



01.04.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntöne 14.3.2014 (VM107:00/2012, 1725/00.01.00.01/2012)

Lausuntopyyntö Valtion taloushallinnon strategiasta 2020; sisäministeriön vastaus

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ministeriöiltä lausuntoa Valtion taloushallinnon strategian 2020 työryhmämuistiosta. Ministeriön lausunto sisältää myös muiden ministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden huomioita työryhmämuistiosta.

Sisäministeriö pitää Valtion taloushallinnon strategiaa 2020 kattavana ja perusteellisesti valmisteltuna. Strategiassa on huomioitu hyvin tulevaisuuden muuttuva toimintaympäristö ja pyritty löytämään tehostusta ja tuottavuushyötyjä eniten tuottavat kokonaisuudet.

Valtion taloushallinnossa tulee tulevaisuudessa olemaan enenevässä määrin haasteita resurssien allokoinnissa. Hallinnolliset tehtävät tulee saada tehdyksi pienemmällä työntekijämäärällä. Taloushallinnon prosessien keventäminen on välttämätöntä. Lainsäädännön tulee mahdollistaa kevennetyt menettelyt ja prosessit, jotta ne saadaan otetuksi käyttöön ja niistä saadaan tavoitellut hyödyt.

Visio ja linjaukset

Sisäministeriö pitää hyvänä strategian visiota Taloushallinnosta talouden hallintaan, jolla taloushallinnon painopiste siirtyy tiedon kokoamisesta tiedon hyödyntämiseen.

Linjaus 1; Tarjotaan päätöksenteon tarpeita tukevaa taloudellista ja olennaista taloustietoa

Taloustiedon hyötykäytön lisääminen suunnittelussa, seurannassa ja päätöksenteossa ohjaa hyödyntämään jo nykyisellään koottavaa tietoa systemaattisemmin ja tehokkaammin. Samalla parannetaan mahdollisuuksia riskien hallintaan sekä ympäristön muutosten vaikutusten ennakointia.

Kustannuslaskennan kehittäminen koko valtiolle yhtenäisellä tavalla on tavoitteena haasteellinen, koska virastojen tarpeet kustannuslaskennalle vaihtelevat paljon riippuen toiminnan luonteesta.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen aikataulun tiivistäminen on kannatettava ja toteutettavissa. Sisäministeriön hallinnonalan virastoista osa on jo käyttänyt tiivistettyä aikataulua edellisissä tilinpäätöksissä. Tilinpäätösaikataulun kiristäminen saattaa edellyttää talousarviolainsäädännön muutoksia, jotta kohdennusperusteita ja jaksotuksia koskevat määräykset saadaan aikatauluun sopiviksi. Aikataulussa tulee huomioida myös useita virastoja sisältävien kirjanpitoyksiköiden (kuten Poliisihallituksen) tarvitsema aika tilinpäätöksen kokoamiseen.

Yhteinen ohjeistus seurantakohteiden käytöstä tulisi viedä sille tasolle, että ohjeita pystytään myös tulkitsemaan yhdenmukaisella tavalla. Taloustiedon oikeellisuus ja yhteismitallisuus virastojen välillä tulisi varmistaa jo kirjausvaiheessa, jolloin tietoa ei

01.04.2014

tarvitsisi enää muokata järjestelmien ulkopuolella päätöksentekoa varten. Yhteiset seurantakohteet tulisi laatia ja suunnitella siten, että tarvittava tilastotiedot ja eri tahojen tekemät kyselyt (esim. IT-kulut) saataisiin suoraan järjestelmistä automaattisesti ja yhdenmukaisina. Kyselyiden sisältöä tulisi arvioida tarkoituksenmukaisuuden ja eri virastojen ominaispiirteiden (mm. palvelukeskusten) näkökulmasta. Strategian teksteissä myös toisaalla tarkennetaan seurantakohteita (mm. lkp-tilit) ja toisaalta pyritään lisäämään olennaisuutta, jotka voivat tavoitteina olla ristiriidassa keskenään.

