



Selvitys virastojen eräiden tehtävien keskittämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen.

Alkusanat

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvitti ja teki ehdotuksen virastoissa tuotettavien kirjaamotehtävien, henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen, kululaskujen käsittelyn, pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden ja virastojen omien talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen. Tämä loppuraportti on kooste eri tehtävien selvittäneiden alatyöryhmien raporteista. Valtiovarainministeriö arvioi alatyöryhmien selvitystyön tuloksia ja ehdotuksia ja sen perusteella erikseen valmistelee ehdotukset jatkotoimista.

Selvitystehtävä

Talouspoliittinen ministerivaliokunta 24.6.2025 linjasi toimenpiteistä ja kohdentamisesta, joilla vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman valtionhallinnon 130 miljoonan euron säästö toteutetaan. Valtion toimintamenosäästö toteutetaan tuottavuustoimilla, jotka koostuvat tehtävien ja velvoitteiden määrätietoisesta vähentämisestä, valtion henkilöstöön liittyvistä toimenpiteistä, konsernipalveluiden käytön laajentamisesta ja palvelutuotannon tehostamisesta sekä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämisen vahvistamisesta.

Osana konsernipalveluiden käytön laajentamista ja palvelutuotannon tehostamista asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotus 31.12.2025 mennessä nykyisin hajautetusti virastoissa tuotettavien kirjaamotehtävien, henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen, kululaskujen käsittelyn, pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden ja erilaisten virastojen omien erillisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (myöhemmin tekstissä Palkeet). Jos keskitetty malli arvioitaisiin nykymallia tehokkaammaksi, tehtävien keskittäminen toteutettaisiin viimeistään 1.1.2027.

Selvitystyössä tuli

- arvioida tehtäväkokonaisuuksien volyymit osa-alueittain ja niihin sitoutuneet resurssit virastoissa nykytilanteessa ja tavoitetilassa, jossa Palkeet vastaisi tehtävistä (henkilöstövaikutukset/htv, taloudelliset vaikutukset/€)
- tunnistaa ko. tehtävien keskittämisen tarvitsemat muutokset mm. virastojen toimintaan ja palvelujen tuottamiseen sekä tiedonhallintaan liittyvät vaikutukset
- tunnistaa keskittämisen toteuttamiseen tarvittavat muutokset säädöksiin
- kuvata keskittämisen toteuttamiseen viimeistään 1.1.2027 tarvittavat toimenpiteet, niiden organisointi, resurssitarpeet ja aikataulu

- toteuttaa tarvittava viestintä ja tiedonkeruu virastoille suunnittelutyön tueksi
- nostaa esille muut tarvittavat näkökulmat keskittämisen toteuttamiseksi.

Työryhmän tuli kirjoittaa selvityksen tuloksista loppuraportti.

Selvitystehtävän organisointi

Valtiovarainministeriö asetti 23.8.2025 työryhmän valmistelemaan selvitystyötä. Kokonaisuutta koordinoivassa ja ohjaavassa työryhmässä oli edustus valtiovarainministeriöstä ja Palkeista. Selvitystyö tehtiin viidessä Palkeiden vetämässä työryhmässä, joista neljään kuului jäseniä Palkeista ja valtiovarainministeriöstä. Kululaskujen käsittelyn keskittämistä selvitettiin Palkeiden sisäisenä työnä. Neljään työryhmään osallistui virastoeedustaja. Henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen keskittämistä selvittäneeseen työryhmään osallistui henkilö Digi- ja väestötietovirastosta, kirjaamotehtävien keskittämistä selvittäneeseen työryhmään henkilö Kansallisarkistosta ja virastojen omien erillisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittämistä selvittäneeseen työryhmään henkilö Valtiokonttorista. (Liite 1)

Työryhmät selvittivät tehtävien keskittämistä Palkeisiin muun muassa tekemällä virastokyselyitä, kuulemalla asiantuntijoita, tutustumalla virastojen tekemiin virastokohtaisiin ratkaisuihin ja käyttämällä Kieku-rekisteriin tallennettuja työajan kohdennus- ja muita tietoja. Selvitystyön aikana Palkeet esitteli selvitystyötä asiakastapaamisissaan ja yksi ryhmä järjesti virastoille keskustelutilaisuuden. Lisäksi selvitystyöstä ja sen etenemisestä tiedotettiin virastoille työn eri vaiheissa.

Selvitystyö valmistui määrääjän puitteissa vuoden 2025 loppuun mennessä. Työryhmät vastasivat resurssiensa puitteissa asettamiskirjeessä annettuihin tehtäviin. Tämä loppuraportti sisältää yhteenvedot työryhmien selvityksistä.

Tiivistelmä johtopäätöksistä

Johtopäätöksinä voidaan todeta, että kululaskujen käsittelyn osalta keskittäminen Palkeisiin on selvitysten perusteella mahdollista alkaen vuoden 2027 alusta, jos tarvittavat muutokset talousarviolakiin saadaan voimaan. Työryhmän arvion mukaan kululaskujen keskittämisellä voidaan saavuttaa 210 000 euron vuosittainen säästö vuodesta 2027 alkaen.

Neljän muun selvitystehtävän eli kirjaamotehtävien, henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen, pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden ja virastojen omien erillisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien osalta keskittäminen Palkeisiin on mahdollista pidemmällä aikavälillä. Näiden tehtävien osalta keskittämiset vaativat jatkotoimenpiteitä. Työryhmän arvion mukaan henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen ja talouspalveluiden keskittämisellä ja kehittämisellä voidaan saavuttaa yhteensä 12,3 miljoonan euron vuosittainen säästö vuodesta 2030 alkaen. Lisäksi kirjaamotehtävien ja virastojen omien erillisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittämisellä voidaan saavuttaa yhteensä 2,8 miljoonan euron säästö vuoteen 2030/2031 mennessä.

Työryhmien selvitysten erilliset raportit ovat tämän loppuraportin liitteinä.

Kirjaamotehtävien keskittäminen palvelukeskus Palkeisiin

Selvityksessä olennaista on ymmärtää, että kirjaamotehtävien osuus koko asianhallinnan prosessin volyymista vaihtelee virastoittain. Kirjaamotehtävillä tarkoitetaan yleensä kirjaamo-, arkisto-, kirjasto- ja julkaisutoiminta-asiakirjojen rekisteröintiä, jakelua ja arkistointia. Kirjaamotehtävät voivat kattaa asianhallintajärjestelmän ja arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Edelleen myös asiakirjojen käsittelyyn ja kulkuun liittyvä ohjaus ja opastus sekä arkistoon liittyvien rekistereiden ja luetteloiden ylläpito kuuluvat kirjaamotehtäviin. Lisäksi asianhallinta on merkittävä osa virastojen niin sanottuja substanssijärjestelmiä, joissa syntyy päätöksiä sekä käsitellään asiakirjoja ja asioita.

Kirjaamo- ja asianhallintatehtävät on järjestetty pääosin jokaisen kirjanpitoyksikön tai viraston toimesta itsenäisesti. Valtionhallinnossa asianhallintajärjestelmiä on lukuisia. Järjestelmien osalta keskittämistä on tehty jonkin verran kirjanpitoyksiköiden tai hallinnonalojen sisällä.

Selvitystyössä toteutetun kyselyn tulokset vahvistivat työryhmän käsitystä, jonka mukaan substanssijärjestelmissä tapahtuvaa käsittelyä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää. Kirjaamotehtävien keskittäminen (myöhemmin tekstissä palvelu) edellyttäisi, että Palkeissa pitäisi olla huomattavasti nykyistä enemmän syvällistä virastokohtaista tietoa.

Integraatioiden kautta on mahdollista tuoda tietoa substanssijärjestelmistä keskitettyyn asianhallintajärjestelmään. Valtion yhteisiin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin pohjautuvat ratkaisut (ml. pilviratkaisut), kuten esimerkiksi käyttövaltuus- ja identiteetinhallinta sekä yhteisen työasemapalvelun käyttö helpottavat keskitettyä toteutusta. Turvallisuusviranomaiset käsittelevät toiminnassaan runsaasti turvaluokiteltuja aineistoja. Turvallisuusviranomaisten asianhallintaan liittyvät palvelut on toteutettu pääosin Tuve-verkkoon.

Työryhmä esittää, että kirjaamotehtävien keskittämistä pilotoitaisiin pienemmän asiakasvirastojoukon kesken vapaaehtoisuuden pohjalta. Pilotoinnista saatujen kokemusten kautta saadaan varmuutta sekä selkeää näkymää keskitetyn palvelun toimivuuteen ja tuottavuuteen. Tärkeää on varmistaa, että pilotointiin sitoutuu riittävä määrä virastoja. Muutoin esimerkiksi mahdollisen kilpailutettavan järjestelmän kustannukset voivat nousta liian suuriksi. Kokemuksia palvelusta sekä tietoa kustannustehokkuudesta ja laadusta on tarpeen kerätä vähintään vuoden ajan. Pilotoinnin käynnistämisen yhteydessä tulee varmistaa mahdollistaa nykyisten palveluiden hallittu päättäminen pilotoinnissa mukana olleille virastoille. Pilotoinnin jälkeen on mahdollista laajentaa kirjaamotehtävien keskittämistä.

Mikäli palvelua varten kilpailutettaisiin oma järjestelmä, se tarkoittaisi vuosina 2026 ja 2027 yhteensä arviolta noin 1–2 miljoonan euron hankintakustannuksia.

Vaihtoehtoisesti kirjaamotehtävien keskittämisen toteutuksessa tulevaisuudessa on mahdollista käyttää Valtorin VirastoVahva-järjestelmää. Työryhmän mukaan yhteisen palvelun vaatimukset tulee huomioida riittävästi kyseisen asianhallintajärjestelmän tulevassa kilpailutuksessa. Yhteisesti toteutettuna hankinnan avulla on mahdollista vähentää järjestelmän hankintakustannuksia merkittävästi. Suurin riski tässä vaihtoehdossa on se, että tukeeko VirastoVahva-ratkaisu valtionhallinnon palvelukeskustoimintaa ja edistääkö se asianhallintaprosessin yhdenmukaistamista.

Mikäli palvelun keskittämistä edistettäisiin pilotoinnin jälkeen, on arvioitu, että vuoteen 2031 mennessä olisi mahdollista saada aikaan säästöä noin 1,8 miljoonaa euroa henkilöstökuluista. Alkuvaiheessa

järjestelmäkustannukset olisivat suhteellisen suuret, mutta pitkällä aikavälillä niiden vähentäminen on mahdollista.

Kirjaamotehtävien keskittäminen Palkeisiin voi vaikuttaa henkilöstöön ja palvelunkäyttäjiin. Pilotoinnin jälkeen voi olla tarpeen siirtää työntekijöitä Palkeiden palvelukseen tai muihin viraston tehtäviin ja vähentää henkilöstöä, jotta tehostumista ja säästöjä saavutetaan valtion tasolla. Lisäksi virastoihin jää edelleen vastuu niistä asian- ja tiedonhallinnan tehtävistä, joita ei keskitetä, joten palvelun selkeä ja tarkka määrittely on välttämätöntä päällekkäisen työn välttämiseksi. Mahdollisessa muutoksessa otetaan huomioon hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden toteutuminen.

Työryhmä ehdottaa, että tunnistetaan pilottivirastot ja valitaan järjestelmäratkaisu jatkovalmistelun pohjaksi vuonna 2026. Selvitettävät asiat liittyvät muun muassa käyttöönottojen vaiheistukseen, tietoturvaan, kustannuksiin, turvallisuusviranomaisten erityistarpeisiin ja analogisten arkistojen digitalisointiin. Toisaalta mikäli päädyttäisiin siihen, että kirjaamotehtävien keskittämistä ei jatketa, VirastoVahvan käyttöä tulee laajentaa erityisesti vanhenevien asianhallintajärjestelmien korvaajana.

Henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen keskittäminen palvelukeskus Palkeisiin

Selvityksessä henkilöturvallisuusselvitysten teknisellä toteutuksella tarkoitetaan sitä, että Palkeet hakee asiakkaidensa lukuun keskitetysti turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua henkilöturvallisuusselvitystä Suojelupoliisilta. Tehtävä koskee henkilöturvallisuusselvityksen hakemisen lisäksi myös sen uusimista ja päättämistä. Suojelupoliisin lisätietopyynnöt ja mahdolliset löydökset selvitykseen liittyen menisivät jatkossakin työnantajalle eikä niistä kertyisi salassa pidettävää tietoa Palkeisiin. Selvitystehtävä rajattiin Suojelupoliisilta valtion omalle henkilöstölle ja virastoille palveluita tuottavien yhteistyökumppanien henkilöstölle haettavaan perusmuotoiseen ja suppeaan henkilöturvallisuusselvitykseen eikä muiden viranomaisten tekemien turvallisuusselvitysten keskittämistä selvitetty.

Työryhmä esittää henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen keskittämistä palvelukeskukseen sekä henkilölle annettavan turvallisuusselvitystodistuksen ja digitaalisen turvallisuusspassin käyttöönottoa valtiolla. Turvallisuusselvitystodistuksen avulla valtion henkilöstöön ja virastojen yhteistyökumppanien henkilöstöön kuuluva henkilö voisi osoittaa luotettavuutensa perusmuotoisen tai suppean henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluviin tehtäviin. Turvallisuusselvitystodistuksen tavoitteena olisi vähentää samasta henkilöstä eri virastojen tekemiä päällekkäisiä henkilöturvallisuusselvityksiä. Digitaalinen turvallisuusspassi sisältäisi tiedot henkilön keskeisistä luvista, koulutuksista, henkilöturvallisuusselvityksen voimassa olosta ja tasosta sekä henkilön voimassa olevat käyttöoikeudet.

Työryhmä arvioi, että henkilöturvallisuusselvityksen hakemiseen, uusimiseen ja päättämiseen liittyvän tehtävän keskittämisellä sekä turvallisuusselvitystodistuksen käyttöönottamisella virastojen ja Palkeiden yhteistä työpanosta voidaan vähentää viidellä henkilötyövuodella ja saada 0,3 miljoonan euron vuosittainen säästö viimeistään vuodesta 2030 alkaen. Työryhmä ei arvioinut uudistuksen vaikutuksia Suojelupoliisin toimintaan eikä erityisesti henkilön turvallisuusselvitystodistuksen käyttöönoton mahdollisesti vähentävää vaikutusta haettavien henkilöturvallisuusselvitysten määrään ja Suojelupoliisissa tehtyyn työpanokseen sekä niistä saatavia säästöjä.

Henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen keskittäminen palvelukeskukseen edellyttää turvallisuusselvityksistä annetun lain ja Palkeet-lain muuttamista. Lisäksi tehtävän keskittäminen edellyttää

turvallisuusselvitettäviä tehtäviä koskevan tunnistekoodiston käyttöönottoa ja ”ministeriökäyttöliittymän” avaamista Palkeille Suojelupoliisin turvallisuusselvitysrekisteriin. Turvallisuusselvitettäviä tehtäviä koskevan tunnistekoodiston käyttöönoton avulla vältetään se, että palvelukeskukseen keskitettävissä tehtävissä käsiteltäisiin salassa pidettävää tietoa.

