

08.04.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
juha.halonen@vm.fi

Lausuntopyyntöne 21.3.2016 kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirrosta Palkeisiin

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Palkeisiin, SM:n lausunto

Valtiovarainministeriö on lausuntopyynnössään 21.3.2016 pyytänyt ministeriöiltä ja niiden alaisilta kirjanpitoyksiköiltä lausuntoja kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirrosta Palkeisiin. Sisäministeriö on koonnut lausuntoonsa hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden sekä ministeriön hoidossa olevan Palosuojelurahaston huomiot.

Sisäministeriön hallinnonalan virastoissa pidetään suuntausta valtionhallinnon yhteisistä menettelyistä ja Palkeiden täysimääräisestä hyödyntämisestä hyvänä. Kehittämisessä tulisi kuitenkin varmistua aina siitä, että sovitulla ratkaisulla saavutetaan aidosti tuottavuushyötyä ja tehostamista ja tehtävät hoidetaan siellä, missä niiden tekeminen on tehokkainta. Nykyisillä tiukoilla määräraha-kehyksillä yhteisiin malleihin rakennetut, yksittäisen viraston näkökulmasta tehottomat tai päällekkäistä työtä aiheuttavat ratkaisut voivat suoraan vaikuttaa viraston substanssitoimintaan käytössä oleviin resursseihin. Sisäministeriön hallinnonallalla on volyymeiltaan isoja kirjanpitoyksiköitä, joiden osalta työmäärät voivat muodostua merkittäviksi, ellei prosessi ole viraston näkökulmasta selkeä ja toimiva.

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtäviin liittyviä tehostamishyötyjä on vähennetty virastojen toimintamenoista jo vuosien 2016-2019 julkisen talouden suunnitelmassa. Lausunnot tullessa aineistossa ei ole esitetty konkreettisia lukuja siitä, miten tehtävien ja henkilöstön siirto Palkeisiin lisää entisestään tuottavuutta ja tehokkuutta. Siirrettäessä tehtäviä Palkeisiin tulisi myös Palkeiden toiminnalle asettaa selkeät ja kirjatut tehostamistavoitteet. Aineistossa ei myöskään ole esitetty toimenpiteiden aiheuttamia muutoksia Palkeiden palvelumaksuihin. Johtuen toimintamenoihin viime vuosina tehdyistä leikkauksista Palkeiden palvelumaksujen taso ja niiden suhteellinen osuus virastojen toimintamenoista ei voi enää nousta.

SM:n hallinnonalan osalta useassa virastossa on jo merkittävästi tehostettu taloushallinnon toimintoja keskittämällä, siirtämällä tehtäviä Palkeisiin sekä hyödyntämällä automatisaatiota ja muita teknisiä ominaisuuksia. Tehostamistoimenpiteet ovat olleet osa viime vuosien säästötoimenpiteitä liittyen toimintamenojen aleneviin määräraha-kehyksiin. Hallintoa tehostamalla on pyritty pitämään määrärahojen alenemisen vaikutukset substanssitoimintaan mahdollisimman vähäisenä. Jo tehtyjä keskittämis- ja tehostamistoimenpiteitä tulisi arvioida osana tarkempaa virastokohtaista siirtymäsuunnitelmaa hankkeen myöhemmissä vaiheissa ja huomioida toimivat keskitetyt mallit perusteena poiketa yhteisestä mallista tai poikkeusluvan perusteena, mikäli viraston keskitetty toimintamalli on viraston toiminnan luonne huomioiden toimivin ratkaisu.

Lainsäädännön osalta ehdotettuun talousarviolain 12 § muutokseen tulisi kirjata kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen perusteeksi sille, ettei tiettyjä taloushallinnon toimintoja voida siirtää Palkeiden hoidettavaksi. Sisäministeriön hallinnonalan osalta erityisesti Suojelupoliisin taloushallintoon sisältyy toimintoja, joiden osalta mahdolliset siirrettävät tehtävät on arvioitava erikseen myöhemmässä vaiheessa. Suojelupoliisin

08.04.2016

lausunto on liitteenä, jotta Suojelupoliisin aineistojen käsittelyyn liittyvät salassapitonäkökohdat välittyvät sellaisenaan lakimuutosten valmistelijoille.

Prosesseja ja toimintatapoja kehitettäessä tulisi huomioida myös TUVE-verkossa toimivien kirjanpitoyksiköiden tietoturvaa ja tietojen siirtämistä koskevat määräykset ja tekniset rajoitteet, jotta prosessit ovat sujuvia myös näillä viranomaisilla.

