

19.08.2016

Valtiovarainministeriö
Juha Halonen
Niko Ijäs

STM:n vastaus Valtiovarainministeriön 6.7.2016 toimittamaan lausuntopyyntöön (VM/1275/03.01.00/2016)

STM:N HALLINNONALAN LAUSUNTO; VALTION TALOUSARVIOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

Valtion talousarviosta annetun lain muuttamisella toimeenpannaan hallitusohjelman toimenpide kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtämisestä kokonaisuudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi. Esityksessä ehdotetaan, että Valtiokonttori määräisi ne valtion virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan hoitamista sekä tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti. Keskitettyjen tehtävien hoitamisesta vastaisi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet).

Pidämme erittäin hyvänä, että laissa todetaan palvelukeskuksen jatkossa vastaavan sen vastuulle määräytyistä tehtävistä korvausvelvoitteineen. Palvelukeskuksen tehtäviä ei kuitenkaan rajata tässä lakiesityksessä vaan rajausta jätetään Valtiokonttorin tehtäväksi. Jos lakiesitys toteutuu tällaisena, jättää se tulkinvaraa palvelukeskukseen siirtyviin tehtäviin. Lain nojalla annettavasta Valtiokonttorin määräyksestä keskitettävistä tehtävistä pitää mielestämme järjestää erillinen lausuntokierros syksyllä 2016.

Valtiokonttorin määräyksessä todennäköisesti palvelukeskukseen siirtyvät tehtävät eivät juuri tuo muutoksia nykyiseen virastojen ja Palkeiden väliseen työnjakoon. Siksi siirron henkilöstövaikutukset jäävät todella pieniksi. Esityksessä on sanottu, että palvelujen tuottaminen palvelukeskuksessa on ollut keskimäärin 20 % tehokkaampaa kuin virastoissa, joten tehtävien siirrolla palvelukeskukseen arvioidaan saavutettavan n. 0,6 milj. euron säästö. Lukujen sisältöä ei esitys avaa. Virastoissa on viime vuosina tehty paljon toimintaa tehostavia ja automaatiota lisääviä ratkaisuja, jotka ovat tehostaneet taloustehtävien hoitamista sekä virastoissa että Palkeiden päässä.

Keskitettäessä tehtävien hoitamista Palkeiden vastuulle on tärkeää huomioida virastokohtaiset erityispiirteet. Hyvä asia on, että määräytyvästä vastuunjaosta voidaan, tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen vaatiessa, poiketa Valtiokonttorin luvalla. Esityksen mukaan Valtiokonttorin päätös poikkeuslupa-asiassa on lopullinen. Kuitenkin lainkohtaa tulisi muuttaa siten, että Valtiokonttorin olisi ennen päätöstä kuultava aina, eikä vain tarvittaessa, Valtiovarainministeriötä ja kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä.

Edelleen muistutamme siitä, että prosessien kokonaistehokkuus pitäisi olla tavoitteena kaikessa toiminnan muuttamisessa, jotta tuottavuus paranee. Viras-



toissa on paras tietämys omiin tehostamismahdollisuuksiin sekä automaation lisäämisen mahdollisuuksiin. Keskittämisen myötä päällekkäinen työ ei saa lisääntyä. Substanssitoiminnan tietämys ei voi siirtyä Palkeisiin ja ongelmatilanteissa virasto on edelleen keskeisessä roolissa. STM:n hallinnonalalla toiminta on hyvin monimuotoista runsaine momentteineen, valtionapuineen ja ulkoisen rahoituksen merkittävyyden takia, jolloin taloushallinnon tehtävien hoitaminen edellyttää hyvin usein substanssietämystä.

Talousarviosta annetun lain muuttamisella ja tehtävien siirtämisellä palvelukeskukseen tavoitellaan edellytyksiä järjestää valtion taloushallinto mahdollisimman tuottavasti. Taloushallinnon toimintatapojen yhdenmukaisuus on kuitenkin jo nyt hyvällä tasolla eikä Valtiovarainministeriön esityksessä tuoda esiin konkreettisia tehokkuutta ja tuottavuutta parantavia asioita. Vaarana on, että keskittämisen vaikutukset voivat olla päinvastaisia kuin tavoitellaan. Eri-tyinen huoli on palvelukeskusmaksuista, jotka jo nyt ovat korkeat ja niiden koaminen edelleen henkilösiirtojen vuoksi aiheuttaa kovaa painetta virastoihin määrärahojen vähentyessä. Jatkossakin virastoille tulee turvata riittävät resurssit virastojen vastuulle jääviin taloushallinnon tehtäviin sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun. Lisäksi korostamme, että Valtiokonttorin ja Palkeiden selkeä ohjaus ja tuki on ehdoton edellytys tuottavuuden parantumiselle ja tehokkaalle hallinnolle valtiohallinnossa.

Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Raimo Ikonen

LIITTEET

Hallinnonalan lausunnot

TIEDOKSI

Hallinnonalan laitokset





Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

19.8.2016

suvi.prokkola@stm.fi
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntönne s-postitse 17.8.2016 Prokkola, STM/2611/2016
VM128:00/2015, VM/1275/03.01.00/2016

**VALTIONEUVOSTON LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
KOSKIEEN VALTION TALOUSARVIOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISTA**

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) mukaan Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Lain mukaan laitoksen tulee myös harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, joka tukee sen tarkoituksen toteuttamista.

Työterveyslaitoksen asema ja toiminta itsenäisenä julkisoikeudellisena yhteisönä poikkeaa merkittävästi lausuntopyynnössä mainituista virastoista ja laitoksista. Työterveyslaitoksessa on muun muassa runsaasti liiketoimintaa, johon liittyvän taloushallinnon hoitaminen edellyttää erityistä osaamista. Näiden osalta myös maksuliikenteeseen liittyvät tehtävät on integroitu kiinteäksi osaksi palvelukohtaisia toimitusprosesseja ja asiakaspalvelua. Myös tutkimustoiminnassa Työterveyslaitoksella on alueita, joihin keskittäminen Palkeisiin ei tuo tuottavuutta ja laatua parantavaa vaikutusta, koska tutkimusprojektien talouden ja raportoinnin hoitaminen vaatii erilaisten rahoittajien käytäntöjen ja rahoitusehtojen monipuolista tuntemusta.

Työterveyslaitos esittää huolensa siitä, että keskittämällä taloushallinnon tehtäviä Palkeisiin Työterveyslaitoksen kustannustaso nousee. Työterveyslaitoksessa on viime vuosina supistettu voimakkaasti talous- ja tukitehtäviä. Samalla on panostettu tukiprosessien sähköistämisen ja räätälöintiin asiakasprosessien mukaisesti. Nämä päätökset ovat jo johtaneet merkittävään toiminnan tehostumiseen. Koska taloushallintoa hoitava henkilöstö hoitaa myös asiakaspalveluun liittyviä muita tehtäviä, ei taloushallinnon tehtäviä voida luontevasti erottaa muusta. Lisäksi on selvää, että Työterveyslaitos-spesifien tietojärjestelmien integroinnista Palkeisiin aiheutuu merkittäviä uusia rajapintakustannuksia.

Edellä mainituilla perusteilla Työterveyslaitos ei kannata esitettyä.

Antti Koivula
pääjohtaja

Piritta Jalonen
taloussuunnittelija

10.8.2016

12/0000/2016
Julkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntö STM/2611/2016**STUKin lausunto koskien valtion talousarvioista annetun lain muuttamista**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien valtion talousarvioista annetun lain (439/1988) muuttamista. Hallituksen esityksen valmistelusta vastaa valtionvarainministeriö. Esityksessä ehdotetaan kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) lakisääteiseksi tehtäväksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtiokonttori määräisi muun muassa valtion virastojen maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan hoitamiseen sekä tilinpäätöksen laatimiseen liittyvistä tehtävistä, jotka hoidetaan keskitetysti.

Pyydettyä lausuntonaan STUK toteaa seuraavan:

STUK toteaa, ettei esityksellä ole merkittäviä vaikutuksia STUKin henkilöstön asemaan, koska suurin osa viraston kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöstehtävistä on jo aiemmin siirretty palvelukeskukselle. Tällä hetkellä STUKin hallinto-osaston talousyksikössä työskentelee kuusi henkilöä, jotka kukin toimivat pienehköllä osatyöpanoksella maksuliikkeen, kirjanpidon tai tilinpäätöksen laatimista koskevien tehtävien parissa. Talousyksikössä tehdään lähinnä eräitä tilinpäätökseen liittyviä liitteitä, hoidetaan osto- ja myyntilaskutusta sekä laaditaan muistiotositteita. STUKin hallinto-osaston henkilöstöyksikössä työskentelee tätä lausuntoa laadittaessa seitsemän henkilöä, joista yksi työskentelee palvelussuhteen hallintaan liittyvien tehtävien parissa täysipäiväisesti. Lisäksi yksi henkilö käyttää edellä mainittujen tehtävien hoitoon puolet työajastaan. Varsinaisia palkanlaskentatehtäviä ei STUKissa enää tehdä.

