

22.12.2015

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen**Asettaminen**

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut hankkeen valmistelemaan valtion talousarvion kirjanpitoyksiköiden ja valtion talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen sekä eräiden muiden taloushallintotehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) lakisääteiseksi tehtäväksi.

Toimikausi

22.12.2015 – 31.12.2016

Tausta

Yhä suurempi osa yritysten, kuntien ja valtion tukipalveluista tuotetaan nykyisin erilaisissa palvelukeskuksissa. Valtiolla palvelukeskuksissa tuotettavia palveluja ovat mm. monet hankintapalvelut (Hansel Oy), toimitilapalvelut (Senaatti-Kiinteistöt -liikelaitos) ja perustietotekniikkapalvelut (Valtion tieto- ja viestintätekniikkavirasto, Valtori) sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut (Palkeet).

Taloushallintopalveluiden ja erityisesti kirjanpidon tuottaminen on siirtynyt korostuneen voimakkaasti palvelukeskusten vastuulle 2000-luvulla. Valtiolla kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitoon liittyviä tehtäviä keskitettiin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä useampiin hallinnonalakohtaisiin palvelukeskuksiin. Vuoden 2010 alusta lukien palvelukeskukset yhdistettiin Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseksi (valtioneuvoston asetus 229/2009). Palkeiden tuottamien taloushallintopalvelujen käyttäminen on kuitenkin virastoille, laitoksilla ja rahastoille vapaaehtoista. Tämä osaltaan rajoittaa valtion taloushallinnon tehokasta ohjaamista ja palvelukeskuksmallin täysimääräistä hyödyntämistä.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatiminen keskitetään kokonaisuudessaan Palkeiden lakisääteiseksi tehtäväksi. Hallitusohjelman mukaan kirjanpitoyksiköissä olevasta kirjanpitohenkilöstöstä (187 htv:tä 2011) keskitetään Palkeisiin vähintään kaksi kolmasosaa. Tämä mahdollistaa palvelukeskuksen toiminnan optimoinnin (asiakasosaaminen, substanssiosaaminen, rutiiniosaaminen, järjestelmäosaaminen jne.).

Uudistuksen säästöpotentiaaliksi on arvioitu hallituskaudella 4 milj. euroa (1 milj. euroa vuonna 2017, 3 milj. euroa vuonna 2018 ja 4 milj. euroa vuodesta 2019 lukien) ja noin 60 henkilötyövuotta. Säästöt on kohdistettu vuosia 2016–2019 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa (28.9.2015) virastojen ja laitosten toimintamenomenneteille virastojen ja laitosten menotositemäärien perusteella.

Tarvittavat lainsäädäntömuutokset on tarkoitus tehdä vuoden 2016 aikana. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 2017 alusta lukien. Muutoksen aiheuttamat toimenpiteet virastojen ja Palkeiden välillä toteutetaan virastokohtaisina käyttöönottoina vaiheittain vuoden 2017 aikana. Tätä koskevan erillisen käyttöönottohankkeen tarve arvioidaan erikseen hankkeen aikana.

Asiaa on ennen hankkeen asettamista valmisteltu syksyllä 2015 valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja Palkeiden yhteisenä virkatyönä. Valmistelussa laadittiin alustava luonnos (26.10.2015) valtion taloushallinnon tavoitetilasta (liite 1) sekä pyydettiin siitä ja sen edellyttämistä henkilöstövoimavarasiirroista lausunto kultakin ministeriöltä. Lausunnoissa uudistusta kannatettiin lähes poikkeuksetta, mutta arvioita ao. tehtäviin sitoutuneista henkilöstövoimavaroista pidettiin osin liian suurina. Lisäksi lausunnoissa esitettiin erilaisia perusteluja, miksi joitakin tehtäviä ei tulisi siirtää Palkeisiin, vaan jättää kirjanpitoyksiköissä tai rahastossa hoidettavaksi.

