



28.6.2017

Jakelussa mainitut

Lausuntopyyntö Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) toimintaa on kehitetty vahvasti koko sen olemassa olon ajan. Palkeiden toimintaa ohjaavaa asetusta (Valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, 2.4.2009/229) on päivitetty kaksi kertaa. Nyt asetuksen päivittämistä edellyttää käynnissä olevan Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen -hankkeen (VM138:00/2015, ns. Kiti-hanke) toimeenpanossa tehty muutos talousarviolakiin. Samalla ehdotetaan muutettavaksi Palkeiden tehtäviä sekä asiakaskuntaa koskevia kirjauksia.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne oheiseen esitykseen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta. **Lausuntoja pyydetään erityisesti Palkeiden tehtäviä sekä asiakaskuntaa koskevien kirjausten osalta**, sillä talousarviolakiin tehdyn muutoksen edellyttämä muutos on ollut lausuntokierroksella syksyllä 2016 osana Kiti-hanketta ja 1.10.2017 voimaan tuleva laki on jo annettu.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään keskiviikkona 16.8.2017 sähköisesti osoitteisiin valtiovarainministerio@vm.fi ja sari.keinanen@vm.fi. Lisätietoja antaa neuvotteleva virkamies Marjaana Laine (p. 02955 30304, etunimi.sukunimi@vm.fi).

Neuvotteleva virkamies


Marjaana Laine

Liitteet Asetusluonnos ja muistio

Jakelu Ministeriöt
Palkansaajajärjestö Pardia
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO



Valtioneuvoston asetus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (229/2009) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on asetuksessa 324/2014, seuraavasti:

1 §

Tehtävät

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka tehtävä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon sekä muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu tai siten kuin Valtiokonttori on valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitavan viraston tai laitoksen tehtävistä määrännyt.

Palvelukeskuksen asiakkaita voivat lisäksi olla valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaiset liikelaitokset sekä valtion kokonaan omistamat osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla.

Palvelukeskus tuottaa palveluja suomen ja ruotsin kielellä.

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2017.

Helsingissä xx päivänä xxkuuta 2017

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Neuvotteleva virkamies Marjaana Laine

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta**1. Yleistä**

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus aloitti toimintansa 1.1.2010, kun valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009) tuli voimaan. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet), jäljempänä *palvelukeskus* tai *Palkeet*, muodostettiin yhdistämällä aiemmin toimineet valtion neljä palvelukeskusta yhdeksi uudeksi virastoksi. Virasto sai yhteisen johdon ja uudistetun organisaatorakenteen. Asiakkuudet, asiakassopimukset, henkilöstö ja palvelutuotannon rakenteet siirtyivät pääosin sellaisenaan uuteen virastoon. Seitsemän toimintavuoden aikana palvelukeskuksen toiminta on vakiinnutettu ja sen toimintaa kehitetään tuloksellisesti ja mahdollisimman asiakaslähtöisesti.

Asetuksen muutostarve perustuu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen koskevan hankkeen (ns. Kiti-hanke) toimeenpanoon. Tämä edellytti valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) muutosta ja nyt Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista siten, että kyseinen asetus päivitetään vastaamaan Kiti-hankkeen toimeenpanon edellytyksiä. Samalla ehdotetaan kyseistä asetusta muutettavaksi niin, että palvelukeskuksen tehtävät sekä asiakaskunta päivitetään vastaamaan kehittyvän palvelutuotannon vaatimuksiin.

Kaikki muutosehdotukset koskevat asetuksen 1 §:n ensimmäistä momenttia.

2. Pykäläkohtaiset muutostarpeet ja niiden perustelut

1 § Kyseisen pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisätään maininta mahdollisuudesta tuottaa asiakkaille muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluita. Palkeiden tehtäväkenttään ehdotettava laajennus¹ mahdollistaa asiakkaille suunnattujen uusien hallinnollisten palveluiden tarjoamisen, joita ovat esimerkiksi asianhallintaan liittyvät palvelut. Näitä palveluita eräät asiakasvirastot ovat toivoneet Palkeilta. Palvelukeskus ei edelleen tekisi viranomaisvastuun piiriin kuuluvia tehtäviä eikä käyttäisi julkista valtaa.