STUK kiinnittää huomiota esityksen lainsäädäntötekniseen toteutustapaan. STUK esittää, että sääntelyä selkeytetään hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

12 a §

Taloushallinto-organisaation kokonaisrakenteesta, kirjanpitoyksiköistä ja palvelukeskuksesta sekä niiden tehtävistä olisi STUKin käsityksen mukaan syytä säätää esitettyä selkeämmin omissa säännöksissään tai 12 a §:n momenteissa. STUK esittää, että lakiin sisällytettäisiin palvelukeskusta koskeva erillinen perussäännös tai momentti, joka sisältää riittävän asetuksenantovaltuuden olemassa olevalle palvelukeskusasetukselle (229/2010), mikäli valtuuttavaa säännöstä ei muualla lainsäädännössä jo ole.

12 b §

STUK toteaa, että säännös on asiasisällöltään varsin laaja, minkä vuoksi sen jakamista useampiin erillisiin säännöksiin pitäisi harkita. Kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen tehtäviä ja vastuita koskeva sääntely kaipaa selkeyttämistä ja sääntelyn pilkkomista omiin erillisiin säännöksiin tai momentteihin. Lisäksi 12 b §:ään sisältyväksi ehdotetun

10.8.2016

12/0000/2016
Julkinen

määräyksenantovaltuutuksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä lakitekniiseen muotoiluun pitäisi kiinnittää lakimuutoksen jatkovalmistelussa huomiota.

Lopuksi STUKin toteaa, että kirjanpitoyksiköiden ja palvelukeskuksen täsmällinen tehtävien ja vastuiden määräytyminen jää esityksessä pitkälti toteutettavaksi vasta Valtio-
konttorin määräysten tasolla. Tämän vuoksi STUK pitää tarpeellisena, että määräys-
luonnoksien osalta suoritetaan erillinen lausuntokierros.

Pääjohtajan sijainen,
johtaja


Tarja K. Ikäheimonen

Lakimies


Minna Välimäki

09.08.2016

Dnro Fimea
003768/00.04.05/2016Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

STM:n lausuntopyyntö valtiovarainministeriön lausuntopyynnöstä valtion talousarviosta annetun lain muuttamiseksi, STM/2611/2016

Fimean lausunto STM:n tekemään lausuntopyyntöön

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 7.7.2016 Fimealta lausuntoa 11.8.2016 mennessä valtiovarainministeriön lausuntopyynnöstä, jossa talousarviolain muutoksella kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävät siirretään kokonaisuudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (myöh. Palkeet) lakisääteiseksi tehtäväksi. Fimean on aiemmin ilmaissut asiaan kantansa ja huomionsa 6.11.2015 (dnro 005 185/00.02.01/2015) ja 6.4.2016 (dnro 001849/00.04.05/2016) tekemillään lausunnoilla.

Fimea korostaa nyt tehtävässä lausunnossa viraston substanssitoiminnan merkitystä, jota Palkeet on vaikea korvata. Vaikka talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät on Palkeiden kanssa tehdyn palvelusopimuksen mukaisesti siirretty Palkeisiin, ei sillä ole kuitenkaan varsinkin taloushallinnon tehtävien osalta sellaista tietämystä viraston substanssitoiminnasta, että tehtäviä voidaan kokonaisuutena hoitaa Palkeissa. Ongelmatilanteissa virasto joutuu ottamaan keskeisen roolin. Myös palvelutuottajan eli Palkeiden henkilöiden tavoitettavuudessa on ollut ongelmia, mikä on lisännyt epätietoisuutta ja hankaloittanut prosessia. Tämä ongelma ei poistuisi henkilöstön siirtyessä asiakasvirastosta Palkeiden palvelukseen, sillä Fimean pääasiassa ulkomaisten asiakkaiden asiointi edellyttää viraston taloushallinnossa tietämystä substanssitoiminnasta ja kohdennettua osaamista.

Fimean pitää esitetyssä lainmuutoksessa hyvänä, että määräytyvästä vastuunjaosta voidaan maksuliikenteen, kirjanpidon tai palkanlaskennan tarkoituksenmukaisen hoitamisen tai tilinpäätöksen tarkoituksenmukaisen laatimisen niin vaatiessa poiketa kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luvalla.

