



13.4.2016

VNK/536/03/2016

Valtiovarainministeriö

Viite

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM/2348/00.01.03.00/2015

Asia

**Valtioneuvoston kanslian lausunto kirjanpito- ja tilinpäätösteh-
tävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon
palvelukeskukseen**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hankkeesta kirjanpito-
yksien kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen keskittämisestä kokonai-
suudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen
(Palkeet) lakisääteiseksi tehtäväksi. Uudistuksen on tarkoitus tulla voi-
maan vuoden 2017 alussa.

Pyydettyä lausuntonaan valtioneuvoston kanslia toteaa lausuntopyyn-
nöstä seuraavaa.

Valtioneuvoston kanslia pitää uudistuksen tavoitteita tuottavuuden li-
säämisestä ja sekä sitä kautta saavutettavista säästöistä valtion talou-
dessa sinänsä kannatettavina. Kanslia kannattaa tavoitetta parantaa ja
tehostaa valtion menojen käsittelyä edistämällä menotositteiden käsitte-
lyn automatisointia.

Kanslia pitää uudistusta tilinpäätöstietojen keskittämisen osalta yleisesti
ottaen hyvänä. Jatkossa Palkeet vastaisi kirjanpidon ja tilinpäätöksen
oikeellisuudesta, mikä lisäisi myös vastuuta palvelujen virheettömästä
tuottamisesta. Muutos säästäisi selkeästi resursseja, koska tällä hetkellä
kirjanpitoyksikkö (esim. kanslia) vastaa tiedoista, vaikka Palkeet tuottaa
ne erillisenä palveluna.

Vaikka uudistuksen tavoitteet tuottavuuden lisäämisen ja esimerkiksi
toiminnan automatisoinnin osalta ovat kannatettavia, kanslia pitää eh-
dotettua aikataulua liian kiireellisenä ottaen huomioon nykytilanne, jos-
sa perusedellytykset prosessin vaiheiden yhtenäistämiseksi ovat vielä to-
teuttamatta. Kanslia viittaa esimerkiksi siihen, että hankinnasta mak-
suun prosessin eri vaiheissa tiedot eivät siirry saumattomasti vaiheesta
toiseen.

Jotta taloushallintotehtävien vastuunjako voitaisiin toteuttaa lausunto-
pyynnön liitteessä esitetyllä tavalla siten, että myös tavoitellut hyödyt
saavutetaan täysimääräisesti, kirjanpitoyksiköillä tulisi olla riittävä aika

saattaa muutoksen edellyttämät toimenpiteet päätökseen. Esimerkiksi kanslian osalta sopimushallinnan päivitystyö on kesken eikä prosessi tue menotositteiden käsittelyn ulkoistamista tässä vaiheessa.

Kanslia katsoo lisäksi, että eräät jäljempänä yksityiskohtaisemmin kuvautut taloushallintotehtävien vastuunjakoa koskevat ehdotukset saattavat ehdotetun mukaisesti toteutettuina johtaa tehokkuuden lisääntymisen sijasta tehokkuuden vähenemiseen.

Taloushallintotehtävien vastuunjakoa koskevat ehdotukset

Yksityiskohtaisina kommentteina taloushallintotehtävien vastuunjako- taulukossa ja perustelumuihistossa esitettyihin ehdotuksiin valtioneuvoston kanslia toteaa seuraavaa.

Menojen käsittely -muutokset

Ehdotettu muutos perustuu vahvasti etenkin menojen käsittelyn osalta niiden automatisointiin (hankinnasta maksuun). Tämä tarkoitettaisi sitä, että jo tilausvaiheessa tarvittavat koodit saataisiin asiakirjoihin, jolloin menotositteen käsittelyvaiheessa tiliöinti olisi niin sanotusti automatisoitu ja Palkeet voisi tiliöidä laskun automaattisesti.