Edellä mainittu muutosehdotus perustuu siihen, että valtion konsernipalveluiden merkitys valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden nostamisessa on korostunut viime vuosina. Konsernitaseisten palveluiden rooli on kasvanut ja sen ennakoitaan kasvavan edelleen. Tuottavuuden kasvattaminen ja tehtyjen investointien hyödyntäminen edellyttävät tehokkuuden parantumista sekä mahdollisuutta laajentaa Palkeiden tehtäväkenttää. Virastoille on kannattavaa hankkia palvelukeskuksen tehokkaasti

¹ Jäljempänä ”Palvelukeskuksen palvelutarjonnan kehittämisen edellyttämä muutos”

tarjoamia palveluita. Virastot hankkisivat uusia palveluita palvelusopimuksen avulla, pakollisia ne eivät asiakkaille olisi. Valtiovarainministeriö ohjaa uusien palveluiden määrittämistä ja kehittämistä tulosohjausprosessin avulla.

Palkeet uudistaa palveluitaan aktiivisesti. Uusien palveluiden kehittelyprosessiin kuuluu yhteistyö asiakkaiden ja muiden valtion palveluntarjoajien kanssa, jotta palvelut täyttävät asiakkaiden tarpeet. Samalla Palkeiden tulee varmistaa, etteivät uudet palvelut kilpaile tai ole päällekkäisiä muiden valtion palvelutuottajien tarjoamien palveluiden kanssa.

Kyseisen pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että palvelukeskus tuottaa jatkossa kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen koskevan Kiti-hankkeen (VM138:00/2015) edellyttämät tehtävät². Kiti-hankkeen toimeenpanosta johtuen valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988) on muutettu 1.10.2017 alkaen (1053/2016, HE 165/2016) siten, että Valtiokonttori määrää ne valtion virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävät muut seuranta- ja tilinpäätöstehtävät sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti palvelukeskuksessa. Jo valmisteluvaiheessa kirjattiin näkyviin, että tästä on tarpeen säätää palvelukeskusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Valtiokonttorin määräykset kirjanpitoyksikön ja rahaston sekä palvelukeskuksen välisestä tehtävä- ja vastuunjaosta koskevat muun muassa toimenpiteitä ostolaskujen ja muiden menotositteiden käsittelyssä, tiliöintitietojen toimittamista, menotositteiden kierronvalvontaa valtion yhteisessä ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä, menotositteiden siirtoa reskontraan, osto- ja myyntireskontran hoitamista, ostoreskontran ulkopuolisia maksuja, menojen maksuunpanoa, meno- ja tulotiliotteiden käsittelyä, pankkitilien hallintaa, laskutusta, kirjanpidon seurantakohteiden ja tarkistussääntöjen (ns. validointisäännöt) laatimista ja ylläpitoa, eräitä muita pääkirjanpidon tehtäviä, tilinpäätöksen laatimisen yksityiskohtia sekä matka- ja matkakululaskujen käsittelyä, maksuunpanoa ja valvontaa sekä lukuisia palkanlaskennan teknisiä yksityiskohtia.³

Valtiokonttori määrää siis vain Kiti-hankkeessa rajatuista, edellisessä kappaleessa luetelluista asioista. Suuri osa palvelukeskuksessa tehtävästä työstä ja asiakkaille tarjottavista palveluista määritellään myös jatkossa Palkeiden ja asiakkaan välisessä palvelusopimuksessa. Selkeyden vuoksi, ja palvelusopimusten tärkeyteen liittyen, on sanojen järjestystä muutettu kyseisessä momentissa siten, että ”palvelusopimukset” mainitaan siinä ensin ja ”Valtiokonttorin määräykset” vasta palvelusopimuksia koskevan maininnan jälkeen.

