

Valtiovarainministeriö/budjettiosasto

Lausuntopyyntö VM107:00/20121725/00.01.00.01/2012

LAUSUNTO VALTION TALOUSHALLINNON STRATEGIASTA 2020

Työryhmän ehdotuksesta valtion taloushallinnon strategiaksi 2020 oikeusministeriö lausuu seuraavaa. Lausunnossa on otettu huomioon myös hallinnonalan keskusvirastoista saadut kommentit.

1. Yleistä

Työryhmä on laatinut kuvauksen valtion taloushallinnon nykytilasta, toimintaympäristön muutoksista ja kehittämiskohteista. Näiden pohjalta on laadittu taloushallinnon visio ja kehittämistä koskevat linjaukset vuodelle 2020. Strategian mukaiset tavoitteet ja esitetyt linjaukset ovat yleisesti ottaen kannatettavia. Lisäksi se antaa hyvän kuvan lähitulevaisuuden kehityspainopisteistä.

Taloushallinnon keskeisinä toimijoina on mainittu eri hallinnonalojen ministeriöt ja virastot, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet), Valtiokonttori sekä Valtiovarainministeriö. Talous- ja henkilöstöhallinnon referenssiryhmän, Palkeiden asiakasneuvottelukunnan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sekä erilaisten foorumien todetaan tukevan toimijoiden yhteistyötä. Keskeisenä toimijana olisi hyvää mainita myös vuonna 2015 perustettava Valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY), jolle mahdollisesti tulee toimivaltaa valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin lisäksi antaa ministeriöitä koskevia määräyksiä. Tavoitteeksi on asetettu muun muassa mahdollisimman yhdenmukaiset toimintatavat, tietorakenteet ja laskennan seurantakohteet. VNHY:n huomioon ottaminen jollain tasolla strategiassa voisi olla järkevää, vaikka strategia onkin valmisteltu tilanteessa, jossa tämänhetkinen VNHY-valmistelu ei ollut vielä käynnistynyt.

Kieku-järjestelmän myötä valtionhallinnossa siirrytään entistä keskitetympään ja integroidumpaan talous- ja henkilöstöhallinnon toimintakulttuuriin. Järjestelmän käyttöönotto on kuitenkin viivästynyt merkittävästi ja viimeiset käyttöönotot tapahtuvat nykytiedon mukaan vuonna 2016. Strategiasa olisi hyvä tuoda esille, että Kieku-käyttöönottoaikataulu ei voi nykyisestä enää viivästyä, mikäli halutaan, että strategian mukaiset tavoitteet ovat saavutettavissa strategiakaudella. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että Kieku-käyttöönotto on kirjanpitoyksiköille ja virastoille haasteellinen tehtävä, joten taloushallinnon tuottavuutta ei ole järkevää kattavasti mitata eikä tuottavuuden kehitykselle asettaa merkittäviä tavoitteita ennen kuin järjestelmän käyttö on vakiintunut koko valtionhallinnossa. Myöskään taloushallinnon henkilöstömäärätavoitteisiin ei päästäne ennen Kieku-laajamittaista hyödyntämistä.

2. Linjausehdotukset

Strategian tavoitteena on ohjata taloushallinnon tehokasta hoitoa ja kehittää taloushallintoa johtamista ja substanssitoimintaa tukevana toimintona. Visiona on siirtyä taloushallinnosta talouden hallintaan. Strategiassa on esitetty seuraavat tavoitteet:

- Taloushallinto tarjoaa johtamista ja päätöksenteon tarpeita tukevaa taloustietoa.
- Taloushallinnossa on selkeät työnjaot, roolit ja vastuut palvelutuotannossa, kehittämisessä ja ohjaamisessa.
- Yhteisiä prosesseja hyödynnetään laajasti ja Palkeiden osuutta taloushallinnon työstä nostetaan merkittävästi siirtämällä työtä virastoista Palkeisiin.
- Taloushallinnon järjestelmät tukevat tiedolla johtamista, ne on keskitetty ja valtionhallinto käyttää niitä.
- Koko henkilöstön osaaminen tukee valittua toimintamallia ja on oikeassa paikassa.

Palkeiden osuuden kasvattaminen operatiivisissa taloushallintotehtävissä on sinänsä kannatettavaa. Strategiassa olisi kuitenkin hyvä täsmentää, tarkoitetaanko Palkeiden tavoittilan mukaisilla palveluilla Palkeiden nykytason palvelutarjontaa vai katsotaanko tarpeelliseksi laajentaa palvelutarjontaa nykyisestä. Esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalalla siirtyminen Palkeiden asiakkaaksi on merkinnyt taloushallinnon tehtävien siirtymistä takaisin virastojen hoidettavaksi verrattuna tilanteeseen, jossa taloushallinnon tehtäviä hoidettiin hallinnonalan omassa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa OPK:ssa.