Yllä mainittu ratkaisu tukeutuisi Tilha- ja Rondo-järjestelmiin syötettäviin tietoihin. Käytännössä nykytilanne valtioneuvoston kansliassa ei kuitenkaan vastaa suunniteltua toimintatapaa. Kanslialla ei esimerkiksi ole Tilhaa käytössä, koska sen käyttöönottamisen kustannus on korkea suhteessa kanslialle siitä koituviin hyötyihin. Kanslian näkemyksen mukaan kanslian menoeristä lähinnä vuokrat voitaisiin jatkossa hoitaa sopimus- kohdennuksella, mutta muu kanslian toiminta on niin monimuotoista, että laskuista suuren osan käsittely edellyttäisi edelleen Palkeille annettavia erillisiä tiliöintiohjeita. Näiden ohjeiden tekeminen vaatisi kansliassa erillistä resursointia, jolloin tuottavuushyöty jäisi kanslian näkemyksen mukaan kyseenalaiseksi. Erillisten tiliöintiohjeiden laatiminen kanslian talousyksikössä lisäisi työtaakkaa, koska tiliöinti tehtäisiin käytännössä kahdessa paikassa.

Valtioneuvoston kanslian yhteyteen koottiin 1.3.2015 lukien valtioneuvoston yhteiset hallintopalvelut. Muutos kasvatti kanslian ostolaskujen määrää huomattavasti. Lausuntopyynnön liitteenä olevan muistion mukaan ehdotetuista tehtävämuutoksista hyötyisivät erityisesti pienet kirjanpitoyksiköt. Viime vuonna toteutetun organisaatiomuutoksen jälkeen kanslia on kooltaan jo niin mittava, että tuottavuushyödyt tiliöintipalvelun siirrosta Palkeisiin eivät välttämättä toteutuisi tehokkaasti, koska kanslian kokoisessa virastossa on ammattimaista tiliöintien osaamista, johon yhdistyy vahva tietämys ministeriön substanssista.

Vaikka hallintopalvelut on mittavasti koottu valtioneuvoston kansliaan, jokainen ministeriö on edelleen oma erillinen kirjanpitoyksikkönsä. Tämä tarkoittaa, että kanslialla on velvollisuus tuottaa ministeriöiden hinnoitteluun kustannustietoa, mikä edellyttää laajaa sisäistä tilikoodistoa. Os-

tolaskujen tiliöinti edellyttää nykytilanteessa siten substanssiosaamista ja tiliöinti olisi tehokkaampaa tehdä ministeriössä.

Menolaskujen automatisointi edellyttäisi tiliöintitietojen lisäämistä asiakirjoihin (sopimukset) hankintavaiheessa. Sopimuskokonaisuudet ovat usein laajoja ja yksittäinen sopimus voi kohdistua useampaan sisäiseen seurantakohteeseen. Myös tällöin laskun tiliöinti vaatii substanssiosaamista.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan tiliöinnin siirtäminen Palkeisiin ei toisi toivottuja tuottavuushyötyjä ennen kuin valtioneuvoston toimitavat ja sitä tukevat järjestelmät on yhtenäistetty ja ne tukevat koko hankinnasta maksuun -prosessia. Lisäksi tarvitaan nykyistä laajempaa automatisointia. Kanslia katsoo, että taloushallintotehtävien hoitamista voidaan tehostaa ensin kanslian sisäisillä toimenpiteillä keskittämällä ostolaskujen asiatarkastusta ja muuttamalla toimintatapoja sekä kehittämällä järjestelmiä siten, että nyt suunniteltu muutos olisi riittävän valmistautumisajan jälkeen toteutettavissa hallitusti.

Laskutus-muutokset

Valtioneuvoston kanslian laskutuksesta suurin osa on valtion virastojen ja laitosten sisäistä laskutusta. Kanslialla ei ole sellaista maksullista toimintaa, johon ehdotettu neuvonta soveltuisi. Pääosa kanslian laskuista on valtioneuvoston sisäisesti kohdennettavia meno-osuuksia, joita jälkikäteen laskutuksella jyvitetään virastojen kesken.

Kanslian näkemyksen mukaan näiden valtion sisäisten laskujen neuvonnan siirto Palkeisiin ei toisi tuottavuushyötyjä.

Tilinpäätös ja pääkirjanpito -muutokset

Kuten edellä on todettu kanslia kannattaa ehdotettuja muutoksia siltä osin kuin ne lisäävät Palkeiden vastuuta tilinpäätöstietojen oikeellisuudesta. Kanslia kannattaa myös ehdotusta, jonka mukaan muistiotositteet saisi jatkossa tehdä vain excel-muotoisina. Edelleen on kuitenkin tärkeää, että virastoissa säilyy oikeus laatia muistiotositteita.