Vastuunjako koskevat ehdotukset

1. Sopimukset, tiliöinnit ja laskutussuunnitelmat

Tehtävät voidaan siirtää Palkeisiin, mikäli näistä ei aiheudu kirjanpitoyksikön näkökulmasta päällekkäistä työtä.

2. Menotositteiden tiliöinti

Tiliöinnin osalta tulisi arvioida kirjanpitoyksikkökohtaisesti optimaalinen taso Palkeiden tekemälle työlle, koska kirjanpitoyksiköiden toiminta on hyvin erilaista. Tehtäviä ei tulisi siirtää Palkeisiin niissä tapauksissa, joissa se ei ilman päällekkäistä työtä ole mahdollista..

3. Asiakaspalvelu laskutuksen loppuasiakkaille

Ensi sijainen asiakaspalvelu voidaan siirtää Palkeisiin. Laskujen sisältöön liittyvät kysymykset tulee kuitenkin aina ohjata kirjanpitoyksiköille.

Tulojen laskutuksen perustietoihin saattaa sisältyä ei-julkista aineistoa ja esimerkiksi edellyttää pääsyä tietojärjestelmiin, joihin tietoturvanäkökohdat huomioiden ei voida päästää kirjanpitoyksikön ulkopuolisia.

4. Tilinpäätös ja muu kirjanpito

Ulkoisen kirjanpidon tarkastus voidaan tehdä Palkeissa. Sisäisen kirjanpidon osalta kirjanpitoyksikön tulee jatkossakin tehdä pääasialliset tarkastukset.

Tasetilien täsmäytykset voidaan siirtää Palkeisiin siltä osin kuin ne voidaan Palkeissa tehdä. Mikäli täsmäyttäminen edellyttää myös viraston työpanosta, tämä tulisi huomioida vastuunjaossa ja resursseissa.

Tilinpäätöstehtäviä voidaan siirtää Palkeisiin, mikäli niitä vielä tehdään kirjanpitoyksikössä. Vastuunjaossa ei ole huomioitu rahastojen tilinpäätöksen erilaisuutta (esim. liite 2). Tilinpäätöksen liitteen 17 sisältö ja vastuu tulisi arvioida uudelleen, jos kirjanpito- ja tilinpäätös ovat jatkossa Palkeiden vastuulla.

5. Matkalaskut

Tarkastuspalvelu on hoidettavissa Palkeissa ja voisi yhtenäistää eri kirjanpitoyksiköiden käytäntöjä ja matkustussäännön tulkintaa.

Palkeiden tehtäviin voisi kuulua myös ulkopuolisten matkustajien matkalaskujen tallennus ja tarkastus.

Palkeiden tekemä tarkastus ei saa lisätä kirjanpitoyksikön substanssiyksiköiden matkustajien työmäärää, vaan menettelytavat tulee rakentaa sellaisiksi, että tarvittaessa viraston taloushallinto tai keskitetty matkahallinto voi tukea prosessia.

EU:n korvaamien matkojen tarkastus ja muiden poikkeuksellisten matkalaskujen tarkastus (esim. yhdysmiesten kululaskut) tulisi arvioida erikseen.

08.04.2016

Sisäministeriön hoidossa oleva Palosuojelurahasto on volyymiltaan pieni (3 hlöä) ja sen kirjanpito, tilinpäätös ja menolaskujen tiliöinti hoidetaan kokonaisuudessaan Palkeissa jo tälläkin hetkellä. Palosuojelurahastoon kohdistuva resurssivaikutus on hyvin vähäinen. Rahastojen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen kohdistuvia muutoksia ei ole huomioitu vastuunjakotaulukoissa siltä osin kuin ne poikkeavat kirjanpitoyksiköiden vastaavista (esim. tilinpäätöksen liite 2 Varojen käyttösuunnitelma on rahaston vastuulla).

Siirtyvä henkilöstö

Sisäministeriön hallinnonalaan koskeva htv-arvio on ollut 23.10.2015 päätöksessä 12 henkilötövuotta. Tämän arvio on perustunut kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtymiseen. Näiden tehtävien vähäisempi osuus ja menojen (ml. matkustusmenot) käsittelyn lisääminen tehtäviin vaikuttavat määrään, mutta vaikutusten suuruutta on tässä vaiheessa vaikea arvioida tarkasti.

Sisäministeriön hallinnonalan taloushallinnon henkilöstöstä vain hyvin pieni osa tekee siirtyviä tehtäviä enemmän kuin 50 % tehtävistään. Koska monella virastolla taloushallintohenkilökuntaa on sijoitettuna Helsingissä, sisäministeriö pitää tärkeänä sitä, että Palkeiden toimipisteratkaisuissa pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueelle perustettava toimipiste olisi jo alkuvaiheessa pysyvä toimipiste, jotta vapaaehtoisesti siirtyviä henkilöitä saadaan riittävässä määrin siirtymään Palkeiden palvelukseen.