Valtion taloushallinnon strategiassa on esitetty seuraavat linjaukset:

1. Tarjotaan päätöksenteon tarpeita tukevaa taloudellista ja olennaista taloustietoa.
2. Toimijoilla on selkeät työnjaot, roolit ja vastuut palvelutuotannossa, kehittämisessä ja ohjaamisessa. Taloushallinnon kehittäminen on jatkuvaa ja menettelyt selkeitä.
3. Yhteisiä prosesseja hyödynnetään laajasti ja Palkeiden käyttöastetta nostetaan merkittävästi
- 3a. Hankinnasta maksuun -prosessi on keskeinen kehittämiskohde.
4. Taloushallinnon järjestelmät on keskitetty ja koko valtionhallinto käyttää niitä.
- 4a. Uusi toimintatapa testataan aina ennen laajaa käyttöönottoa.
- 4b. Toiminnassa on varauduttu poikkeustilanteisiin ja jatkuvuuden turvaamiseen.
5. Osaaminen tukee valittua toimintamallia ja on oikeassa paikassa.

Yllä mainitut tavoitteet ovat kannatettavia, mutta ne ovat osittain vielä ylätasolla. Tämä on kuitenkin perusteltua jos/kun strategian toimeenpanemiseksi laaditaan vielä erillinen toimeenpanosuunnitelma.

Oheissa muutamia näkökantoja strategiassa esitetyistä linjauksista:

- Päätöksenteon tarpeita tukevaa taloudellista ja olennaista taloustietoa todetaan olevan tarpeen lisätä. Strategiassa voisi mainita osa-alueet, joiden osalta kehittämistä erityisesti tarvitaan.
- Tavoitteeksi on asetettu taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevan tiedon lisääminen tulosohtauksessa. Asian voisi kytkeä valtionhallinnon tulosohtauksen kehittämiseen, josta on käynnissä oma hanke. Valtionhallinnon tulosohtauksen kehittämisessä tavoitteena ovat muun muassa tulosohtauksen kehittäminen tukemaan paremmin hallitusohjelman tavoitteita, monivuotiset tulossopimukset, poikkihallinnollisuuden lisääminen ja tulosohtausprosessin keventäminen.
- Suunnittelusta seurantaan tulisi käyttää mahdollisimman paljon samoja rakenteita. Talousraportoinnin tulisi mahdollisimman hyvin tukea sovitteja rakenteita ja seurantatasoja. Esimerkiksi Netra-järjestelmä koetaan nykyisellään vaikeakäyttöiseksi ja sitä tulisi kehittää entistä käyttäjäystävällisemmäksi.
- Strategian mukaan kustannuslaskennan yhteistä mallinnusta ja ohjeistusta on tarkoitus tarkentaa Valtiokonttorin toimesta vuoteen 2016 mennessä. Kustannuslaskennan toiminnalliset tarpeet on tarkoitus kartoittaa jo vuoden 2014 aikana. Tavoitteeseen on tärkeää sitoutua,

jotta kukin hallinnonala voi tehdä tarvittavat suunnitelmat mahdollisten omien kustannuslaskennan järjestelmien kehittämiseksi tai kehittämättä jättämiseksi. Kenties tavoitteita voitaisiin asettaa myös sille, nähdäänkö tarpeelliseksi kehittää yhteistä kustannuslaskentaa esimerkiksi toimintolaskennan periaatteita soveltaen Kieku-sovellusta hyödyntäen. Tällä ei tarkoitettaisi vain työajanseurantaa ja palkkojen kohdennusta toiminnoille.

