



1 .4.2014

FI.PLM.2014-2013
295/20.99.00/2014

Hallintopoliittinen osasto/Kiviniemi

Valtiovarainministeriö

VM:n lausuntopyyntö VM107:00/2012, 1725/00.01.00.01/2012 – 14.3.2014

Lausunto Valtion taloushallinnon strategiasta 2020

Valtiovarainministeriö on viitekirjeellä pyytänyt lausuntoa valtiovarainministeriön asettaman Taloushallinto 2020 – hankkeen johdosta asetetun työryhmän valmistelemasta muistiosta, jossa on esitetty taloushallinnon visio ja kehittämistä koskevat linjaukset vuodelle 2020 sekä näitä tukeva toimenpideohjelma ja mittaristo.

Valtiovarainministeriö pyytää muita ministeriöitä kokoamaan työryhmän muistiota koskevan lausunnon omalta hallinnonalaltaan noin kahdessa viikossa. Näin kiireellinen lausuntomenettely ei ole millään tavoin hyvän hallinnon mukainen eikä perusteltavissa, kun kyse on strategiasta, joka ulottuu vuoteen 2020.

Puolustusministeriö on pyytänyt muistiosta myös Puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunnot, jotka ovat tämän asiakirjan liitteinä. Omalta osaltaan puolustusministeriö toteaa seuraavaa:

Työryhmän laatima tarkastelu taloushallinnon strategiasta on looginen kokonaisuus, joka sisältää taloushallinnon vision, sen pohjalta laaditut strategiset linjaukset, kehittämistoimenpiteet ja niiden seurantamenettelyn. Vaikka työryhmän muistiossa kuvatut asiat eivät ole pääosin millään tavoin uusia, työryhmän strategiatyön merkittävin ansio on se, että valtion taloushallintoa koskevat kehittämistarpeet ja -toimenpiteet on koottu selkeästi yhteen asiakirjaan.

Taloussuunnittelun jättäminen hankkeen ulkopuolelle ei täysin tue kehittämistavoitteita, koska taloushallinnon seurantakohteiden avulla tuotettua tietoa käytetään taloussuunnittelussa, josta asetetaan merkittäviä vaatimuksia seurantakohdemallille.

Työryhmän esittämät strategiset linjaukset ja toimenpiteet ovat pääosin perusteltuja. Niiden osalta voi todeta kuitenkin lisäksi seuraavaa:

Linjaus 1: Tarjotaan päätöksenteon tarpeita tukevaan taloudellista ja olennaista tietoa.

– Työryhmä lähtee siitä, että lisäämällä taloustiedon tarjontaa parannetaan mahdollisuuksia tiedolla johtamiseen (s. 22). Tiedolla johtaminen edellyttää kuitenkin aina myös sitä, että tiedolla on aitoa kysyntää. Lisäksi taloustieto on vain yksi peruste ja ulottuvuus valtionhallinnon suunnittelussa, seurannassa ja päätöksenteossa. Päätöksentekijöille tuotettavilla taloustiedon raporteilla ei ole todellista merkitystä, jos niillä ei ole kysyntää päätöksentekotilanteessa. Tämän vuoksi olisi ohjeistuksella lisättävä päätöksentekotilanteessa edellytettävää taloustietoa ja eri vaihtoehtojen edullisuusvertailua.



1.4.2014

FI.PLM.2014-2013
295/20.99.00/2014

Hallintopoliittinen osasto/Kiviniemi

– Suurin osa asetetuista tavoitteista liittyi lähitulevaisuuteen ja tämänhetkiseen Kieku-järjestelmän käyttöönottoon. Kieku-järjestelmän avulla saadaan rahan käyttöä kuvaavia raportteja eri seurantakohdeyhdistelmillä, jonka lisäksi tavoitteeksi asetetun sisäisen laskennan kehittämisen jälkeen saadaan yhtenäisempää ja nopeampaa seurantatietoa ydin-, ohjaus ja tukitoimintojen kokonaiskustannuksista (ja tarpeen mukaan projekteista sekä kirjanpitoyksikön omista seurantakohteista). Lisäksi tavoitteeksi voisi asettaa toiminta- ja taloustiedon yhteiskäytön hyödyntämisen sekä suunnittelu- ja seurantaprosesseissa että johtamisessa. Päätöksenteon kriteereinä ei käytettäisi yksin taloustietoa tai toiminnasta saatua tietoa, vaan näiden yhdistelmiä.