Selvitystyön aikana käydyissä keskusteluissa Suojelupoliisi suhtautui hyvin varauksellisesti henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen keskittämiseen.

Työryhmä esittää, että uudistusta valmistellaan vuonna 2026 ja se toteutetaan vaiheittain vuosien 2027–2030 aikana.

Kululaskujen käsittelyn keskittäminen palvelukeskus Palkeisiin

Selvitystyössä kululaskulla tarkoitettiin M2-järjestelmässä käsiteltäviä ostotapahtumia ja kululaskujen käsittelyn keskittämisellä Palkeiden tarjoaman kululaskujen tarkastuspalvelun laajentamista kaikkien virastojen käyttöön. Kululaskujen tarkastuspalveluun sisältyy seuraavat tehtävät:

- kululaskujen tarkastaminen sovitun mukaisesti
- lisäselvitysten pyytäminen tarvittaessa
- palveluun liittyvä neuvonta tarkastuksessa olevien kululaskujen osalta
- kulukorvausten siirtäminen asiakkaalle hyväksyntään
- kululaskujen kierronvalvonta, joka sisältää avointen ostotapahtumien seurannan ja niiden käsittelystä muistuttamisen. Kierronvalvontaa tehdään automatisoidusti.

Virkamatkoihin liittyvien matkalaskujen tarkastaminen on aiemmin keskitetty Palkeisiin. Kululaskut virastot voivat joko tarkastaa itse tai ostaa kululaskujen tarkastamisen Palkeista lisäpalveluna. Vuoden 2024 lopussa kululaskut tarkasti itse 12 kirjanpitoyksikköä. Palkeista kululaskujen tarkastamisen kokonaisuudessaan osti 39 kirjanpitoyksikköä ja osittain 13 kirjanpitoyksikköä. Vuonna 2025 Palkeet tarkasti kululaskuista 78 prosenttia (85 483 kpl.) ja kirjanpitoyksiköt 22 prosenttia (24 750 kpl.).

Työryhmä esittää, että kululaskujen tarkastaminen keskitetään kokonaisuudessaan kaikkien virastojen osalta Palkeisiin 1.1.2027 mennessä.

Työryhmä arvioi, että kululaskujen tarkastustehtävissä volyyymi- ja vakioitujen palveluprosessien tuottavuushyöty on merkittävä ja kululaskujen keskittämisellä Palkeisiin valtionhallinnosta voidaan vähentää työpanosta 3,5 henkilötyövuodella ja saada 210 000 euron vuosittainen säästö vuodesta 2027 alkaen.

Kululaskujen tarkastamisen keskittäminen Palkeisiin edellyttää valtion talousarviolain muuttamista.

Kululaskujen tarkastaminen on Palkeiden vakiintunutta palvelutuotantoa ja Palkeissa on hyvä valmius aloittaa palvelun tuottaminen koko valtionhallinnolle. Palvelun tuottamiselle ei ole teknisiä, palvelun luottamuksellisuuteen tai tiedon käsittelyyn liittyviä esteitä.

Pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden keskittäminen palvelukeskus Palkeisiin

Työryhmä esittää, että pienten virastojen talouspalvelujen keskittämisen sijasta valtion taloushallinnossa toteutetaan laajempi kaikkia budjettitalouden virastoja koskeva uudistus, jossa kirjanpidon, tulojen ja menojen käsittelyn ja muita taloushallinnon tehtäviä siirretään palvelukeskuksen tehtäväksi. Tehtävien keskittämisen jälkeen viraston taloushallinnossa keskityttäisiin viraston johtamista ja toiminnan tuloksellisuutta tukeviin toiminnan ja talouden suunnittelun tehtäviin. Tavoitteena olisi taloushallinnon tuottavuuden merkittävä parantuminen, taloushallinnon digitalisointi ja virastojen taloushallinnon tehtävien selkiyttäminen.

Työryhmä arvioi, että taloushallinnon tehtäviä keskittämällä saadaan muun muassa skaalaus- ja synergiaetuja hyödyntämällä ja tehtäviä digitalisoimalla yhdeksän miljoonan euron vuosittainen säästö vuodesta 2030 alkaen. Säästön saavuttaminen edellyttää 150 henkilötyövuoden työpanoksen vähentämistä valtion taloushallinnosta. Työpanoksen vähentämistä ja säästön toteutumista helpottaa se, että vuoteen 2030 mennessä valtion taloushallinnon tehtävistä poistuu eläkkeelle arviolta 175 henkilöä.

Työryhmä ehdottaa, että valtion taloushallinnon tehtävien keskittämistä valmistellaan vuonna 2026 ja toteutetaan vaiheittain vuosien 2027–2030 aikana edellä mainittujen säästöjen aikaansaamiseksi. Virastoissa tehtävien taloushallinnon tehtävien keskittäminen palvelukeskukseen edellyttää ohjaavien säädösten ja Valtiokonttorin antamien määräysten tarkastelua.

Lisäksi työryhmä esittää, että virastojen vastuulle jääviä toiminnan ja talouden suunnittelun tehtäviä kehitetään ja tehostetaan. Tehtäviä tehostamalla valtionhallinnossa on mahdollista vähentää työpanosta 50 henkilötyövuodella ja saada kolmen miljoonan euron vuosittainen säästö. Tehtävien kehittämisen yhteydessä virastokohtaisia taloushallinnon järjestelmiä korvattaisiin yhteisillä ratkaisulla, joiden kustannus olisi 3–4 miljoonaa euroa.

Virastojen omien erillisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittäminen palvelukeskus Palkeisiin

Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät ovat pitkälle keskitettyjä, osa järjestelmistä on hankittu virastojen omaan tarpeeseen. Virastojen käyttämistä järjestelmistä ei ole kattavaa kokonaisnäkymää koko valtiorhallinnon järjestelmäarkkitehtuurissa. Yhteisiä palveluratkaisuja tuottavat tällä hetkellä pääasiassa Palkeet ja Valtiokonttori.

Selvitystyön kyselytulosten mukaan kustannukset koostuvat pääasiassa toimittajille maksettavista ylläpito- ja kehittämiskustannuksista. Virastojen omassa omistuksessa olevien järjestelmien ylläpitoon käytettävistä henkilötyövuosista ei ole selkeää käsitystä.

Virastoilla on käytössä omia järjestelmiä, joiden toiminnallisuuksia voidaan tuottaa nykyisillä yhteisillä järjestelmillä. Työryhmän mukaan mitä enemmän saadaan siirrettyä toimintoja valtion yhteisiin ratkaisuihin, sitä enemmän säästetään järjestelmäkustannuksissa ja ylläpitoa jatkokehitystyössä. Lisäksi voidaan nykyistä paremmin turvata yhtenäinen jatkuvuuden ja varautumisen taso.

Työryhmän mukaan jatkossa on tarve ylläpitää valtion yhteistä rekisteriä ja arkkitehtuurikuvausta virastojen omien talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmistä, mikä parantaa niiden yhteen toimivuutta ja kustannustehokkuutta.

Selvitystyössä muodostettiin kokonaiskuva virastojen omistamista järjestelmistä valtion talous-, henkilöstö- ja hankintahallinnon 10 pääprosessin mukaisesti.

Työryhmä esittää, että jatkossa aina, kun on mahdollista, siirrytään käyttämään valtion olemassa olevia yhteisiä ratkaisuja. Osa siirtymistä on jo meneillään tai niitä on tutkittu jo ennen tätä käsillä olevaa selvitystä. Joidenkin järjestelmien osalta on todettu, että yhteisiä järjestelmiä voitaisiin käyttää jatkossa, mutta toimenpiteitä ei ole vielä tehty.

Kun järjestelmien määrät vähenevät ja sitä myötä virastoissa tehtävä hallinnointi ja erillisjärjestelmien käytön vaatimat resurssit vähenevät, säästöjä on mahdollista saada aikaan noin miljoona euroa vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2027 aikana on mahdollista saavuttaa osa säästöistä.

Muutoksessa siirryttäisiin käyttämään valtion yhteisiä palveluratkaisuja. Virastoilta poistuisivat erillisen järjestelmän hankinta- ja käyttökustannukset. Nykytarpeeseen liittyvä järjestelmä korvautuisi uudella haltuun otettavalla ja omaksuttavalla järjestelmällä. Tiedonhallintaan liittyen muutos ei tuota merkittäviä muutoksia.

Työryhmä esittää, että vuonna 2026 erillisjärjestelmät ensin luokitellaan kolmeen ryhmään niiden keskittämismahdollisuuksien mukaan: keskitettävissä oleviin, mahdollisesti keskitettävissä oleviin ja järjestelmiin, joita ei ole tarkoituksenmukaista keskittää. Tämän jälkeen keskitettävissä oleville järjestelmille tehdään prosessikohtainen selvitys keskittämisen edellytyksistä mukaan lukien tarvittavat muutokset sekä keskitettyihin järjestelmiin että virastojen prosesseihin.

Työn arvioitu laajuus on noin 2,5 henkilötyövuotta ja kustannukset noin 150 000 euroa.

Lisäksi todetaan vaihtoehtoisesti, että käynnissä oleva valtion HR-prosessien yhtenäistämishankkeen yhteydessä virastokohtaisia HR-järjestelmiä voidaan tarkastella osana siirtosuunnitelmia ja edetä kohti yhteisiä järjestelmäratkaisuja.

Yhteenveto selvitystyöryhmän ehdotuksista

Taulukko 1. Yhteenveto selvitystyöryhmän ehdotuksista.

Palkeisiin keskitettävä tehtävä tai asia	Ehdotettu toimenpide	Arvio säästöistä, milj. euroa/v.	Säädöstarpeet	Muuta huomioitavaa	Aikataulu
Kirjaamotehtävät	Kirjaamotehtävien keskittämistä pilotoidaan pienemmän asiakasvirastojoukon kesken vapaaehtoisuuden pohjalta. Palvelua on tarpeen pilotoida vähintään vuoden ajan ja kerätä kokemuksia palvelusta sekä tietoa kustannustehokkuudesta ja laadusta. Tämän jälkeen erillisen päätöksen kautta on mahdollista edetä laajempiin keskittämisiin.	Säästö keskittämisestä 1,8 mil. euroa v. 2031 mennessä.	Pilotoinnin perusteella tehtävä laajempi keskittäminen vaatii muutoksen tiedonhallintalakiin ja arkistolakiin. ¹⁾	Vaihtoehtoisesti Valtorin VirastoVahvan käytön laajentaminen.	Pilotoinnin valmistelu 2026 ja toteutus 2027. Vuodesta 2028 eteenpäin keskittämisen laajentaminen vaiheittain, jolloin säästöä saadaan vuoteen 2031 mennessä.
Henkilöturvallisuus-selvitysten tekninen toteutus	Henkilöturvallisuusselvitysten tekninen toteutus keskitetään Palkeiden tehtäväksi, otetaan käyttöön turvallisuusselvitystodistus.	0,3	Vaatii turvallisuusselvitys- ja Palkeet-lain muuttamista.	Vaatii tehtäviä koskeva tunnistekoodiston käyttöönoton ja Palkeille käyttöliittymän tursel-rekisteriin.	Valmistelu 2026, toteutus vaiheittain 2027-2030.
Kululaskujen käsittely	Kululaskujen tarkastaminen keskitetään kokonaisuudessaan Palkeisiin.	0,21	Vaatii valtion talousarviolain muuttamista.		Virastot ottavat palvelun käyttöön viimeistään 1.1.2027.
Taloushallinnon tehtävät	Siirretään kirjanpidon, tulojen ja menojen käsittelyn ja muita taloushallinnon tehtäviä Palkeiden tehtäväksi. Tehostetaan virastojen vastuulla olevia toiminnan ja talouden suunnittelun tehtäviä.	9 3	Vaatii säädöstarpeiden tarkastelua.		Valmistelu 2026, toteutus vaiheittain 2027-2030.
Virastojen omat erilliset järjestelmät	Siirrytään jatkossa käyttämään valtion olemassa olevia yhteisiä ratkaisuja aina kun mahdollista.	Säästö 1 milj. euroa vuoteen 2030 mennessä.	Lainsäädännössä ei ole käyttövelvoitetta valtion yhteisille tieto- ja viestintäteknisille järjestelmille.	Käynnissä olevan valtion HR-prosessien yhtenäistämishankkeen yhteydessä virastokohtaisia HR-järjestelmiä voidaan tarkastella ja edetä kohti yhteisiä järjestelmäratkaisuja.	Valmistelu ja toteutuksen aloittaminen 2026, säästöä vuoteen 2030 mennessä.

¹⁾ Alaryhmän työn päätyttyä säädösmuutostarpeet tarkentuivat siten, että keskittäminen ei vaadi lisäystä Palkeet-lakiin.

Liite 1. Hankkeen alatyöryhmien loppuraportit

Henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutukseen keskittäminen Palkeisiin

1. Nykytila ja sen arviointi

Selvitystyön tausta ja rajaukset

Yhtenäistämme HR-prosesseja hankkeen yhtenä tavoitteena on valtion henkilöstöstrategian mukaisesti operatiivisten HR-tehtävien keskittäminen Palkeisiin. Henkilöturvallisuusselvityksen tehtävät linkittyvät valtion HR-tehtävissä rekrytointi- ja palvelussuhteen aloitusprosessiin.

Henkilöturvallisuusselvitysten teknisellä toteutuksella tarkoitetaan sitä, että Palkeiden tehtävänä on hakea asiakkaidensa lukuun keskitetysti turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua henkilöturvallisuusselvitystä Suojelupoliisilta. Tehtävä koskee henkilöturvallisuusselvityksen hakemisen lisäksi myös sen uusimista ja päättämistä.

Selvitystyön lähtökohtana oli, että

- Palkeet hakee asiakkaidensa lukuun turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:ssä tarkoitettua perusmuotoista ja suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä.
- Palkeet hakee henkilöturvallisuusselvitystä vain Suojelupoliisilta, jolloin muiden toimivaltaisten viranomaisten tehtävät eivät kuuluneet selvityksen piiriin.
- Palvelu kattaa valtion virkamiesten ja työsopimussuhteisten työntekijöiden henkilöturvallisuusselvityksen hakemisen, mutta myös Palkeiden asiakkaiden toimeksiantotehtävien ja sopimusten perusteella haettavat henkilöturvallisuusselvitykset.