Taloustiedon keräämisessä ja hyödyntämisessä tulisi huomioida riittävällä tasolla erilaisella rahoitusmallilla toimivien virastojen erilaiset tarpeet tiedonsaantiin ja toiminnan luonteen vaikutukset tietojen vertailtavuuteen. Esimerkiksi keskeisenä seurantatiedon tuottajana jatkossa toimivan Kieku-tietojärjestelmän hankinnassa ei huomioitu riittävästi erilaisten virastoryhmien tietotarpeita, joten ainakin palvelukeskusten tarvitsema asiakasnäkökulma tai virka-ajan ulkopuolelle ajoittuva toiminta on jäänyt huomioimatta.

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

Vastuun- ja työnjaon osalta erityisesti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asema ja vastuu palvelukeskuksen tehtäväksi sovitusta tehtävistä tulisi selkeyttää. Sama havainto nousi esiin yhtenä keskeisimmistä lähes kaikkien hallinnonalan virastojen lausunnoissa.

Asiakasvirastoille ei saisi yhteisissä prosesseissa jäädä nykyisen talousarviolainsäädännön mukaista velvoitetta vastata ulkoistamastaan palvelusta, koska virastolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa toteutustapaan tai mahdollisuutta vaihtaa halutessaan palvelujen tuottajaa. Nykyisellään vastuu aiheuttaa joko päällekkäistä tarkastustyötä palvelukeskuksessa ja virastossa tai jos valvontaa on kevennetty, huomautuksia Valtiontalouden tarkastusvirastolta. Muun muassa Kieku-tietojärjestelmään liittyvissä korjaus- ja selvittelytilanteissa nykyinen epäselvä vastuusuhde on osoittautunut ongelmalliseksi ja edellyttää virastoilta sellaisen ammattitaidon säilyttämistä, jota muutoin nykyisessä toimintamallissa ei enää tarvittaisi.

Taloushallinnon tietojärjestelmien (Rondo, M2, Tilha, Kieku) omistajuuden ja resurssien siirto Palkeisiin on kannatettava linjaus. Toiminnan ja järjestelmien kehittämisessä on otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan myös asiakasnäkökulma. Kokonaisprosessin tarkastelu tai vaihtoehtoisprosessin tarkastelu on hyvä muistaa toimintoja kehitettäessä.

Valtiokonttorin ohjaus- ja määräysluonnosten käsittely referenssiryhmissä ennen niiden antamista on kannatettava linjaus, jotta virastojen näkemykset ja mahdolliset ongelmakohdat saadaan huomioitua jo ennen ohjeiden ja määräysten antamista.

Linjaus 3; Yhteisiä prosesseja hyödynnetään laajasti ja Palkeiden käyttöastetta nostetaan merkittävästi (sis. linjaus 3 a)

Ministeriö pitää hyvänä suuntausta toimia valtionhallinnossa yhteisten prosessien ja toimintatapojen mukaisesti. Yhteisissäkin prosesseissa ja toimintatavoissa on pyrittävä huomioitava virastojen erilaisuus (esimerkiksi suuri koko tai palvelukeskusluonteinen toiminta), jotta prosesseista saadaan kokonaisuutena tehokkaampia. Virastojen erilaisuuden tunnistaminen vaatii vuorovaikutteista toimintaa ja avointa suhtautumista tuottavuuden ja taloudellisuuden tehostamisessa.