Kyseisen pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään maininta siitä, että palvelukeskuksen asiakkaana voivat olla jatkossa liikelaitokset ja valtion kokonaan omistamat osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla⁴. Muutoksen taustalla on se, että valtion toiminnan kehittäminen

² Jäljempänä ”Talousarviolakiin tehdyn muutoksen edellyttämä muutos”

³ Valtiokonttorin antamat määräykset, VK/18/00.00.01.06.00/2017 ja VK/1/00.00.00.01/2017

⁴ Jäljempänä ”Palvelukeskuksen asiakaskunnan tarkentamisen edellyttämä muutos”

muuttaa myös virastorakenteita. Virastomuodon rinnalla näyttää vahvistuvan esim. osakeyhtiömuotoinen organisaatorakenne. Näin siitä huolimatta, että organisaation toiminta pysyy viranomaispalvelun tyyppisenä ja organisaatio tuottaa luonteeltaan julkiseen palveluun verrattavia palveluita lailla määrätyle asiakaskunnalle. Tässä tarkoitettuja muutoksia ovat esim. tuleva Business Finland.

Myös edellä mainittujen organisaatioiden sisäinen hallinto tulee pysyä kustannustehokkaana. Nykyinen asetusteksti ei mahdollista sitä, että nämä organisaatiot hankkisivat Palkeiden palveluita edes ylimenokaudeksi. Asetustekstiä on tarve muuttaa siten, että näilläkin lähes yksinomaan budjettirahoitteisilla organisaatioilla on mahdollisuus käyttää Palkeiden palveluita.

3. Ehdotuksen valmistelu

Palvelukeskuksen palvelutarjonnan kehittämisen edellyttämä muutos

Palkeiden johto ehdotti tehtäväalueen laajentamista Palkeiden toimintaa ohjaavalle valtiovarainministeriölle vuoden 2016 tulosohjausprosessissa muun muassa palvelutarjonnan laajentamisesta koskeneisiin virastoyhteydenottoihin liittyen.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pääosa Palkeissa suunnitteilla olevista uusista palveluista kuuluvat talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluiden piiriin, eivätkä vaadi asetusmuutosta. Lisäksi on syntynyt tarvetta myös sellaisille virastojen toivomille uusille hallinnollisille palveluille, jotka eivät kuulu suppeasti määriteltyn talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden piiriin. Palkeet raportoi joidenkin asiakasvirastojen esittäneen kiinnostuksensa *asianhallinnan*, kuten esim. asiakirjahallinnon, kirjaamopalvelujen ja arkistointipalvelujen (ml. sähköinen arkistointi), hankkimisesta Palkeilta.

Tämän hetkisen tehtäväalueen ulkopuolelle rajautuisivat myös suunnitteilla olevat *asiointi- ja assistenttipalvelut*. Näistä palveluista esimerkkinä voidaan mainita rekisterin ylläpitopalvelu, jossa Palkeet voisi hoitaa tilaajaviraston puolesta viraston asiakkuudenhallintajärjestelmässä (CRM) olevia asiakas-, toimittaja- tai muita vastaavia rekistereitä.

Tulevaisuudessa asiantuntijapalveluita ennakoidaan syntyvän myös *prosessien automatisoinnista*, esim. ohjelmistorobotiikan hyödyntämisellä.

Talousarviolakiin tehdyn muutoksen edellyttämä muutos

Kiti-hankkeen toimeenpanoon liittyvää asetuksen muutostarvetta on käsitelty ja valmisteltu osana valtiovarainministeriön 22.12.2015 asettaman hankkeen työtä (Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen [VM138:00/2015](#)).

- Ensimmäinen kaikki kirjanpitoyksiköt ja rahastot kattava hallinnonalakohtainen lausunto pyydettiin 21.3.—13.4.2016. Saadut muutosehdotukset otettiin monin osin huomioon tehtävä- ja vastuunjakojen jatkovalmistelussa.
- Ehdotuksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin kaikilta ministeriöltä hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja rahastot kattava lausunto 6.7.—24.8.2016. Lausunnoissa uudistusta pääosin kannatettiin. Lausuntokierroksen perusteella Valtiokonttorin määräyk-

senantovaltuuksia sekä palvelukeskuksen tietojensaantioikeuksia eräin osin täsmennettiin. Lisäksi täsmennettiin esityksen perusteluja.