Selvitystyön ulkopuolelle rajattiin:

- Kansainväliset henkilöturvallisuustodistukset (Personnel Security Clearance, PSC) ja yritysturvallisuustodistukset (Facility Security Clearance, FSC)
 - Suomessa kansallisena turvallisuusviranomaisena (National Security Authority, NSA) toimii ulkoministeriö, joka myöntää kyseiset todistukset.
- Pääesikunnan tekemät turvallisuusselvitykset
 - Selvityksen kohteen on tarkoitus toimia puolustusvoimissa tai hoitaa puolustusvoimien antamaa tehtävää taikka jos turvallisuusselvitys liittyy puolustusvoimien toimintaan tai hankintoihin.
- Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät
 - Traficom toimii kansallisena tieto- ja tietoliikenneturvallisuudesta vastaavana viranomaisena (National Communications Security Authority, NCSA).
- Suojelupoliisin tekemät Yritysturvallisuusselvitykset
- Laajat henkilöturvallisuusselvitykset
- Palkeiden asiakkaista puolustusvoimien lisäksi Ahvenanmaan valtionvirasto

Nykytila

Tällä hetkellä henkilöturvallisuusselvitykset toteutetaan hajautetusti virastoissa, eikä Palkeilla ole roolia henkilöturvallisuusselvitysten tuottamisessa. Virastot toimivat joko ministeriöille tarkoitettulla käyttöliittymällä turvallisuusselvitysrekisteriin tai Suojelupoliisin sähköisen asioinnin kautta.

Vuonna 2024 Suojelupoliisin tekemien selvitysten kokonaismäärä oli 114 878 kpl (lähde: Suojelupoliisin asiakaskirje 2025). Noin puolet henkilöturvallisuusselvityksistä laaditaan valtion viranomaisille. Tässä selvityksessä valtionhallinnon volyymisiksi on arvioitu 65 000 selvitystä vuonna 2024. Suppeita turvallisuusselvityksiä arvioidaan olevan noin 62 % ja perusmuotoisia turvallisuusselvityksiä 38 % valtionhallinnossa. Merkittävä osuus kokonaismäärästä on valtion alihankkijoista laadittuja turvallisuusselvityksiä. Samasta kohdehenkilöstä tehdään useita henkilöturvallisuusselvityksiä merkittävä määrä, erityisesti alihankkijapuolella.

Lähtötilanteen työmäärän arvioidaan olevan noin 19 htv.

2. Ehdotus tavoitetilaksi ja sen tavoitteet

Yleisenä tavoitteena on tuottaa säästöjä valtionhallinnon HR-tehtäviin, tehostaa kokonaisturvallisuutta valtionhallinnossa tuottamalla turvallisuusselvitysmenettelyn piirissä oleville asiakasvirastoille henkilöturvallisuusselvitykset ja vapauttaa virastojen henkilöturvallisuusselvitysten sitoutuvia resursseja heidän ydintehtäviinsä.

Tavoitetilan saavuttaminen edellyttää:

- Palkeiden tuottaman keskitetyn henkilöstöturvallisuusselvitysten hakupalvelun käyttöä,
- yhtenäistä ja uudistettua prosessia,
 - tunnistekoodin käyttöönottoa,
 - turvallisuusselvitystodistuksen keskitettyä käyttöä ja myöhemmin digitaalisen turvallisuusspassin käyttöönottoa,
 - selvityksen kohteen suostumuksen laajentamista kaikkiin valtionhallintoa koskeviin tehtäviin sekä toimeksiantoihin.
- lainsäädännön muutostarpeita.

Tavoitetilan keskeinen sisältö

Tavoitetilassa henkilöturvallisuusselvitysten tekninen toteuttaminen on **osa** Yhtenäistämme HR-prosesseja -toimintamallia. Palkeet tuottaa **HR-palvelua**, johon kuuluu henkilöturvallisuusselvityksen;

- käynnistäminen,
- uusiminen ja
- päättäminen viraston puolesta.

Palvelu koskee tilanteita, joissa virasto, joka kuuluu Suojelupoliisin turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin, toimii työnantajana (valtion palvelussuhteet) tai toimeksiantotehtävän antajana (alihankkijat).

Tunnistekoodiston tarkoituksena on varmistaa, että henkilöstöturvallisuusselvityslomakkeella käsitellään vain julkisia tietoja, joiden laajakaan käsittely ei muodosta kriittisten tietojen kasaamaa, joka voisi vaarantaa kokonaisturvallisuutta.

Suojelupoliisi ja turvallisuusselvitysasiakas määrittävät tehtävät, joista tehdään henkilöturvallisuusselvitys. Tehtävät kuvataan Suojelupoliisin tehtäväryhmä-lomakkeelle. Suojelupoliisi määrittelee tehtäväryhmille tunnistekoodin, jonka henkilöturvallisuusselvityksen hakija ilmoittaa Palkeille ilmoittaessaan rekrytointipäätöksestä tai alihankkijasta. Mikäli henkilöllä on voimassa oleva henkilöturvallisuusselvitys, Palkeet ilmoittaa hakijalle henkilöturvallisuusselvityksen voimassa olosta. Uuden henkilön henkilöturvallisuusselvityksen Palkeet aktivoi toimeksiannon tunnistekoodia käyttäen. Suojelupoliisi vertaa hakemuksen tunnistekoodia hakijan kanssa sovittuihin tunnistekodeihin ja tekee henkilöturvallisuusselvityksen.

Työryhmä esittää käyttöön otettavaksi **turvallisuusselvitystodistuksen**, jonka avulla henkilö voi osoittaa todistuksen voimassaoloaikana luotettavuutensa. Turvallisuusselvitystodistus toimii valtion virkamiesten, työsuhteisten työntekijöiden, mutta myös palvelukeskuksen asiakkaiden toimeksiantotehtävien ja sopimusten perusteella työskentelevien henkilöiden luotettavuuden todentajana tehtäviin, jotka Suojelupoliisi ja turvallisuusselvitysasiakas ovat hyväksyneet perusmuotoisen tai suppean henkilöturvallisuusselvitysten edellytyksen täyttävien tehtävien piiriin.

Digitalisaatiotavoitteen edistämiseksi tavoitteena on ottaa käyttöön valtionhallinnon digitaalinen turvallisuusspassi, joka sisältää henkilön keskeiset luvat, koulutukset, henkilöturvallisuusselvityksen voimassa olon ja tason sekä henkilön voimassa olevat käyttöoikeudet. Digitaalinen turvallisuusspassi on ajantasainen vahvaa tunnistautumista hyödyntävä palvelu.

Lainsäädännön muutostarpeet

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettuun lakiin (179/20219) esitetään lisättäväksi uusi 1 c §, jolla poiketaan turvallisuusselvityksistä annetun lain (726/2014, jäljempänä TurseL) 15 §:n sääntelystä. Pykälässä säädettäisiin palvelukeskuksen uudesta henkilöturvallisuusselvitysten hakupalvelusta, rajaten palvelun käytön vain niihin palvelukeskusasiakkaisiin, jotka ovat Suojelupoliisin turvallisuusselvitysasiakkaita.

Lisäksi esitetään TurseL:n seuraavia muutoksia:

TurseL 5 § - Selvityksen kohteen suostumus

Esitetään muutettavaksi siten, että selvityksen kohde antaa suostumuksensa kaikkiin valtionhallinnon tehtäviin ja toimeksiantoihin, jotka täyttävät henkilöturvallisuusselvityksen tekemisen edellytykset.

TurseL 50 § 2 momentti - Tietojen luovuttaminen turvallisuusselvitysrekisteristä

Esitetään lisättäväksi:

Suojelupoliisi voi salassapitosäännöksistä riippumatta antaa hyväksymällään tavalla teknisen käyttöyhteyden avulla Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle kohdan kaksi mukaisia tietoja.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä esittää henkilöturvallisuusselvitysten teknisen toteutuksen sisällyttämistä Palkeiden henkilöstöpalvelujen kokonaisuuteen. Tämä edellyttäisi

- edellä esitettyjen lainsäädäntömuutosten toteuttamista.

- ministeriökäyttöliittymän avaamista Palkeille Suojelupoliisin turvallisuus selvitysrekisteriin. Henkilöturvallisuus selvityksen voimassaolon tiedot tarkastetaan, ja ilmoitetaan hakijalle. Palvelun toimittajien henkilöstön osalta tieto tarkastetaan ja sitä ei tallenneta erikseen Palkeissa. Tältä osin ei muodostu erillistä rekisteriä.

Palkeet tuottaa ensin henkilöturvallisuus selvitysten hakupalvelua kaikille halukkaille virastoille (palvelun valinnaisuus) ja myöhemmin kaikille virastoille.

3. Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, toiminnalliset vaikutukset (laatu), toiminnan tehostumisvaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Virastoissa hajautetusti haettujen henkilöturvallisuus selvitysten käsittelyn tuottavuutta tai niihin käytettyä työaikaa ei pystytä raportoimaan. Selvityksessä taloudellisia vaikutuksia on arvioitu seuraavien oletusten perusteella:

- Henkilöturvallisuus selvitysten määrä valtionhallinnossa 65 000 kpl
- Selvityksistä 15 % vaatii lisäselvitystä
- Käytetty työaika 0,30 h / selvitys
- Käytetty työaika 1,00 h / selvitys, kun selvitys vaatii lisätietoja tai täydennystä
- HTV hinta 60 000 euroa.

Selvitystyössä ei ole arvioitu taloudellisia tai henkilöstövaikutuksia Suojelupoliisin toimintaan. Säästöjä on tältä osin saavutettavissa selvitysten kappalemäärän vähentyessä.

Henkilöturvallisuus selvitysten hakutehtävässä volyyymi- ja vakioitujen palveluprosessin tuottavuushyödyn voidaan arvioida olevan suhteellisen merkittävä. Suurimmat säästöt ovat saavutettavissa turvallisuus selvitystodistuksista, henkilöstön jakamisesta tehtäväryhmiin ja koodistosta sekä valtionhallinnon yhteisistä turvallisuus selvityksistä ja päällekkäisen työn poistumisesta. Myöhemmässä vaiheessa toteutettava valtioportaali ja siihen rakennettavat automatisoinnit tehostavat edelleen toimintaa.

Selvityksessä ei ole arvioitu muutoksen investointikustannuksia, joita aiheutuu ministeriökäyttöliittymän avaamisesta ja säädös- ja muusta valmistelutyöstä. Investointikustannukset on tarpeen tarkentaa jatkotyössä.

Taulukko 1: Arvioidut taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Henkilöturvallisuus selvitysten tekninen toteutus	Virastojen lkm, joita muutos koskee	Virastot, htv	Palvelukeskus, htv	Yhteensä, htv	Toimintamallin laskennalliset kokonaiskustannukset (€)
Nykyinen toimintamalli	Turvallisuus selvitys-asiakkaat	19 htv	0 htv	19 htv	1 140 000 €
Tavoitetilan toimintamalli	Turvallisuus selvitys-asiakkaat	2 htv	12 htv	14 htv	840 000 €
Muutos, tehostuminen	Turvallisuus selvitys-asiakkaat			5 htv	300 000

Vaikutukset lopputuloksista toimijoille ja tiedonhallintaan

Vaikutukset viraston toimintaan

- Tavoitela vähentää virastoissa henkilöturvallisuusselvityksiin liittyviä toimenpiteitä, jolloin virastoilta vapautuu turvallisuusselvityksiin liittyvää työaikaa.
- Koodiston käyttöönotto nopeuttaa prosessia ja vähentää hakijan täydentämistarpeita liittyen tehtävän sisältöön.
- Palkeiden tarjoama palvelu mahdollistaa seurannan selvitysten uusintasykliä aikataulusta ja päättämiset tietyissä tilanteissa automaattisesti, jolloin virastossa tehtävän seurannan tarve vähenee. Palvelu mahdollistaa myös seurannan ja muistutukset selvitetävän henkilön suostumuksen antamisesta.

Vaikutukset Suojelupoliisin toimintaan

Tavoitela tarkoittaa Suojelupoliisin nykyiseen prosessiin seuraavia muutoksia:

- Tehtäväryhmiin liittyen otetaan käyttöön koodisto. Koodisto nopeuttaa prosessia ja vähentää hakijan täydentämistarpeita liittyen tehtävän sisältöön.
- Turvallisuustodistusten käyttöönotto tarkoittaa henkilöturvallisuusselvitysten määrän vähentymistä, jolloin Suojelupoliisissa vapautuu resursseja muihin tehtäviin.

Vaikutukset palvelukeskuksen palvelun tuottamiseen:

- Palkeiden rajatulla käsittelijämäärällä on suurempi vastuu. Vaikutuksissa on huomioitava kuitenkin, että Palkeet käsittelee jo tällä hetkellä HR-dataa ja arkaluonteisia tietoja.
- Palkeille avattava ministeriökäyttöliittymä mahdollistaa sovittujen virastojen henkilöturvallisuusselvitysten ja -hakemusten kattavan hallinnoinnin ja tarkastelun sekä suoraan edistää viraston palvelussuhteen aloittamista, mikäli liittyminen suoraan kohdehenkilöstä tehtyyn henkilöturvallisuusselvitykseen on mahdollista.
- Palkeiden käytössä oleva ministeriökäyttöliittymä mahdollistaa valvotun prosessin, jolloin prosessia käsittelee vähäisempi henkilömäärä valtionhallinnossa.
- Turvallisuusselvitysten voimassaoloa seurataan koordinoitusti valtionhallintotasolla.
- Muutoksella saavutetaan taloudellista säästöä, kun henkilön voimassa oleva selvitys voidaan liittää aiempaan turvallisuusselvitykseen (Turvallisuusselvitystodistus). Lyhentynyt läpimenoaika turvallisuusselvitysprosessissa lyhentää myös rekrytointiprosessia.

Vaikutukset tiedonhallintaan palvelussuhdetietojen osalta

Muutos ei aiheuta merkittäviä muutoksia tiedonhallintaan. Palkeiden tiedonhallintamalliin / arkkitehtuuriin perustetaan uusi tietoryhmä selvityksen voimassaolosta ja laajuudesta ja tieto liitetään osaksi henkilön perustietoja. Tietoa käsitellään vain SAP HCM -järjestelmässä. Muutokset kohdistuvat palvelussuhteen elinkaaren hallinnan prosessiin, joka sisältää sekä rekrytointiprosessin että palvelussuhteen perustamisen ja ylläpidon osaprosessit.

Palkeet ei käsittele tässä muutoksessa salassa pidettävää tai luokiteltua tietoa, eikä myöskään näin muodostu kriittisen tiedon kasaumavaikutusta.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset henkilön yksityisyyden suojaan ja itsemääräämisoikeuteen

Selvityksen kohteen suostumuksen antaminen on kirjattu Tursell 5 §:ään. Suostumuksen tulee olla etukäteen annettu ja kirjallinen, ja sillä on keskeinen merkitys yksityisyyden suojan ja yksilön itsemääräämisoikeuden sekä tiedonsaannin kannalta. Tavoitteena on varmistaa, ettei kenestäkään voida tehdä henkilöturvallisuusselvitystä hänen tietämättään.

