenäisyys toteutuu parhaiten malleissa, joissa palvelukeskuksen suhde kaikkiin asiakkaisiin on tasavertainen ja palvelukeskus kuuluu organisatorisesti suoraan sisäasiainministeriöön.

Kriteeri 6: Osaava ja motivoitunut henkilöstö

Henkilöstön osaaminen ja sen kehittyminen toteutuu parhaiten yksiköissä, jotka mahdollistavat tehokkaan koulutuksen, osaavat kollegat, hyvät työnkiertomahdollisuudet ja ilmapiiirin, jossa työntekijät tuntevat itsensä arvostetuiksi.

Skenaarioiden vertailu

Seuraavassa taulukossa on esitetty valittujen skenaarioiden arvioidut toimintakustannukset vuositasona.

	Toimintakustannukset vuodessa			
	Yksi palvelukeskus	Prosessikohtaiset palvelukeskukset	Toimialakohtaiset palvelukeskukset	Lääninhallitusten palvelukeskukset
Henkilöstö	3 411 626	3 492 876	3 866 626	4 094 126
IT kustannukset	1 310 000	1 310 000	1 310 000	1 310 000
Yleiskustannukset	505 742	517 786	573 191	606 916
Yhteensä	5 227 368	5 320 662	5 749 817	6 011 042
Säästö nykytilaan verrattuna	43 %	42 %	37 %	35 %

Skenaarioiden vertailussa käytetyt oletukset

Palvelukeskuksessa tehdään kolme prosessia: ostolaskujen käsittely, kirjanpito ja käyttöomaisuus.

Sisäasiainhallinnon kokonaiskustannuksissa on mukana liitteessä 1 mainitut virastot, jotka osallistuivat Valtiokonttorin taloushallintotoselvitykseen.

Palvelukeskuksen työmäärä on laskettu olettaen, että toimitaan sisäasiainhallinnon kolmanneksi tehokkaimman viraston tehokkuudella. Täten on pyritty asettamaan realistinen tavoite ja poistamaan nykytilan lukujen mahdollisten epätarkkuuksien vaikutus.

Palvelukeskukseen siirtymättömän työmäärän on oletettu olevan 20 % nykytilan työmäärästä koko sisäasiainhallinnossa. Tämän työmäärän ei ole oletettu tehostuvan.

Palvelukeskuksen työmääräksi on oletettu 80 % sisäasiainhallinnon kokonaistarpeesta tavoitetilassa.

Ostolaskujen osalta on oletettu, että sisäasiainhallinto toimii Rajavartiolaitoksen tehokkuudella (yksi henkilötyö-vuosi käsittelee palvelukeskuksessa 10 000 ostolaskua vuodessa). Tällöin koko sisäasiainhallinnossa tarvittaisiin 35 henkilötyövuotta ostolaskujen käsittelyyn. Ostolaskujen käsittelyn osalta on oletettu, että palvelukeskuksessa on edellä mainittu määrä henkilötyövuosia ja lisäksi yksiköissä tehdään 20% nykytilan kokonaistyöstä.

On oletettu, että IT-kustannukset pysyvät nykyisellä tasolla.

Yleiskustannusten suhde henkilökustannuksiin on oletettu olevan tavoitetilassa sama kuin nykytilassa.

5 | JOHTOPÄÄTÖKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinto nykytila vastaa melko hyvin valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilaa yleensä. Toiminnassa on huomattavasti tehostamispotentiaalia. Tämän potentiaalin voi havaita vertailtaessa tehokkuuslukuja eri sisäasiainhallinnon virastojen välillä tai vertailtaessa ulkopuolisiin tehokkuuslukuihin. Myös Heta-raportti on päätynyt samaan lopputulokseen.

Organisoimalla tässä tutkimuksessa tutkitut prosessit palvelukeskusmalliin voitaisiin saavuttaa kustannussäästöt samanaikaisesti kun vastattaisiin myös muihin asetettuihin tavoitteisiin (alueellistaminen ja tehokas tulosohjaus). Palvelukeskusmallista on hyviä kokemuksia sekä valtionhallinnosta että muista organisaatioista.

BearingPointin näkemyksen mukaan yhden palvelukeskuksen malli sisäasiainhallinnossa olisi suositeltavin vaihtoehto. Tällöin palvelukeskus voisi toimia itsenäisenä yksikkönä ja skaalaetuja voitaisiin hyödyntää parhaiten. Toimintatavat olisivat myös mahdollisimman yhtenäiset.

Itsenäisyys mahdollistaa palvelukeskuksen keskittymisen omien toimintojensa tehokkaaseen tuottamiseen ja kehittämiseen. Mikäli itsenäisyyttä ei saavuteta, palvelukeskuksen asiakkaiden on mahdotonta luottaa kustannusten jaon oikeudenmukaisuuteen ja palvelukeskusmallin tavoitteiden toteutumiseen.

Valtiokonttorin Kieku-hankkeen tavoitteiden mukaisesti valtiohallinnon talous- ja henkilöstöhallinto tulisi organisoida rajoitettuun määrään palvelukeskuksia. Alustavien hahmotelmien mukaisesti näitä palvelukeskuksia tulisi valtionhallinnossa olla 5-6. Tästä seuraa, että sisäasiainhallintoon ei voi perustaa useampaa palvelukeskusta.

Kiekuhankkeen korkean tason kustannussäästötavoite on 40 % nykytilaan verrattuna. Tämän säästötavoitteen saavuttaminen tai ylittäminen hyödyntämättä täysimuotoisesti skaalaetuja on vaikeaa ellei mahdotonta.

Usea lääninhallitus on ilmaissut halukkuutensa tarjota palveluita muille sisäasiainhallinnon yksiköille. Lääninhallitusten mahdollisuudet toimia asetettujen tavoitteiden mukaisina itsenäisinä palvelukeskuksina ovat rajoitetut. Lääninhallitusten sijaintipaikkakuntien edullisuutta sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen sijaintipaikkakuntana tulee kuitenkin tutkia edelleen.

BearingPoint suosittelee sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon organisoimista yhteen palvelukeskukseen. Realistinen tavoite olisi aloittaa tähän tähtäävät projekti syksyllä 2004 ja siirtyä palvelukeskusmalliin vuoden 2006 alkuun mennessä. Tällaisen projektin työmääriä on alustavasti arvioitu liitteessä 3. Tämä aikataulu olisi myös yhtenäinen Kieku-hankkeen kanssa.

Nykyisen toimintamallin ja palvelukeskusmallin välinen siirtymävaihe on suunniteltava tarkasti, etenkin henkilöstön näkökulmasta. Tässä suunnittelussa tulee huomioida ainakin henkilöstön nykyinen osaaminen, sijaintipaikat, ikärakenne ja asetetut henkilöstöpoliittiset tavoitteet.

Palvelukeskusprojektin vaiheet

BearingPointin lähestymistapa palvelukeskushankkeisiin kattaa neljä eri vaihetta – esitutkimus, suunnittelu, toteutus ja optimointi. Tämä toimeksianto koski vaihetta 1, jonka aikana selvitettiin ratkaisuvaihtoehdot sisäasiainhallinnon palvelukeskusmallille ottaen huomioon sekä toiminnalliset että taloudelliset näkökulmat.