Tavoite

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien sekä eräiden muiden, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtäviin suoraan tai välillisesti liittyvien taloushallintotehtävien tehokas keskittäminen kirjanpitoyksiköistä ja rahastoista Palkeisiin edellyttää, että kyse on tehtävistä, jotka voidaan tuottaa Palkeissa keskitetysti ja pääsääntöisesti samalla tavalla kaikille asiakasvirastoille, -laitoksille ja -rahastoille. Näiden tehtävien määrittely edellyttää taloushallintotehtävien yksityiskohtaista läpikäymistä ja arvioimista. Vastuunjakomäärittysten perusteella voidaan tarkentaa henkilöstöresurssien keskittämistarpeet kirjanpitoyksiköistä ja rahastoista Palkeisiin sekä valmistella tarvittavat lainsäädäntö- ja määräysmuutokset.

Hankkeen tavoitteena on:

1. Määritellä valtion yhteiset (ns. toimialariippumattomat) taloushallintopalvelut, jotka tuotetaan Palkeissa ja joiden käyttämiseen kirjanpitoyksikkö tai rahasto velvoitetaan.
2. Määritellä yhteisten taloushallintopalvelujen edellyttämät muutokset taloushallinnon prosesseihin ja toimintatapoihin.
3. Määritellä kriteerit, joiden täytyessä kirjanpitoyksikölle tai rahastolle voidaan poikkeustapauksessa erityisestä syystä antaa lupa olla käyttämättä tiettyä valtion yhteistä taloushallintopalvelua tai sen osaa.
4. Valmistella ehdotukset yhteisten taloushallintopalveluiden edellyttämiksi lainsäädäntö- ja määräysmuutoksiksi.
5. Määritellä ja toteuttaa muut hankkeen toteuttamiseksi tarvittavat tehtävät, jotka tukevat yhteisten taloushallintopalveluiden keskittämistä Palkeisiin, lisäävät taloushallinnon tuottavuutta ja parantavat taloustiedon hyödyntämistä.

Organisointi

Hanke koostuu ohjausryhmästä ja sisältötyöryhmästä. Palkeilla on lisäksi hankkeeseen kuulumaton sisäinen valmisteluorganisaatio, jonka tehtävänä on hankkeen päätösten täytäntöönpano Palkeissa (esim. palvelutuotannossa noudatettavat toimintatavat, henkilöstöä koskeva organisointi sekä tarvittavat toimitila- ja laitehankinnat).

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) mukainen poikkihallinnollinen yhteistoimintaryhmä asetetaan erikseen.

Ohjausryhmän tehtävät ja jäsenet

Ohjausryhmän tehtävänä on:

1. Tehdä valtiovarainministeriölle tarvittavat esitykset kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen sekä tarvittavien muiden taloushallintotehtävien keskittämisestä Palkeiden lakisääteiseksi tehtäväksi.
2. Käsitellä sisältötyöryhmän esitykset ohjausryhmälle ja tehdä tarvittavat päätökset hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.
3. Antaa sisältötyöryhmälle, sen tehtäviksi määrättyjen tehtävien lisäksi, tarvittaessa muita hankkeen toteuttamisen edellyttämiä toimeksiantoja.
4. Käsitellä valtiovarainministeriössä virkatyönä laadittavat ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi.
5. Seurata erikseen asetettavaa poikkihallinnollista yhteistoimintamenettelyä.
6. Arvioida ja tehdä valtiovarainministeriölle esitys Palkeiden toimipaikkaverkkorakenteesta ottaen huomioon poikkihallinnollinen yhteistoiminta.
7. Arvioida ja päättää hankkeen toteuttamiseksi tarvittavista muista toimenpiteistä.

Jäsenet:

Puheenjohtaja:

Niko Ijäs, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Risto Hakoila, talousjohtaja, ulkoasiainministeriö

Juha Halonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Tomi Hytönen, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Niina Huotari, taloushallintoasiantuntija, Valtiokonttori

Mikko Kangaspunta, toimialajohtaja, Valtiokonttori

Kati Korpi, laskentapäällikkö, sisäministeriö

Jaana Kuusisto, talousjohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Helena Lappalainen, kehitysjohtaja, Palkeet

Pauliina Pekonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Pirjo Pöyhiä, toimitusjohtaja, Palkeet

Maileena Tervaportti, apulaisjohtaja, Valtiokonttori

Asiantuntijat:

Jarmo Huotari, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Marjatta Kimmonen, ylijohdaja, valtiontalouden tarkastusvirasto

Minna Korpela, prosessipäällikkö, Palkeet

Marjaana Laine, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Työryhmän sihteereinä toimivat Juha Halonen ja Niina Huotari.