Palvelukeskuksen käyttöasteen nostamista siten, että palvelukeskuksessa hoidetaan keskitetysti kaikki tehtävät, jotka eivät vaadi syvällisempää viraston toiminnan

01.04.2014

tuntemusta, ministeriö pitää hyvänä. Strategiassa asetetun tavoitetason saavuttaminen edellyttää todennäköisesti palvelukeskuksen koon kasvattamista merkittävästi. Tämä tulee tehdä hallitusti ja riittävän pitkällä aikavälillä, jotta taloushallinnon prosesseihin kohdistuva resurssi ei tule kokonaisuudessaan kasvamaan. Henkilösiirrot virastoista palvelukeskukseen eivät ole ainakaan merkittävässä määrin todennäköisiä, joten virastojen tulisi pystyä sopeuttamaan resurssinsa muuttuvaan tehtävän jakoon riittävän pitkällä aikavälillä.

Palkeiden rooli korostuu myös toimintatapojen levittäjänä. Palkeiden roolin painottumisessa tulee huomioida kustannusten hallinta, jotta palvelun hankinta on myös asiakasvirastolle kustannustehokas vaihtoehto.

Yhteisten prosessien kehittämisessä tulisi suhtautua hyvin kriittisesti rutiinitöiden palauttamiseen Palkeista asiakasvirastoille, vaikka se prosessien Palkeiden osuutta tehostaisikin.

Hankinnasta maksuun -prosessin kehittäminen on priorisoitava ensimmäiseksi kehittämiskohteeksi. Hankintojen keskittämisessä tulisi virastokohtaisen keskittämisen lisäksi huomioida myös koko valtion kokonaisuus (esim. tietotekniikkahankinnat). Hankinnasta maksuun -prosessista on odotettavissa isoimmat tuottavuushyödyt myös virastossa, jos laskujen asiatarkestus- ja hyväksymiskiertoa voidaan keventää, sopimuskohdistus –toiminnallisuus saadaan käyttöön ja tilaustenhallintajärjestelmä saadaan virastojen tarpeita paremmin tukeväksi. Virastoille oleellista olisi myös saada tieto sopimuksin ja päätöksin sidotuista määrärahoista joko Tilhan tai muiden tietojärjestelmien kautta.

Linjaus 4; Taloushallinnon järjestelmät on keskitetty ja koko valtionhallinto käyttää niitä (sis. linjaukset 4a ja 4b)

Ministeriö pitää tärkeänä kokonaisarkkitehtuurimallin huomioimista taloushallinnon tietojärjestelmäkehityksessä. Tietojärjestelmien kasvavat käyttökulut asettavat painetta saada tietojärjestelmiä hyödynnettyä tehokkaammin ja vähemmillä resursseilla.

Yhteisten järjestelmien hankkiminen keskitetyllä rahoituksella on kannatettavaa. Käyttöön liittyvien kustannusten rahoitus ja hallinta tulisi myös määritellä tarkemmin, jotta virastot pystyvät paremmin ennakoimaan kustannusten kehitystä.

Järjestelmiä hankittaessa tulisi huomioida myös niiden kustannukset suhteessa saavutettaviin hyötyihin. Nykyisistä järjestelmistä esimerkiksi Tilha on sellainen, jossa viraston maksamat kustannukset voivat olla saavutettuja hyötyjä suuremmat.

Järjestelmien hankinnalle ja kehittämiselle sekä uudistuksen toteuttamiselle kokonaisuutena (ml. prosessit ja tietosisällöt) tulisi määritellä yksi kokonaisvastuullinen taho. Varautumisessa häiriötilanteisiin tulisi vastuun olla kytköksissä järjestelmien omistajuuteen, koska virastoilla ei yleensä ole juuri mahdollista vaikuttaa varajärjestelmiin.

Useat strategian linjaukset edellyttävät yhteisen Kieku-tietojärjestelmän käyttöönottoa, jotta tavoitellut hyödyt saavutetaan. Koska Kieku-tietojärjestelmän käyttöönotto on viivästynyt ja järjestelmään tehdyt päivitykset aiheuttavat edelleenkin ongelmia jo nykyisille käyttäjille, suunniteltujen toimenpiteiden tekeminen vuoteen 2020 mennessä voi osoittautua aikataulullisesti haastavaksi.