Selvityksen kohteena olevan henkilö suostuu allekirjoittaessaan henkilöturvallisuusselvityshakemuksen turvallisuusselvityksen tekemiseen, ja siihen liittyvään nuhteettomuudenseurantaan. Annettu suostumus kattaa selvityksen perusteena olevan palvelussuhteen tai tehtävän sekä kaikki saman hallinnonalan tehtävät. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 57/2013) 5 §:n 3 mom. todetaan suostumuksen kattavan kaikki tilanteet, joissa suostumuksessa määritellyn palvelussuhteen tai tehtävän aikana on tarpeen laatia selvitys tai antaa sen perusteella turvallisuusselvitystodistus. HE viittaa tilanteeseen, jossa kansainvälisen yhteistyön osallistumisen vuoksi samasta henkilöstä tehdään lyhyellä aikavälillä useita kertoja turvallisuusselvitys. HE:n mukaan tällaisesta menettelystä on tarpeen kustannussyistä luopua, kun menettelyn yksinkertaistamista ei voida katsoa seuraavan rekisteröidyn aseman vaarantumista. HE:n mukaan suostumus voitaisiin antaa siten, että se kattaa toimimisen tietyllä toimialalla.

Selvityksen kohteen suostumuksen laajentaminen koskemaan kaikkia valtionhallinnon tehtäviä ja toimeksiantoja, vähentää merkittävästi henkilöturvallisuusselvitysten määrää, edistää ja nopeuttaa henkilöiden siirtymistä tehtävästä toiseen sekä tuottaa merkittäviä kustannussäästöjä. Muutos ei vaaranna henkilön yksityisyyden suojaa tai itsemääräämisoikeutta, mutta sen toteuttaminen edellyttää voimassa olevan Tursell 5 §:n muuttamista.

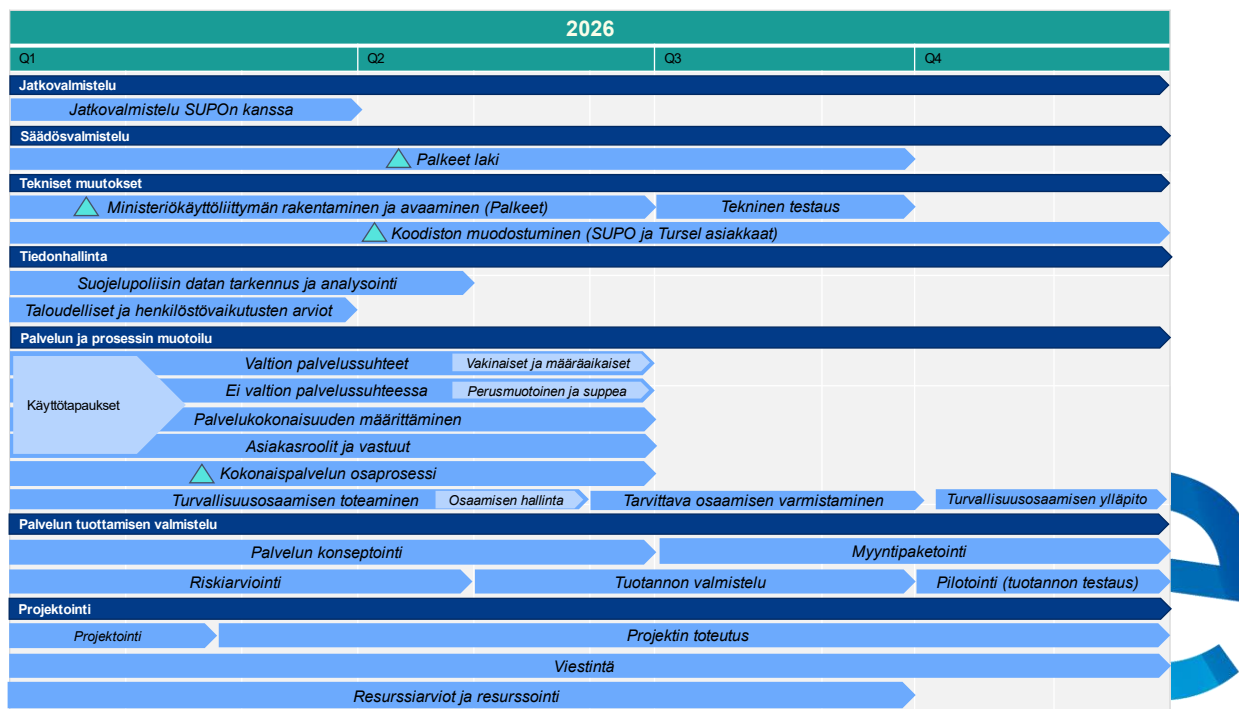
4. Muutoksen toimeenpano

Muutokset esitetään toteutettavaksi kolmessa vaiheessa.

1. Ensivaiheen keskitetty palvelu (1. vaihe) toteutetaan vuosina 2026–2027. Sen käyttöönotto on virastoille vapaaehtoista. Palvelua tuotetaan asiakkaille, joilla on käytössä rekrytointipalvelu, jolloin Palkeiden palvelutuotanto tilaa henkilöturvallisuusselvityksen käytössä olevan tiedon perusteella. Mikäli asiakkaalla ei ole käytössä rekrytointipalvelua, asiakas tekee tilaukset Pointti-palvelupyynnöllä. Tilaukset voivat koskea sekä valtion palvelussuhteessa olevia että ei valtion palvelussuhteessa olevia tehtäviä.
2. Laaja keskitetty palvelu (2. vaihe) toteutetaan Q4/2027 aikana. Henkilöturvallisuusselvityksen tilaamisessa käytetään tunnistekoodia. Palvelun käyttöönotto edellyttää päivitysprosessin toteutumista SUPOn ja virastojen välillä sekä tunnistekoodin käyttämistä. Palvelun käyttö perustuu turvallisuusselvitystodistuksen käyttämiseen sekä automaation hyödyntämiseen.
3. Täysin keskitetty palvelu (3. vaihe) toteutetaan vuosina 2027–2030. Käytössä on valtion yhteinen asiointiportaalikokonaisuus, jossa on yhteinen tekninen ServiceNow käyttöliittymäkokonaisuus. Valtionhallinnon HR-palvelut tuotetaan yhtenäistä toimintatapaa ja prosessi käyttäen. Palvelu sisältää henkilöstön tulo-, muutos- ja lähtöprosessit, osallistaa keskeiset toimijat ja se huomioi kokonaisturvallisuuskäytännön. Käytössä on valtionhallinnon digitaalinen turvallisuusspasi, joka sisältää henkilön keskeiset luvat, koulutukset ja käyttöoikeudet.

Muutoksen toimeenpanosuunnitelma vuodelle 2026

Keskittämisen toteuttamiseen tarvittavat toimenpiteet ja niiden aikataulu vuodelle 2026 on kuvattu alustavasti alla olevassa kuvassa. Keskeisenä ja ensimmäisenä toimenpiteenä on asian valmistelun jatkaminen yhteistyössä Suojelupoliisin kanssa.



5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Muita toteuttamisvaihtoehtoja ei ole työryhmässä tunnistettu.

Kululaskujen tarkastamisen keskittäminen

1. Nykytila ja sen arviointi

Kululaskulla tarkoitetaan selvitystyössä M2-järjestelmässä käsiteltäviä ostotapahtumia. Selvitystyön lähtökohtana on Palkeiden palveluvalikoimassa olevan kululaskujen tarkastuspalvelun laajentaminen kaikkien virastojen käyttöön. Kululaskujen tarkastaminen sisältää seuraavat tehtävät:

- Kululaskujen tarkastaminen sovitun mukaisesti
- Lisäselvitysten pyytäminen tarvittaessa
- Palveluun liittyvä neuvonta tarkastuksessa olevien kululaskujen osalta
- Kulukorvausten siirtäminen asiakkaalle hyväksyntään
- Kululaskujen kierronvalvonta, joka sisältää avointen ostotapahtumien seurannan ja niiden käsittelystä muistuttamisen. Kierronvalvontaa tehdään automatisoidusti.

Yhtenäistämme HR-prosesseja hankkeen yhtenä tavoitteena on valtion henkilöstöstrategian mukaisesti operatiivisten HR-tehtävien keskittäminen Palkeisiin. Tavoite koskee myös matkustamisen tehtävien keskittämistä ja siten myös kululaskujen tarkastamista. Virastoja on pyydetty ilmoittamaan VM:lle 31.12.2025 mennessä aikataulunsa operatiivisten HR-tehtäviensä siirtämisestä palvelukeskukseen (VM kirje 12.8.2025, Suunnitelma Palkeiden laajojen HR-palveluiden käyttöönotosta).

Valtionhallinnon matkalaskujen tarkastaminen on keskitetty Palkeisiin. M2-järjestelmässä käsiteltävien kululaskujen tarkastamisen osalta kirjanpitoyksiköt ovat voineet joko tarkastaa laskut itse tai ostaa kululaskujen tarkastamisen Palkeista lisäpalveluna. Palvelua käyttävien kirjanpitoyksiköiden määrä vuoden 2024 lopussa:

- Kululaskujen tarkastamisen kokonaisuudessaan Palkeisiin on keskittänyt 39 kirjanpitoyksikköä.
- Kululaskujen tarkastamisen osittain Palkeisiin on keskittänyt 13 kirjanpitoyksikköä.
- Kululaskujen tarkastamisen tekee itse 12 kirjanpitoyksikköä.

Kululaskuja käsiteltiin v. 2025 valtiolla n. 110 000 kpl. Palkeet tarkasti laskuista n. 78 % (85 483 kpl.) ja kirjanpitoyksiköt n. 22 % (24 750 kpl). Ainoastaan yksi kululaskunsa vielä itse tarkastavista kirjanpitoyksiköistä on ilmoittanut siirtävänsä niiden tarkastuksen Palkeisiin vuoden 2026 aikana (n. 1000 laskua), joten tarkastamisvastuusiin ei ole tänä vuonna suurta muutosta tapahtumassa.

2. Ehdotus tavoitetilaksi ja sen tavoitteet

Kululaskujen tarkastaminen on tavoitetilassa keskitetty Palkeisiin kaikkien kirjanpitoyksiköiden osalta. Tavoitteena on suunnitella palvelujen siirrot VM:n 12.8.2025 lähettämän kirjeen edellyttämällä tavalla etupainotteisesti siten, että kululaskujen tarkastaminen on keskitetty Palkeisiin vuoden 2027 alusta lukien. Keskittämisen etenemistä seurataan, tuetaan ja ohjataan valtiovarainministeriön ja Palkeiden toimenpitein.

Kululaskujen tarkastamisen keskittämiseksi on tunnistettu myös lainsäädännön muutostarpeita. Muutos toteutettaisiin talousarviolain 12 b §:n 2 momenttiin, johon lisättäisiin Palkeille mahdollisuus tehdä myös matkahallintajärjestelmässä käsiteltäviä ostotapahtumia koskevia tarkastustoimenpiteitä:

Valtiokonttori voi määrätä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavan viraston tai laitoksen vastuulle valtioon palvelussuhteessa olevalle tai muulle henkilölle

matkustamisen johdosta virka- tai työehtosopimuksen mukaisesti maksettavan korvauksen **tai muun matkahallintajärjestelmässä käsiteltävän ostotapahtuman** hyväksymiseen liittyviä tarkastustoimenpiteitä, joihin ei sisälly työnantajalle kuuluvan harkintavallan käyttöä.

3. Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, toiminnalliset vaikutukset (laatu), toiminnan tehostumisvaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Kirjanpitoyksiköissä hajautetusti tarkastettujen kululaskujen käsittelyn tuottavuutta tai niihin käytettyä työaikaa ei pystytä raportoimaan. Voidaan kuitenkin arvioida, että tällaisessa työtehtävässä volyyymi- ja vakioitujen palveluprosessin tuottavuushyöty on merkittävä. Kululaskujen tarkastamisen tehokkuus on Palkeissa ollut v. 2025 yli 30 000 kululaskua tehollista henkilötyövuotta kohden. Palvelun tehokkuus on parantunut edellisestä vuodesta 4,3 %. Palkeisiin tarvitaan lisäresurssia 1,5 henkilötyövuotta hoitamaan koko valtionhallinnon kululaskujen tarkastaminen keskitetysti. Vastaavasti kirjanpitoyksiköistä pitäisi vapautua moninkertainen henkilöresurssi laskujen tarkastamisen siirtyessä palvelukeskukseen. Kyse on laskennallisesta säästöstä, joka toteutuu osana operatiivisten HR-tehtävien keskittämistä.

Taulukko 1: Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Kululaskujen tarkastaminen	Virastojen lkm., joita muutos koskee	Virastot, htv	Palvelukeskus, htv	Yhteensä, htv	Toimintamallin laskennalliset kokonaiskustannukset (€)
Nykyinen toimintamalli	25	5 (arvio)	0	5 (arvio)	300 000 €
Tavoitetilan toimintamalli	25	0	1,5	1,5	90 000 €
Muutos, tehostuminen		0	1,5	3,5	210 000 €

Vaikutukset lopputuloksista toimijoille ja tiedonhallintaan

Vaikutukset viraston toimintaan:

- Kululaskuja ei enää tarkasteta virastoissa.
- Kululaskuihin liittyvää neuvontaa ei enää tehdä virastoissa.
- Kululaskujen tekijä lähettää kaikki laskut samaan paikkaan ja laskujen reititys menee automaattisesti oikein. Käytössä ei ole enää erillisiä käyttäjäryhmiä eikä laskut ohjaudu väärälle ryhmälle.

Vaikutukset palvelukeskuksen palvelun tuottamiseen:

- Kaikki kululaskut tarkastetaan Palkeissa virastojen ohjeistusten mukaisesti. Muutos edellyttää virastojen nykyisten ohjeistusten ja tiliointien osaamisen haltuunottoa Palkeissa.
- Kululaskujen tarkastaminen ja neuvonta Palkeissa yhdenmukaistaa ja tehostaa laskujen käsittelyä.
- Käyttöoikeusroolit selkeytyvät ja yksinkertaistuvat. Sisäinen valvonta helpottuu ja prosessin laatu paranee.

- Palkeet vastaa tarkastusprosessin yhdenmukaisuudesta ja sen tuottavuuden kehittymisestä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Vaikutukset tiedonhallintaan:

Muutos ei aiheuta merkittäviä muutoksia tiedonhallintaan. Kululaskut käsitellään edelleen M2-järjestelmässä. Laskujen reititys- ja asianohjausmallin toteutetaan muutos, jolloin kaikki kululaskut ohjautuvat Palkeiden tarkastuspalveluun.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tavoitetilalla ei ole yhteiskunnallisia vaikutuksia.

4. Muutoksen toimeenpano

Työryhmä esittää, että valtionhallinnon kululaskujen tarkastaminen keskitetään Palkeisiin vuoden 2027 alkuun mennessä. Kululaskujen tarkastaminen on Palkeiden vakiintunutta peruspalvelutuotantoa ja Palkeissa on hyvä valmius niin osaamis- kuin resurssinäkökulmasta aloittaa palvelun tuottaminen koko valtionhallinnolle. Palvelun tuottamiselle ei ole teknisiä, palvelun luottamuksellisuuteen tai tiedon käsittelyyn liittyviä esteitä. Siirtyvät tarkastustehtävät voidaan organisoida osaksi Palkeiden tarkastuspalvelua nopealla aikataululla.