- Luonnoksista valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla annettaviksi Valtiokonttorin määräyksiksi järjestettiin erillinen lausuntokierros syksyllä 2016.
- Hankkeen toteutuksesta aiheutuu henkilöstösiirtoja virastoista, laitoksista ja rahastoista palvelukeskukseen. Tämän johdosta valtiovarainministeriö käynnisti poikkihallinnollisen yhteistoimintamenettelyn 9.2.2016. Yhteistoimintamenettelyssä käytiin läpi muun muassa henkilöstön asemaan olennaisesti vaikuttavat kysymykset. (Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen käsittelevä poikkihallinnollinen yhteistoimintamenettely)
- Uudistusta on käsitelty alueellistamisen koordinaatiotyöryhmässä elokuussa 2016 ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.9.2016. (Yhteistoimintamenettelyssä vahvistuneet alueelliset henkilöstösiirtovaikutukset tullaan vielä erikseen raportoitmaan alueellistamisen koordinaatioryhmälle.)
- Eduskunta hyväksyi lain 9.12.2016 ja se astuu voimaan 1.10.2017.

Kiti-hankkeessa saadut lausunnot, mukaan lukien mahdolliset palvelukeskusasetuksen muutosta koskeneet huomiot, otettiin huomioon talousarviolain muutosesityksessä.

Palvelukeskuksen asiakaskunnan tarkentamisen edellyttämä muutos

Muutos on valmisteltu valtiovarainministeriön ja Palkeiden yhteistyönä.

4. Ehdotuksen vaikutukset

Palvelukeskuksen palvelutarjonnan kehittämisen edellyttämä muutos

Palvelukeskuksen osuuden kasvattaminen talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseissa on linjattu yhdeksi tärkeimmäksi keinoksi tehostaa prosesseja. Palkeiden tehtäväksi siirtyneiden palveluiden tuottavuus on parantunut, esim. kokonaistuottavuus on kasvanut yli 11 % viimeisen viiden vuoden aikana ja Palkeet pystyi laskemaan vuonna 2017 asiakkaille tuotettavien palveluiden hintaa noin 10 %.

Palkeiden mahdollisuus tuottaa muitakin hallinnon palveluja kuin talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja lisää edellytyksiä kasvattaa keskitettyä palvelukeskusroolia. Uusilla palveluilla mahdollistetaan asiakasorganisaatioiden toiminnan kehittymistä niin, että virastot pystyvät entistä tehokkaammin keskittymään omaan ydintehtäväänsä.

Talousarviolakiin tehdyn muutoksen edellyttämä muutos

Kiti-hankkeen toimeenpano luo edellytykset valtion taloushallinnon järjestämiselle mahdollisimman laadukkaasti ja tuottavasti. Valtion taloushallintotehtävien lakisääteinen keskittäminen ja tähän liittyvä Valtiokonttorin ohjaustoimivalta yhdenmukais-
taa taloushallinnon toimintatapoja sekä lisää valtion taloushallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja ohjattavuutta. Muiden kuin lain nojalla keskitettävien taloushallinto-
tehtävien hoitamisesta kirjanpitoyksiköt ja rahastot voivat edelleenkin sopia palvelu-
keskuksen kanssa. Muutoksen johdosta toimitilojen, IT-infrastruktuurin ja matkus-
tuksen vuosikustannukset alenevat. Hallitusohjelman mukaiset säästöt ovat 1 milj.
euroa/2017, 3 milj. euroa/2018 ja 4 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen.

Kiti-hankkeen toimeenpanosta johtuvia vaikutuksia on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä (HE 165/2016).

Hankkeen toimeenpanoon liittyvällä palvelukeskuksen asetuksen muuttamisella ei ole erillisiä henkilöstö- tai määräraha-vaikutuksia.

Palvelukeskuksen asiakaskunnan tarkentamisen edellyttämä muutos

Asetusmuutos mahdollistaa valtion yhteisten ratkaisujen käyttämisen ja kustannustehokkaat palvelut perusvirastomuotoa laajemmin. Palkeilla on syvää julkisen hallinnon erityispiirteiden ja prosessien tuntemusta. Lisäksi Palkeiden tarjoamien palveluiden kapasiteetti mahdollistaa kustannustehokkaan palvelutuotannon virastojen lisäksi laajemmin asetuksen piiriin kuuluville organisaatioille.

5. Voimaantulo

Asetusehdotusta ei vielä ole tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastusyksikössä.

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan Kiti-hankkeen toimeenpanoon liittyvän lain-säädännön aikataulussa eli 1.10.2017.