

230/00.04/20

14

9.4.2014

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö 14.3.2014

## Valtiokonttorin lausunto valtion taloushallinnon strategiasta

Pyydettyinä lausuntonaan Valtiokonttori esittää seuraavat näkökohdat:

Valtiokonttori keskeisenä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimijana pitää tärkeänä, että valtionhallinnon taloustoimintoja suunnitellaan kokonaisuutena pidemmällä aikavälillä. Myös taloushallinnon visio ”Taloushallinnosta talouden hallintaan” on erittäin osuva. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan vision mukaiseen talouden hallintaan ja tiedolla johtamiseen pääsemiseksi ei kuitenkaan riitä se, että parannetaan taloushallinnon toimeenpanoa, vaan toimenpiteitä tulisi kohdistaa myös talouden johtamisen kehittämiseen. Strategiassa mainittu taloustiedon tarjonnan lisääminen on hyvä, mutta ei välttämättä riittävä toimenpide korjaamaan nykytilassa esiintuvia toiminnan ja talouden hallintaan ja johtamiseen liittyviä ongelmakohtia. Strategiassa jäi kaipaamaan ilmeisesti jo työryhmätyön alkuvaiheessa tehtyjen rajausten perusteluja.

Strategian toteuttamisen etenemismuutos riippuu keskeisesti sen johtamisen ja toimeenpanon resursoinnista. Tavoiteltavien muutosten määrä ja aikataulu näyttävät haasteellisilta nykyiset voimavarat huomioon ottaen. Toimeenpanon onnistuminen riippuu sekä siitä määrällisestä resursoinnista, joka tähän voidaan kokonaisuudessaan eri toimijoille osoittaa, että käytettävissä olevien henkilöresurssien riittävän laajasta ja syvästä osaamisesta. Strategian toteutumisen onnistumiseen vaikuttaa myös toimeenpanon jämäkkä johtaminen siten, että toimeenpanon tavoitteet näkyisivät johdonmukaisesti resurssien kanssa tasapainossa olevina eri toimijoiden strategisina ja tulostavoitteina.

Talous- ja henkilöstöhallinto ovat paitsi tietojärjestelmänäkökulmasta myös tiedon tuottamisen ja hyväksikäytön osalta entistä tiiviimmässä yhteydessä toisiinsa. Näin ollen saattaisi olla perusteltua, että äskettäin valmistunut ”Henkilöstöhallinnon Kieku-strategia” ja nyt käsillä oleva taloushallinnon strategia kytkettäisiin tiiviisti toisiinsa ja niiden toimeenpano suunniteltaisiin yhtenä kokonaisuutena. Virastonäkökulmasta talous- ja henkilöstöhallinnon toimijat ovat kuitenkin useimmiten toistensa tekemisestä riippuvaisia ja läheistä yhteistyötä tekeviä, elleivät peräti samoja henkilöitä.

Toimijoiden vastuun selkeyttäminen on ratkaisevan tärkeä toimenpide strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi sekä talous- että henkilöstöhallinnon osa-alueilla. Toimijat ovat myös samoja: Valtiovarainministeriö, Valtiokonttori

230/00.04/20

14

9.4.2014

ja Palkeet konsernitoimijoina, ja ministeriöt ja virastot ”linjavastuussa” olevina organisaatioina. Tulevaisuudessa mahdollisesti oma roolinsa on myös perustettavana olevalla ministeriöiden yhteisellä hallintopalvelukeskuksella. Hallintomallin toteuttamisessa on keskeistä ensin määritellä prosessin ja järjestelmien omistajuuden sisältö. Tämä pitäisi tehdä strategisen prosessinomistajan vetämänä siten, että tarkastellaan riittävän konkreettisten esimerkkien ja käytännön tapausten valossa omistajuuden eri ulottuvuudet ja vaikutukset eri tehtävissä ottaen huomioon niin lainsäädäntö ja normiohjaus, tulosohjaus kuin vaikutusmahdollisuus resurssikysymyksiin.