5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmän työssä ei tunnistettu muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Pienten virastojen talouspalvelun kokonaisuuden keskittäminen palvelukeskukseen

1. Nykytila ja sen arviointi

1.1 Selvityksen taustat

Asettamispäätöksen (Dnro VN/25561/2025) mukaan talouspoliittinen ministerivaliokunta 24.6.2025 linjasi toimenpiteistä ja kohdentamisesta, joilla vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman valtionhallinnon 130 milj. euron säästö toteutetaan. Valtion toimintamenojen säästö toteutetaan tuottavuustoimilla, jotka koostuvat tehtävien ja velvoitteiden määrätietoisesta vähentämisestä, valtion henkilöstöön liittyvistä toimenpiteistä, konsernipalveluiden käytön laajentamisesta ja palvelutuotannon tehostamisesta sekä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämisen vahvistamisesta.

Asettamispäätöksen perusteella osana konsernipalveluiden käytön laajentamista ja palvelutuotannon tehostamista asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää ja tehdä ehdotus 31.12.2025 mennessä pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden keskittämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle. Jos keskitetty malli arvioidaan nykymallia tehokkaammaksi, tehtävien keskittäminen toteutetaan viimeistään 1.1.2027.

1.2 Nykytila ja sen arviointi

Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992) ja näiden nojalla annetut määräykset sekä ohjeet luovat taloushallinnon toiminnalle puitteet. Valtiokonttorin ja Palkeiden tehtävistä säädetään lisäksi niitä koskeissa laeissa.

Taloushallinnon tehtävänä on tukea valtionhallinnon ydintoimintaa tuottamalla talouden hallintaan ja johtamiseen liittyviä palveluita. Palveluita tuotetaan ministeriöiden, virastojen ja laitosten johdolle ja asiantuntijoille. Taloustietoa tuotetaan tilivelvollisuuden todentamiseksi ja päätöksenteon tueksi valtioneuvoston ja eduskunnan tarpeisiin. Tehtävänä on antaa oikea ja riittävä kuva talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta. Taloushallinto huolehtii myös valtion taloustiedon saatavuudesta ja siitä tiedottamisesta sidosryhmille.

Valtion taloushallintoa on kuvattu neljän pääprosessin avulla: suunnitelmista tuloksiin, tarpeesta maksuun, tilauksesta perintään ja kirjauksesta tilinpäätökseen. Toimintoina voidaan puhua muun muassa taloussuunnittelusta, johon sisältyvät myös kehys- ja talousarviovalmistelu, sisäinen laskenta, menojen ja tulojen käsittely, maksuliike sekä kirjanpito ja tilinpäätös. Valtion taloushallinnon operatiivisia tehtäviä tuotetaan yhtenäisillä ja yhteisillä taloushallinnon järjestelmillä pl. suunnitelmista tuloksiin - prosessi.

Valtion taloushallintoa on kehitetty aktiivisesti yhteisten prosessien, tietojärjestelmien ja palvelukeskusmallin pohjalta vuodesta 2010 lähtien. Kehittäminen toteutui pääosin valtiovarainministeriön asettamassa [Kieku-hankkeessa](#), jossa luotiin pohja yhdessä virastojen kanssa nykyiselle toimintamallille. Virastot ottivat käyttöön yhteisen toimintamallin vuoteen 2017 mennessä. Valtionhallinnossa toteutettiin laaja [Valtion hankintojen digitalisointi – ohjelma](#), jossa uudistettiin valtion hankintatoimen toimintamallia vuosina 2016–2020. Taloushallinnon kehittämistä on ohjannut [Valtion taloushallinnon strategia 2020](#). Vuonna 2024 julkaistiin [Valtion taloushallinnon kehittäminen](#) -asiakirja, johon linjattiin kehittämisen suuntaa vuoteen 2030.

Vuonna 2024 valtion taloushallinnon tehtävien hoitamiseen käytettiin arviolta 932,2 henkilötyövuotta. Taulukosta 1 näkyy työn kohdistuminen keskeisille taloushallinnon prosesseille sekä virastojen ja palvelukeskuksen (Palkeet) osuus tehtävistä. Selvitysryhmässä on arvioitu, että valtiontaloushallinnon kokonaiskustannukset ovat vuonna 2024 olleet n. 66,5 m€ sisältäen henkilötyövuodet ja keskitetyt järjestelmäkustannukset.

Taulukko 1. Taloushallinnon työpanos tehtävittäin virastoissa ja palvelukeskuksessa vuonna 2024.

	Henkilötyövuodet			
	KPY	Palkeet	Yhteensä	Palkeiden käyttöaste
Kirjanpito	68,1	54,9	123,0	44,6 %
Menojen käsittely	169,3	73,7	243,0	30,3 %
Tulojen käsittely	85,1	51,9	137,0	37,9 %
Muut taloushallinnon tehtävät	161,5	0,5	162,0	0 %
Toiminnan ja talouden suunnittelu	259,6	7,6	267,2	2,8 %
Kaikki yhteensä	743,6	188,6	932,2	20,2 %

Valtion taloushallinnon toimivuutta voidaan arvioida mm. keskeisten mittareiden kautta:

1) Taloushallinnon laatu

Valtion tarkastusviraston vuosiraportilla kuvataan keskeiset laatumittarit.

Vuonna 2023 keskeiset mittarit olivat seuraavat:

- huomautettavaa tilinpäätöksessä, %. 18 %
- huomautettavaa sisäisessä valvonnassa, %. 10,9 %

2) Taloushallinnon raportoitu työmäärä (htv) suhteessa kokonaishenkilötyövuosiin

Valtion virastojen taloushallinnon suhdeluku vuonna 2024 oli 1,1. Vuodelle 2025 tavoitteeksi on asetettu 1,06. Kirjanpitoyksiköistä n. 40 % on tavoitteessa tai sen yli.

Taloushallinnon tehtävien jakaantumista ja taloushallinnon tehtäviin kohdennettua työmäärän muutosta kuvataan alla olevassa taulukossa 2 vuosien 2017–2024 aikana. Työmäärä on vähentynyt näinä vuosina n. 11 % ja keskittämistä kasvanut n. 4 %.

Taulukko 2. Taloushallinnon tehtäviin kohdennettu työaika henkilötyövuosina ja osuudet vuosina 2017–2024

Vuosi	KPY	Palkeet	Yhteensä	Muutos yhteensä, htv	Muutos KPY, htv	Muutos Palkeet, htv	Palkeiden osuus htv:sta, %	Muutos-%
2017	873,0	172,0	1 045,0				16 %	
2018	788,7	155,4	944,1	- 100,9	- 84,3	- 16,6	16 %	0,0 %
2019	795,1	161,1	956,2	12,1	6,4	5,7	17 %	0,4 %
2020	782,3	187,5	969,8	13,6	- 12,8	26,4	19 %	2,5 %
2021	772,1	185,3	957,4	- 12,3	- 10,2	- 2,1	19 %	0,0 %
2022	742,1	175,6	917,7	- 39,8	- 30,0	- 9,7	19 %	-0,2 %
2023	745,7	192,4	938,2	20,5	3,6	16,9	21 %	1,4 %
2024	743,6	188,1	931,7	- 6,4	- 2,1	- 4,4	20 %	-0,3 %
Yhteensä, muutokset 2017 - 2024				- 113,3	- 129,4	16,1		3,7 %
				-11 %	-15 %	9 %		

3) Palvelukeskuksen käyttöaste

Palvelukeskukseen on keskitetty tehdystä työstä vuonna 2024 yht. 20,2 % (Taulukko 1). Keskittämistä vaihtelee prosesseittain ja kirjanpitoyksiköittäin. Taloushallinnon strategiassa 2020 asetettiin kolmen osa-alueen keskittämiseksi seuraavat tavoitteet: kirjanpito 40 %, tulojen käsittely ja menojen käsittely, molemmat 30 %. Tavoitteet on saavutettu.

4) Virastojen kokema Palkeiden asiakastyytyväisyys, taloushallinto

Vuonna 2024 asiakastyytyväisyyskyselyn tulos (n=314) taloushallinnon asiakastyytyväisyydessä oli 3,94 (asteikko 1–5).

2. Ehdotus tavoitetilaksi ja sen tavoitteet

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää ja tehdä ehdotus pienten virastojen talouspalvelujen kokonaisuuden keskittämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle.

Valtion taloushallinnossa ja sitä ohjaavassa lainsäädännössä ei ole olemassa olevaa ja yhteisesti hyväksyttyä määrittelyä pienen viraston -käsitteelle. Selvitystyössä pienten virastojen tarkastelu tehtiin nykyisen toimintamallin tehokkuuden ja palvelujen laajentamisen arvioinnin näkökulmasta. Työryhmä halusi ymmärtää, miten pienimmissä organisaatioissa taloushallinnon työmäärää voitaisiin edelleen keventää keskittämällä, jotta viraston resurssit voitaisiin kohdistaa täysimääräisesti viraston substanssitehtäviin.

Valmistelutyössä tehtiin virastokysely, joka rajattiin koskemaan kirjanpitoyksiköitä, joiden Kiekun työajanseurantaan kirjattu tehollinen taloushallinnon työmäärä oli vuonna 2024 max 5 htv (kirjanpitoyksiköt ja palvelukeskus). Kysely tehtiin lokakuussa 2025 ja se lähetettiin 23 kirjanpitoyksikölle. Kyselyn tavoitteena oli tunnistaa kirjanpitoyksiköiden näkemyksiä siirrettävistä tehtävistä, kirjanpitoyksikköön jäävistä tehtävistä ja niihin liittyvistä työrooleista. Kyselyn vastausprosentti oli 100 %. Kyselyn analysoinnin jälkeen työryhmä totesi pienten virastojen -käsitteen haasteellisuuden niin lainsäädännön kuin virastojen vastausten näkökulmasta.

Taulukko 3. Arvio pienten virastojen talouspalvelun kokonaisuuden keskittämisestä

Tavoite: luodaan lainsäädännön kautta määritetty ja virastokoolla ohjattu taloushallinnon palvelumalli	
Vaikutukset toimintaan	• Luodaan viraston koolla ohjattu ja pienille virastoille suunnattu ja muokattu taloushallinnon toimintamalli siten, että muutetaan valtion nykyistä yhtenäistä taloushallinnon toimintamallia ja tehdään pienten virastojen toimintamallin ohjaukseen tarvittavat lainsäädäntömuutokset. • Tavoite on vapauttaa virastojen aikaa taloushallinnon operatiivisista tehtävistä siten, että palvelukeskus tuottaa laajasti palvelut pienille virastoille. • Työryhmä totesi, että toimintamallin määrittämisessä on haasteena ”pienen viraston” määrittely, joka todettiin vaikeaksi. Syksyn aikana tehdyssä virastokyselyssä (n=23 kirjanpitoyksikköä) pienten virastojen koko määritettiin taloushallinnon operatiivisten tehtävien koolla vuonna 2024. Tämä määrittely ei saanut vastanneilta virastoilta kannatusta ja osoitti kokokäsitteen haasteet.

	Johtopäätöksenä tehtiin, että viraston henkilöstömäärä ei kuvaa yksiselitteisesti viraston taloushallinnon työmäärää. Kirjanpitoyksikön substanssitehtävät määrittävät myös taloushallinnon työmäärää.
Toiminnan tehostamisvaikutukset	Tehostamisvaikutukset ovat riippuvaisia pienen viraston määrittelystä ja siihen laskettavien kirjanpitoyksiköiden määrästä.
Arvio muutoksen taloudellisesta vaikutuksesta	Työryhmä ei ole pystynyt laskemaan ja arvioimaan tälle vaihtoehdolle taloudellisia vaikutuksia, koska pienen viraston käsitettä ei pystytty määrittämään yksiselitteisesti.
Arvio muutoksen liittyvistä riskeistä	- Pienen viraston määrittelyyn liittyy riskejä lainsäädännön näkökulmasta, voi olla myös etenemistä estävä riski - Johtaa valtion nykyisen taloushallinnon tehtävien toimintamallin jakaantumiseen, jos nykyinen toimintamalli jaetaan pienten virastojen -käsitteen pohjalta. - Suositeltu näkökulma ohjauksessa ja toimintamallissa on säilyttää valtionhallinnon kokonaisuus (prosessit, järjestelmät, ohjaus), jotta olemassa olevaa yhtenäisyyttä ja tehokkuutta ei rikota.

Pienten virastojen taloushallintotehtävien keskittämisessä palvelukeskuksen hoidettavaksi ongelmaksi arvioitiin pienen viraston juridisen määrittelyn hankaluus. Kirjanpitoyksiköt ovat toiminnaltaan erilaisia, mikä selkeästi hankaloittaa pienen viraston määrittelemistä taloushallinnon työaikakirjausten tai viraston henkilötyövuosien koon pohjalta lainsäädännöllisesti hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi kirjanpitoyksiköjä koskevia rekisteritietoja (esim. työaikakirjanpitoa) ei voida pitää riittävän luotettavana tietopohjana pienen viraston määrittelemisessä. Eteneminen pienten virastojen palvelujen keskittämisessä edellyttäisi joka tapauksessa säädosmuutoksia Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettuun lakiin sekä valtion talousarviolakiin ja -asetukseen.

Esitys:

Työryhmä ehdottaa, että pienten virastojen taloushallinnon keskittämistä ei edistetä toimeksiannon mukaisesti. Sen sijaan selvitysryhmä ehdottaa, että valtion taloushallinnon kehittämistä edistettäisiin kokonaisuutena ja suurempana toiminnallisena muutoksena. Työryhmä esittää, että jatkoselvitetäisiin laajemman taloushallinnon keskittämisen mahdollisuudet 2026 aikana.

3. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmä esittää, että pienten virastojen taloushallinnon keskittämisen sijasta valtion taloushallinnon kehittämistä edistettäisiin kokonaisuutena. Työryhmä tarkasteli toimeksiannon lisäksi kahta muuta taloushallinnon kehittämisen vaihtoehtoa.

1) Valinnainen taloushallinnon palvelu virastoille nykyisen toimintamallin ja lainsäädännön pohjalta

Selvitystyön aikana arvioitiin mahdollisuutta tehostaa toimintaa ja saada säästöjä nykytilan (lainsäädäntö, vastuunjako) mukaisessa mallissa. Nykyisen vastuunjaon mukainen sekä vapaaehtoisuuteen ja sopimukseen perustuva malli ei mahdollista taloushallinnon tehtävien osalta merkittävien skaalaus- ja synergiaetujen saavuttamista näissä tehtävissä eikä myöskään tehosta taloushallintotehtävien hoitamista valtion tasolla. Vaikka virasto tekisi sopimuksen palvelukeskuksen kanssa jonkin taloushallintopalvelun tuottamisesta, ei se välttämättä merkitse säästöjen syntymistä.