Ohjausryhmän jäsenille ja asiantuntijoille ei nimetä varajäseniä. Kokoukseen on tarvittaessa mahdollista lähettää sijainen.

Ohjausryhmä voi asettaa keskuudestaan jaostoja asioiden valmistelua varten.

Ohjausryhmä voi kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita.

Sisältötyöryhmän tehtävät ja jäsenet

Sisältötyöryhmän tehtävänä on:

1. Valmistella ohjausryhmälle 30.4.2016 mennessä esitys niistä kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen sekä niihin suoraan tai välillisesti liittyvistä muista taloushallintotehtävistä, jotka voidaan keskittää Palkeiden lakisääteiksi tehtäviksi (valtion yhteiset taloushallintopalvelut) samoin kuin niistä taloushallintotehtävistä, jotka jäävät kirjanpitoyksiköiden vastuulle.
2. Valmistella ohjausryhmälle 30.4.2016 mennessä esitys kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen sekä Palkeiden väliseksi vastuunjakotaulukoksi.
3. Valmistella ohjausryhmälle 30.4.2016 mennessä esitys kriteereiksi, joiden täyttyessä kirjanpitoyksikölle tai rahastolle voidaan yksittäisessä poikkeustapauksessa myöntää lupa olla käyttämättä valtion yhteistä taloushallintopalvelua.
4. Valmistella 30.5.2016 mennessä kohtiin 1-3 liittyvät tarvittavat muutokset taloushallinnon prosesseihin ja toimintatapoihin sekä laatia niistä tiivistelmä ohjausryhmälle.
5. Valmistella Valtiokonttorille 30.9.2016 mennessä ehdotus uuden vastuunjaon edellyttämiksi Valtiokonttorin määräyksiksi.
6. Ohjausryhmän antamat tai muut tarvittavat tehtävät hankkeen määräaikana.

Sisältötyöryhmä valmistelee kohdista 1 ja 2 sekä soveltuvien osien kohdasta 3 esitysluonnokset viimeistään 15.2.2016 alkavaa lausuntokierrosta varten.

Sisältötyöryhmä toimii tiiviissä yhteistyössä Palkeiden kanssa.

Jäsenet

Puheenjohtaja:

Maileena Tervaportti, apulaisjohtaja, Valtiokonttori

Jäsenet:

Juha Ajo, ratkaisupäällikkö, Valtiokonttori

Sanna Appelberg, taloustarkastaja, oikeusministeriö

Tuomas Isoranta, talousjohtaja, Puolustusvoimat

Päivi Kekki, talouspäällikkö, Maanmittauslaitos

Minna Korpela, prosessipäällikkö, Palkeet

Tiina Lundgren, talouspäällikkö, Rajavartiolaitos

Mikael Mantila, palvelujohtaja, Palkeet

Eila Neitola, talouspäällikkö, Hallinnon tietotekniikkakeskus

Antti Niemi, talouspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Pekka Pylkkänen, talousjohtaja, Tulli
 Mia Räikkönen, talousjohtaja, Verohallinto
 Taina Vähimaa, taluspäällikkö, työ- ja elinkeinoministeriö

Asiantuntijat:

Niina Huotari, taloushallintoasiantuntija, Valtiokonttori
 Tarja Laine, apulaisjohtaja, Valtiokonttori
 Jenni Mannila, projektipäällikkö, Palkeet
 Veera Mäki, taloushallintoasiantuntija, Valtiokonttori
 Tiina Mörsky, taluspäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
 Satu Paukamainen, prosessikoordinaattori, Palkeet
 Johanna Sommarberg, talousjohtaja, Ely-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus

Työryhmän sihteereinä toimivat Niina Huotari, Veera Mäki ja Jenni Mannila.

Sisältötyöryhmän jäsenille ja asiantuntijoille ei nimetä varajäseniä. Kokoukseen on tarvittaessa mahdollista lähettää sijainen.

Sisältötyöryhmä voi asettaa keskuudestaan jaostoja asioiden valmistelua varten ja kutsua niihin omalla päätöksellään hankkeen ulkopuolisia henkilöitä asiantuntijoiksi.

Sisältötyöryhmä voi kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita.