Järjestelmien on oltava riittävän valmiita ja käytössä testattuja ennen kuin toimintamalleja levitetään piloteista koko virastokenttään. Prosesseihin ja toimintatapoihin liittyvissä muutoksissa tulee huomioida, että myös riskienhallinta on uskottavalla tasolla. Suurilla volyymeilla toimittaessa käyttövarmuus on keskeinen tekijä.

01.04.2014

Linjaus 5; Osaaminen tukee valittua toimintamallia ja on oikeassa paikassa

Taloushallinnon henkilöstön osaamisen vaatimukset ovat muuttumassa ja osittain jo muuttuneetkin teknisten rutiinien hoitamisesta asiantuntijuuden suuntaan. Prosessien yhtymäkohtien tunnistaminen esimerkiksi henkilöstöhallinnon kanssa on tärkeää päällekkäisen tekemisen karsimiseksi. Osaamisen kehittäminen on tärkeä linjaus, jotta nykyisen henkilöstön osaamistaso saadaan nostettua uusien tehtävien edellyttämälle tasolle.

Valtion sisäisten koulutusorganisaatioiden koulutusten hinnoittelua ja koulutuksen toteutustapoja tulisi tarkastella niiden kustannustehokkuudesta varmistumiseksi.

Tehtävien keskittäminen laajemmin Palkeiden hoidettavaksi edellyttää myös Palkeiden taloushallinnon osaamisen laajempaa kehittämistä, jotta Palkeet pystyy tuottamaan virastoille strategiassa edellytettävää laadukasta palvelut varmemmin ja laajemmalla henkilöstöllä. Tämän osaamisen kehittäminen ei onnistu lyhyellä aikavälillä.

Toimeenpano ja seuranta

Strategian toimeenpanoa varten on työryhmämuistiossa esitetty useita kehittämishankkeita tai –toimenpiteitä. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulisi mahdollisimman laajasti osallistaa ministeriöt ja muut kirjanpitoyksiköt kehittämishankkeisiin. Kehittämishankkeet tulisi suunnitella tarkasti, jotta ne pystytään toteuttamaan resursseja järkevästi hyödyntäen ja ajallisesti oikeassa järjestyksessä.

Strategian toteutumisen seuraamiseksi on löydetty mittareita jokaiselle strategian linjaukselle.

Linjauksen 2 mittari keskitetyn taloushallinnon kustannukset tulisi kuvata tarkemmin, jotta mittarista selviää, mitä arvioitavaan kustannukseen sisältyy.

Linjauksen 3 Palkeiden käyttöastetta koskevissa mittareissa tulisi määritellä tarkoitetaanko keskimääristä vai esimerkiksi hallinnonalakohtaista käyttöastetta. Riittävää laatua kuvaava mittari keskuskirjanpidon virheiden määrä on hyvä mittari, mutta se ei saa johtaa virheiden piilottamiseen siirtämällä saldoja tileiltä toiselle. Hankinnasta maksuun –prosessin mittarissa tulisi esittää arvot lukuina, jotta ero nykyarvon ja tavoitetilan välillä on näkyvissä.

Linjauksen 4 mittareissa tulisi huomioida asiakastyytyväisyyden lisäksi myös tietojärjestelmäkustannukset esimerkiksi suhteessa virastojen toimintamenoihin tai taloushallinnon kokonaiskustannuksiin.

Mittareissa tulisi olla myös virastokohtaisesti seurattavia mittareita, koska organisaatiokulttuurit ja toimintatavat ovat virastoissa erilaisia, joten sitoutumista tulisi valvoa tavoitteiden ja aikataulujen saavuttamiseksi.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Talousjohtaja

Jukka Aalto

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsitteilyjärjestelmässä. Sisäministeriö SM 01.04.2014 klo 08.19. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

01.04.2014

Tiedoksi

Rajavartiolaitos
Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik
Poliisihallitus
Pelastusopisto
Hätäkeskuslaitos
Maahanmuuttovirasto