Hyväksyjä

Kiiski Esko

Talousjohtaja

Allekirjoitus

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Fimea 09.08.2016. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



Antti Niemi

9.8.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntönnö: Valtion talousarviosta annetun lain muuttaminen; STM/2611/2016

VALTION TALOUSARVIOLAIN MUUTTAMINEN

THL pitää lakiesityksen perusteluissa esitettyjä tehokkuusvertailuja kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen toiminnan välillä tarkoitushakuisina ja vailla perusteltuja laskelmia esitettyinä. Esimerkiksi Palkeiden ja Valtorin palvelutuotannosta saadut kokemukset eivät tue palvelukeskusten tehokkuusetua, vaan palveluiden keskittäminen on merkinnyt kasvaneita kustannuksia ja huonompaa laatua. Palvelusopimusmallin aktiivisella kehittämisellä ja Valtiokonttorin ohjaustoimilla parhaisiin käytäntöihin siirtymisessä, tuottavuus kasvaisi lakisääteistä pakkoa paremmin ja huomioisi paremmin kirjanpitoyksikköjen erityispiirteet.

Kirjanpitoyksikköjen toiminta on hyvin erilaista. Tutkimuslaitokselle keskeisen ulkoisen rahoituksen hallinnan osalta emme näe esitettyjä toimenpiteitä tehokkuutta lisäävinä. Esitykset aiheuttaisivat virheitä sekä tuplatyötä virastossa ja Palkeissa. THL:n toiminnan monimuotoisuus alaisen hallinnon yksikköineen ja runsaine valtionapuineen aiheuttaa taloushallinnolle runsaasti haasteita, mitkä ratkaistaan parhaiten kirjanpitoyksikössä.

Kirjanpitoyksikköjen ja valtion etu on se, että tulot, osto- ja matkalaskut menevät kirjanpitoon oikeilla tiliöinneillä rahoittajien erityisvaatimukset huomioiden. THL:n kirjanpidon hoitamiseen ja kustannusten kohdentamiseen liittyvästä monimutkaisuudesta johtuen THL pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että esityksessä olevan poikkeuslupamenettely on aito vaihtoehto järjestää tehtävät kirjanpitoyksikön toiminnan erityispiirteet huomioiden laista poiketen. Poikkeuslupaa koskevaa lainkohtaa tulisi kuitenkin muuttaa siten, että Valtiokonttorin olisi aina päätöstä tehdessään kuultava VM:ää ja kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä, koska hallituksen esityksen mukaan Valtiokonttorin päätös poikkeuslupa-asiaissa on lopullinen.

THL pitää positiivisena sitä, että lain perusteella palvelukeskus vastaisi nykytilannetta paremmin tekemästään työstä ja joutuisi osin myös taloudelliseen vastuuseen tekemistään virheistä.

Tehtävien hoitamiseen liittyvät vastuunjaon muutokset tulee suorittaa riittävän pitkän siirtymäajan kuluessa ottaen huomioon Valtion taloushallinnon 2020-strategian tavoitteet.

www.thl.fi



Antti Niemi

9.8.2016

Lisäksi THL toteaa, että hallitusohjelmaan liittyvä toimenpide-ehdotus kirjanpidon ja tilinpäätöksen tehtävien siirrosta palvelukeskukselle on esityksessä laajennettu koskemaan lähes kaikkea talous- ja osin henkilöstöhallinnonkin toimintaa (esim. matkustusta).

Juhani Eskola
pääjohtaja

Kari Saarinen
hallintojohtaja



Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

STM:n kannanottopyyntö, STM/2611/2016, liittyen VM:n lausuntopyyntöön (VM/1275/03.01.00/2016)

Valtion talousarviosta annetun lain muuttaminen

Valvira pitää hyvänä esitystä valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta siten, että Valtiokonttori määräisi ne valtion kirjanpidon, maksuliikkeen ja palkanlaskennan tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti palvelukeskuksessa. Myös se, että palvelukeskus jatkossa vastaa sen vastuulle määrätyistä tehtävistä on kannatettava muutos ja selkeyttäisi nykyisiä prosesseja. Valviran näkemyksen mukaan joko lain tai asetuksen tasolla tulisi kuitenkin selkeämmin rajata mitä tehtäviä voidaan siirtää virastolta palvelukeskukseen.