Kustannukset ja rahoitus

Hanketyö tehdään virkatyönä. Ulkopuolisille asiantuntijoille voidaan maksaa korvauksia erikseen. Hankkeen kustannukset rahoitetaan momentilta 28.01.01.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


 Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö


 Hannu Mäkinen

Liite Luonnos taloushallinnon uudesta tavoitetilasta sekä kirjanpitoyksiköistä ja rahastoista Palkeisiin siirtyvistä tehtävistä (VM:n 26.10.2015 ministeriöille lähettämän lausuntopyyntöön liite)

Jakelu Työryhmien puheenjohtajat, jäsenet ja asiantuntijat

Tiedoksi

Ministeriöt

Valtiokonttori

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Valtiovarainministeriö

- budjettiosasto
- henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
- kehittämis- ja hallinto -toiminto

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Palkansaajajärjestö Pardia

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL

Luonnos taloushallinnon uudesta tavoitetilasta sekä kirjanpitoyksiköistä ja rahastoista Palkeisiin siirtyvistä tehtävistä (VM:n 26.10.2015 ministeriöille lähettämän lausuntopyynnön liite)

Kirjanpitoyksikköön jääviä tehtäviä:

Kirjanpitoyksikön taloushallinnon tehtävät painottuvat jatkossa entistä voimakkaammin toiminnan ja talouden suunnitteluun ja hallintaan sekä taloustiedon hyväksikäyttöön. Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävistä kirjanpitoyksikköön jäävät erityisesti talousarvioimenon hyväksyminen, toimintakertomuksen laadinta ja seurantakohdemallin kehittäminen yhdessä Palkeiden kanssa niin, että se tuottaa riittävät tiedot sisäiseen laskentaan ja mahdollistaa menojenkäsittelyn automatisoinnin kehittämisen. Lisäksi kirjanpitoyksikölle kuuluu jatkossakin budjetointi, valtuusseuranta ja substanssijärjestelmissä tehtävä osakirjanpito (esim. verovarojen kirjanpito) sekä niiden täsmäyttäminen pääkirjanpitoon.

Muita kirjanpitoyksikköön jääviä tehtäviä ovat:

- Jakamattomien määrärahojen jakopäätösten toimittaminen Palkeisiin
- Poistosuunnitelmien hyväksyminen, käyttöomaisuuden aktivointilaskelmien laatiminen sekä romutuksista, hallinnansiirroista ja luovutuksista päättäminen
- Maksullisen toiminnan hinnaston hyväksyminen ja toimittaminen palvelukeskukseen
- Kirjanpidon sallittuja kirjauskombinaatioita koskevien automaattikontrollien (validointisäännöt) päivitys tarvittaessa
- Tileistäpoistojen hyväksyminen Palkeiden esityksen perusteella
- Maksukehotus-, viivästyskorko- ja perintäestojen ilmoittaminen palvelukeskukselle
- Epäselvien tapahtumien käsittelyyn osallistuminen tarvittaessa
- Haastehakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle, jos saatava ei ole suoraan ulosottokelpoinen ja on riidanalainen

Palvelukeskuksen tehtäviä jatkossa:

Palvelukeskus vastaa jatkossa kirjanpidon teknisen oikeellisuuden lisäksi kirjanpidon sisällöllisestä oikeellisuudesta. Meno- ja muistiotositteiden tiliöinti muuttuu kaikille kirjanpitoyksiköille tuotettavaksi peruspalveluksi ja sitä tullaan automatisoimaan mahdollisimman pitkälle. Tämä vaatii seurantakohdemallin yksinkertaistamista ja kirjausmallien laadintaa, mikä toteutetaan virastojen ja palvelukeskuksen tiiviinä yhteistyönä. Vastuu epäselvien tulo- ja menotapahtumien selvittämisestä on jatkossa Palkeilla.

Vastuu kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen ja sen liitteiden laadinnasta siirtyy Palkeille. Poikkeuksen muodostaa alkuvaiheessa¹ liite 12. Osakirjanpitojärjestelmien sisäl-

¹ Vireillä on kirjanpitoyksikön myöntämien valtiontakausten ja -takuiden rekisteröiminen Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmään. Tarkoitus on, että takaukset ja takuut voidaan raportoida tietojärjestelmästä keskitetysti vuoden 2016 aikana. Jatkossa selvitetään myös muiden liitteen 12 sisältämien vastuiden keskitettyä rekisteröintiä, jolloin Palkeet voisi laatia liitteen 12 kyseisen rekisterin sisältämien tietojen perusteella.

tämien tietojen toimittamisesta Palkeille ao. liitteen laadintaa varten vastaa ao. kirjanpitoyksikkö².