Matka- ja kululaskujen käsittely -muutokset

Kanslia toistaa näkemyksensä siitä, että samaa asiaa ei ole syytä tehdä kahdessa eri paikassa. Matka- ja kululaskujen asiatarkastus tulee tehdä samassa paikassa kuin oikeellisuustarkastaminen. Matka- ja kululaskujen asiatarkastuksen ja näin ollen myös vastuun asiatarkastuksesta tulisi olla samassa paikassa, joko Palkeissa tai virastossa.

Esimerkiksi kanslian kokoisessa virastossa, jossa on paljon matkustusta, asiatarkastus on jo keskitetty ja näin saavutettu hyvä osaamisen taso. Myös kanslian matkustukseen liittyvät asiat vaativat sisältöosaamista. Matkalaskujen osalta Palkeisiin siirrettäviä olisivat esimerkiksi autonkuljettajien matkalaskut. Näiden osuus kokonaisuudesta on kuitenkin vä-

häinen, jolloin pienen osan siirtäminen muodostuu tehokkuuden ja taroituksenmukaisuuden näkökulmasta kyseenalaiseksi. Käytännössä tehokkaammaksi järjestämisen malliksi muodostuisi siten kokonaisuuden pitäminen viraston hallussa.

Valtioneuvoston matkustamiseen liittyvä yksityiskohtana voidaan myös todeta turvallisuuteen liittyvien tietojen siirtäminen ja käsittely. Lähtökohtana on, ettei tällaisia tietoja siirrettäisi virastosta laajemmin kuin on välttämätöntä.

Palkanlaskentatehtävien vastuunjako koskevat ehdotukset

Yksityiskohtaisina kommentteina palkanlaskentatehtävien vastuunjako- taulukossa ja perustelumuiotiossa esitettyihin ehdotuksiin valtioneuvoston kanslia toteaa seuraavaa.

Ulkopuoliset palkkionsaajat

Valtioneuvoston kansliassa ei vielä ole otettu käyttöön Kiekua. Kiekun käyttöönoton valmistelun yhteydessä kanslialle on kuitenkin ilmoitettu, että esimerkiksi kansliasta maksettavat ministeripalkkiot hoidettaisiin sähköisellä lomakkeella. Kanslian näkökulmasta epäselväksi jää kysymys siitä, voidaanko ulkopuolisten palkkionsaajien maksatukset hoitaa kaikki Kiekun sähköisellä lomakkeella vai onko sähköinen lomake jäämässä pois viraston käytöstä, koska taulukossa vastuu tietojen tallennustyöstä on siirretty Palkeisiin.

Prosenttiperusteinen vuosilomapalkka

Vastuunjakoa koskevassa esityksessä mainitaan vuosilomapalkan tallentaminen ja maksaminen asiakkaan ilmoituksen mukaisesti tai palvelussuhteen päättyessä. Kanslia esittää, että kokonaisuuteen sisällytettäisiin Palkeissa tehtäväksi vuosilomapalkan laskennan lisäksi myös seuranta, koska vuosilomatiedot siirtyvät suoraan Kiekuun.

Poissaolojen käsittely

Vastuunjakotaulukossa viraston tehtävänä on ilmoittaa Palkeisiin yli vuoden yhtäjaksoisen sairauspoissaolon täyttymisestä, vaikka tieto siirtyy suoraan palkkoihin esimiehen hyväksyttyä poissaolon. Kuitenkin poissaolon palkkavaikutuksen tarkastaminen kuuluu Palkeille. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan järjestely olisi sujuvampi, jos Palkeet muistuttaisi virastoa olemaan henkilöön yhteydessä ja tekemään mahdollisen päätöksen palkanmaksun lopettamisesta.

Arvio liitteessä 5 arvioidusta hallinnonalan palkeisiin siirrettävän henkilöstön määrästä

Valtioneuvoston kanslialla ei ole kommentoitavaa asian osalta.

Muut huomioitavat seikat

Kanslia kannattaa sisältöryhmän näkemystä siitä, että Palkeiden tulisi tukea virastoja automatiomahdollisuuksien kartoittamisessa ja käytönotossa. Valtioneuvoston kanslia tekee mielellään Palkeiden kanssa yhteistyötä automatisoinnin edistämiseksi. Näin voidaan edesauttaa hankkeen oikea-aikaista toteuttamista ja osalta edistää hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Osastopäällikkö



Janne Kerkelä

Lainsäädäntöneuvos



Maaret Suomi

Liitteet

-

Jakelu

VNK kirjaamo

Tiedoksi

-