1. Nykytila

Esityksen nykytilan arvioinnissa todetaan, että palvelukeskuksen palvelujen käyttö on ollut nykyisin vapaaehtoista, eikä virastoilla ole ollut velvollisuutta hankkia palveluita palvelukeskukselta. Valvira on käyttänyt jo useita vuosia kattavasti Palkeiden tarjoamia palveluja. Esitettyjen tehtävien siirtäminen ei siten toisi merkittäviä muutoksia nykyiseen Valviran ja Palkeiden väliseen työnjakoon. Viraston taloushallinnon tehtävät painottuvat toiminnan ja talouden suunnitteluun, TAE/kehysvalmisteluun, sisäiseen budjetointiin, määrärahaseurantaan, projektien talouden seurantaan, maksulliseen toimintaan, laskutuspyyntöjen ja taloushallinnon substanssijärjestelmän tietojen hallintaan, seurantakohteiden suunnitteluun, kustannuslaskentaan sekä moniin muihin viraston vastuulle jatkossakin jääviin tehtäviin.

Valvirassa on kiinnitetty huomiota kohonneisiin palvelukeskusmaksuihin. Pienen kirjanpitoyksikön näkökulmasta kustannukset ovat jo nykyisin melko suuret. Valvirassa on maksullista toimintaa ja myyntilaskujen volyymit ovat huomattavat, mutta menotositteiden määrä on pieni ja tulee edelleen vähene-mään tulevana vuosina määrärahojen vähentyessä.

Valvirassa on otettu kevään aikana käyttöön sähköinen asianhallinta-järjestelmä Sampo, joka toimii taloushallinnon substanssijärjestelmänä Terhikki-myyntilaskujen osalta. Uusi prosessi on sähköinen ja järjestelmässä on Kieku-laskutusliittymä. Muutos on mahdollistanut sen, että laskutusaineistoa ei enää tarvitse toimittaa manuaalisilla excel-tiedostoilla Palkeisiin. Tois- taiseksi Valviran laskutusprosessin sähköistämistä ei ole huomioitu Palkeiden hinnoittelussa, vaikka muutos on tehostanut myös Palkeiden työpanosta.

Valvira kannattaa yhteisen keskitetyn mallin käyttöönottoa, mutta muutokses- sa tulee huomioida virastokohtaiset erityispiirteet sekä virastojen palveluso- pimusten nykytila. Palvelukeskusmaksuja tulisi tarkastella muutoksen yhtey- dessä joustavasti ja asiakaskohtaisesti. Automatisoinnin tuomien säästöjen

Dnro 5713/00.01.00.00/2016

9.8.2016

tulisi näkyä myös pienenevinä palvelukeskusmaksuina sen vähentäessä Palkeiden työpanosta.

2. Muut olennaiset asiat

Muutoksen valmistelussa tulee kiinnittää huomiota prosessien kokonaistehokkuuteen. Kokonaisuutta tulisi tarkastella huomioiden virastoissa jo toteutetut tehostamistoimet sekä huomioida muiden tiedossa olevien isojen muutosten vaikutukset Palkeiden resursseihin (mm. maakuntiin siirtyvät tehtävät).

Muutokseen liittyvät määrärahasäästöt on jo kohdistettu virastoille. Valvira on omassa toiminnassaan ennakoanut tilanteen. Vuonna 2016 päättyneiden yt-neuvottelujen yhteydessä suorittavaa taloushallinnon henkilöstöä on vähennetty. Samalla viraston talous- ja matkahallinnon tehtävien hoitoa on tehostettu vähentämällä käsittelijöitä ja keskittämällä tehtäviä. Viraston oma taloushallinnon resursointi on hyvin pieni ja esitetty tehtävien keskittäminen palvelukeskukseen kohdistuisi virastossa jo toteutettujen tehostamistojen jälkeen vain pieniin osatyöpanoksiin.

Virastoille tulee turvata jatkossakin riittävät resurssit toiminnan ja talouden suunnitteluun sekä kirjanpitoyksikön vastuulle jääviin taloushallinnon tehtäviin. Huolena on nyt se, että jo tehtyjen määrärahavähennysten lisäksi myös palvelukeskusmaksut uhkaavat edelleen nousta. Tehokkaasti toteutettuna muutoksen ei tulisi lisätä kustannuksia, vaan tuoda säästöjä koko valtion tasolla.

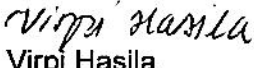
Mikäli lakiesitys toteutuisi esityksen mukaan sisältäisi se tulkinnanvaraa. Laissa tai asetuksessa tulisi selkeämmin rajata, mitä tehtäviä Valtiokonttori voi siirtää virastoilta palvelukeskukseen ja millainen siirtymäaika tehtävän siirrolle voidaan asettaa.

Ylijohtaja



Marja-Liisa Partanen

Taluspäällikkö



Virpi Hasila

Tiedoksi

Valvira jory