Muita palvelukeskuksen tehtäviä ovat:

- Talousarvion määrärahojen ja niiden jakopäätösten ylläpito
- Kirjanpitoyksikön sisäisen budjetin ylläpito
- Saapuvan kirjanpitoaineiston käsittely
- Sopimuskohdistustietojen ylläpito
- Kirjanpidon sallittuja kirjauskombinaatioita koskevien automaattikontrollien (validointisäännöt) laadinta ja ylläpito
- Käyttöomaisuuskohteiden perustaminen ja ylläpitäminen, poistosuunnitelmien laadinta sekä käyttöomaisuuskirjanpito luovutettujen, romutettujen ja siirrettyjen kohteiden osalta
- Hinnaston tietojen arkistointi (nimikkeistö)
- Laskuluetteloiden hyväksyminen
- Tiliotteiden hyväksyminen (pl. talousarviomenon todentava tiliote)
- Jakopalkka-ajot
- Muistiotositteiden käsittely ja laadinta sekä hyväksyminen silloin, kun kyseessä ei ole talousarviomenoa todentava tositem
- Kauden- ja varainhoitovuodenvaihteen tehtävät
- Palkeiden vastuulla jo nyt olevat muut tehtävät
- Tileistäpoisto -esitysten laatiminen

Mahdollisesti myös:

- Muita maksullisia suoritteita kuin julkisoikeudellisia suoritteita koskevan suppean haastehakemuksen (edellyttää saatavan riidattomuutta) tekeminen käräjäoikeudelle.
- Kaikkia maksullisia suoritteita koskevan ulosottohakemusten laatiminen ja toimittaminen ulosottoviranomaiselle³

Kirjanpitoyksiköistä siirtyviä tehtäviä:

Kirjanpitoyksiköiden kannalta muutoksessa on keskeistä, että vastuu kirjanpidon sisällöllisestä oikeellisuudesta, teknisen oikeellisuuden lisäksi, siirtyy palvelukeskukselle. Meno- ja muistiotositteiden tiliöinti siirtyy kirjanpitoyksiköistä Palkeisiin sekä muistiotositteiden laadinta ja hyväksyminen silloin, kun kyseessä ei ole talousarviomenoa muuttava tositem. Menojen ja tulojen käsittelyn automatisoinnin käyttöönoton kokonaisvastuu on jatkossa Palkeilla. Vastuu epäselvien tulo- ja menotapahtumien selvittämisestä siirtyy Palkeille.

Kaikki kirjanpitoyksikössä vielä olevat tilinpäätöksen laatimiseen liittyvät tehtävät siirtyvät Palkeille (pois lukien edellä tilinpäätöksen liitteistä todettu).

Muita kirjanpitoyksiköistä palvelukeskukselle siirtyviä tehtäviä ovat:

² Esimerkiksi Valtiokonttori toimittaa Palkeille rahoituksen tietojärjestelmästäan tarvittavat tiedot liittyen valtion tilinpäätöksen liitteen 9 ”Valtion talousarviotalouden velan maturiteettijakauma ja durautio” laatimista varten.

³ Selvitetään asian sähköinen vireille saattaminen Palkeiden ja ulosottoviranomaisen välillä.

- Sopimustietojen ja tiliöintikoodien käsittely ja ylläpito (esim. Rondossa)
- Kirjanpidon sallittuja kirjauskombinaatioita koskevien automaattikontrollien (validointisäännöt) laadinta
- Laskuluetteloiden tarkastus ja hyväksyminen
- Viivästyskorkoehdotusraportin hyväksyntä
- Tileistäpoistoesitysten laatiminen

Mahdollisesti myös:

- Muita maksullisia suoritteita kuin julkisoikeudellisia suoritteita koskevan suppean haastehakemuksen (edellyttää saatavan riidattomuutta) tekeminen käräjäoikeudelle.
- Kaikkia maksullisia suoritteita koskevan ulosottohakemusten laatiminen ja toimittaminen ulosottovirastolle