– Työryhmän esittämä kustannuslaskennan yhteinen mallintaminen (s. 22) voi tuoda lisäarvoa joillekin virastoille ja joihinkin päätöksentekotilanteisiin, mutta mahdollisuudet sen laaja-alaiseen hyödyntämiseen riippuvat oleellisesti viraston toiminnan luonteesta ja kulloinkin tarkasteltavasta laskentakohteesta ja tämä tulisi ottaa huomioon kustannuslaskentaa koskevia määräyksiä annettaessa. Esimerkiksi materiaalin elinjakson hallintaa edellyttää puolustusvoimissa mahdollisesti muista virastoista poikkeavia kustannuslaskennan malleja, joita kehitetään puolustusvoimien SAP-järjestelmään tukemaan järjestelmien elinjakso-kustannuslaskentaa sekä suorituskvyn rakentamista.

– Työryhmän muistiossa todetaan (s. 23), että hallituksen toimenpidekertomusta ja valtion tilinpäätöskertomusta ollaan yhdistämässä hallituksen vuosikertomukseksi. Tämä on käytännössä jo toteutettu keväällä 2013, kun eduskunnalle annettiin hallituksen vuosikertomus vuodelta 2012. Hallituksen vuosikertomuksen laatimisaikataulua on myös kiristetty entisestään kuluvan kevään aikana.

– Puolustusministeriö kannattaa työryhmän esittämää (s. 24) tilinpäätösaineiston sisällön tarkastelua ja keventämistä. Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset sisältävät nykyään tietoja, joita ei hyödynnetä millään tavoin ko. kirjanpitoyksikössä, ao. ministeriössä tai muualla valtionhallinnossa. Karsimalla turhaa raportointia ja keskittymällä olennaiseen tietoon vähennetään turhaa työtä ja kevennetään hallintoa.

Linjaus 2: Toimijoilla on selkeät työnjaot, roolit ja vastuut palvelutuotannossa, kehittämisessä ja ohjaamisessa. Taloushallinnon kehittäminen on jatkuvaa ja menettelyt selkeitä.

– Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa työryhmän kuvaamiin (s. 27–28) valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin rooleihin taloushallinnon ohjaamisessa. Muilla ministeriöillä pitäisi kuitenkin olla aitoja ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia toiminnan kehittämisessä. Puolustusministeriö ei näe tarkoituksenmukaiseksi, että esimerkiksi meneillään olevassa KEHU-hankkeessa luodaan uusia toimijoita, joille annetaan toimivaltaa taloushallinnon ohjaamisessa. Tästä aiheutuisi ainoastaan tarpeettomia epäselvyyksiä.

– Toimijoiden selkeät roolit ja vastuut edesauttavat tuottavuuden kehitystä positiiviseen suuntaan, kun asioita ei tehdä kahteen kertaan ja keskitytään omaan ydinosaan. Kuitenkin pitäisi muistaa myös kokonaisuuksien hallinta. Tämä on tullut esiin varsinkin Kieku-hankkeen aikana. Taloushallinnon tuottavuuden parantamisen tulisi olla tasapainossa laadun ja palvelukvyn kanssa, muuten toimintaa ohjataan liian kapealaisesti.



1.4.2014

FI.PLM.2014-2013
295/20.99.00/2014

Hallintopoliittinen osasto/Kiviniemi

Linjaus 3: Yhteisiä prosesseja hyödynnetään laajasti ja Palkeiden käyttöastetta nostetaan merkittävästi.

– Työryhmän kuvaamat taloushallinnon tuotokset (s. 29) sisältävät mm. tulossopimuksen ja tarkoituksenmukaiset hankinnat. Tulossopimukset sisältävät pääosin muuta kuin taloustietoa, joten niitä ei tulisi lukea taloushallinnon tuotoksiksi. Tulosohjaus on oma prosessinsa eikä sitä voi pitää osana taloushallintoa. Taloushallinnon tuotoksena ei voi myöskään olla ”tarkoituksenmukaiset hankinnat”, koska hankintojen tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat niin monet tekijät.

Linjaus 3a: Hankinnasta maksuun –prosessi on kehittämiskohde.