Edellä mainitussa toimijoiden ja vastuiden ja roolin määrittelyssä ja selkeyttämisessä olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota paitsi strategisen prosessinomistajan, myös operatiivisen prosessinomistajan mahdollisuuteen olla aidosti mukana palvelukeskuksen ohjauksessa, mukaan lukien tulosohjaus. Prosessinomistajan rooli ilman mahdollisuutta vaikuttaa ja olla mukana prosessin toimeenpanijan tulosohjauksessa on haasteellinen todellisen omistajuuden ja toimivallan näkökulmasta. Myös itse toimivalta kunkin prosessivastuullisen osalta on tarpeen määritellä nykyistä selkeämmin suhteessa asiakkaisiin ja toisiin toimijoihin, jos hallinto- ohjausmallin halutaan olevan aidosti toimiva ja tehokas. Selkeyttämistä vaatii myös se, mitkä tavoitteet ohjaavat prosessin kokonaiskehittämistä, kun toimijoita on useita erilaisilla rooleilla. Palkeiden ja Valtorin perustamisen yhteydessä perusteluna erillisten virastojen perustamiselle on esitetty, että palveluntuotanto ja ohjaustehtävät eivät sekoitu keskenään. Valtiokonttori pitää tärkeänä tämän periaatteen jatkumista myös tulevaisuudessa. Samoin virastoille asetettavat odotukset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien soveltamisen ja toimeenpanon suhteen olisi hyvä kirkastaa. Itsenäistä prosessin kehittämistähän ministeriö- ja virastotasolla ei yhteisten prosessien maailmassa voi enää olla.

Valtion kokonaisuuden kannalta on myös tarkkaan pohdittava, onko perusteltua määritellä hallintomallia erikseen talous- ja henkilöstöhallinnolle, vai pitäisikö tämä määrittely toteuttaa samanaikaisesti samoin säännöin. Neuvoa-antavien ryhmien tehtävät ja vastuut on niinkään pohdittava huolella selkeyden vaatimusta vasten, ja ratkaistava onko niillä kehittämisessä toimeenpaneva vai katselmoijan rooli.

Valtiokonttori kaipaava strategian tavoitekirjauksiin ja toimeenpanoon eri hallinnon tasoille ulottuvaa yhteistä tavoiteasettelua ja sitoutumista kulttuurin muutokseen. Parhaimmillaan yhteinen tavoite kulttuurin muutokselle synnyttää positiivisen kierteen ja lisää taloustehtävissä toimivien yhteisöllisyyttä.

Valtiokonttori kannattaa strategian toimeenpanossa lainsäädännön ja siihen pohjautuvien määräysten perkaamista reippaalla otteella ja ennakkoluulottomasti. Pelkkä lainsäädännön muuttaminen ei kuitenkaan yksinään riitä strategiassa tavoiteltuun muutokseen, vaan kyse on laajasta, edellisessä kappaleessa tarkoitetusta talous- ja henkilöstöhallinnon kulttuurimuutoksesta. Kulttuurin muuttuminen on edellytyksenä toimintatapojen avoimelle vertailulle, parhaiden käytäntöjen löytämiselle ja



230/00.04/20

14

9.4.2014

menettelyjen keventämiselle. Parhaimmillaan parhaat käytännöt ja yhteiset prosessit rakentuvat ja tarpeettomat toimintatavat löytyvät yhteisöllisten prosessien kautta, niin että kaikki toimijat tunnistavat ja hyväksyvät asiakkaan ja konsernin yhteisen edun. Tällaisen kulttuurinmuutoksen kirjaaminen strategian tavoitteisiin ja toimeenpanoon saattaisi olla hyödyllistä.

Edellisessä kappaleessa tarkoitetulla yhteisöllisellä työskentelytavalla olisi hyvä määritellä myös ”päästä-päähän-prosessi”. Saataisiin yhteisesti hyväksytty määrittely, mistä talousprosessi alkaa tai mihin se loppuu, kun kysymyksessä on asia, joka kiinteästi liittyy substanssitehtävään tai substanssitehtävän hoidossa käytettävään tietojärjestelmään tai johtamiseen. Rajapinnan määrittely pelkästään talous- ja henkilöstöhallinnon kesken ei ole riittävä. Olisi hyödyllistä pohtia myös perusteellisesti, onko johtamisen tueksi tarvittava tieto saatavissa helpommin muuta kautta kuin juoksevasta kirjanpidosta. Kirjanpidon käyttäminen yleisenä moniulotteisen seurantatiedon tietovarastona aiheuttaa tällä hetkellä taloushallintotehtävänä näyttäytyvän työpanoksen kasvun.

Lopuksi Valtiokonttori vastuullisena prosessinomistajana, Kieku-järjestelmän toteuttajana sekä taloudellisesti merkittävänä kirjanpitoyksikkönä tuo esiin halunsa ja sitoutumisensa olla mukana taloushallinnon saattamisessa strategian mukaiselle tavoitetasolle.

Pääjohtaja

Timo Laitinen

Toimialajohtaja

Maritta Fromholtz