Käytännössä tämä usein tarkoittaa viraston näkökulmasta virkamiesten työajan vapautumista siirretyn työtehtävän ajankäytön verran ja sen uudelleen kohdentamista toiseen tehtävään viraston sisällä. Virastojen omaehtoisen taloushallinnon toiminnan organisoinnin myötä noin 60 %:a virastoista ei ole saavuttanut taloushallintotehtäville asetettua panossuhdelukutavoitetta (1,06) eikä taloushallinnon tehostamistavoitteet ole toteutuneet tavoitteen mukaisella tavalla. Palvelukeskustoiminnan pitkäaikaiseen kokemukseen perustuen on arvioitu, että taloushallinnon tehtäviä voitaisiin tehostaa tavoitteen mukaisesti, mikäli taloushallintotehtävät koottaisiin palvelukeskukseen, jolloin skaalaus- ja synergiaedut olisivat nykytilaa kattavammin saavutettavissa.

Taulukko 4. Arvio valinnaisesta taloushallinnon palvelusta virastoille nykyisen toimintamallin ja lainsäädännön pohjalta

Tavoite: valinnainen taloushallinnon palvelu virastoille nykyisen toimintamallin ja lainsäädännön pohjalta	
Vaikutukset toimintaan	• Palkeet tuottaa palvelut, mikä mahdollistaa kolmen pääprosessin tehtävien edelleen keskittämistä palvelukeskukselle ja vapauttaa virastojen aikaa taloushallinnon operatiivisista tehtävistä. • Tavoite on vapauttaa virastojen aikaa taloushallinnon tehtävistä siten, että palvelukeskus tuottaa nykyistä laajemmin taloushallinnon tehtäviä virastoille. • Palvelun sisältö määritetään nykyisten säädösten pohjalta • Käyttöönnotot vuoden H2/2026 alkaen, tarjotaan kaikille virastoille
Toiminnan tehostamisvaikutukset	• Tuottavuusodotukset pienet tai maltilliset. Tuottavuusodotukset riippuvaisia käyttöönottavien virastojen koosta ja määrästä
Arvio muutoksen taloudellisesta vaikutuksesta	• Tuottavuusodotus vuoteen 2029 mennessä on 120 000–500 000 €, jos taloushallinnon henkilöstövuodet vähenisivät n. 2–8 htv.
Arvio muutoksen liittyvistä riskeistä	• Käyttöönnotot vapaaehtoisia, joten palvelun käyttöönotot voivat jäädä yksittäisiksi, kun vahvempaa ohjausta toimintamallin muutokseen ei ole • Tuottavuushyötyodotusten saaminen vie aikaa

2) Budjettitalouden piirissä oleville virastoille toteutettava taloushallinnon toimintamallin laajempi muutos

Selvitystyön aikana arvioitiin, olisiko taloushallintotehtävien laajempi keskittäminen mahdollista suurempien skaalaus- ja synergiaetujen saavuttamiseksi sekä suuremman säästöpotentiaalin saavuttamiseksi. Yhtenä näkökulmana arvioinnissa on valtion taloushallinnon asiantuntijoiden eläköityminen vuoteen 2030 mennessä. Valtion taloushallinnon henkilöstöstä on arvioitu jäävän eläkkeelle noin 175 henkilöä vuoteen 2030 mennessä. Eläköityminen kohdentuu kaikkiin taloushallinnon prosesseihin.

Laajemman toimintamallimuutoksen mukaisella ehdotuksella on vaikutuksia virastojen taloushallintoon ja niiden talousarviolaisissa ja -asetuksessa hoitamiin tehtäviin, jotka siirtyisivät merkittävilta osin palvelukeskuksen hoidettavaksi ja vastattavaksi. Ehdotuksen myötä palvelukeskus hoitaisi laaja-alaisesti nykytilassa virastoille ja laitoksille talousarviolaisissa ja -asetuksessa säädettyjä tehtäviä. Palvelukeskus vastaisi sen vastuulle kuuluvista taloushallintotehtävistä siltä osin kuin palvelukeskus hoitaisi niitä.

Taulukko 5. Arvio budjettitalouden virastoille toteutettavasta taloushallinnon laajemmasta toimintamallin muutoksesta

Tavoite: budjettitalouden piirissä oleville virastoille toteutettava laajempi taloushallinnon toimintamallin muutos	
Vaikutukset toimintaan	- Toteutettaisiin valtion taloushallinnossa laaja uudistaminen, joka mahdollistaisi merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttamisen, kun muutokset koskevat kaikkia budjettitalouden piirissä olevia kirjanpitoyksiköitä (n=64 kirjanpitoyksikköä). - Tavoite on tuottavuuden merkittävä parantuminen, taloushallinnon digitalisointi ja virastojen taloushallinnon tehtävien selkiyttäminen. - Toimintamallin muutoksen sisältöä ohjaisi kirjanpitoyksiköille jäävien taloushallinnon tehtävien virtaviivaistaminen siten, että päivitetty vastuujako mahdollistaa virastojen resurssien kohdentamisen viraston substanssitehtäviin. - Palvelukeskus tuottaisi taloushallinnon peruspalvelut nykytilaa kokonaisvaltaisemmin kirjanpitoyksiköille. - Vastuumuutokset vietäisiin säädöksiin ja määräyksiin. - Muutoksen jälkeen virastojen taloushallinnon tehokkuus olisi taloushallinnon kehittämissuunnitelmassa asetetun tavoitteen mukainen (v. 2025 tavoite 1,06 %, taloushallinnon henkilötövuosien osuus kaikista henkilötövuosista). - Määritettäisiin ohjausmalli, vastuut ja tehtävät, jotka tarvitaan muutoksen läpivientiin valtionhallinnossa.
Toiminnan tehostamisvaikutukset	- Tehostettaisiin vuoteen 2030 mennessä taloushallinnon työtä vaiheittain 20 % vuoden 2024 tasosta. Keskittämistavoitteeksi esitetään 60 %. - Taloushallinnon tehokkuutta parannettaisiin edelleen toimintamallin uudelleen määrittelyn ja keskittämisen jälkeen digitalisaatiolla 10 %. Tekoälyn mahdollisuuksia hyödynnetään aktiivisesti.
Arvio muutoksen taloudellisesta vaikutuksesta	Tuottavuusmahdollisuudeksi ovat arvioitu n. 9 m€, jos taloushallinnon henkilötövuodet vähenevät n. 150 htv.
Arvio muutoksen liittyvistä riskeistä	Laaja valtionhallintoa koskeva muutos: Kiinnitettävä huomiota muutoksen läpivientiin ja varmistettava taloushallinnon laadukas toimeenpano ja jatkuvuus muutosvuosina

Toimintamallin muutokseen liittyvät näkökulmat:

1. Digitaalisen taloushallinnon edistäminen

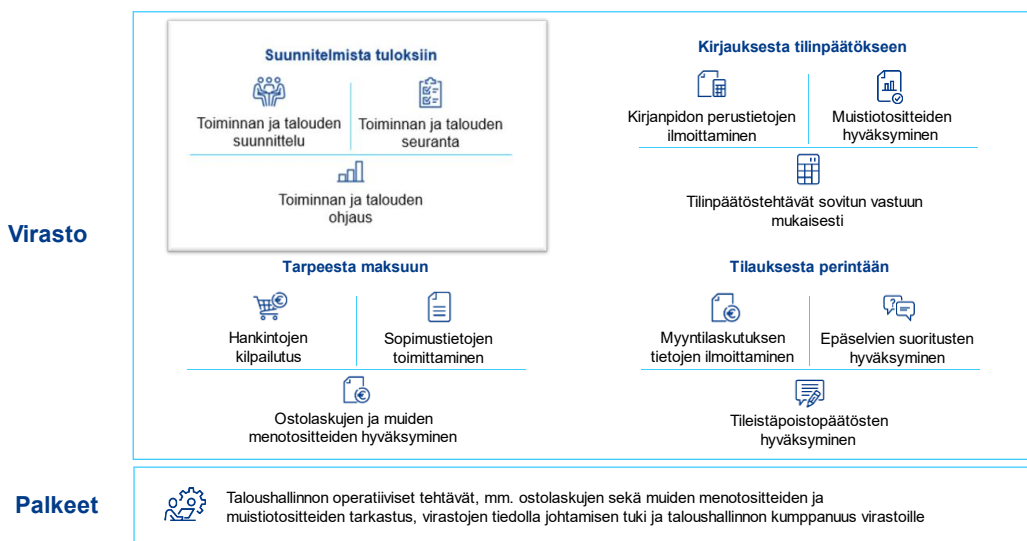
1. Digitalisaation laajentamisen perustana on rohkeus tehdä nykytilaan aitoja toimintamallimuutoksia, joita tuetaan taloushallintoa ohjaavilla säädöksillä ja vastuumuutoksilla.
2. Digitalisaation laajentaminen etenee vaiheittain: toimintamallin uudistaminen ja yhtenäistäminen, keskittäminen, automatisointi.
3. Palkeet automatisoi keskittämisen jälkeen työprosesseja vuosina 2029–2030 siten, että keskitetty manuaalisyö vähenee –10 % vuoden 2029 tasosta.

4. Digitalisaatiota on tarve hyödyntää laajemmin nykytilaan verrattuna erityisesti mm menojen käsittelyn ja sisäisen valvonnan tehtävissä.
5. Valmisteluvaiheessa tunnistetaan tarkemmin tekoälyn hyödyntämismahdollisuudet päivitetystä toimintamallissa. Digitalisoinnissa hyödynnetään mm. tekoälyä ja ohjelmistorobotiikkaa.

2. Virastoille jäävien taloushallinnon tehtävien selkeyttäminen

Taloushallinnon tehtävien keskittämisen jälkeen virastojen taloushallinnon painopiste on tukea viraston johtoa talousjohtamisessa, toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä raportoinnissa. Lisäksi viraston taloushallinto tukee viraston substanssitoiminnan johtamista ja hankintoja.

Ehdotus Kirjanpitoyksikön ja Palkeiden tehtävistä toimintamallimuutoksen jälkeen



VALTION TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON PALVELUKESKUS | palvelut.fi

Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset

Nykytilaan nähden muutoksena olisikin, että palvelukeskus hoitaisi ja vastaisi näistä tehtävistä suoraan lainsäädännön nojalla ja budjettirahoituksella. Koska kysymyksessä olisi suoraan lainsäädännön nojalla suoritettavista tehtävistä, olisivat palvelukeskuksen ja virastojen toimivaltasuhteet selkeät. Ehdotuksen mukainen toimintamalli mahdollistaisi operatiivisten taloushallinnon tehtävien virastokohtaisten töiden organisoimisen muuttamisen valtakunnallisiksi ja yhdenmukaisemmiksi töiden järjestelyiksi.

Valtakunnallisilla ja yhdenmukaisilla taloushallinnon asioiden käsittelyprosesseilla voidaan puolestaan arvioida olevan toimintaa tehostava vaikutus pidemmällä aikavälillä, mikä näyttäytyisi tehtävän hoidon tehostumisena ja manuaalisyönteä vähentymisenä. Virastojen vastuulle puolestaan jäisi edelleen esimerkiksi menoihin sitoutumista koskeva päätöksenteko, menojen hyväksyminen sekä erikseen talousarvioissa ja -asetuksessa virastolle säädetty tehtävät.

Tavoitetilan saavuttaminen edellyttää muutoksia useisiin lakeihin, kuten Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettuun lakiin ja valtion talousarviolakiin ja -asetukseen.

Tavoitetilan mukainen taloushallintotehtävien keskittäminen merkittävässä määrin palvelukeskukseen arvioidaan tehostavan toimintaa nykytilaan nähden merkittävästi. Tavoitetilan mukaisen ehdotuksen

säästöpotentiaalin arvioidaan olevan taloushallintehtäviin asetetun suhdelukutavoitteen mukaisesti noin 9 miljoonaa euroa vuodessa.

Esityksessä etenemismallitiedossa on kysymys valtionhallinnon tehtävien uudelleen järjestelystä, eikä ehdotuksella ole vaikutuksia kansalaisiin, valtion ja kuntien taikka hyvinvointialueiden väliseen tehtäväjako.

Ehdotuksen toimeenpano

Työryhmä arvioi, että tavoitettiin pääseminen edellyttää tarkemman selvitysvaiheen ja erilliset linjaukset etenemisestä. Muutos vaatii useamman vuoden toimeenpanon.

Jos tehtävien siirrossa edettäisiin hallitusti, niin siirto on tehtävä lainsäädännön voimaantulon jälkeen porrastetusti useamman vuoden aikana, jotta varmistetaan taloushallinnon toimivuus muutoksen aikana. Tehtäväsiirto voitaisiin toteuttaa vaiheittain siten, että ensiksi ryhdyttäisiin siirtämään vapaaehtoisten ja henkilötyövuosina mitattuna pienempien virastojen taloushallintotehtävät ja asteittain myös muiden suurempien virastojen taloushallintotehtävät siirrettäisiin hallitusti. Siirtymäaika mahdollistaisi tuottavuuden nostamisen edellyttämän työpanoksen vähentämisen myös henkilöstön luonnollisen poistuman kautta.

Aikataulu ehdotus	Tehtävät
Vuosi 2026, jatkoselvitys ja valmistelu	- Hallituksen linjaukset - Toimintamallin tarkentaminen ja tavoitteiden asettaminen 2026 - Toimeenpanovaiheelle asetetaan hanke, joka ohjaa muutoksen ja seuraa taloushallinnon kokonaisuuden kehittymistä puolivuositain. - Määritetään tehtävät, jotka mahdollistavat edelleen kolmen pääprosessin tehtävien keskittämistä palvelukeskukselle. - Etenemisehdotus kattaa nykyisen valtion taloushallinnon kolme prosessia eli 70 % taloushallinnon työtehtävistä (Kirjanpito, Menojen käsittely, Tulojen käsittely sekä muut taloushallinnon tehtävät). - Linjattua tavoitetta ja muutosta tukevan lainsäädännön valmistelu 2026 - Virastokohtainen aikataulu Q4/2026–Q1/2027 taloushallinnon tehtävien keskittämisestä H2/2026–H1/2029
Vuodet 2027 – 2028, keskittäminen Vuosi 2029, keskitettyjen tehtävien automatisointi Vuosi 2030 muutoksen säästövaikutavuudet voimaan	- Vuosina 2027–2029 tehdään taloushallinnon tehtävien keskittämiset virastojen kanssa suunnitellun aikataulun mukaisesti - Muutos on pääasiassa tehtävien ja vastuiden uudelleen järjestelyä laajan päivitetyn toimintamallin mukaiseksi. - Muutos ei sisällä mitään järjestelmien uushankintaa, vaan toteutetaan nykyiseen järjestelmäympäristöön. - Virastokohtaisissa muutoksissa huomioidaan rajapinnat viraston substanssissa tarvittaviin omiin taloushallinnon järjestelmiin - Palvelukeskus päivittää taloushallinnon arkkitehtuurikuvaukset muutoksen yhteydessä - Palvelukeskus automatisoi taloushallinnon prosesseja

	• Palvelukeskus varmistaa jatkuvuussuunnittelun muuttuneessa toimintamallissa • Hyödynnetään muutoksessa valtion taloushallinnon asiantuntijoiden eläköityminen vuoteen 2030 mennessä. Valtion taloushallinnon henkilöstöstä on arvioitu jäävän eläkkeelle noin 175 henkilöä vuoteen 2030 mennessä.
--	--

Esitys:

Työryhmä esittää, että valtion taloushallinnon kehittämistä edistettäisiin laajemmin ja jatkoselvitetäisiin vuonna 2026 tarkemmin virastonselvitysryhmän selvityksenä. Selvityksessä tarkennettaisiin taloushallinnon toimintamallin kehittämisen mahdollisuudet ja asetettaisiin tuottavuustavoitteet vuodelle 2030.

Toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin kehittäminen

Työryhmä suosittelee lisäksi, että virastojen ydintoimintaa lähinnä olevan toiminnan ja talouden suunnittelun prosessia kehitetään valtion taloushallinnon kehittämissuunnitelman 2024 linjausten mukaisesti. Kirjanpitoyksiköt ovat priorisoineet tämän hajautetusti virastoissa hoidetun prosessin kehittämistarpeen vuonna 2024 tehdyssä Valtion taloushallinnon kehittämissuunnitelmassa. Tarkoitus olisi tehdä selvitys kirjanpitoyksiköiden tarpeista toiminta- ja taloussuunnittelun sekä talousseurannan kehittämiseksi vuonna 2026. Sen jälkeen arvioitaisiin ja linjattaisiin tarvittavat jatkotoimenpiteet selvityksen perusteella.

Jos nykyisin hajautetusti virastoissa hoidettua toiminnan ja talouden suunnittelun prosessia tehostettaisiin 20 %:lla, niin prosessialueen henkilötyövuodet vähenisivät n. 50 henkilötyövuotta. Arviodut tuottavuushyödyt olisivat n. 3 m€. Muutoksen jälkeen viraston taloushallinnon asiantuntijat keskittyisivät entistä enemmän ydintoimintansa talouden johtamiseen ja suunnitteluun, mikä mahdollistaisi tämän osa-alueen laadun ja tehokkuuden kehittymisen. Toiminnan ja suunnittelun prosesseissa on käytössä syksyllä 2025 tehdyn virastokyselyn mukaan vähintään 24 virastokohtaista järjestelmää. Osana selvitystyötä arvioitaisiin tarvittavaa järjestelmätarvetta valtionhallinnon näkökulmasta. Mahdollisten keskitettävästi hankittavien järjestelmäinvestointien tarpeeksi tässä vaiheessa on arvioitu 3–4 m€.

Kirjaamotehtävien keskittäminen Palkeisiin

1. Nykytila ja sen arviointi

Kirjaamotehtävien osuus koko asianhallinnan prosessin volyymista vaihtelee virastoittain. Kirjaamotehtävillä tarkoitetaan kirjaamo-, arkisto-, kirjasto-, ja julkaisutoiminta - asiakirjojen rekisteröintiä-, jakelua ja arkistointia. Kirjaamotehtävät kattavat myös asianhallintajärjestelmän ja arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Edelleen myös asiakirjojen käsittelyyn ja kulkuun liittyvä ohjaus ja opastus arkistoon liittyvien rekistereiden ja luetteloiden ylläpito kuuluvat kirjaamotehtäviin.

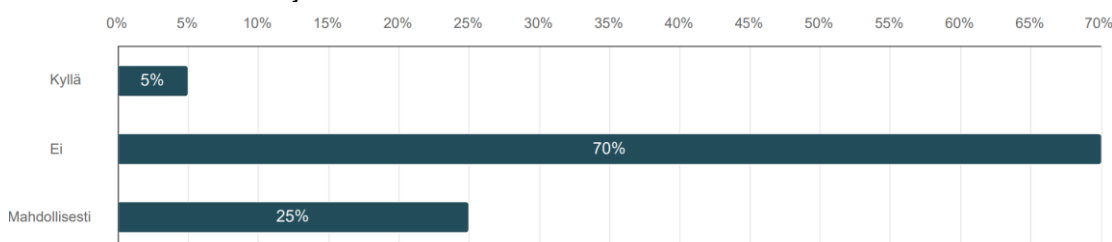
Asianhallintaa tapahtuu paljon virastojen substanssijärjestelmissä, josta asioita voi siirtyä integraatioiden kautta myös yleishallinnon asiankäsittelyjärjestelmään. Valtiohallinnossa kirjaamo- sekä asianhallintatehtävät ovat järjestetty pääosin jokaisen kirjanpitoyksikön tai viraston toimesta itsenäisesti. Järjestelmien osalta keskittämistä on tehty jonkin verran kirjanpitoyksiköiden tai hallinnonalojen sisällä. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tehty yhteishankinta asianhallintajärjestelmä ACTA:n osalta. Samanlainen toimintamalli on toteutettu OM:n hallinnonalan HILDA-järjestelmän osalta. Ministeriöiden kirjaamotoiminta on keskitetty Valtioneuvoston kanslian tehtäväksi vuodesta 2015 alkaen.

Valtionhallinnossa on lukuisia asianhallintajärjestelmiä. VNK on hankkinut ministeriöiden tarpeeseen oman järjestelmän. Valtori tarjoaa VirastoVahva-järjestelmän virastojen tarpeita varten. Vuonna 2024 toiminnolle 9999650000 Tiedonhallinta on kohdennettu valtiolla 522 henkilötyövuotta (tehollinen). Henkilötyövuosilukema pitää sisällään kirjaamotehtävien lisäksi virastojen muut tiedonhallinnan tehtävät.

Selvitystyön aikana tuotettiin kysely kirjanpitoyksiköille. Vastausprosentti oli kirjanpitoyksiköiden osalta 90. Kirjanpitoyksiköjä pyydettiin toimittamaan ja kokoamaan vastaukset alaisilta virastoilta. Alaisten virastojen osalta vastaustuloksien määrä vaihteli kirjanpitoyksiköittäin. Yhteensä vastauksia saatiin 96 organisaatiolta.

Kyselyn kautta saatiin tietoa ja näkemystä kirjanpitoyksiköiden ja virastojen kirjaamotehtävistä, mutta täydellistä tilannekuvaa ei kyselyn kautta kuitenkaan saatu. Tämän vuoksi selvitystyön lopputuloksissa on jouduttu joitakin asioita arvioimaan, kuten järjestelmien kokonaiskustannukset valtiontasolla. Oletukset perustuivat työryhmän ymmärrykseen vertailtavista kokonaisvolyymeista. Kyselyssä kysyttiin näkemystä kirjaamotehtävien keskittämisen mahdollisuudesta. Tästä kokonaisuudesta on taulukko alla.

Taulukko 1: Näettekö kirjaamotehtävien keskittämisen mahdolliseksi valtiolla?



Keskittäminen nähtiin mahdolliseksi erityisesti yleishallinnon tehtävien sekä pienempien virastojen osalta. Keskittämistä ei nähty mahdollisesti substanssitehtävissä, turvallisuusluokiteltujen aineistojen sekä turvallisuusviranomaisten tehtävissä sekä muissa erityistehtävissä.

Kyselyn tulosten perusteella vuonna 2024 on käytetty noin 20 miljoonaa euroa asianhallintajärjestelmiin. Arvio koko valtion asianhallintajärjestelmäkokonaisuudesta on noin 30 miljoonaa euroa. Asianhallinnan prosessiin sitoutuneita henkilötyövuosia kyselyn perusteella ilmoitettiin 283. Muitakin tietoja kysyttiin kyselyssä mm. manuaaliarkistojen koosta (hyllymetriä), tietopyyntömääristä ja nykyisten asianhallintajärjestelmien elinkaarista.

2. Ehdotus tavoitetilaksi ja sen tavoitteet

Virastoissa käytetään monia erilaisia viraston substanssitoimintaan liittyviä järjestelmiä, joissa syntyy päätöksiä, käsitellään asiakirjoja ja asioita. Näissä järjestelmissä tapahtuvaa käsittelyä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää. Mikäli näitä ajateltaisi keskitettävän, pitäisi palvelukeskuksessa olla erittäin syvällistä tietoa viraston asioista. Kuitenkin integraatioiden kautta on mahdollista tuoda tietoa keskitettyyn asianhallintajärjestelmään. Valtion yhteisiin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin pohjautuvat ratkaisut (ml. pilviratkaisut), esim. käyttövaltuus- ja identiteetinhallinta sekä yhteisen työasemapalvelun käyttö helpottavat keskitettyä toteutusta.

Turvallisuusviranomaiset käsittelevät toiminnassaan paljon turvaluokiteltuja aineistoja. Lisäksi turvallisuusviranomaisten asianhallintaan liittyvät palvelut on toteutettu pääosin Tuve-verkkoon. Nämä seikat vaikeuttavat turvallisuusviranomaisten kirjaamotehtävien keskittämistä yhteiseen palveluun.

Asiakasvirastossa asiat avataan joko integraation kautta, valmistelijoiden toimesta, kun asia tulee vireille viraston sisällä tai kirjaamon toimesta. Jotta keskittäminen olisi tarkoituksenmukaista, pitää integraatioiden ja niiden kautta tulevien asioiden määrä olla hallittavalla tasolla. Lukuisten integraatioiden tekeminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia sekä lisää kokonaisriskejä, jos yhteen palveluna tarjottavaan järjestelmäratkaisuun on integroitu yksittäisten virastojen satojen tuhansien asioiden kokonaisuuksia.

Kirjaamopalvelujen keskittämistä tukevien tietojärjestelmäpalvelujen toteutuksessa tulee hyödyntää valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja sekä välttää päällekkäisten asianhallintaan liittyvien ratkaisujen toteuttamista. Palvelun käynnistyksessä tulee huomioida Valtorin tarjoaman VirastoVahvan vuonna 2026 tapahtuva kilpailutus.

2.1 Työryhmän esitys

Työryhmä esittää, että palvelua kannattaa pilotoida pienemmän asiakasvirastojoukon kanssa vapaaehtoisuuteen pohjautuen. Pilotoinnista saatujen kokemusten kautta saadaan varmuutta ja parempaa näkymää palvelun toimivuuteen sekä tuottavuuteen. Keskeistä on varmistaa riittävä virastojoukko, joka sitoutuu palvelun pilotoimiseen. Muuten esimerkiksi mahdollisen kilpailutettavan järjestelmän kustannusriski nousee liian suureksi.

Palvelua on tarpeen pilotoida vähintään vuoden ajan ja kerätä kokemuksia palvelusta ja tietoa kustannustehokkuudesta sekä laadusta. Tämän jälkeen erillisen päätöksen kautta on mahdollista edetä laajempiin keskittämisiin. Pilotoinnin käynnistämisen yhteydessä tulee varmistaa myös mahdolliset palvelun päättämisestä aiheutuvat vaikutukset pilotoinnissa mukana olleille virastoille.

3. Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset

Mikäli kirjaamopalvelua tuotettaisi Palkeet, tarkoittaisi se muutosta lakiin Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019). Lakiin tulisi lisätä maininta kirjaamotehtävistä. Muut keskeiset lait, jotka liittyvät kirjaamotoimintaa ovat tiedonhallintalaki (906/2019) ja arkistolaki (831/1994). Näihin lakeihin ei tarvita muutosta niin kauan kun palvelu olisi vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Palvelu tulisi määrittää tarkalle tasolla palvelusopimuksen liitteeseen, jossa kuvataan viraston ja Palkeiden vastuunjako edellä mainittujen lakien vaatimukset huomioiden.

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, toiminnalliset vaikutukset (laatu), toiminnan tehostumisvaikutukset (säästöjen suuruusluokka: sadat tuhannet, miljoonat)

Taloudelliset vaikutukset

Mikäli palvelua varten kilpailutetaan oma järjestelmä Palkeiden toimesta, tarkoittaa se vuosina 2026 ja 2027 yhteensä arviolta noin 1–2 miljoonan euron hankintakustannuksia. Palvelu tulee muotoilla ja tarkentaa vastuiden osalta. Tämän työn kustannus on arviolta 50 000 €. Kustannus koostuu Palkeiden asiantuntijatoista sekä työpajoista, joihin myös asiakkaat osallistuvat.

Palkeiden on mahdollista tulevaisuudessa käyttää myös Valtorin tarjoamaa VirastoVahva-järjestelmää. Yhteisen palvelun vaatimukset tulee huomioida riittävällä tavalla Valtorin asianhallintajärjestelmän tulevassa kilpailutuksessa. Yhteisen hankinnan avulla on mahdollista vähentää järjestelmän hankintakustannuksia merkittävästi. Suurin riski tässä vaihtoehdossa on se, että saadaanko VirastoVahva-ratkaisun kautta sellainen järjestelmä, joka tukisi palvelukeskustoimintaa ja edistäisi asianhallintaprosessin yhdenmukaistamista. Isossa kuvassa valtion asianhallintaratkaisuja on syytä yhtenäistää. Yhteisessä palvelussa käytettävän järjestelmän osalta etenemisvaihtoehto tulee ratkaista vuoden 2026 aikana.

Mikäli keskittämistä edistetään pilotoinnin jälkeen, on arvioitu, että vuoteen 2031 mennessä olisi mahdollista saada aikaan laskennallista säästöä noin 1,8 miljoonaa euroa henkilöstökuluista. Järjestelmäkuluja muodostuisi alkuun paljon, mutta pitkällä aikavälillä on mahdollista vähentää asianhallintajärjestelmäkustannuksia. Mikäli keskittämistä ei jatketa pilotoinnin jälkeen, toteutuu selvitystyön aikana todettu riski siitä, että tuottavuushyötyjä ei saada aikaan. Pienen virastojoukon käyttäessä palvelua tulee hyötyä lähinnä laadullisesta näkökulmasta. Pilottiasiakasjoukolle tulee taata palvelun jatkuvuus tavalla tai toisella vaikka keskittämistä ei jatkettaisikaan.

Vaikutukset virastojen toimintaan

Mikäli keskittämistä edistetään pilotoinnin jälkeen voi olla perusteltua siirtää kirjaamotehtävissä työskenteleviä henkilöitä Palkeiden palvelukseen. Toinen vaihtoehto on määrittää uusia tehtäviä kyseissä prosesseissa toimiville henkilöille, jos jossain muissa viraston tehtävissä on tarvetta osajille esimerkiksi eläköitymisen kautta. Ilman näitä toimia valtion tasolla tehostumista ei saavuteta. Virastoissa tarvitaan jatkossakin taho, joka vastaa asian- ja tiedonhallintaan liittyvistä, joita ei keskitetä yhteiseen palveluun. Palvelu pitää määrittää hyvin ja tarkasti, jottei synny päällekkäistä työtä viraston ja Palkeiden välille.

Yksittäisen viraston kirjaamopalvelun käyttöönotto aiheuttaa käyttöönotto- ja migraatiokustannuksia. Integraatiot näyttelevät myös merkittävää osaa asianhallinnan arkkitehtuurista. Yksittäisellä virastolla

voi olla yli kymmenen integraatiota substanssijärjestelmistä asianhallintajärjestelmään. Näiden integraatioiden rakentaminen on kallista ja vaatii merkittävästi työaikaa ja monimutkaistaa yhteisen järjestelmäpalvelun toteutusta.

Henkilöstö tulee kouluttaa uuden järjestelmän käyttöön. Palkeiden, viraston ja järjestelmätoimittajan tulee varata riittävä työaikaa uuden järjestelmäratkaisun käyttöönottoon. Tämä työaika on kokonaisuudessaan useita kymmeniä henkilötyöpäiviä.

Keskittämisen muut vaikutukset

Keskitetyn palvelun avulla on mahdollista yhdenmukaistaa osittain tiedonhallintasuunnitelma sekä asianhallinnassa käytettäviä metatietoja. Asianhallintaprosessiin voidaan myös tehdä paremmin kehitystyötä sekä yhdenmukaistamista, kun usea virasto olisi palvelun piirissä. Asianhallintaprosessin ollessa yhdenmukaisempi on mahdollista edistää paremmin digitalisaatiota esimerkiksi tekoälyn ja automaation avulla.

Palkeiden osalta tulisi uusi palvelu palveluvalikoimaan. Palvelu pitää määrittää tarkemmalla tasolla sekä miettiä mm. palvelun hinnoittelu.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia ei tunnistettu selvitystyön aikana. Mikäli tulevaisuudessa keskittämisiä edistetään voi olla perusteltua miettiä samalla virastojen asiointipisteiden keskittämistä. Tällä hetkellä kansalaisilla on oltava mahdollisuus toimittaa asiakirjoja virastojen asiointipisteisiin. Tulevaisuudessa voitaisi keskittää näitä toimituspaikkoja virastojen yhteisien toimipisteiden yhteyteen.

Mahdollisessa muutoksessa huomioidaan hallintolain 7 § (9.5.2014/368) palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden toteutuminen. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

4. Muutoksen toimeenpano

Kirjaamotehtävien keskittämisen osalta muutosnopeus on erittäin hidas. Mikäli keskittämistä edistetään vuodesta 2028 eteenpäin koko valtionhallinnossa on takaisinmaksuaika pitkä. Ministeriöiden asianhallintaa keskitettiin lähes kymmenen vuotta ja kun huomioidaan laajemmin koko valtion hallinto, on aikataulua hyvin vaikea arvioida.

Vuoden 2026 aikana on kartoitettava potentiaaliset virastot, jotka olisivat sopivia pilotointiin ja joilla on halua lähteä kokeilemaan palvelua. Aiemmin mainittu järjestelmäratkaisu pitää valita ja jatkaa valmistelua sen päätöksen pohjalta.

Jatkoselvitettäviä kokonaisuuksia ovat:

- Tarkempi suunnitelma vaiheistukselle siinä tapauksessa, että keskittämistä edistetään pilotoinnin jälkeen. Selvitysryhmä sai aikaan selvitystyön aikana ensimmäisen version käyttöönottojen vaiheistuksesta, mutta sitä pitää merkittävästi tarkentaa.
- Osalle turvallisuusviranomaisille kirjaamopalveluiden tuottamisen mahdollisuus.
- Analogisen arkiston digitalisointimahdollisuus kansallisarkistoon.

- Kirjaamopalvelussa käytettävän järjestelmän tietoturva ja ICT-ratkaisukysymykset.
- Keskittämisen kustannusten tarkempi selvitys sen jälkeen, kun järjestelmäratkaisu on määritetty.

5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mikäli näyttää palvelun pilotoinnin jälkeen siltä, että palvelun keskittämistä ei kannata edistää, on syytä laajentaa joka tapauksessa Valtorin tarjoaman VirastoVahvan käyttöä. Aina siinä tilanteessa, kun viraston asianhallintajärjestelmä on vanhentumassa, on syytä siirtyä käyttämään VirastoVahvaa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien keskittäminen Palkeisiin

1. Nykytila ja sen arviointi

Valtiotasolla talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät ovat pitkälle keskitettyjä. Kuitenkin jonkin verran on olemassa järjestelmiä, joita on hankittu virastojen omaan tarpeeseen. Virastot voivat hankkia itsenäisesti järjestelmiä omiin tarpeisiin, jos vastaavaan valtion yhteiseen järjestelmään ei liity käyttövelvoitetta tai ei ole erillistä määräystä käyttää tiettyä järjestelmää. Virastojen käyttämistä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmistä ei ole kattavaa kokonaisnäkymää koko valtiorahallinnon järjestelmäarkkitehtuurissa.

Yhteisiä palveluratkaisuja tarjoaa tällä hetkellä pääasiassa Palkeet ja Valtiokonttori. Liittymiä virastojen omista järjestelmistä on tehty myös esimerkiksi Hanselin Cloudia-järjestelmään.

Selvitystyön aikana teetettiin kysely kirjanpitoyksiköille ja niiden alaisille virastoille. Vastausprosentti kyselyssä oli 87. Kyselyn kautta saatiin arvokasta tietoa nykytilasta. Kyselyn vastauksien pohjalta saatiin tietoa yhteensä 95 eri järjestelmän osalta. Kokonaiskustannukset kyselyn pohjalta ovat olleet noin 5,8 miljoonaa euroa vuonna 2024. Kustannukset koostuvat toimittajille maksettavista ylläpito- ja kehittämiskustannuksista. Kyselyssä ilmoitettuja kustannustietoja ei ole vahvistettu kirjanpidon kautta.

Virastojen omassa omistuksessa olevien järjestelmien ylläpitoon käytettävistä henkilötyövuosista ei ole selkeää käsitystä. Virastossa ei välttämättä seurata käytettyä ylläpidon työaikaa systemaattisesti, eikä yhtenäisesti. Virastojen hankkiessa järjestelmiä mukaan tulevat myös hankintakustannukset. Hankintakustannuksia ei ollut mahdollista tarkemmin eritellä tässä selvityksessä, koska tietoja ei ollut helposti saatavilla.

2. Ehdotus tavoitetilaksi ja sen tavoitteet

Virastoilla on järjestelmiä, joiden toiminnallisuuksia voidaan tuottaa nykyisillä olemassa olevilla yhteisillä järjestelmillä. Mitä enemmän saadaan siirrettyä toimintoja valtion yhteisiin ratkaisuihin sitä enemmän, säästetään järjestelmäkustannuksissa ja ylläpitoja jatkokehitystyössä. Lisäksi voidaan turvata yhtenäinen jatkuvuuden ja varautumisen taso.

Selvitystyö on tuonut näkyväksi sen, että jatkossa on tarve ylläpitää osana valtion yhteistä rekisteriä ja arkkitehtuurikuvausta myös virastojen omien talous- ja henkilöstöjärjestelmien osalta. Järjestelmien seurannan kehittäminen ja uudistaminen tällä tavoin parantaa yhteentoimivuutta sekä kustannustehokkuutta. Tiedonhallintalain 6§ mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. 6§:n 2 mom. mukaan valtiovarainministeriö ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Lisäksi Valtioneuvoston asetuksessa Digi- ja väestötietovirastosta 4§ mainitaan seuraavasti: *”ylläpitää yleistä tilannekuvaa julkisen hallinnon tietohallinnosta, tiedonhallinnasta, tietoturvallisuudesta ja digitaalisista palveluista.”* On syytä varmistaa yhdessä DVV:n kanssa, että kokonaiskuva saadaan kaikille keskeisille toimijoille jatkossa.

Selvitystyön kautta on muodostettu kokonaiskuva kyselyn tuloksiin perustuen virastojen omistamista järjestelmistä 10 valtion pääprosessin mukaisesti. Suositukset on laadittu jokaisen prosessin osalta erikseen. Selvitystyöryhmä noudattaa valtion pilvilinjauksia suosituksissaan. Nykyiset yhteiset palvelut

eivät tue TLI-III tasoisten tiedonkäsittelyä ja niiden siirtäminen yhteisiin ratkaisuihin ei ole tällä hetkellä mahdollista.

Työryhmä esittää, että aina kun on mahdollista, siirrytään jatkossa käyttämään valtion olemassa olevia yhteisiä ratkaisuja. Osa siirtymistä on jo meneillään tai niitä on tutkittu jo ennen tätä selvitystä. Joidenkin järjestelmien osalta on todettu, että yhteisiä järjestelmiä voitaisiin käyttää jatkossa, mutta toimenpiteitä ei ole vielä tehty. On myös järjestelmiä, jotka ovat hankittu hyvin spesifiin tarpeeseen virastossa. Näiden järjestelmien siirto yhteisiin ratkaisuihin ei ole tarkoituksenmukaista. Muutama virasto käyttää varaston- tai kassanhallintaan järjestelmiä. Näiden osalta jo aiemmin linjattu valtiolla, että näitä tarpeita varten ei hankita valtion yhteistä ratkaisua pienen kokonaisvolyymin vuoksi.

Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) kuten ei myöskään laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019) ei sisällä tällä hetkellä käyttövelvoitetta järjestelmien osalta. Valtiokonttori tarjoaa tällä hetkellä esimerkiksi valtionapuihin liittyen palvelua, joka perustuu vapaaehtoisuuteen. Yhteisten järjestelmien käytön ohjaustarve lainsäädäntö teitse kannattaa arvioida vuonna 2026. Toinen vartenotettava vaihtoehto on vahvistaa määräyksiä järjestelmien käytöstä. Tällä hetkellä on Valtiokonttori määrännyt osittain järjestelmien käytöstä ja näitä määräyksiä olisi syytä laajentaa.

3. Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, toiminnalliset vaikutukset (laatu), toiminnan tehostumisvaikutukset (säästöjen suuruusluokka: sadat tuhannet, miljoonat)

Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Tehostumista saavutetaan, kun järjestelmien määrät vähenevät ja sitä myötä virastoissa tehtävä hallinnointi ja erillisjärjestelmien käytön vaatimat resurssit vähenevät. Säästöjä on mahdollista saada aikaan noin miljoona euroa vuoteen 2030 mennessä, kun luovutaan osasta virastojen omassa omistuksessa olevista järjestelmistä. Vuoden 2027 on mahdollista saavuttaa jo osa näistä säästöistä, mutta tarkkaa euromäärää on mahdoton tässä vaiheessa laskea tai arvioida. Muutos on siis hidas, mutta se kannattaa toteuttaa joka tapauksessa. Osittain muutos on ollut jo meneillään ennen, kun tätä kyseistä selvitystyötä on aloitettu.

Taulukko 1: Taloudelliset vaikutukset

Prosessialue	Tietojärjestelmien jatkuvat kustannukset* lähtötilanne, n. €/v		Keskeisimmät tehostamis-mahdollisuudet	Arvio tehostamis-mahdollisuudesta 2030 mennessä***
	Valtionhallinnon keskitetyt järjestelmät, Palkeet	Kyselyn** pohjalta saadut virastokohtaiset kustannukset		
Suunnittelu, seuranta ja raportointi (suunnitelmista tuloksiin) (M€)		1,4	Vaatii tarkemman selvittämisen ja myös investointitarpeiden arvion	
Taloushallinto ml, raportointi (M€)	10,1	3,5	Tulojen käsittely (4 virastoa)	0,4
Henkilöstöhallinto ja matkustus (M€)	14,7	0,9	Osaamisen hallintajärjestelmät (6 virastoa)	0,5
Yhteensä (M€)	24,8	5,8		1,0
Osuus kokonais-kustannuksista (%)	81	19		
Valtionhallinto yhteensä (M€)	30,6			

- *Palkeet: tietojärjestelmät, tuki ja ylläpito (työ)
- **Virastokysely, 84 vastaajaa: ilmoitetut tietojärjestelmät ja viraston työ, ei kata kaikkia virastoja
- *** mahdollisten järjestelmäsiirtojen kustannuksia ei ole arvioitu tässä vaiheessa

Muutosvaikutukset virastojen toimintaan

Muutosvaikutukset ovat pienet tilanteessa, jossa siirrytään käyttämään valtion yhteisiä palveluratkaisujaratkaisuja. Virastoilta poistuu erillisen järjestelmän hankinta sekä käyttökustannukset. Nykytarpeeseen liittyvä järjestelmä vaihtuu. Uusi järjestelmä pitää ottaa haltuun ja omaksua virastossa osana keskitettyjen yhteisten palvelujen käyttöä.

Tiedonhallintaan liittyvät vaikutukset

Tiedonhallintaan liittyen ei ole merkittävää muutosta. Sellaisia tehtäviä ei siirretä yhteisien ratkaisujen piiriin, joissa on tarve käsitellä TLII-III taseisia tietoja.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansalaisten näkökulmasta ei selvityksessä havaittu merkittäviä vaikutuksia. Pääasiassa järjestelmät, joista tässä kokonaisuudessa puhutaan, ovat viraston omaan tarpeeseen hankittuja. Mikäli laskutusjärjestelmä tai laskutusliittymä vaihtuu, voi sillä olla vaikutusta yksittäiselle kansalaiselle siinä, että laskupohja hieman muuttuu.

4. Muutoksen toimeenpano

Työryhmä esittää, että vuonna 2026 erillisjärjestelmät jaetaan kolmeen koriin keskitettävyyden näkökulmasta:

1. Keskitettävissä olevat järjestelmät (mm. Tilauksesta perintään prosessin selvityksen tulos myyntireskontraliittymistä)
2. Mahdollisesti keskitettävissä (virastojen antamat vastaukset ja vielä kartoittamattomat järjestelmät)
3. Ei kannata keskittää (esim. kassanhallintaan liittyvät järjestelmät)

Tämän jälkeen tehtäisiin tarkempi prosessikohtainen tutkinta korin kaksi järjestelmistä ja näiden toimintojen keskitettyyn järjestelmään siirtymisen esteistä ja mahdollisuuksista. Kartoituksen osana

mahdolliset välttämättömät muutostarpeet keskitetyssä järjestelmässä ja viraston prosesseissa ennen kuin keskittäminen on mahdollista.

Työryhmän kokoonpano: VK, Palkeet ja kohteena olevat virastot

Työmääräarvio tästä toimeenpanotyöstä on noin 2,5 henkilötyövuotta. Kustannuksiksi muutettuna 150 000 euroa (60 000 €*2,5htv).

5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valtiolla on meneillään yhtenäistämme HR-prosesseja hanke. Tässä hankkeessa käydään myös läpi asiakkaiden HR-järjestelmiä. Hankkeessa on mahdollista käydä keskustelua nykyään käytettävissä olevista virastokohtaisista HR-järjestelmistä osana viraston yhtenäistämme HR-prosesseja -siirtosuunnitelmaa. Sen kautta myös on mahdollista tehdä järjestelmien osalta suunnitelmaa kohti yhteisiä järjestelmäratkaisuja.