– Taloushallinnon vision toteuttamisessa tulee huomioida puolustusvoimien toiminnan erityispiirteet puolustusmateriaalia hankkivana suurena virastona, jolla on merkittäviä monivuotisia tilausvaltuuksia. Tämä tulee esille esimerkiksi haasteena automatisoida hankintatoiminta ja siihen liittyvä materiaalihallinto kokonaisuudessaan. Työryhmä esittää (s. 31) hankintamenojen käsittelyn automatisointia mahdollisimman suuressa määrin. Hankintatoimen ja taloushallinnon rajapinnassa seurataan myös hankintatilausvaltuuksien käyttöä. Käytettävissä olevat tietojärjestelmät eivät tue parhaalla mahdollisella tavalla luotettavaa valtuusseurantaa monimutkaisissa käytännön tapauksissa. Valtuusseurannan tulisi olla myös kehittämiskohde, jossa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon myös valtuuksien budjetoinnissa noudatettavien menettelytapojen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen.

Linjaus 4: Taloushallinnon järjestelmät on keskitetty ja koko valtionhallinto käyttää niitä.

Linjaus 4a: Uusi toimintatapa testataan aina ennen laajaa käyttöönottoa.

Linjaus 4b: Toiminnassa on varauduttu poikkeustilanteisiin ja jatkuvuuden turvaamiseen.

– Työryhmä toteaa (s. 32), että ”tietojärjestelmien käyttöä ja hallintaa on leimannut siilomainen ajattelutapa eikä järjestelmien käyttöä hahmoteta taloushallinnon prosessikokonaisuuksista käsin”. Tähän voi todeta myös sen, että virastojen järjestelmäratkaisuja ei voi aina tarkastella pelkästään taloushallinnon prosessien näkökulmasta. Kun esim. puolustusvoimiin on hankittu toiminnanohjausjärjestelmä, taloushallinto on nähty vain yhtenä osa-alueena, jolla on rajapinnat muihin toiminnan osa-alueisiin (henkilöstöala, hankintatoimi ja materiaalihallinto jne.). Järjestelmää ei hankita tällöin pelkästään tukemaan taloushallinnon prosesseja vaan koko toimintaa. Siilomaisuutta on myös se, että näkee taloushallinnon omana kokonaisuutenaan ja unohtaa, että sillä on rajapintoja muihin toiminnan osa-alueisiin.

– Puolustushallinnossa pidetään tärkeänä linjausta 4b siitä, että toiminnassa on varauduttu poikkeustilanteisiin ja jatkuvuuden turvaamiseen.

Linjaus 5: Osaaminen tukee valittua toimintamallia ja on oikeassa paikassa.

– Koulutustarjonnan kehittäminen yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa on kannatettavaa. Valtiokonsernin yhteisten taloushallinnon teemapäivien ja koulutustapahtumien tulisi olla osanottajille maksuttomia.

Työryhmän muistiossa todetaan (s. 37), että strategiakaudella on tavoitteena tiedolla johtamisen lisääminen ja tiedon hyödyntäminen tulosohejauksessa, suunnittelussa ja seurannassa. Työryhmän mukaan (s. 38) johtamisen painopistealueiden käytäntöön



1.4.2014

FI.PLM.2014-2013
295/20.99.00/2014

Hallintopoliittinen osasto/Kiviniemi

vienti vaatii taloushallinnon keskeisten toimijoiden (ml. ministeriöiden ja virastojen taloushallinnosta vastaavat johtajat) aktiivista yhteistyötä. Puolustusministeriön käsityksen mukaan pelkästään taloushallinnon toimijoiden yhteistyö ei riitä siihen, että tiedolla johtamista kyetään lisäämään. Työhön tulee sitouttaa myös ministeriöiden ja virastojen ylin johto.

Ylijohtaja

Teemu Penttilä

Neuvotteleva virkamies

Timo Rivinoja

Liitteet Pääesikunnan lausunto AK6489 – 27.3.2014
Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lausunto KES.133256 – 27.3.2014

Tiedoksi Kansliapäällikkö Arto Rätty



27.3.2014

Puolustusministeriö

PLM:n ak nro FI.PLM.2014-1639, 295/20.99.00/2014 - 18.3.2014 (PVAH-ak AK5992)
Valtiokonttorin ak Dnro 283/54/2011 - 30.5.2011 (PVAH-ak AH12526)

VALTION TALOUSHALLINNON STRATEGIA 2020

Pääesikunta on perehtynyt ensimmäisen viiteasiakirjan lausuntopyyntöön Valtion taloushallinnon strategiasta 2020 ja toteaa lausuntona seuraavaa:

Työryhmän valtion taloushallinnolle määrittämää visiota vuodelle 2020 "Taloushallinnosta talouden hallintaan" kehittämistavoitteineen Pääesikunta pitää erittäin hyvänä ja tavoiteltavana. Puolustusvoimat on rakentamassa taloushallintoaan tähän samaan suuntaan puolustusvoimauudistuksen avulla keskittäen toimintoja voimakkaasti virastossaan säädösten sallimissa rajoissa. Lisäksi puolustusvoimien tietojärjestelmien kehittämisessä huomioidaan suurelta osin vision tavoitteita.