- Eri toimijoilla tulisi olla selkeät työnjaot, roolit ja vastuut taloushallinnon palvelutuotannossa, kehittämisessä ja ohjaamisessa. Keskeistä on paitsi virastojen ja Palkeiden työnjaot ja vastuut myös työnjakojen ja vastuiden selkeys ns. ohjaavien tahojen kesken, joita ovat ainakin valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, ministeriöt hallinnonalansa ohjaajina ja jatkossa myös Valtioneuvoston hallintoyksikkö.
- Jatkotyössä tulisi linjata, miten palvelukeskuksen ja virastojen sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus yhteisissä toimintaprosesseissa vastuutetaan ja järjestetään. Epäselvää on muun muassa, mikä rooli palvelusopimuksilla tulisi olla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisten menettelyjen täsmentäjänä. Lisäksi strategia ei tunnista Palkeita keskeisenä ja itsenäisenä toimijana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelyissä ja kehittämisessä, vaikka palvelukeskus toimii ympäristössä, joka edellyttää pitkälle kehitettyä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjä.
- Tietoturvallisuus ja tietoturvakulttuuri on perustellusti otettu huomioon taloushallinnon järjestelmien toimintavarmuuden takaamisessa.
- Tavoitteeksi on asetettu, että Palkeiden tekemän työn osuus taloushallinnon prosesseista kasvaisi merkittävästi vuodesta 2011 vuoteen 2020. Strategiassa viitataan laajasti Valtiokonttorin htv- ja tuottavuuskyselyyn, jossa tarkastellaan vuosia 2010 ja 2011. Merkillepantavaa on, että tilanne on voinut kehittyä jo jonkin verran edellä mainituista tarkasteluvuosista. Jatkotyössä olisi hyvä arvioida käyttöastetta ajantasaisemmilla tiedoilla, jotta voidaan paremmin arvioida nykytilannetta asetettaviin tavoitteisiin.
- Eri hallinnonalojen erityispiirteet ja virastorakenne tulisi ottaa Palkeiden palvelutuotannossa huomioon ja yhteistyössä tulisi löytää ratkaisuja, jotta erityispiirteistä ja virastorakenteesta johtuen ei taloushallinnon tehtäviä jäisi virastojen hoidettavaksi. Esimerkkinä oikeusministeriön hallinnonalan osalta mainittakoon tuomioistuinlaitos.
- Hallinnonaloille tulisi voida myöntää lisärahoitusta palvelukeskusmaksuja varten, mikäli sopimushintataso nousee. Muutoin sopimushintatasosta aiheutuvat lisämenot joudutaan kattamaan muista käytettävissä olevista toimintamenomäärärahoista ja tämä aiheuttaa osaltaan lisäsopeutustarvetta toimintamenomomenteille.
- Ilman talousarviolainsäädännön muutoksia ei taloushallinnon prosesseja ole mahdollista virtaviivaistaa riittävästi. Esimerkkinä todettakoon menojen maksamisen prosessi, jonka arvioidaan olevan noin 40 % taloushallinnon työstä. Merkittävimmät lainsäädännön muutostarpeet olisi myös hyvä tuoda strategiassa, tai ainakin toimeenpanosuunnitelmassa, esille.
- Tavoitteeksi on asetettu, että taloushallinnon järjestelmät ovat mahdollisimman keskitettyjä ja että valtionhallinnossa käytetään samoja järjestelmiä. Strategiakaudella on tarkoitus valmistella valtion taloushallintoon kokonaisarkkitehtuuri, jossa kuvataan, kuinka taloushallinnon prosessit, tiedot ja järjestelmät toimivat kokonaisuutena. Tavoite on kannatettava.
 - Esimerkiksi Tilha –tilaustenhallintajärjestelmästä ei ole saatavissa tällä hetkellä hyötyä ohjaus- ja johtamisprosesseihin. Asiakkaiden ei voida olettaa sitoutuvan järjestelmien käyttöön, käytöstä aiheutuvien menojen maksamiseen eikä käyttöönottojen resursointiin, mikäli järjestelmistä ei ole odotettavissa hyötyä vaan pahimmissa tapauksissa vain lisätyötä. Tunnistettujen kehittämistarpeiden osalta tulisi myös nimetä vastuutahot sekä aikatauluttaa tehtävät.
- Virkaehtosopimuksen tulkinnat erilaisten matkakustannusten korvattavuudesta aiheuttavat virastoissa turhaa pohdintaa. Valtakunnalliset tulkintaohjeet tulisivat tarpeeseen.

- Tavoite, että uudet toimintatavat testataan aina laajasti ennen käyttöönottoa, on erittäin kannatettava. Uusien toimintatapojen ja tietojärjestelmien käyttöönottoa on useissa tapauksissa parempi lykätä kuin ottaa ne käyttöön keskeneräisinä.
- Strategian toimeenpanosta on todettu, että kehittämistä voidaan edistää suuntaamalla rahoitusta hallinnonalojen tuottavuusmomenteilta tai valtionhallinnon yleisistä kehittämismäärärahoista. Virastojen tulee kuitenkin viime kädessä vastata itse oman kehittämisensä kustannuksista talousarvion puitteissa. Keskitetysti toteutettavien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden hankinnan ja käyttöönoton rahoitus tapahtuisi kuitenkin pääosin keskitetyllä määrärahalla. Strategiassa on hyvä tunnistaa, että vaikka keskitettyjä tietojärjestelmiä rahoitetaan keskitetysti, aiheutuu käyttöönotoista ja järjestelmien käytöstä tyypillisesti lisämenoja hallinnonaloille, joihin niiden tulisi pystyä myös varautumaan.

3. Mittaristo

Strategian toteutumista on tarkoitus seurata soveltuvien mittareiden avulla. Strategiassa on esitetty suuntaa-antava tavoitetaso linjauksittain. Harkittavaksi esitetään, tulisiko strategiassa lainkaan esittää mittareille tavoitearvoja ja aikatauluja vielä tässä vaiheessa vai vasta konkreettisemmän toimenpideohjelman myötä. Nyt esimerkiksi lähtöarvoina on pidetty vuosien 2010/2011 htv- ja tuottavuuskyselyn tietoja.

Kansliapäällikkö



Tiina Astola

Talousjohtaja



Tapio Laamanen