Tilapäisenä ratkaisuna pitäisi huomioida myös jääminen nykyiseen virkapaikkaan (esim. lähivuosina eläköityvät henkilöt). Myös täyttämättä olevien virkojen siirtäminen tulisi mahdollistaa, koska osassa hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirron hallitusohjelmakirjauksen jälkeen näihin tehtäviin liittyviä virkoja on jätetty täyttämättä ja hoidettu tilapäisillä menettelyillä. Nämä virat mahdollistavat Palkeille tehtävään parhaiten sopivan henkilökunnan rekrytoimisen.

Sisäministeriö esittää, että siirtyvän henkilöstön määrä pidetään tässä vaiheessa ennallaan 12 henkilötövuodessa ja arvioidaan virastokohtaisesti tarkemmin lopullisen vastuunjaon, siirtyvien henkilöiden määrän (ml. vapaaehtoisesti siirtyvät) ja mahdollisten virastokohtaisten ratkaisujen selvennyttyä.

Henkilöstön asemaa koskevat periaatteet tulisi vahvistaa mahdollisimman pian, erityisesti työntekopaikkaa koskien.



Kansliapäällikkö

Päivi Nerg



Talouspäällikkö

Kati Korpi

08.04.2016

Tiedoksi

Poliisiosasto
Pelastusosasto
Maahanmuutto-osasto
Maahanmuuttovirasto
Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik
Poliisihallitus
Rajavartiolaitos
Suojelupoliisi
Pelastusopisto
Hätäkeskuslaitos
Palosuojelurahasto

8.4.2016

Dnro 133/2016

Sisäministeriön lausuntopyyntö 23.3.2016 (SMDno-2016-542), valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 21.3.2016

LAUSUNTO KIRJANPITO- JA TILINPÄÄTÖSTEHTÄVIEN KESKITTÄMISEEN LIITTYEN

Asia

Sisäministeriö on pyytänyt muun muassa Suojelupoliisilta lausuntoa liittyen kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämiseen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen. Lausunto perustuu samaa asiaa koskevaan valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön, johon on oheistettu muun muassa luonnos asiaa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

LAUSUNTO

Suojelupoliisi lausuu asiassa seuraavaa:

Huomioita siirrettäväksi esitetyistä tehtävistä ja resurssikysymyksistä

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan menotositteiden käsittelyn automatisointia voidaan edistää jonkin verran sopimuskohdistuksellisilla laskuilla (mm. vuokralaskut). Tiliöintikoodillisilla laskuilla automatisointi on helpommin toteutettavissa. Suojelupoliisissa otetaan käyttöön sopimuskohdistustoiminnallisuus ja tiliöintikoodi nyt vuoden 2016 aikana, sillä 1.1.2016 toteutuneen hallinnollisen aseman muutoksen takia vuoden vaihteeseen ajoittuneet tietojärjestelmämuutokset tuli toteuttaa ensin. Tiliöintipalvelu on ollut käytössä virastossa jo pitkään.

Laskutuksen loppuasiakkaille toteutettavan asiakaspalvelun osalta tiedusteluiden siirtäminen Palkeille sopii esimerkiksi lisämaksuajan myöntämisessä ja teknisissä ongelmissa. Laskun sisältöön liittyvissä asioissa paras vaihtoehto on ohjata kyselyt edelleen kirjanpitoyksikköön suoraan, jolloin ei synny päällekkäisiä tehtäviä ja asiakasta palvellaan nopeasti.

Matka- ja kululaskujen käsittelyn osalta todetaan, että matkalaskuista arviolta 20 % perustuu järjestelmään tehtyyn matkasuunnitelmaan, jonka asiatarkastus olisi periaatteessa mahdollista siirtää Palkeille. Kokonaisuutta ajatellen kyseisten laskujen käsittely tulee kuitenkin säilyttää kirjanpitoyksikössä, koska kyseessä ovat operatiiviseen toimintaan liittyvät laskut, joihin liittyy muun muassa jäljempänä selostettavia salassapitonäkökohtia.

Lausuntopyynnössä on pyydetty lisäksi arvioimaan henkilötyövuosimäärää, joka esitetyn tehtäväjaon mukaisesti siirtyisi Suojelupoliisista Palkeisiin. Suojelupoliisin arvion mukaan ja edellä kuvatun perusteella Palkeisiin ei ole siirrettävissä Suojelupoliisista yhtään taloushallinnon henkilötyövuotta.

Tehtävien siirtämiseen liittyvät salassapitonäkökohdat

Luonnoksen lisättäväksi ehdotetussa 12 b §:ssä on käsitelty muun muassa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tehtäviä sekä mahdollista tehtäväjaosta poikkeamista. Luonnoksen mukaan tehtäväjaosta voidaan taloushallintotehtävän tai sen osan tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatien poiketa kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi valtiokonttorin luvalla. Saman pykälän 4 momentin mukaan palvelukeskuksella on salassapidon estämättä oikeus saada kirjanpitoyksiköihin kuuluvilta virastoilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla suojaustasoluokkaan neljä säädetyksi kuuluvat asiakirjat.

Ehdotettuun 12 b §:ään liittyen Suojelupoliisi katsoo alla selostetuin perustein, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa ja myös sen esitoista tulisi nimenomaisesti ilmetä, että kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen voi toimia perusteena sille, ettei tiettyä tai tiettyjä taloushallinnollisia tehtäviä voida siirtää palvelukeskuksen toteutettavaksi. Kansallisen turvallisuuden vaarantuminen tulisi siis katsoa kriteeriksi, jonka perusteella voidaan poiketa valtion yhteisestä taloushallintopalvelusta ja sen soveltaminen edellyttäisi, että kyseisissä tehtävissä käsitellään materiaalia, jonka paljastuminen tulisi vaarantamaan kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen.

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtion- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Suojelupoliisi myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Suojelupoliisi torjuu terrorismia, laitonta tiedustelua, joukkotuhoaseiden leviämistä ja seuraa ääriliikkeitä ja kansainvälistä rikollisuutta. Suojelupoliisi vastaa turvallisuusympäristön analysoinnista ja tulkinasta, ennalta estävän turvallisuustiedon jakamisesta, turvallisuusselvitysmenetelmästä, henkilösuojauksesta sekä myös esitutkinnasta omalla toimialallaan.

Suojelupoliisin taloushallinto toimii edellä mainittujen tehtävien suorittamisen tukena, ohjaa taloudellisten resurssien käyttöä ja käsittelee taloushallintomiston mukaisesti kyseiseen toimintaan liittyvät taloushallinnon asiat esimerkiksi hankintojen, matkustamisen ja muun taloudellisia vaikutuksia aiheuttavan toiminnan osalta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat Suojelupoliisin asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Kyseisen lainkohdan perusteella valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jollei erikseen voida yksiselitteisesti todeta, ettei niiden paljastuminen voi vaarantaa valtion turvallisuutta.

Suojelupoliisin toimintaympäristössä eri toimijat pyrkivät aktiivisesti saamaan laillisesti ja laittomasti tietoa Suojelupoliisin toiminnasta, mikä aiheuttaa osaltaan uhan Suojelupoliisin toiminnan vaikuttavuudelle ja siten edelleen kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi edellä selostettujen muiden tehtävien, kuten esimerkiksi terrorismin torjunnan ja valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen edellyttää viraston toimintaa koskevien tietojen suojaamista siten, että

toimintaa koskevien arkaluonteisimpien tietojen käsittelyä on rajattu myös Suojelupoliisin sisällä. Tästä on esimerkkinä se, että kirjanpidon taustalla olevaan materiaaliin pääsemistä on tarvittavalla tavalla rajoitettu myös taloushallinnossa.

Jo yksittäinen kirjanpitoaineiston materiaali saattaa paljastaa turvallisuussalaisuuden. Edelleen kirjanpitoaineisto kuvastaa kokonaisuutena Suojelupoliisin toimintaa, toiminnan aktiivisuutta sekä toiminnan suuntaa, ja on siksi osin salassa pidettävä. Materiaali, jonka paljastuminen tulisi vaarantamaan kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen, on luokiteltu lähtökohtaisesti suojaustasolle II (ST II). Kyseisen suojaustason ST II materiaalin käsittelyä koskevat muun muassa käyttäjäpiirin ja teknisten vaatimusten osalta tiukat vaatimukset. Tässä yhteydessä tulee lisäksi huomioida, että myös yksittäisistä alemman suojaustason (esim. ST III) tiedoista koostuva materiaali saattaa kokonaisuutena muodostaa suojaustason II kriteerit täyttävän tietomassan.

Edellä mainitut seikat huomioiden on kansallisen turvallisuuden näkökulmasta suhtauduttava erittäin pidättyvästi Suojelupoliisin kirjanpidon ja tilinpäätöstehtävien keskittämiseen Suojelupoliisin ulkopuolelle.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Hallintopäällikkö



Pirkka Kuusela