Puolustusvoimat lähestyy tietojärjestelmien kehittämisessä jo nyt prosessinäkökulmaa ja sen kautta myös omistajaohjausta. Taloushallinnon tietojärjestelmien palveluiden kehittämisessä on huomioitu annettu ohjaus ja yhteisesti käytettävät palvelut. Mikäli toiminnan ohjaukseen on tulossa muutoksia, on niiden perusajatuksia kuvaava ohjaus saatava pikaisesti käyttöön ja otettava huomioon jo käynnissä olevissa tietojärjestelmien ja niiden palveluiden jatkokehittämisessä.

Strategian mukaisena yhteisten tietojärjestelmien ohjaajana Valtiokonttorin tulisi huomioida puolustusvoimien erityispiirteet, kuten todella suuri tiedon määrä sekä tiedon monimuotoisuus (esim. Rondon ja puolustusvoimien SAP:n liittymissä) laatiessaan ylätasoin toiminnallisia määrittelyjä ja vaatimuksia.

Puolustusvoimat on sitoutunut Kieku-toimintamallin periaatteisiin. On kuitenkin huomioitava, että puolustusvoimien tietojärjestelmäratkaisut poikkeavat tietyillä osa-alueilla valtion yhtenäisestä Kieku-tietojärjestelmäratkaisusta esijärjestelmineen. Puolustusvoimien SAP:ssa on käytössä logistiikan toiminnallisuuksia liittyen hankintatoimintaan ja materiaalihallintaan, taloussuunnittelun ja seurannan työvälineet, määrärahalaskenta ja Travel-matkanhallintajärjestelmä, joka on poikkeava ratkaisu valtiolla yleisesti käytävästä M2-järjestelmästä. Li-

säksi Rondo-järjestelmässä on erityispiirteitä aiheutuen mm. logistiikan tietojen tuomisesta liittymillä puolustusvoimien SAP:sta ostolaskujen käsittelyä varten. Taloushallintoon tietoja tuottava puolustusvoimien Logica Palkat -järjestelmän ratkaisu poikkeaa tietyiltä osin Kieku-tietojärjestelmäratkaisusta. Nämä seikat on huomioitava Kieku -toimintamallissa ja siihen liittyvän tietojärjestelmäratkaisun toteuttamisessa sekä kehittämisessä puolustusvoimien osalta.

Yhteisten prosessien järjestelmien käyttöönotossa tulee huomioida haasteena puolustusvoimien toiminnanohjausjärjestelmänä käyttämä SAP, johon tehtävät muutokset voivat vaatia mittavia resursseja, koska taloushallinto on integroitunut tiiviisti muihin puolustusvoimien SAP:n toiminnallisuuksiin. Valtiokonttori on linjannut toisessa viiteasiakirjassa puolustusvoimien liittymisen Kieku-järjestelmään tapahtuvan todennäköisesti vain yhdensuuntaisena tietointegraationa aiheutuen keskeisesti edellä mainitusta taloushallinnon tiivistä integroitumisesta muihin toiminnallisuuksiin.

Vision toteuttamisessa tulee huomioida puolustusvoimien toiminnan erityispiirteet puolustusmateriaalia hankkivana suurena virastona, jolla on merkittäviä monivuotisia valtuuksia. Tämä tulee esille esimerkiksi haasteena automatisoida hankintatoiminta ja siihen liittyvä materiaalihallinto kokonaisuudessaan. Suunnitellulla SAP:n erillisen SRM - osakokonaisuuden käyttöönotolla on puolustusvoimissa tarkoitus tukea hankintatoimen keskittämistä ja luoda edellytyksiä pysyville kustannussäästöille samalla tehostaen ja nopeuttaen hankintaprosessia. Materiaalin elinjakson hallinta edellyttää mahdollisesti muista virastoista poikkeavia kustannuslaskennan malleja, joita kehitetään puolustusvoimien SAP-järjestelmään tukemaan järjestelmien elinjakso-kustannuslaskentaa sekä suorituskyvyn rakentamista.

Linjauksen 4a tietyt uusien toimintatapojen testaamiseen liittyvät toimenpiteet edellyttävät Valtiokonttorin riittävän syvällistä perehtymistä puolustusvoimien SAP-ratkaisuun, jos ne aiotaan toteuttaa muistiossa esitetyllä tavalla (esim. kokeilun tulokset on arvioitava ja hyväksyttävä yhdessä prosessin ohjaajan kanssa).

Pääesikunta pitää erityisen tärkeänä linjausta 4b siitä, että toiminnassa on varauduttu poikkeustilanteisiin ja jatkuvuuden turvaamiseen.

Taloushallinnon kehittämisen mittareissa tulisi huomioida viraston erityispiirteet, koko ja toimintaympäristö (esim. Tyytyväisyys tietojärjestelmiin -kohdassa huomioitava puolustusvoimia koskevat poikkeukset järjestelmien osalta).

Taloussuunnittelun jättäminen hankkeen ulkopuolelle ei tue taloushallinnon kehittämistä, koska taloushallinnon seurantakohteita käytetään taloussuunnittelussa, josta asetetaan merkittäviä vaatimuksia seuran-

takohdemallille. Muistiossa otetaan kuitenkin rajauksesta huolimatta kantaa sekä suunnitteluun että seurantaan (esim. kohdan 2.4 viimeisessä taulukossa mainitaan "sisäisen budjetoinnin tarkkuustaso" ja kohdan 2.7 kappaleessa "Johtamisen painopistealueet" käsitellään suunnittelun ja seurannan perustietojen automaattista tuottamista).

Pääesikunnan päälikkö
Vara-amiraali

Juha Rannikko

Talousjohtaja
KTM

Tuomas Isoranta

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

PE SUUNNOS
PE JOJÄOS
PE MATOS
PE HENKOS
PE LOGOS
PE HENKOS PVPALVK postin käsittelijät
PE TALOS postin käsittelijät



27.03.2014

KES.133256
609/2900/2014

Puolustusministeriö
Talousyksikkö

PLM:n kirje FI.PLM.2014-1639 295/20.99.00/2014-18.3.2014

LAUSUNTO VALTION TALOUSHALLINNON STRATEGIASTA 2020

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa valtiovarainministeriön asettaman Taloushallinto 2020 –hankkeen työryhmämuistiosta Valtion taloushallinnon strategia 2020.

Rakennuslaitos pitää tärkeänä, että kustannuslaskenta ja sen tuottamat raportit on mallinnettu ottaen huomioon viraston tietotarpeet. Rakennuslaitos siirtyy Kieku-järjestelmän käyttäjäksi 1.4.2014. Rakennuslaitos totesi Kieku-hankkeensa valmisteluvaiheessa, että laitos tarvitsee jatkossakin kustannuslaskentansa toteuttamiseen ja johdon raportointiin jo ennestään käytössään olevaa raportointijärjestelmää. Raportointijärjestelmää ylläpidetään Rakennuslaitoksessa 1.4.2014 jälkeen Kiekun tietovarastoista siirrettyjen tietojen perusteella. Strategian on – työryhmämuistion linjauksen 1 mukaisesti – mahdollistettava virastojen omat ratkaisut kustannuslaskennassa ja raportoinnissa. Lisäksi on tärkeää, että olennainen taloustieto on saatavilla ajantasaisesti johdon raportointiin päivittäin, kuukausittain ja erillisäikataulun mukaan tilinpäätösaikana.

Linjauksessa 3 esitetään kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen sopimusmenettelyn keventämistä hallinnonalakohtaisilla sopimusmalleilla. Tämä yhdenmukaistaminen ja keventäminen on kannatettavaa kuitenkin niin, että kirjanpitoyksikkökohtaiset erityispiirteet tulevat edelleen huomioiduiksi tarpeen mukaan.

Linjauksessa 4b esitettyä toimintamallia varautumisessa poikkeustilanteisiin ja jatkuvuuden turvaamiseen Rakennuslaitos pitää hyvänä. Malli mahdollistaa kirjanpitokohtaisen jatkuvuussuunnitelman laatimisen kustannustehokkaasti.

Linjauksen 5 mukaan osaamisen tulee tukea valittua toimintamallia ja olla oikeassa paikassa. Kirjanpitoyksikön osaamistason nostamisen lisäksi on huolehdittava, että tehtävien lisääntyessä myös palvelukeskuksen henkilöstön osaamistaso on hyvä ja kirjanpitoyksikköä tukevaa.



27.03.2014

KES.133256
609/2900/2014

Pekka Salojarvi
Rakennuslaitoksen johtaja

Ritva Peura
Hallintojohtaja

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu