



Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009



Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-088-2 (nid.)
ISBN 978-952-499-089-9 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 373/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen taloushallinnon muutoksia ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Etelä-Suomen lääninhallitukselle, Finanssivalvonnalle, Hallinnon tietotekniikkakeskukselle, Helsingin poliisilaitokselle, Helsingin käräjäoikeudelle, Häätäkeskuslaitokselle, Itä-Suomen lääninhallitukselle, keskusrikospoliisille, Lapin lääninhallitukselle, liikkuvalla poliisilla, Länsi-Suomen lääninhallitukselle, Maahanmuuttovirastolle, Merenkululaitokselle, oikeusministeriölle, Oulun lääninhallitukselle, Pelastusopistolle, Poliisiammattikorkeakoululle, Poliisin tekniikkakeskukselle, puolustusministeriölle, puolustusvoimille, Rajavartiolaikokselle, Rautatievirastolle, Rikosseuraamusvirastolle, sisäasiainministeriölle, suojelupoliisille, Tiehallinnolle, Valtiokonttorille, Valtioneuvoston controller -toiminnolle, valtiovarainministeriölle, Väestörekisterikeskukselle sekä Oikeushallinnon, Puolustushallinnon, Sisäasiainhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskuksille. Tarkastuskertomus lähetetään lisäksi tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 11. päivänä toukokuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Asiasanat:

Taloushallinto, tuottavuusohjelma, Kieku-ohjelma, palvelukeskus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.2 Tarkastuskysymykset ja rajaukset	17
2.3 Tarkastuskriteerit	18
2.4 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät	18
3 Tarkastushavainnot	21
3.1 Sisäasiainministeriön hallinnonala	21
3.1.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus	21
3.1.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta	25
3.1.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen	36
3.2 Oikeusministeriön hallinnonala	40
3.2.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus	40
3.2.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta	44
3.2.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen	46
3.3 Puolustusministeriön hallinnonala	52
3.3.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus	52
3.3.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta	54
3.3.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen	56
3.4 Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakasvirastot	60
3.4.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus	60
3.4.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta	64
3.4.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen	65
3.5 Uudistusten ohjaus ja uudistusten toteuttamiseen liittyvät esteet	68
3.5.1 Tavoitteiden toteutumisen esteet	68
3.5.2 Uudistusten ohjaus	68
4 Tarkastusviraston kannanotot	73

Lähteet

79

Liitteet 1 – 3

83

Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon organisoinnissa ja tietojenkäsittelyssä on meneillään perustavaa laatua olevat uudistushankkeet. Taloushallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden merkittävämmän lisäämisen on nähty rakentuvan palvelukeskusten perustamiselle, mikä edellyttää uudistuksia myös asiakasvirastoissa. Rationalisointitoimenpiteiden on odotettu tuovan muun ohella lisäarvoa ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnan suunnitteluun ja seurantaan. Myös valtion talousarviota koskevat säännökset painottavat nykyisin aiempaa enemmän toiminnan ja talouden välistä yhteyttä sekä ohjauksen, valvonnan ja seurannan merkitystä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten taloushallinnon uudistamistavoitteet ovat toteutuneet tarkastelun kohteena olleissa ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Tarkastuksessa pyrittiin kartoittamaan, ovatko uudistukset tuoneet lisäarvoa hallinnon tehtävien hoitoon ja kehittämiseen, missä määrin tuottavuushyödyt ovat toteutuneet, mitkä ovat olleet uudistusten läpiviennin pahimmat esteet sekä miten uudistuksia on ohjattu ja seurattu. Samanaikaisesti tämän tarkastuksen kanssa Valtiontalouden tarkastusvirasto teki Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskevan tarkastuksen (187/2009). Siinä tarkasteltiin uudistusta palvelukeskusten näkökulmista.

Talous- ja henkilöstöhallinnon uudistukselle asetetut säästötavoitteet on kirjattu hallinnonalakohtaisiin tuottavuusohjelmiin. Tavoitteena on lisätä tuottavuutta vuoteen 2011 mennessä 30–40 prosentilla. Tavoitteet on määriteltä henkilötövuosina, eikä laadullisia tavoitteita ole asetettu. Nykynäkymien mukaan merkittävimpien säästöjen arvioidaan toteutuvan vasta 2010-luvulla tapahtuvan yhtenäisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Periaatteena on ollut, että uudistusten läpivienti tapahtuu hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen, mikä on otettava huomioon arvioitaessa palvelukeskushankkeiden vaikutuksia lyhyellä aikavälillä.

Toistaiseksi tavoitteet ovat toteutuneet heikosti tarkastuksen kohteena olleissa ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Tarkastuksessa on myös havaittu, ettei saavutettujen hyötyjen seuranta ole ollut systemaattista. Seurannassa on esiintynyt monia laskenta- ja seurantajärjestelmiin liittyviä puutteita, jotka ovat vaikeuttaneet luotettavien analyysien tekemistä. Hyötyjen realisoitumiseen on vaikuttanut muun muassa se, että palvelu-

keskusten asiakasvirastoille on edelleen jäänyt varsin runsaasti taloushallintoon liittyviä tehtäviä, koska tehtäväprosesseja ei ole kaikissa tapauksissa siirretty kokonaisuudessaan palvelukeskuksen hoidettaviksi. Vaikka prosesseja on sähköistetty, tietoa siirretään hallinnossa edelleen tarpeettoman paljon manuaalisesti. Palvelukeskusten ja asiakasvirastojen välisessä tehtäväjaossa on ilmennyt lisäksi joitakin korjaamista edellyttäviä epäselvyyksiä.

Koska talous- ja henkilöstöhallinnon perustehtävien hoito on vienyt suuren osan ajasta palvelukeskuksissa ja asiakasvirastoissa, henkilöstöä ei ole uudistuksen tässä vaiheessa kyetty vapauttamaan suunnitellussa määrin varsinaiselle toiminnalle lisäarvoa tuottavaan toimintaan. Parhaimmillaankin strategista ja operationaalista päätöksentekoa tukevat suunnittelu- ja kehittämishankkeet on vasta käynnistetty.

Hallinnossa tapahtuneet organisaatiouudistukset ja palvelukeskusten perustaminen ovat asettaneet uusia haasteita ja kehittämistarpeita myös sisäiselle valvonnalle. Siitä huolimatta sisäinen valvonta ei ole riittävästi uudistunut, ja myös tässä suhteessa asiakasvirastojen ja palvelukeskusten väliset vastuut ovat osin epäselvät. Sisäisen tarkastuksen resurssit ovat tarkastelussa olleissa kohteissa olleet niukat, eikä sisäinen tarkastus ole pystynyt muuttamaan toimintatapojaan. Taloushallinnon ja sisäisen tarkastuksen organisoinnissa ja menettelytavoissa on kehittämistarvetta.

Valtioneuvoston päätösten mukaisesti palvelukeskushanke toteutettiin kaksivaiheisena perustamalla ensin useita erillisiä palvelukeskuksia. Tämä on kuitenkin sitonut hallinnon resursseja ja viivästyttänyt niiden suuntaamista muihin tärkeisiin kehittämistoimiin. Mikäli uudistuksen toteuttamismalliksi olisi valittu yhden ja yhtenäisen palvelukeskuksen perustaminen ilman välivaiheita, olisi monet tietojärjestelmien ja prosessien erilaisuudesta sekä varsinkin sisäasiainministeriön hallinnonalalla liian kireällä aikataululla toteutetusta palvelukeskushankkeen läpiviennistä aiheutuneet ongelmat voitu välttää. Näin menetellen hallinnonalojen menettelyjen yhdenmukaisuus olisi voitu paremmin varmistaa jo tietojärjestelmien varhaisessa käyttöönottovaiheessa. Täten olisi ollut mahdollisuus estää erilaisten käytäntöjen vakiintuminen palvelukeskuksissa ja todennäköisesti saavuttaa aikaisemmassa vaiheessa parempi kustannustehokkuus talous- ja henkilöstöhallinnossa.

Ändringar av ekonomiförvaltningen vid ministerier, ämbetsverk och inrättningar

I organiseringen av och informationshanteringen i statens ekonomi- och personalförvaltning pågår genomgripande reformprojekt. En ökning av ekonomiförvaltningens produktivitet och effektivitet har ansetts bygga främst på att servicecentraler inrättas, vilket förutsätter förnyelser också hos kundämbetsverken. Rationaliseringsåtgärderna har vid sidan av annat förväntats medföra ett mervärde i planeringen och uppföljningen av ministeriernas, ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet. Också bestämmelserna om statsbudgeten betonar nuförtiden mera än förr sambandet mellan verksamhet och ekonomi samt betydelsen av styrning, övervakning och uppföljning.

Huvudfrågan vid revisionen var att klargöra hur målsättningarna att reformera ekonomiförvaltningen har förverkligats vid de ministerier, ämbetsverk och inrättningar som var föremål för granskningen. Med revisionen ville man kartlägga huruvida reformerna har medfört mervärde i skötseln och utvecklandet av förvaltningens uppgifter, i vilken mån nyttoeffekter på produktiviteten har realiserats, vilka som har varit de största hindren för reformernas genomförande samt hur reformerna har styrts och följts upp. Samtidigt med denna revision utförde Statens revisionsverk en revision av Inrikesförvaltningens servicecentral (187/2009). Vid den granskades reformen ur servicecentralernas synvinkel.

De sparmål som har uppställts för reformen av ekonomi- och personalförvaltningen har skrivits in i förvaltningsområdesvisa produktivetsprogram. Målsättningen är att öka produktiviteten fram till år 2011 med 30-40 procent. Målsättningarna har definierats som årsverken, och kvalitativa målsättningar har inte uppställts. Som det nu ser ut förefaller de mest betydande inbesparingarna att bli verklighet först efter att ekonomi- och personalförvaltningens enhetliga informationssystem tas i användning på 2010-talet. Principen har varit att reformerna genomförs under iakttagande av en god personalpolitik, vilket bör beaktas när man bedömer servicecentralprojektens effekter på kort sikt.

Hittills har målsättningarna förverkligats svagt vid de ministerier, ämbetsverk och inrättningar som varit föremål för revisionen. Vid revisionen har också observerats att uppföljningen av den uppnådda nyttan inte har varit systematisk. I uppföljningen har också förekommit många till redovisnings- och uppföljningssystemen anknutna brister, som har gjort det

svårare att göra tillförlitliga analyser. På nyttans realisering har inverkat bland annat det, att hos servicecentralernas kundämbetsverk alltjämt har kvarstått en stor mängd uppgifter som hör till ekonomiförvaltningen, emedan uppgiftsprocesserna inte i samtliga fall har överförts till att i sin helhet skötas av servicecentralen. Trots att processer har gjorts elektroniska, överförs i förvaltningen alltjämt en onödigt stor mängd information manuellt. I uppgiftsfördelningen mellan servicecentralerna och kundämbetsverken har dessutom förekommit en del oklarheter som förutsätter korrigering.

Eftersom skötseln av ekonomi- och personalförvaltningens basuppgifter har tagit en stor del av tiden vid servicecentralerna och kundämbetsverken, har personal inte i detta skede av reformen kunnat frigöras i planerat antal för egentlig verksamhet som ger mervärde. Även i bästa fall har planerings- och utvecklingsprojekten som är ämnade att stöda det strategiska och operativa beslutsfattandet först kommit i gång.

De organisationsreformer som har skett i förvaltningen och inrättandet av servicecentraler har ställt också den interna kontrollen inför nya utmaningar och utvecklingsbehov. Trots det har den interna kontrollen inte förnyats i tillräcklig grad, och även i detta avseende är ansvaren mellan kundämbetsverken och servicecentralerna delvis oklara. Vid de objekt som varit föremål för revision har resurserna för den interna kontrollen varit knappa, och den interna kontrollen har inte förmått ändra på sina verksamhets sätt. I ekonomiförvaltningens och den interna kontrollens organisering och förfaringsätt finns ett behov av utveckling.

I enlighet med statsrådets beslut genomfördes servicecentralprojektet i två steg genom att man först inrättade flera separata servicecentraler. Detta har emellertid bundit förvaltningens resurser och fördröjt deras inriktning på andra viktiga utvecklingsåtgärder. Ifall man som modell för reformen hade valt att inrätta en enda enhetlig servicecentral utan mellanstadier, hade många av de problem som har orsakats av att informationssystemen och processerna avvikit från varandra, samt av att i synnerhet på inrikesministeriets förvaltningsområde servicecentralprojektet genomdrevs med en alltför stram tidtabell, kunnat undvikas. Med ett sådant förfarande hade man bättre kunnat säkerställa att förfarandena på förvaltningsområdena är enhetliga redan i ett tidigt skede när informationssystemen tas i bruk. Sålunda hade det varit möjligt att förhindra att olika praxis rotar sig vid servicecentralerna och att sannolikt i ett tidigare skede uppnå en bättre kostnadseffektivitet i ekonomi- och personalförvaltningen.

1 Johdanto

Valtion talous- ja henkilöstöasioiden hoidon organisoinnissa on meneillään perustavaa laatua olevat uudistushankkeet. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosien 2007 ja 2008 toiminta- ja taloussuunnitelmiin otettiin kaksi tähän kokonaisuuteen liittyvää toiminnantarkastusaihetta, joista tämä tarkastus painottui taloushallinnon roolin muutoksiin ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa ja toinen palvelukeskusten toimintaan. Tarkastusaiheet sisältyvät tarkastusviraston strategian tuottavuus- ja taloudellisuus- sekä vaikuttavuus- ja palvelukykyteemoihin. Näistä julkisen sektorin tuottavuuden toimenpideohjelmaan liittyvistä tarkastuksista on määrä raportoida eduskunnalle vuonna 2009.

Ulkopuolinen konsultti on selvittänyt valtion taloushallinnon organisoimisen kehittämisen suuntaviivoja laajemmassa määrin vuodesta 2003 lukien. Vuonna 2003 tehty selvitys¹ sisälsi benchmarking-tutkimuksen, jossa verrattiin valtion tilivirastojen taloushallinnon suorituskykyä vertailuorganisaatioihin². Tutkimuksen mukaan valtion taloushallinnon prosessien tuottavuus, taloudellisuus ja koko olivat benchmark-organisaatioihin verrattuna heikolla tasolla. Merkittävin syy huonoon tuottavuuteen oli se, että valtiokonsernin taloushallinnossa ei hyödynnetty skaalaetuja. Tilivirastot eivät myöskään hyödyntäneet toistensa osaamista ja resursseja. Osasyys huonoon tuottavuuteen todettiin manuaalisen työn suuri osuus ja tietotekniikan vähäinen hyväksikäyttö. Taloushallinto-organisaatioiden katsottiin olevan joissain paikoin yliresursoituja. Resurssit kohdistuivat liksäksi pääosin kirjanpidon perusprosesseihin ja rutiineihin eivätkä niinkään taloushallinnon lisäarvoprosesseihin, kuten toiminnan ohjausta tukevan tiedon tuottamiseen ja analysointiin. Silloista tilannetta koskevan analyysin ohella selvitys sisälsi tavoitetilakuvauksen, siihen liittyvät strategiset hankkeet sekä erinäisiä suosituksia tavoitetilaan pääsemiseksi.

Hallituksen nykyisten linjausten mukaan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tuottavuuden ja tehokkuuden merkittävämpi lisääminen, toiminnan laadun kehittäminen sekä henkilöstövoimavarojen vähentäminen palvelujen tuotannossa toteutuvat parhaiten siten, että perustetaan palvelukeskuksia. Tähän liittyviä tavoitteita on sisällytetty hallituksen tuottavuusohjelmaan ja valtiontalouden kehysasiakirjoihin. Myös alueellistamista koskevien hallituksen strategialinjausten perusteella toimintaa

¹ *Taloushallintoseelvitys. BearingPointin loppuraportti. Valtiokonttori 15.4.2003.*

² *Selvityksestä ei käy ilmi, mihin organisaatioihin vertailu tapahtui.*

voidaan tehostaa ja hallinnon rakenteita keventää muun muassa tukitoimintoja alueellistamalla.

Jotta tuottavuustavoitteet toteutuvat ja palvelukyky paranee talous- ja henkilöstöasioiden hoidossa, palvelukeskusten perustamisen ja kehittämisen ohella on tehtävä uudistuksia ministeriö- sekä virasto- ja laitostasolla. Kokonaiskuva uudistusten vaikuttavuudesta syntyy vain tarkastelemalla näiden asioiden organisoinnin kokonaisuutta.

Tällä tarkastuksella pyrittiin selvittämään, millaiset vaikutukset uudistuksilla on ollut ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Nykytilanteen kartoituksen ohella tarkastuksessa yritettiin nostaa esille sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät kehittämistoimia. Tavoitteena oli tuottaa tietoa, jota sekä eduskunta että hallintoviranomaiset voisivat hyödyntää päätöksenteossaan.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Valtioneuvoston vuosia 2007–2011 koskevassa valtionalouden kehyspää-
töksessä³ valtionhallintoon päätettiin perustaa talous- ja henkilöstöhallin-
non palvelukeskukset oikeusministeriön, opetusministeriön, puolustusmi-
nisteriön, sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloille.
Päätöksen mukaan palvelut tulee tuottaa palvelukeskusmallilla viimeis-
tään vuonna 2009. Vuosiksi 2008–2011 laaditun tarkistetun kehyspää-
töksen⁴ mukaan palvelukeskusverkoston kustannustehokkaan toiminnan
varmistamiseksi oli valtiovarainministeriön johdolla määrää selvittää vuo-
den 2007 loppuun mennessä ne toimenpiteet, joiden tavoitteena oli muo-
dostaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkostosta
valtiovarainministeriön hallinnonalalle vuoteen 2011 mennessä yksi yk-
sikkö, joka

- tuottaa hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä palveluja
- on yhtenäisesti johdettu
- noudattaa yhteisiä toimintatapoja ja rakenteita
- toimii yhtenäisin henkilöstö- ja palkkapoliittisin periaattein useissa
toimipisteissä⁵.

Vuosia 2009–2012 koskevan kehyspää-
töksen⁶ mukaan talous- ja henkilös-
töhallinnon toimintojen kehittämisen toisen vaiheen tavoitteena on edel-
leen lisätä tehtävien tuottavuutta ja vähentää niihin kohdennettua työ-
panosta. Tuottavuuden lisäämismahdollisuuksien nähdään perustuvan eri-
tyisesti siihen, että toimintaprosesseissa päästään kauttaaltaan sähköisten
asioiden käsittelyyn sekä siihen, että järjestelmiä ja prosesseja uudistetaan
ja yhdenmukaistetaan. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan
palvelukeskusmallilla. Lisäksi on tarkoitus ottaa laajasti käyttöön verkko-
laskutus ja hankintatoimen tilaustenhallintajärjestelmät sekä yksinkertais-
taa talous- ja henkilöstöhallintoa.

³ Valtioneuvoston kehyspää-
tös VM 5/214/2006.

⁴ Valtioneuvoston kehyspää-
tös VM17/214/2007.

⁵ Opetushallinto, jossa yliopistoja varten on vuonna 2008 perustettu oma, myö-
hemmin budjettitaloudesta irrallaan oleva palvelukeskus, jää tältä osin yhdistä-
mishankkeen ulkopuolelle.

⁶ Valtioneuvoston kehyspää-
tös VM 26/214/2008.

Valtioneuvosto teki vuonna 2006 valtionhallinnon konsernimaista kehittämistä tukevan periaatepäätöksen valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä⁷. Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät lukeutuvat päätöksen mukaan yhteisiä tietojärjestelmiä edistävän kehittämisohjelman kärkihankkeisiin.

Valtiovarainministeriö toimii hallituksen asiantuntijajyksikkönä hallinnon kehittämistä ja valtion IT-toiminnan ohjausta koskevissa asioissa. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat keskenään sopineet⁸, että Valtiokonttori, joka toimii valtion konsernihallinnon palveluvirastona, tuottaa valtiovarainministeriön ohjauksessa koko valtionhallinnon yhteisesti tarvitsemat hallinnolliset tukipalvelut sekä ohjaa virastojen ja laitosten tukiprosesseja ja tukee niiden kehittymistä. Valtion konsernitason tuottavuushankkeessa Valtiokonttori huolehtii siitä, että sen asettaman valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämishankkeen eli Kieku-ohjelman periaatteet toteutuvat laajalti valtionhallinnossa ja virastojen hallinnolliset (henkilöstö-, talous- ja tietohallinto) tukipalvelut tulevat organisoituiksi uudelleen siten, että tuottavuus paranee oleellisesti valtionhallinnossa. Vuoden 2007 tulostavoiteasiakirjaan kirjattuna tavoitteena oli, että vuoteen 2009 mennessä virastoilla on hallinnonalasta riippumatta mahdollisuus talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten sekä niissä käytettävien yhtenäisten toimintaprosessien ja tietojärjestelmien käyttöön. Vuoden 2007 päättyessä tavoitteen olisi tullut olla toteutunut siten, että palvelukeskuksissa olisi hoidettu 50 prosenttia talous- ja henkilöstöhallinnon perusprosesseista sekä että yhtenäiset toimintaprosessit (versiot 1.0) olisivat olleet käytössä 50 prosentin volyymilla virastojen henkilöstömäärillä mitattuna.

Tavoitteena oli, että vuoden 2008 loppuun mennessä sähköisen talous- ja henkilöstöhallinnon levinneisyyden aste olisi 72 prosenttia.⁹ Kaikkien suurimpien valtionhallintoa laskuttavien organisaatioiden arvioitiin toimitavan laskunsa valtionhallintoon valtaosaltaan verkkolaskuina vuoden 2008 aikana. Talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisen ratkaisun tulisi olla valmis otettavaksi käyttöön vuonna 2010. Laajemman käyttöönoton arvelaan tapahtuvan vuosina 2011–2013. Vuonna 2008 oli määrä muun muassa järjestää jokaiselle hallinnonalalle talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuvien käytäntöjen käyttöönottoa edistävä seminaari sekä varmistaa se, että palvelukeskuksissa otetaan käyttöön prosessien tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut.

⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös 15.6.2006.

⁸ Valtiokonttorin tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007.

⁹ Valtiokonttorin tulostavoiteasiakirja vuodelle 2008.

Kieku-ohjelmassa valmistui vuonna 2007 kuvaus valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintamallin tavoitetilasta vuosina 2009–2011. Sen mukaan koko valtionhallinto siirtyy käyttämään talous- ja henkilöstöhallinnossa yhdenmukaisia prosesseja ja palvelukeskusmallilla tuotettuja palveluja vuoden 2009 loppuun mennessä. Tavoitetilan toimintamallit perustuvat virtaviivastettuihin prosesseihin, palvelukeskusmalliin ja uudistettuun, yhtenäiseen tietojärjestelmäkokonaisuuteen. Vuonna 2006 mallinnetut tavoitetilan prosessit on tarkoitus ottaa käyttöön täydessä laajuudessa siinä vaiheessa, kun uusi tietojärjestelmä saadaan tukemaan niiden edellyttämää sähköistä tiedonsiirtoa ja itsepalvelutoimintoja. Nykyisin käytössä olevat talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät on suunniteltu korvattaviksi vaiheittain siirtymäajan kuluessa. Prosesseissa on määrä ottaa käyttöön parhaat talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät. Niitä arvioitaessa on ollut määrä hyödyntää mahdollisuuksien mukaan myös yksityisen sektorin kokemuksia ja tutkimustuloksia mallien ja menettelyjen toimivuudesta.

Kieku-ohjelman strategisen ohjausryhmän vahvistamien linjausten mukaan ohjelman toteutus on nykyisin kytketty palvelukeskushankkeiden ohella tiiviimmin myös valtionhallinnossa ja erityisesti Valtiokonttorissa käynnissä olevaan muuhun talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehitystyöhön. Ohjelman lopputuloksiksi on asetettu yhdenmukaistetut ja yksinkertaistetut valtiokonsernin talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit, toimintatavat ja tietosisällöt sekä sellainen palvelumalli, jota voidaan soveltaa yleisesti valtionhallinnon tukitoiminnoissa kaikilla hallinnonaloilla ja joka soveltuu samalla valtion palvelukeskustoiminnan perustaksi.¹⁰ Hallinnonalat on vastuutettu tekemään tarvittavat konkreettiset päätökset ja toimenpiteet, jotka koskevat esimerkiksi yhtenäistettyjen ja yksinkertaistettujen prosessien käyttöönottoa sekä resurssien vähentämistä tai uudelleen kohdentamista. Tarkoitus oli, että prosessi- ja toimintatapauudistukset sekä niitä tukevat yhteiset tietojärjestelmäratkaisut on kehitetty käyttövalmiiksi vuoden 2008 loppuun mennessä, jolloin myös kaikkien perustettavien palvelukeskusten tuli olla toiminnassa. Linjausten mukaan yhtenäinen toimintatapa ja yhteiset tietojärjestelmäratkaisut on määrä ottaa käyttöön kaikilla hallinnonaloilla vuosina 2009–2011, jolloin myös palvelukeskusverkoston tulee toimia tehokkaana palveluntuottajana.

Kieku-ohjelman avulla on tarkoitus lisätä talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta viidessä vuodessa noin 40 prosentilla. Samalla niin asiakas-tyytyväisyyden kuin työtyytyväisyydenkin tulisi olla nykyistä parempi.

¹⁰ *Kieku-ohjelman tarkennettu suunnitelma 2007–2008.*

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tulisi ohjelman mukaan olla vuonna 2012 tehokkaasti järjestetty ja perustua prosessijohtamisen periaatteelle, jolla tarkoitetaan tulosjohtamisen tukena tehtävää prosessien kokonaisvaltaista tarkastelua, erityisesti tehokkuuden ja tietojärjestelmien kannalta.

Talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sekä toimintamallien yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen on ollut määrää toteuttaa valtiovarainministeriön ohjaamana ja Valtiokonttorin organisoimassa Kieku-ohjelmassa yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Tämä on koskenut sekä virastoissa tehtäviä yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon lisäarvopalveluja että palvelukeskuksissa hoidettavia peruspalveluja. Kehittämistyö on kytkeytynyt hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin. Ensimmäisessä vaiheessa toimintamallia kehitettiin yhteistyössä hallinnonalapilottien kanssa, joita olivat oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö.

Kieku-ohjelma sisältää lukuisan määrän hankkeita, joiden tarkoituksena on ollut johtaa kohti asetettuja strategisia tavoitteita. Hankkeista vastaavia tahoja ovat erikseen nimettävät hankepäälliköt, talous- ja henkilöstöhallintoyksikköjen päälliköt sekä Valtiokonttorin hanketoimisto.

Käytännön työtä on toteutettu siten, että on perustettu hankkeisiin projekteja, joihin osallistuu asiantuntijoita eri hallinnonaloilta ja virastoista, sekä osallistuttu eri hallinnonalojen palvelukeskushankkeiden projektityöskentelyyn. Tavoitteena on ollut näillä keinoin löytää hyviksi koettuja ja laajasti hyödynnettävissä olevia ratkaisuja.

Tärkeimmät valtion taloushallintoa koskevat yksityiskohtaisemmat säädökset sisältyvät valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988) ja asetukseen (1243/1992). Talousarviolainsäädäntöä on tarkistettu useassa eri yhteydessä. Uudistuksilla on haluttu painottaa ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa ja politiikkasektoreittensa ohjaajina ja tulosvastuun toteuttajina. Ministeriöiden tulee arvioida hallinnonalansa tilivirastojen tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset sekä antaa niistä perusteltu kannanotonsa. Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistukset ovat lisänneet myös virastojen ja laitosten vastuuta toimintansa tuloksista riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.

Taloushallinnon muutokset ja sen tehtäviin kohdistuvat vaatimukset ovat tehneet kokonaisvaltaisen lainsäädännön uudistamistarpeiden kartoittamisen tarpeelliseksi. Valtiovarainministeriö asettikin toimikaudelle 1.4.2007–31.3.2009 hankkeen talousarviolainsäädännön kehittämiseksi. Työryhmä sai vuoden 2008 keväällä valmiiksi nykytilan kartoituksen ja

kehittämislinjausten alustavan arvioinnin¹¹. Arviointi lähetettiin lausun-
nolle hallintoon, ja Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut asiasta
15.9.2008 päivätyyn lausunnon¹². Lausunnossa on kiinnitetty huomiota
muun muassa siihen, että väliraportti on laadittu pitkälti budjetoinnin ja
käytännön taloushallinnon lähtökohdista. Hallinnon ohjaukseen liittyvät
kysymykset ovat jääneet tässä vaiheessa työtä vähemmälle huomiolle.
Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä sitä, että myös ohjaukseen liittyviä
näkökohtia tarkasteltaisiin jatkotyössä enemmän.

Palvelukeskusten toiminta pohjautuu pääosin valtioneuvoston antamiin
asetuksiin ja erillisiin sopimuksiin. Ministeriöiden ja virastojen työjärjes-
tyksiin sekä talous- ja ohjesääntöihin sisältyy yksityiskohtaisia määräyksiä
taloushallinnosta sekä sisäisestä tarkastuksesta ja valvonnasta.

2.2 Tarkastuskysymykset ja rajaukset

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten taloushallintoa koske-
vat uudistamistavoitteet ovat toteutuneet tarkastuskohteiksi valituissa mi-
nisteriöissä, virastoissa ja laitoksissa.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Ovatko uudistukset jo mahdollistaneet taloushallinnon tehtävien ja vas-
tuiden uudelleenmäärittelyn ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa siten,
että toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä tarpeelliset lisäarvopalvelut
voidaan hoitaa uudistuksessa tavoitellulla tavalla?
2. Jos uudistukset ovat tuottaneet taloushallinnon lisäarvopalveluja, onko
niitä myös hyödynnetty?
3. Onko uudistuksilla havaittu saavutetun tuottavuushyötyjä, miten niitä
on mitattu sekä mitkä ovat olleet uudistuksen läpiviennin ja tuotta-
vuushyötyjen saavuttamisen pahimmat esteet?
4. Miten uudistukset ovat vaikuttaneet sisäisen valvonnan ja riskienhallin-
nan tilaan?

¹¹ *Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2008.*

¹² *Talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 252/31/08.*

5. Miten prosessien sekä toisaalta sähköisten tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto on kyetty kytkemään toisiinsa?

6. Miten Valtiokonttori, valtiovarainministeriö sekä hallinnonalojensa toiminnoista vastaavat ministeriöt (erityisesti sisäasiainministeriö) ovat ohjanneet ja seuranneet alaisensa hallinnon uudistusten läpivientä?

Lähempään tarkasteluun otettiin sisäasiainministeriön hallinnonala. Vertailuaineistoksi valittiin joitakin oikeushallinnon, puolustushallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskusten asiakasvirastoja. Tarkastus ei koskenut yliopistojen palvelukeskusta (Certia), joka aloitti toimintansa 1.3.2008.

Tarkastuksessa on otettu huomioon palvelukeskuksiin kohdistuneen tarkastuksen (187 /2009) kysymyksenasettelut ja rajaukset.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen arviointiperusteina käytettiin seuraavia säädöksiä, valtioneuvoston päätöksiä ja toimintalinjauksia:

1. Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992).
2. Valtioneuvoston periaatepäätökset ja valtiovarainministeriön ohjeistus.
3. Kieku-ohjelman linjaukset sekä hankkeille ja projekteille asetetut tavoitteet.

2.4 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa keskusteluja käytiin sisäasiainministeriössä, valtiovarainministeriössä, Valtiokonttorissa ja Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksessa (Palke, jäljempänä myös palvelukeskus). Tarkastus aloitettiin lähettämällä kysely¹³ sisäasiainministeriölle, oikeusministeriölle ja puolustusministeriölle sekä valituille palvelukeskusten asiakasvirastoille sekä kuulemalla asiantuntijoita Valtiokonttorin Kieku-hanketoimistossa. Sisäasiainministeriön hallinnonalalta tarkasteluun otettiin

¹³ Kysely on liitteenä 1.

kaikki virastot ja muilta hallinnonaloilta ne asiakasvirastot, joissa palvelukeskuksen palvelujen hyödyntäminen näytti sopimusten perusteella olevan pisimmällä. Kaikki kyselyn saaneet vastasivat. Viimeisimmät vastaukset toimitettiin toukokuussa 2008.

Tarkastushavainnot perustuvat kyselyyn saatuihin vastauksiin, joita on täydennetty haastatteluin. Oikeusministeriössä, puolustusministeriössä, Rikosseuraamusvirastossa, sisäasiainministeriössä ja valtiovarainministeriössä haastateltiin talousjohtajia ja/tai muita vastuuhenkilöitä. Keskusteluja on käyty myös palvelukeskuksissa.

Tarkastuksen aikana tutustuttiin aiheeseen liittyviin suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoihin, palvelusopimuksiin sekä käytettävissä olleisiin kustannus-hyötyanalyysiin sekä osallistuttiin seminaareihin ja koulutustilaisuuksiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute Etelä-Suomen lääninhallitukselta, Finanssivalvonnalta (aiemmin Vakuutusvalvontavirasto) Hallinnon tietotekniikkakeskukselta (aiemmin Poliisin tietohallintokeskus), Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Helsingin käräjäoikeudelta, Häätäkeskuslaitokselta, Itä-Suomen lääninhallitukselta, keskusrikospoliisilta, Lapin lääninhallitukselta, liikkuvalla poliisilta, Länsi-Suomen lääninhallitukselta, Maahanmuuttovirastolta (aiemmin Ulkomaalaisvirasto), Merenkululaitokselta, oikeusministeriöltä, Oulun lääninhallitukselta, Pelastusopistolta, Poliisiammattikorkeakoululta, Poliisin tekniikkakeskukselta, puolustusministeriöltä, puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta, Rautatievirastolta, Rikosseuraamusvirastolta, sisäasiainministeriöltä, suojelupoliisilta, Tiehallinnolta, Valtiokonttorilta, valtiovarainministeriöltä, Väestörekisterikeskukselta sekä Oikeushallinnon, Puolustushallinnon, Sisäasiainhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskuksilta. Valtioneuvoston controller -toiminnolta pyydettiin palaute sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä sisäisen tarkastuksen ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatiin kirjalliset palautteet Finanssivalvonnalta, Hallinnon tietotekniikkakeskukselta, Helsingin poliisilaitokselta, keskusrikospoliisilta, Lapin lääninhallitukselta, Länsi-Suomen lääninhallitukselta, Maahanmuuttovirastolta, Merenkululaitokselta, oikeusministeriöltä, Oulun lääninhallitukselta, Pelastusopistolta, Rajavartiolaitokselta, sisäasiainministeriöltä, suojelupoliisilta, Tiehallinnolta, Valtiokonttorilta, Valtioneuvoston controller -toiminnolta, valtiovarainministeriöltä, Väestörekisterikeskukselta sekä Oikeushallinnon, Puolustushallinnon, Sisäasiainhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskuksilta. Oikeusministeriössä ja puolustusministeriössä järjestettiin keskustelutilaisuudet tarkastuskertomusluonnoksesta. Viimeinen kirjallinen palaute saatiin 6.5.2009. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen ja tarkastuskertomusluonnoksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen. Tarkastusta ohjasivat toiminnantarkastusjohtaja Jukka Kulonpalo ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Sisäasiainministeriön hallinnonala

3.1.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus

Ministeriöiden, virastojen ja laitosten taloushallintoon ja sen organisointiin ovat vaikuttaneet palvelukeskusten perustamisen ohella muut hallinnolliset uudistukset ja vastuujakojen muutokset. Usean, eri muutoksen samanaikaisuus on vaikeuttanut osaltaan palvelukeskuksen käyttöönoton aiheuttamien hyötyjen arviointia. Valtionhallinnossa eniten muutoksia on viime vuosina tapahtunut sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Vuonna 2006, samanaikaisesti Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen perustamisen kanssa, toteutettiin tilivirastouudistus, jossa 17 tilivirastoa yhdistettiin yhdeksi sisäasiainministeriön tilivirastoksi¹⁴. Vuoden 2008 alusta huomattava määrä sisäasiainministeriön tehtäviä siirtyi valtiovarainministeriöön sekä osin uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön. Sekä läänin- että rekisterihallinto tulivat osaksi valtiovarainministeriön hallinnonala, ja kihlakunnanvirastot lakkautettiin. Myös poliisilaitoksia on suurennettu. Vuoden 2009 alusta niiden määrä supistui 90:stä 24:ään. Uusi laitosmäärä mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehokkaamman keskittämisen. Lisäksi on mahdollista, että perustetaan Poliisihallitus.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia (493/1999) muutettiin lailla 972/2007 muun ohella siten, että maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpano kuuluvat sisäasiainministeriölle. Muutetun säännöksen nojalla sisäasiainministeriön hallinnonalalla voi olla vastaanottokeskuksia ja järjestelykeskuksia.

Koska tarkastusviraston tekemä kysely koski suurelta osin ajankohtaa ennen merkittävimpiä tehtäväsiirtoja, käsitellään läänin- ja rekisterihallinnon vastauksia sisäasiainministeriön hallinnonala kuvaavissa osioissa.

¹⁴ *Ahvenanmaan lääninhallitus säilyi erillisenä tilivirastona. Sittemmin ministeriö on ryhtynyt hoitamaan myös Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (aiemmin Poliisin tietohallintokeskus), Häätäkeskuslaitoksen ja Palken tilivirastotehtäviä.*

Palvelukeskuksen toiminnan käynnistäminen sekä prosessien, järjestelmien, tehtävien ja työnjakojen suunnittelu sijoittui marraskuun 2004 ja joulukuun 2006 väliseen ajanjaksoon¹⁵. Hankkeeseen osallistuivat myös sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvat virastot. Valtakunnallisten projektien ohella hankkeen tueksi asetettiin virastokohtaisia hankkeita.

Palvelukeskuksessa käyttöön otetut prosessit perustuivat keskushallinnon tukitehtävien alueellistamista pohtineen työryhmän ehdotuksiin palvelukeskukseen siirrettävistä taloushallinnon tehtävistä. Työryhmä teki myös arvioita keskittämisen tuomista kustannushyödyistä¹⁶.

Varsinaisia kustannus-hyötyanalyysijä ei sisäasiainministeriön hallinnonalalla tehty. Käytännössä tarkastelu suoritettiin vuoden 2002 tietoihin pohjautuvan taloushallintaselvityksen perusteella. Virastoilla ja laitoksilla ei ole ollut mainittavaa roolia kustannus-hyötytarkasteluissa. Toteutuneita hyötyjä ja kustannuksia ei myöskään ole uudistuksen jälkeen systemaattisesti seurattu. Ulkopuolisen konsulttiyrityksen, BearingPoint Finland Oy:n, tekemässä analyysissä¹⁷ selvitettiin sisäasiainhallinnon tilivirastoissa talous- ja henkilöstöhallinnon sekä muissa hallinnon tehtävissä työskentelevien henkilöiden määrä, alueellinen sijoittuminen sekä palkka-, IT- ja yleiskustannukset.

Yhtenäisten tietojärjestelmien ja prosessien varmistamiseksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla annettiin määräys, jonka mukaan kaikki virastot veloitettiin palvelukeskuksen asiakkaaksi liittymisen yhteydessä otamaan käyttöön yhteiset järjestelmät (Rondo, Travel, TietoEconoma Merritt-kirjanpitojärjestelmä ja Analyste-maksuliikejärjestelmä).

Sisäasiainministeriön mukaan taloushallinnon tärkeimpien prosessien (mm. ostolaskujen käsittely, kirjanpito ja tilinpäätös, myyntilaskutus ja myyntireskontra) kuvaukset ja niitä tarkentavat työohjeet laadittiin palvelukeskuksen, ministeriön ja virastojen yhteistyönä. Prosessikuvaukset ja työohjeiden pohjat perustuivat Kieku-ohjeistukselle. Prosessikäytäntöjen tarkastelut ministeriössä, virastoissa ja laitoksissa ovat kuitenkin jääneet liian vähäiselle huomiolle, ja niihin liittyvät varsinaiset organisaatiomuutokset ovat toistaiseksi olleet harvinaisia.

Palvelukeskus aloitti toimintansa vuoden 2006 alusta, ja tehtävien siirto virastoista palvelukeskukseen on ministeriön mukaan toteutunut suunnit-

¹⁵ *Sisäasiainministeriön hallinnonalan palvelukeskus- ja tilivirastojen yhdistäminen -hanke. SM 091:00/2004.*

¹⁶ *Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 15/2004.*

¹⁷ *Sisäasiainministeriön taloushallinnon selvitys. Kustannus-hyötyanalyysin yhteenvedo 29.4.2005.*

telmien mukaisesti ja suunnitellussa laajuudessa. Tarkastusajankohtana ei kuitenkaan ollut kokonaisvaltaista tietoa siitä, missä määrällisessä suhteessa tehtävät jakautuivat palvelukeskuksen sekä toisaalta ministeriön sekä laitosten ja virastojen kesken. Useassa tapauksessa on käynyt ilmi, että siirroista huolimatta osa tehtävien hoidosta on jäänyt edelleen hallintoon. Toisaalta on eräitä sellaisia tehtäviä, joita ei voida siirtää, koska vastuu niiden suorittamisesta on asianomaisella virastolla tai laitoksella. Uudistukset ovat tuoneet hallinnolle myös lisää rutiinitehtäviä, kun samaan tehtäväkokonaisuuteen liittyviä tehtäviä on jouduttu tekemään laadun takaamiseksi kahdessa paikassa. Sisäasiainministeriössä ja sen alaisissa virastoissa uudistusten pahimmaksi esteeksi on nähty palvelukeskus- ja tilivirastojen yhdistämishankkeen kireä aikataulu, ja sen vuoksi prosesseja ei ehditty pilotoida. Palvelukeskuksen henkilöstölle ei myöskään ehditty opettaa tietojärjestelmien käyttöä eikä henkilöstöä perehdyttää työtehtäviin.

Koko valtion taloushallinnon yhteisen järjestelmän käyttöönottoa pidetään erittäin tärkeänä, koska nykyisin käytössä olevaa järjestelmää ei ole suunniteltu palvelukeskusympäristöön.

Sisäasiainministeriön ja sen alaisten virastojen vastauksista käy ilmi, että toimintatavat aiheuttavat eräissä tapauksissa tietojärjestelmien vuoksi päällekkäisiä toimenpiteitä, esimerkiksi laskutukseen liittyvää kaksinkertaista tallennustyötä palvelukeskuksessa ja virastoissa. Toisena mainittavana ongelmana on sisäasiainministeriön mukaan ollut se, että tietojärjestelmät eivät ole toimineet tiliotteiden käsittelyssä. BasWaremaksuliikennejärjestelmästä tiliote on voitu siirtää Rondon ainoastaan asiakirjana. Näin ollen tiliotteen asiatarkastus ja hyväksyminen tiliointiriiveinä ei ole ollut mahdollista. Tämä on hidastanut tiliotteiden hyväksymiskiertoa ja käsittelyä sekä palvelukeskuksessa että virastoissa.

Tietojärjestelmien yhteentoimimattomuuden vuoksi henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät eivät kaikilta osin ole mahdollistaneet sähköistä tiedon siirtoa. Jossain määrin on kuitenkin tuotu esille sellaisia toimintoja, joita voitaisiin hoitaa järkevämmiin sähköisten ratkaisujen avulla. Yleisinä kehittämisalueina on nähty muun muassa sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto, laskutus sekä talousarvioehdotuksen laadinta. Maistraattien kassajärjestelmän, Kassun, on kerrottu tuottavan edelleen huomattavan määrän paperitulosteita. Sähköistettävänä toimintoina on erityisesti poliisitoimessa tuotu esille palkkailmoitukset, tiliotteiden ja kassatositteiden asiatarkastus ja hyväksyntä, palkkiolaskujen ja verollisten matkalaskujen käsittely sekä kustannuslaskenta.

Vaikka prosesseja on sähköistetty, työn nähdään monessa tapauksessa jopa lisääntyneen. Tämä näkyy erityisesti maistraattien ja läänien poliisitoimen antamissa vastauksissa. Toisaalta tilanne näissä viranomaisissa oli

ennen Palke-uudistusta sikäli poikkeava, että lääninhallitukset huolehtivat tuolloin paljolti niistä talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista, jotka siirtyivät uudistuksessa palvelukeskukselle. Saavutetut hyödyt näyttävät vastausten perusteella toteutuneen erityisen huonosti poliisilaitoksissa, koska niihin on edelleen jäänyt merkittävä osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Epäselvyyttä on ilmennyt jopa siinä, mitä tehtäviä on todellisuudessa siirtynyt palvelukeskukselle. Lisäksi erityisesti henkilöstöhallinnossa on sellaisia tehtäviä (esim. työajan seuranta), joita ei katsota voitavan siirtää pois laitoksista. Prosessien sujuvuuden esteenä tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn vastanneet ja haastatellut henkilöt ovat yleisesti nähneet muun muassa sen, että hyväksymismenettelyt on säännösperusteisesti hoidettava virastoissa, vaikka palvelukeskus huolehtii muutoin kokonaisuudessaan tehtävistä.

Esimerkiksi Länsi-Suomen lääninhallituksen osalta palkka-aineiston asiatarastuksen vastuu siirtyi vuoden 2008 alusta palvelukeskukselta takaisin virastolle. Lääninhallitus on edellyttänyt palvelukeskusta lähettämään palkanmaksupäivittäin postitse takaisin jokaisen paperin, joka on järjestelmään tallennettu, jotta lääninhallitus voi halutessaan varmistua siitä, että palkkaluettelo pitää sisällään oikeat tiedot. Ei siis riitä, että lääninhallituksessa otetaan papereista kopiot ennen niiden lähettämistä palvelukeskukseen. Palkka-aineiston asiatarastaja ja hyväksyjä tarvitsevat tositteet voidakseen suorittaa asiatarastuksen ja hyväksynnän. Prosessia on lääninhallituksen mukaan tarkasteltu, mutta sitä ei ole tässä tilanteessa lähdetty muuttamaan.

Työnantajan henkilöstötietojärjestelmän (Tahti) valmistumisen viivästyminen keskeytti lähes kokonaan henkilöstöraportoinnin kehittämisen. Sisäasiainministeriön käytössä oleva palkanlaskennan ja maksatuksen työkaluksi painottuva operatiivinen henkilöstöhallinnon järjestelmä ei myöskään ole vastannut nykyisen henkilöstöhallinnon tarpeita.

Kieku-ohjelman hankkeita lukuun ottamatta hallinnonalalla ei ole ollut vireillä talous- tai henkilöstöhallinnon kehittämishankkeita eikä hyvien käytänteiden käyttöönottoprojekteja. Tilanne johtuu vastausten mukaan pitkälti Valtiokonttoriin keskitetystä valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän kehittämistyöstä ja sen lähivuosiin sijoittuvasta käyttöönotosta. Sisäasiainministeriön henkilöstöhallinnon mukaan virastojen prosessit jäivät uudistuksessa liian vähäiselle huomiolle, ja tästä on aiheutunut jonkin verran ylimääräistä työtä. Kuten taloushallinnossa myös henkilöstöhallinnossa on uudistusten pahimpina esteinä pidetty käytettävissä olleiden resurssien määrää suhteessa uudistusten läpiviennin tiukkoihin aikatauluihin.

Palvelukeskuksen toimintaa tukemaan asetettiin vuonna 2007 sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen neuvottelukunta. Sen lisäksi palvelu-

keskuksen ja asiakasvirastojen keskinäisiä sopimusasioita käsitellään sopimusten ohjausryhmissä ja palvelukohtaisissa yhteistyöryhmissä. Asiakastytyväisyyttä kartoitetaan kyselyin. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa palvelukeskus ilmoittaa, että syksyllä 2008 tehty asiakastytyväisyyskysely osoittaa poliisitoimen virastojen olleen tuolloin tyytyväisiä sen tuottamiin palveluihin ja tiedottamiseen. Mainittuna vuonna suoritetun asiakastytyväisyyskyselyn mukaan palvelukeskuksen palvelukyky on ollut myös lääninhallitusten ja maistraattien osalta hyvällä tasolla.

Palvelukeskus on ollut eräistä tarkastuksessa esille tulleista kysymyksistä eri mieltä kuin asiakasvirastot. Tiliotteiden käsittelyssä on sen mukaan ollut kyse ainoastaan siitä, ettei palvelukeskuksella ole oikeutta hyväksyä talousarviotuloja tai -menoja virastojen puolesta, jolloin tiliotteet joudutaan reitittämään toimenpiteitä varten Rondossa. Maksatusprosessi on sen mukaan tehokas ja niin pitkälle automatisoitu kuin se nykyisin käytössä olevilla järjestelmillä on mahdollista.

Palvelukeskus katsoo kehittäneensä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja aktiivisesti koko toimintansa ajan. Virastoja on sen mukaan ohjeistettu ja koulutettu uusien toimintatapojen käyttöönottoaiheessa, joten kehittämistyön nähdään edesauttaneen toimintojen tehokkuutta koko hallinnonalalla. Palvelukeskus tuo myös esille sen, että se on ottanut koko ajan uusia asiakkaita ja että viimeiset asiakkuudet alkavat 1.11.2009.

3.1.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

Sisäasiainministeriön hallinnonalan 12.10.2005 päivätyn tuottavuusohjelman mukaan merkittävää taloudellista hyötyä on saatavissa tukipalvelujen keskittämisestä palvelukeskukseen, joka oli tarkoitus perustaa Joensuuhun. Tämän todettiin edellyttävän palvelujen keskittämisen lisäksi työprosessien uudistamista, päällekkäisten työvaiheiden karsimista ja työprosessien sähköistämistä. Näiden toimenpiteiden seurauksena talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät voitaisiin arvioiden mukaan hoitaa 30–40 prosenttia pienemmällä työpanoksella. Laskelmien mukaan tuottavuushyödyn arvioitiin olevan noin 145 henkilötyövuotta silloiseen tilanteeseen verrattuna. Tavoitteena oli vapauttaa voimavaroja vuoteen 2012 mennessä yhteensä 4,6 miljoonaa euroa vuoden 2005 talousarvion tasoon nähden. Merkittävimpien säästöjen arvioitiin toteutuvan maksuliikkeessä (ostotahtumat), kirjanpidossa ja tilinpäätösten laadinnassa sekä käyttöomaisuuskirjanpidossa.

Puhelinpalvelujen keskittämisellä ja rationalisoinnilla arvioitiin saavutettavan lisäksi 25 henkilötyövuoden eli viiden miljoonan euron säästöt.

Valtioneuvosto päätti 13.3.2008 uusista vuoteen 2015 mennessä toteutettavista tuottavuustavoitteista¹⁸. Niiden mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla tulee talous- ja henkilöstöhallinnossa saavuttaa 53 henkilötyövuoden lisästä.

Tuottavuusohjelman edellyttämät toimenpiteet on ollut määrä toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen siten, että niissä otetaan huomioon henkilöstön palvelusuhteen turvaaminen, työn jatkuvuus, eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen ja työelämän laadun kehittäminen.

Saavutettuja säästöjä ei ole systemaattisesti seurattu, koska sisäasiainministeriössä on odotettu Kieku-ohjelman toimeenpanemaa, kaikille hallinnonaloille kohdistettavaa yhteistä selvitystä ja arviointia. Ministeriö arvioi käytännön kokemuksen perusteella, etteivät tuottavuustavoitteet ole toistaiseksi toteutuneet. Sen mukaan virkojen vähentäminen on ollut välttämätön osa tuottavuusohjelman toimeenpanoa, eikä sillä välttämättä ole suoraa yhteyttä palvelukeskukseen siirtyneisiin tehtäviin. Ne henkilöt, joiden tehtäviä on siirtynyt palvelukeskukselle, tekevät muita vastaavia avustavia tehtäviä sisäasiainhallinnossa. Heidän työllistämisessään on ilmenyt jossain määrin ongelmia.

Palvelukeskukselle arvioitiin siirtyvän *sisäasiainministeriön* talous- ja henkilöstöhallinnosta tehtäviä yhteensä noin viisi henkilötyövuotta. Ministeriö on kertonut lakkauttaneensa vuonna 2007 viisi osastosihteerin tai vastaavan virkaa eläkepoistuman avulla.

Etelä-Suomen lääninhallitus ilmoittaa raportoineensa henkilötyövuosivähennyksistä tulosneuvotteluissa ja välitulosneuvotteluissa sisäasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Henkilötyövuosivähennysten seurannan on kerrottu olleen tarkkaa ja työtyytyväisyyden seurannan säännöllistä. Kyselyyn saadun vastauksen mukaan henkilömuutokset ovat olleet pääosin lääninhallituksen, palvelukeskuksen ja virastojen välisiä siirtoja. Palke-uudistuksen aiheuttaman, lääninhallitusta koskeneen vähennystavoitteen, joka oli vuonna 2006 neljätoista ja vuonna 2007 kolme henkilötyövuotta, kerrotaan toteutuneen.

Palvelukeskuksen tilapäisiin sivutoimipaikkoihin siirtyi kymmenen henkilöä (kolme palasi myöhemmin takaisin taloushallinnossa vapautuneisiin virkoihin). Tarkastusajankohtana tilapäisissä toimipisteissä työskenteli vielä kaksi henkilöä. Eläkkeelle jääneiden henkilöiden (noin 4 htv) tilalle ei palkattu uutta henkilöstöä ja taloushallinnosta jätettiin täyttämättä yksi määräaikainen virka palvelukeskusuudistuksen takia. Lääninhallituksen muilla osastoilla vapautuneisiin virkoihin siirtyi talous- ja henkilöstö-

¹⁸ *Valtiontalouden kehukset vuosille 2009–2012.*

hallinnosta neljä, yksityisen palvelukseen yksi ja toisiin virastoihin viisi virkamiestä.

Koska maistraattien talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on aiemmin pitkälti hoidettu lääninhallituksessa, ei Helsingin, Hämeenlinnan, Lahden, Lappeenrannan ja Vantaan maistraateilla ole ollut juuri tietoa prosessien uudistamisesta eikä uudistusten vaikutusten seurannasta. Joissain tapauksissa on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mikä tehtävä kuuluu lääninhallitukselle ja mikä palvelukeskukselle. Yleensäkin tietoisuus uudistuksista on ollut maistraateissa heikkoa.

Etelä-Suomen läänin poliisitoimen vastausten mukaan suunnitelmia ei ole tarkasteltu lääni- eikä poliisilaitostasolla kustannus-hyötyvertailun pohjalta. Yleinen käsitys on, ettei resursseja ole säästynyt. Aikaisemmin taloushallinnon tehtäviä hoitavat henkilöt jäivät uudistuksen jälkeenkin pääasiassa poliisilaitoksiin tekemään samoja talous- ja henkilöstöhallintotai muita tukipalvelutehtäviä. Töiden organisointi ei ole palvelukeskuksen myötä mitenkään keventynyt poliisilaitoksissa. Poliisilaitoksissa hoidetaan laskutus edelleen poliisikassan avulla, ja vain poliisin lääninjohdolla on käytössään palvelukeskuksen hoitama myyntireskontra. Poliisin työaika-järjestelmästä otetun raportin mukaan tehtävien hoitamiseen käytetty työaika on sen sijaan muuttunut. Henkilöstöhallinnossa erityisesti palkanlaskennan siirtyminen palvelukeskukseen on vähentänyt ajankäyttöä lääninhallituksissa sekä joissain poliisilaitoksissa.

Kaiken kaikkiaan poliisilaitosten talous- ja henkilöstöhallinnosta ei ole siirtynyt kovinkaan paljon tehtäviä. Toisaalta tehtäväsiirrot ovat saattaneet joissain tapauksissa vaikeuttaa rahavirtojen valvontaa (esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen toimittamat sairaus- ja kuntoutusrahojen palautuspäätökset, joista tieto on mennyt vain palvelukeskukselle). Poliisilaitosten ja palvelukeskuksen tehtävien keskinäisen vastuunjaon ja tiedonkulun on mainittu olevan jossain määrin ongelmallisia. Lisäksi tiedon jakamisen sekä lääninhallituksesta että palvelukeskuksesta koetaan muun muassa kaksinkertaistaneen sähköpostien määriä. Uudistus toteutettiin poliisitoimen mielestä liian nopealla aikataululla, eikä yhteistyökysymyksiä ehditty tuolloin riittävästi selvittää. Tiedonkeruuseen ja tiedon jakamiseen toivotaan poliisitoimessa parannusta siitä huolimatta, että lääninjohto on pyrkinyt ohjeistuksellaan varmistamaan sen, että taloustiedot kootaan paikallispoliisissa yhdenmukaisesti.

Palvelukeskuksen perustamisen myötä poliisiyksiköille on jäänyt tehtäviä oletettua enemmän. Koska entinen henkilökunta hoitaa paikallispoliisissa pitkälti samoja tehtäviä kuin ennen uudistusta, henkilöiden uudelleen sijoitteluun ei ole ollut tarvetta eikä mahdollisuutta. Erityisesti henkilöstöhallinnossa tehtäväkuva on muuttunut, mutta työmäärä ei ole kovin paljon vähentynyt. Yksiköt eivät esimerkiksi enää itse tallenna palkanmaksua ja

virravapauksia koskevaa tietoa järjestelmään, vaan joutuvat sen sijaan kopioimaan ja postittamaan päätökset palvelukeskusta varten, jossa tallennustyö tehdään.

Poliisilaitoksissa on esiintynyt myös kritiikkiä palvelukeskuksen puutteellista poliisihallinnon tuntemusta kohtaan, ja tämä on lisännyt tarkastustarvetta laitostasolla. Toisaalta on nähty, että yhteistyö palvelukeskuksen kanssa on tietotaidon lisääntymisen myötä alkanut sujua aiempaa paremmin.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa toiminnan suunnittelun lähtökohtana oli, että laajempia asiakokonaisuuksia, joita ovat myös talous- ja henkilöstöhallinto, keskitetään asioiden helpottamiseksi ja laadun parantamiseksi yhteen toimipisteeseen. Laitoksen mukaan sekä talous- että henkilöstöhallinnossa on vaikea tarkasti määrittellä, mitä tehtäviä on todellisuudessa siirtynyt palvelukeskuksen hoidettaviksi. Epäselvien talous- ja henkilöstöasioiden selvittämisen kerrotaan virastossa lisääntyneen. Laadun takaamiseksi samoja tai samaan tehtäväkokonaisuuteen liittyviä tehtäviä joudutaan suorittamaan sekä palvelukeskuksessa että poliisilaitoksessa.

Helsingin poliisilaitokselle palvelukeskushankkeeseen liittyvä tuottavuustavoite on seitsemän henkilötyövuotta. Vähennykset eivät ole toteutuneet tavoitteiden mukaisesti. Erityisesti poliisin uuden Taimityöaikajärjestelmän käyttöönotto on jopa lisännyt henkilöstöhallinnon tehtävämääriä poliisilaitoksen operatiivisissa yksiköissä. Työaika-koodiston muuttuminen ei johdu palvelukeskusuudistuksesta.

Poliisilaitoksen hallintoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävämäärät vähenivät vuodesta 2005 vuoteen 2007 yhteensä noin neljä henkilötyövuotta. Hallintoyksikössä, jossa nämä tehtävät ovat päätoimisia, tehtävien hoitoa on pystytty tehostamaan töitä keskittämällä. Sen sijaan ne henkilöt, jotka ovat työskennelleet muissa yksiköissä ja käyttäneet talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin työaika-a 10–20 prosenttia työajastaan, ovat saaneet muita tehtäviä näiden tilalle.

Itä-Suomen lääninhallitukselta ja sen alaiselta hallinnolta on ollut tarkoitus vähentää yhteensä 28,4 henkilötyövuotta. Vastausajankohtaan mennessä palvelukeskukseen oli siirretty taloushallinnon tehtäviä yhdeksän ja henkilöstöhallinnon tehtäviä seitsemän henkilötyövuotta. Vastauksen perusteella tuottavuustavoitteet on saavutettu lääninhallituksessa vuosina 2006–2007. Tavoitteet eivät toteutuneet puhelinvälitystehtävien hoidossa, koska niitä ei voitu teknisten ratkaisujen vuoksi siirtää palvelukeskukselle.

Tehtäväsiirtoja koskevat tiedot on otettu henkilöstöprojektin suorittamasta tehtäväkartoituksesta, joka oli vain suuntaa antava. Suurin osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä on lääninhallituksen mukaan jäänyt

tarkemmin määrittelemättä. Toteutuneet tehtäväsiirrot on laskettu pysyvien virkojen vähentymisenä siltä osin, kuin ne koskivat niitä lääninhallituksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä olleita henkilöitä, jotka siirtyivät palvelukeskukseen tai joiden virat jätettiin täyttämättä pääasiassa eläkkeelle jäännin vuoksi.

Lääninhallitus hoiti aiemmin maistraattien talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä, jotka uudistuksen seurauksena siirtyivät palvelukeskukseen. Uudistuksella ei ole nähty olleen vaikutusta maistraateissa hoidettaviin tehtäviin.

Itä-Suomen lääninhallituksessa on valtakunnallinen maistraattien kehittämisyksikkö. Sen tehtävänä on muun muassa maistraattien toiminta-, talous- ja tulossuunnittelun koordinointi, valmistelu ja toimeenpano, resurs-simitoituksen suunnittelu ja resurssien vuosittaisen kohdentamisen valmistelu sekä prosessien kehittäminen.

Itä-Suomen poliisin lääninjohdosta ja sen alaisesta hallinnosta siirtyi palvelukeskukseen neljä henkilötyövuotta (sisältyvät edellä mainittuihin lukuihin). Myös poliisin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät oli aiemmin suurelta osin keskitetty lääninhallitukseen.

Poliisin hallintorakennemuutos merkitsee myös supistuksia henkilömäärissä, kun poliisilaitosten lukumäärä on toimintojen keskittämisen seurauksena vähentynyt. Poliisin lääninjohtajan rooli tulee selvitettäväksi hallinnon kehittämisen edetessä.

Lääninhallituksen mukaan jo asetetut ja aluehallintouudistuksen mukanaan tuomat henkilöstövähennystavoitteet on mitoitettu liian korkeiksi. Tuottavuusohjelman ja jatkuvan muutosvaiheen on kerrottu aiheuttaneen henkilöstössä työuupumusta ja työmotivaation heikkenemistä sekä lisä-neen sairauslomiamina näiden katsotaan tulevan virastoille tuottavuusohjelman laskennallista säästöä kalliimmiksi. Konkreettisia las-kelmia ei tässä vaiheessa kuitenkaan esitetty.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan henkilötyövähennykset ovat olleet varsinkin hallinto-osastolla huomattavat mutta tuottavuushyödyt odotettua vähäisemmät.

Hankkeen alkuvaiheessa Palke-uudistuksen aiheuttamien henkilöstövähennysten arvioitiin olevan hallinto-osastolla noin 22 ja muilla osastoilla noin kuusi henkilötyövuotta. Vuosina 2006–2007 hallinto-osastolta väheni yhteensä 19 henkilöä, joista eläkkeelle siirtyneitä oli kuusi ja muualle siirtyneitä kolmetoista. Lääninhallituksen mukaan tavoitteiden ja toteutumien välinen ero selittyy vuonna 2005 tehdyn kartoituksen epätasällisellä kysymyksenasettelulla. Kartoitukseen saaduista vastauksista sai sen käsityksen, että virastoista siirtyviä tehtäviä olisi ollut enemmän kuin niitä todellisuudessa oli. Toisaalta sähköisten järjestelmien käyttöönotto ja tiliviras-

touudistus olisivat Palke-uudistuksesta huolimatta vähentäneet henkilöstön tarvetta taloushallinnossa.

Vaikka uudistukset eivät juuri vaikuttaneet läänin maistraattien toimintaan, on niissä kuitenkin jouduttu miettimään uudelleen työprosesseja ja toimenkuvia.

Vuoden 2008 alusta virastoille jouduttiin siirtämään aiemmin palvelukeskuksen tehtäväksi virheellisesti annettu palkkojen ja Kansaneläkelaitokselta saatavien korvausten asiataarkastus. Tämä on aiheuttanut joitakin ongelmia, koska lääninhallituksen mukaan maistraateilla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta palkka-aineiston asiataarkastukseen. Nämä tehtävät suoritettiin ennen Palke-uudistusta lääninhallitus.

Poliisitoimessa vastaavat tehtävät siirtyivät läänin poliisijohdon osalta palvelukeskukselta läänin poliisiosastolle niin ikään uusina tehtävinä. Muutoinkin se, että siirryttiin palvelukeskuksen asiakkaaksi ja irtauduttiin lääninhallituksen taloushallinnon palveluista sekä kihlakunnanvirastoorganisaatio lakkautettiin, on läänin poliisijohdon mukaan aiheuttanut toimintojen tarkastelua, ohjeistusta sekä lisätyötä poliisiosaston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaville henkilöille.

Henkilötyövuosivähennykset ovat kohdistuneet poliisilaitoksiin ja siellä suurimpiin yksiköihin, joissa hoidettiin aiemmin muun muassa palkanlaskentaa ja käyttöomaisuuskirjanpitoon liittyviä tehtäviä. Palke-uudistuksessa henkilötyövuosivähennys laskettiin Länsi-Suomen läänin paikallispoliisissa 17 henkilötyövuodeksi. Yhtään vakituista henkilöä ei siirtynyt palvelukeskukseen, vaan henkilöt on sijoitettu poliisilaitosten talous-, henkilöstö- ja muihin tukitehtäviin.

Palke-uudistuksen katsottiin vähentävän *Oulun lääninhallituksen* taloushallinnossa neljä ja henkilöstöhallinnossa kolme henkilötyövuotta. Käytännössä kaksi henkilöä jäi eläkkeelle, yksi siirtyi toisen työnantajan palvelukseen ja viisi muille osastoille.

Läänin poliisitoimella ei ole selkeää kuvaa siitä, mikä osuus tehtävistä suoritetaan palvelukeskuksessa ja mikä poliisilaitoksissa. Useasta poliisilaitoksesta on tullut palautetta työmäärän lisääntymisestä. Tämä johtuu siitä, ettei palvelukeskuksessa ole sitä poliisitoimen tuntemusta, mikä lääninhallituksilla tehtäviä hoitaessaan oli.

Poliisin ylijohdo oli edellyttänyt, että Palke-uudistus vähentää Oulun läänistä yhteensä viisi henkilötyövuotta. Paikallispoliisista poistui vuosina 2006–2007 eläkkeelle jäämisen myötä yksi henkilö ja yksi siirtyi palvelukeskukseen. Koska paikallispoliisissa on edelleen taloushallinnon tehtäviä, ei läänin poliisijohtajan mukaan ole ollut mahdollista tehdä enempää siirtoja muihin tehtäviin.

Lapin lääninhallitus ilmoittaa tehneensä vuoden 2007 loppuun mennessä siltä palvelukeskus- ja tilivirastouudistuksessa edellytetyt henkilöstövähennykset eli yhteensä 5,6 henkilötyövuotta.

Lapin läänissä toimi kolme maistraattia vuoteen 2007 asti, jolloin ne yhdistettiin yhdeksi maistraatiksi. Tässä yhteydessä taloushallinto keskitettiin Rovaniemen yksikköön. Talous- ja henkilöstöhallinnossa tapahtuneiden uudistusten ei nähdä vaikuttaneen merkittävästi toimintaan.

Uudistukset eivät ole tuoneet myöskään juuri mitään muutoksia poliisin lääninjohdon ja poliisilaitosten toimintaprosesseihin. Kuten muissakin lääneissä, palvelukeskukselle on tarkastusvirastolle toimitetun vastauksen mukaan siirretty kaikki mahdolliset lääninhallituksen aikaisemmin hoitammat tehtävät.

Keskusrikospoliisissa on meneillään koko organisaation kehittämistyö, ja sen yhteydessä tarkastellaan myös tukitehtäviä ja niiden organisointia. Palvelukeskusasiakkuuden alkuvaiheessa työaika ei ole vähentynyt suunnitellusti, joskin viimeisimmät tilastotiedot osoittavat tukitoimintoihin kohdistuneen työajan vähenemistä. Määrärahoja on vähennetty kuuden henkilötyövuoden verran. Yhtään henkilöä ei kuitenkaan siirtynyt palvelukeskukseen. Keskusrikospoliisi arvioi, että vuoden 2008 loppuun mennessä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä on siirtynyt pois neljän henkilön vuotuinen työpanos.

Keskusrikospoliisin näkemys on, ettei palvelukeskushanke ole tuonut sellaisia säästöjä kuin suunniteltiin. Sen mukaan palvelukeskukselle suoritettavat maksut ovat melko korkeat verrattuna siihen, että kyseiset tehtävät hoidettaisiin virastossa sähköisiä menetelmiä hyödyntäen.

Liikkuvan poliisin mukaan vastuunjakotaulukkoon kirjattujen tehtävien perusteella arvioiden noin kolme neljäsosaa näistä tehtävistä on siirtynyt palvelukeskuksen hoidettaviksi. Työaikaseuranta osoittaa, että taloushallintotehtävistä on siirron vuoksi vähentynyt noin puolitoista henkilötyövuotta. Yksi aiemmin kyseisiä tehtäviä hoitanut henkilö on siirtynyt palvelukeskukseen. Seurantatietojen mukaan taloushallintotehtävien väheneminen vastaa kutakuinkin palvelukeskukseen siirtyneen henkilön työpanosta.

Suojelupoliisi katsoo, että palvelukeskuksen laskutus ja virastolle jääneet tehtävät huomioon ottaen kustannukset ovat kasvaneet palvelukeskuksen palvelujen käyttöönoton jälkeen. Suojelupoliisi oli jo palvelukeskushanketta käynnistettäessä keskittänyt myös alueorganisaationsa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät Helsinkiin. Taloushallinnon tehtävissä työskenteli ja työskentelee edelleen kaksi henkilöä. Henkilöstöhallinnossa työskennelleistä neljästä henkilöstä yksi on siirtynyt toisiin tehtäviin. Toisen viran arvioitiin vapautuvan vuoden 2009 alusta lukien.

Poliisiammattikorkeakoulussa vähennysvelvoite oli kaksi henkilötyövuotta, ja se on saatu aikaan. Samaan aikaan Poliisikoulu ja Poliisiammat-

tikorkeakoulu kuitenkin yhdistyivät, ja siinä yhteydessä myös talous- ja henkilöstöasioiden hoito keskitettiin. Kaikkia prosesseja ei vastausajankohtaan mennessä ollut vielä saatu palvelukeskuksen kanssa sujuviksi, ja Poliisiammattikorkeakoulun omissa prosesseissa oli vielä kehittämisvaihe meneillään. Poliisiammattikorkeakoulun mukaan vuoden 2007 aikana on tehty runsaasti kehitystyötä, joka on koskenut tunnuslukujen pohjaksi suoritettavaa taloustiedon keruuta, kustannuslaskentaa, tilipuitteita ja sisäisiä käyttötalousuunnitelmia.

Poliisin tekniikkakeskuksen merkittävänä haasteina ovat olleet viraston alueellistamisen ajoittuminen samaan aikaan tilivirasto- ja Palkeuudistuksen kanssa. Tekniikkakeskuksen mukaan tehtäväsiirrot palvelukeskukseen ovat tapahtuneet suunnitellussa laajuudessa ja uudistusten vaikutukset on otettu huomioon taloushallinnon prosesseissa ja henkilöstön toimenkuvissa. Prosessit eivät sisällä merkittävässä määrin manuaalisia toimintoja, ja toimintojen sähköistämisessä on vastauksen mukaan onnistuttu hyvin. Ongelmaksi on koettu viraston toimialan heikko tuntemus palvelukeskuksessa. Tietoturvakysymyksiä ei tekniikkakeskuksen näkemyksen mukaan ole huomioitu riittävässä määrin palvelujen keskittämisen suunnittelussa. Viraston ja palvelukeskuksen välinen vastuujako kaipaa myös selkeyttämistä.

Poliisin tietohallintokeskuksen (1.3.2008 lukien *Hallinnon tietotekniikkakeskus*) toiminta käynnistyi vuonna 2002. Keskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on siirretty systemaattisesti palvelukeskukseen. Viraston yleiseksi tuottavuustavoitteeksi asetettiin 12 henkilötövuoden vähennys vuoteen 2011 mennessä. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä siirtyi palvelukeskukseen kolmen henkilötövuoden edestä, mutta varsinaisista säästöistä ei voida puhua, koska virasto oli tuolloin osin vielä toimintansa perusorganisointivaiheessa. Erityispiirteenä on ollut myös se, että toiminnan laajentumisen edellyttämä henkilöresurssilisäystarve oli sovittava vaadittuihin tuottavuusohjelmaan sisältyviin henkilöstövähennyksiin. Niiden takia virasto on kertomansa mukaan joutunut luopumaan joistakin palvelupyynnöistä, koska niiden toteuttamiseksi tarvittavaa henkilöstöä ei ole voitu palkata. Tämän Hallinnon tietotekniikkakeskus kokee olevan ristiriidassa toiminnan keskittämisen tavoiteltavan tuottavuuden ja toiminnan tehostamisen kanssa.

Hätäkeskuslaitos katsoo palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtymisen olleen tarpeen. Resurssit ovat olleet niukat. Menettely on mahdollistanut sen, että talous- ja henkilöstöasiat on voitu hoitaa kohtuullisella tavalla, vaikka kustannus-hyötytarkasteluja ei olekaan tehty. Henkilösäästöjä ei ole kyetty arvioimaan, koska koko ajan on käytetty ostopalveluja. Toisaalta Hätäkeskuslaitoksen antaman tiedon mukaan laitoksessa on kyetty luo-

maan kaikkien hätäkeskusten käyttämä talouden raportointijärjestelmä, jonka avulla on päästy ajantasaiseen ja tarkempaan seurantaan.

Vaikka *Pelastusopiston* talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä siirtyikin merkittävä osa palvelukeskukselle, virastolle jäivät taloussuunniteluun, sisäiseen laskentaan ja määrärahojen seurantaan sekä matkan- ja käyttöomaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät sekä osa kirjapidon ja ostolaskujen käsittelytehtävistä.

Taloushallinnon perusjärjestelmien hyvän toimivuuden vastapainona muiden sovellusten huono käytettävyys (Travel) ja muut ongelmat (Personec F) ovat aiheuttaneet viraston mukaan runsaasti lisätyötä. Palkkajärjestelmässä esiintyneet ongelmat liittyivät läheisesti Pelastusopiston VPJ:n siirtymäkausien päättämiseen. Tämä aiheutti henkilöstöhallinnon tietojärjestelmässä sekaannuksia ja johti opetushenkilöstön osalta moniin virheellisiin palkanmaksuihin ja virastossa runsaasti työaikaa vieneisiin selvitystöihin. Tulojen laskutusjärjestelmä ei myöskään ole toiminut optimaalisella tavalla. Viraston antaman tiedon mukaan palvelukeskukselle osoitetun laskutuspyynnön tekemiseen on kulunut yhtä paljon aikaa kuin kokeneella laskuttajalla itse laskun laatimiseen ja lähettämiseen.

Palke-uudistuksen pienelle virastolle tuomien tuottavuushyötyjen nähdään olevan kyseenalaisia, eikä asiakkaaksi siirtymistä nähdä nykyisillä palvelumuksuilla taloudellisesti järkeväksi. Taloushallinnon tehtävistä on vuoden 2008 loppuun mennessä vähentynyt korkeintaan yksi henkilötyövuosi (tavoite 1,5) samalla, kun palvelukeskukselle vuosittain maksettavalla korvauksella kyettäisiin palkkaamaan kolme henkilöä taloushallinnon tehtäviin.

Rajavartiolaitos perusti vuoden 2004 alusta oman taloushallinnon palvelukeskuksen. Tässä yhteydessä maksupisteet lakkautettiin ja keskuksen siirtyi viisi henkilöä. Myöhemmin palvelukeskuksen siirtyi neljä henkilöä lisää. Sisäasiainhallinnon palvelukeskus aloitti toimintansa Rajavartiolaitoksen taloushallintokeskuksen perustalta, jonka henkilöstö siirtyi yhtä virkamiestä lukuun ottamatta palvelukeskuksen palvelukseen vuoden 2006 alusta joko virkasiirto- tai virkavapausmenettelyin. Tässä yhteydessä myös Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksiköstä siirtyi yksi henkilö palvelukeskuksen tehtäviin. Tehtäväsiirrot palvelukeskuksen ovat toteutuneet suunnitellussa laajuudessa.

Vuoden 2004 alussa Rajavartiolaitoksen taloushallinnon tehtävissä toimi 64 henkilöä. Tavoite oli vähentää määrä vuoteen 2008 mennessä 15–20 henkilöön. Vuoden 2008 alussa taloushallinnon tehtävissä työskenteli kuitenkin noin 30 henkilöä.

Maahanmuuttoviraston (aiemmin *Ulkomaalaisvirasto*) taloushallinnon tehtävät siirtyivät palvelukeskuksen vuonna 2006 ja henkilöstöhallinnon tehtävät vuonna 2007. Tehtävien siirrot ovat vähentäneet yhden henkilö-

työvuoden taloushallinnon rutiinitehtävistä, mutta näiden tilalle on tullut muita talous- ja muun hallinnon tehtäviä (esim. EU-projekteja).

Virastossa on käytetty taloushallinnon tehtäviin kuusi ja henkilöstöhallinnon tehtäviin viisi henkilötyövuotta. Resurssien katsotaan olleen jo muutosvaiheessa vähäisiä viraston lisääntyneisiin tehtäviin nähden. Ohjeistuksen heikkouden ja samanaikaisen tilivirastouudistuksen nähdään haitanneen palvelukeskuksen palvelujen piiriin siirtymistä.

Taloushallinnon tehtävien kerrotaan säilyneen pääosin entisellään. Ostolaskujen käsittelystä jäi pois periaatteessa vain maksatustehtävä. Myyntilaskutus jäi edelleen viraston hoidettavaksi. Palvelukeskuksen ei nähdä tunteneen alussa riittävästi viraston toimintaa ja laskujen selvitystyö lisääntyi. Raportointi ei myöskään toiminut riittävän hyvin ja kokonaiskuva esimerkiksi rahoitustilanteesta heikkeni.

Prosessien koetaan olevan nyt paremmin hallinnassa. Palvelukeskukseen faksataan kuitenkin tallennettaviksi käsin kirjoitettuja lomakkeita sen sijaan, että virasto tallentaisi ne itse järjestelmiin.

Puhelinvaihteen hoito siirrettiin Kajaanin yhteyspalvelukeskukseen vuonna 2008. Kuhmossa toimivasta puhelinpalvelun kuudesta henkilöstä väheni yksi. Puhelinasiakaspalvelua laajennettiin kuitenkin suuren kysynnän takia, joten pelkästään vaihteen hoidon siirtymisestä ei syntynyt henkilösäästöjä. Viraston mukaan palvelukeskuksen palveluista on aiheutunut suuria lisäkustannuksia, koska puhelinvaihteen hoito oli resursoitu osana asiakaspalvelua.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan palvelukeskukseen siirtyneistä tehtävistä ei ole syntynyt lisäarvoa. Kustannukset ovat lisääntyneet ja tehtäviä suoritetaan päällekkäisesti. Muun muassa kirjanpidon korjauksia joudutaan tekemään virastosta käsin. Henkilöstöhallinnossa tarvitaan edelleen sama määrä henkilöstöä. Tietyt toimenpiteet vievät nyt enemmän aikaa, koska toimitusta joudutaan pyytämään palvelukeskukselta sen sijaan että virasto tulostaisi asiakirjan itse välittömästi järjestelmästä (esim. määräyskirjat). Järjestelmien käyttöoikeuksien rajoittamisen nähdään jopa kyseenalaistaneen viraston aiemman asiantuntijuuden.

Väestörekisterikeskuksessa tehtävien siirto on toteutunut suunnitellulla tavalla. Asetettu henkilösäästötavoite oli 1,4 henkilötyövuotta ja toteuma arviolta kaksi työvuotta. Taloushallinnon henkilöstö on vähentynyt työpaikan vapaaehtoisen vaihtamisen seurauksena.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa *Sisäasiainhallinnon palvelukeskus* painottaa sitä, että verrattaessa virastoissa tehtävän talous- ja henkilöstöhallintotyön kustannuksia palvelukeskuksen palvelumaksuihin tulee kustannukset laskea samalla tavalla. Palvelukeskuksen hinnat kattavat kaikki sen kustannukset, muun muassa keskitetyt tietojärjestelmäkulut, kiinteistökulut ja hallintokulut. Palvelukeskuksen mu-

kaan kaikki virastot eivät aina tee tällaista laskentaa esittäessään arvioita oman työnsä kustannuksista

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman mukainen talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluhenkilöstön vuoteen 2012 ulottuva vähennystavoite vahvistettiin 198 henkilötyövuodeksi vuonna 2008. Tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn annetut vastaukset osoittivat, että vähennykset olivat vuoden 2008 kevääseen mennessä toteutuneet heikosti. Karkean arvion mukaan siirtoja ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä oli toteutunut hieman yli 100 henkilötyövuotta. Toisaalta merkittävä osa tästä määrästä oli siirtynyt palvelukeskukseen ja hallinnonalan muihin tehtäviin. Saatavissa ei ollut tietoja siitä, minkä suuruinen muutos hallinnonalan henkilötyövuosien määrässä tuolloin oli tapahtunut.

Sisäasiainministeriön 14.10.2008 laatiman selvityksen mukaan taloushallinnon prosesseihin oli vuoden 2008 syyskuussa sitoutunut 298,3 henkilötyövuotta. Kun vertailukohteeksi otettiin vuosi 2003, jolloin näiden prosessien henkilötyövuosien arvioitiin olleen 381,8, vähennykseksi tuli 83,5 henkilötyövuotta eli 22 prosenttia. Vuoden 2003 tietoihin sisältyivät kuitenkin myös vuoden 2008 alusta valtiovarainministeriön hallinnonalalle siirtyneiden lääninhallitusten, maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tiedot. Kun vuoden 2003 vertailutiedot muunnettiin vastaamaan syksyn 2008 organisaatorakennetta, henkilötyövuosien laskettiin lisääntyneen sisäasiainministeriön hallinnonalalla 45 henkilötyövuodella eli 17 prosentilla.

Mainittuihin lukuihin on suhtauduttava suurella varauksella, koska sisäasiainministeriön mukaan vuoden 2003 kyselyyn ei sisällynyt eräitä työtehtäviä, jotka prosessien täsmennettyä oli otettu mukaan vuoden 2008 laskelmiin. Lisäksi osassa virastoja vuoden 2008 tiedot perustuivat otantoihin ja lääninhallitusten vuoden 2003 luvuissa poliisihallinnon osuus henkilötyövuosista jouduttiin arvioimaan.

Henkilöstöhallinnossa henkilötyövuosien arviointiin on sisällynyt vielä suurempia epävarmuustekijöitä eikä henkilötyövuosien muutoksista ole kyetty antamaan luotettavaa tietoa. Sisäasiainministeriön mukaan voidaan kuitenkin päätellä, ettei tehtävien siirtyminen palvelukeskukseen ole vähentänyt näihin tehtäviin käytettyjä henkilötyövuosia, vaan se on pikemminkin lisännyt niitä huomattavasti.

3.1.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen

Päätöksentekoa tukeva suunnittelu ja seuranta

Talous- ja henkilöstöhallintoon kohdistuvien rationalisointitoimenpiteiden ja vapautuvien resurssien on odotettu tuovan lisäarvoa ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnan suunnitteluun ja seurantaan. Valtion talousarviota koskeviin säännöksiin vuonna 2004 tehdyillä muutoksilla on myös painotettu aiempaa enemmän toiminnan ja talouden suunnittelun välistä yhteyttä, ministeriöiden alaiseensa hallintoon suuntautuvaa ohjausta ja valvontaa sekä tuloksellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden seurannan merkitystä.

Ministeriöille, virastoille ja laitoksille osoitetussa kyselyssä tiedusteltiin, miten toimintojen vähentymisen ja mahdollisen tehostumisen seurauksena taloushallinnon toimintoja on kyetty suuntaamaan aiempaa enemmän nk. lisäarvopalveluihin eli erityisesti ministeriötä, virastoa tai laitosta palvelevan toiminnan suunnitteluun, seurantaan ja raportointiin. Esimerkkeinä kyselyssä mainittiin menokehysten ja talousarvioiden laadinta, toiminta- ja taloussuunnitelmat, tuloussuunnitelmat ja -sopimukset, mittarit sekä talousarvion toteutumisen seuranta ja tilinpäätöskertomukset.

Sisäasiainhallinnossa yleisin vastaus oli, ettei Palke-uudistuksella ole toistaiseksi ollut käytännössä vaikutusta näihin toimintoihin. Henkilötyövuosissa saavutetut säästöt ovat paljolti kohdistuneet henkilöstöön, jonka työpanoksen uudelleen kohdentamisessa on ollut vaikeuksia. Kuten edellä on tuotu esille, läänien poliisitoimelle ja maistraateille on uudistuksen mukana tullut myös jossain määrin lisätyötä erityisesti palkkahallinnossa.

Sisäasiainministeriön ohjaamaa laskentatoimen kehittämistyötä ei toistaiseksi ole ollut, vaan kehittämistyö on ollut pitkälti toimialojen vastuulla. Sisäasiainhallinnossa ei ole selvitelty, miten esimerkiksi raportointia voitaisiin palvelukeskuksen myötävaikutuksella kehittää siten, että tietoa voitaisiin hyödyntää strategisessa ja operationaalisessa päätöksenteossa. Ministeriön mukaan perustehtävien siirrolla Palkeen oli tarkoitus mahdollistaa se, että ohjataan viraston omat resurssit raportointiin ja talouden suunnitteluun. Käytännössä palvelukeskuksen käynnistäminen ja taloushallinnon prosessien uudistaminen vaati kuitenkin runsaasti resursseja ministeriössä vuosina 2006–2007, eikä varsinaiselle laskentajärjestelmän uudistamiselle ole vielä riittänyt aikaa. Uudistuksen läpiviennin vaikeudet ja samanaikaiset henkilöstövähennykset aiheuttivat sen, että vain pakollisista tehtävistä on voitu huolehtia.

Kyselyvastausten mukaan laskentatoimen kehittämistyötä on tehty jonkin verran joissain sisäasiainministeriön virastoissa. Muun muassa tilinpäätöksen yhteydessä on kehitetty yhteisiä malleja ja ohjeistusta. Häätäkeskuslaitos on kertonut luoneensa talouden raportointijärjestelmän, jota lähes kaikki hätäkeskukset käyttävät.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Sisäasiainhallinnon palvelukeskus korostaa sitä, että sisäasiainministeriön hallinnon tilivirastouudistus ja keskuksen toiminnan käynnistäminen ovat tuoneet paljon yhtenäisyyttä ja tehokkuutta taloushallinnon perustoimintoprosesseihin. Näitä ovat muun muassa kirjanpidon yhtenäisyys ja keskuskirjanpidon siirrot, yhteisen tilinpäätöksen laatiminen ja keskitetty ohjeistus, maksuliikkeen yhdistäminen, rondo-arkistointi sekä keskitetyt tietojärjestelmien pääkäyttäjätöiminnot. Päätöksentekoa tukevien suunnittelu- ja seurantaraporttien kehittämiseen palautteessa ei ole otettu kantaa.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Valtion talousarviosta annettu asetus painottaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä. Virastojen ja laitosten johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, mikäli siihen valtion talousarvioasetuksen perusteella on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Valtiovarainministeriön yhteydessä on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta, jonka puheenjohtajana toimii valtioneuvoston controller. Neuvottelukunnan tehtävistä on säädetty talousarvioasetuksen 71 §:ssä (254/2004). Neuvottelukunnassa on laadittu suositus valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta¹⁹. Se on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työvälineeksi, jolla voidaan arvioida näiden tehtävien asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä tunnistaa olennaisimmat kehittämistarpeet. Tarkoituksena on, etteivät sisäinen valvonta ja riskienhallinta muodostu raskaiksi erillisprosesseiksi, vaan ne integroidaan erottamattomaksi ja saumattomaksi osaksi tulosohejausta, johtamista ja toimintayksikön perustoimintoja.

Valtiovarain controller -toiminto on kansliapäällikkökokouksen toimeksiannon perusteella laatinut ministeriöiden sisäisen tarkastuksen järjestä-

¹⁹ *Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Valtiovarainministeriö. Valtiovarain controller-toiminto. 20.12.2005.*

mistä koskevan kuvauksen²⁰. Kuvaukseen sisältyvät sisäisen tarkastuksen asema, resurssit, tehtävät ja toimialue sekä sisäisen tarkastuksen tuotosten hyödyntäminen osana ministeriön ja hallinnonalan suunnittelua ja johtamista. Kuvauksen mukaan sisäisen tarkastuksen keskeinen tehtävä ministeriössä on edistää johtamisen tehokkuutta, tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden riittävän laaja-alaista toteutumista, toiminnan tuloksellisuutta sekä hyvän hallintotavan toteutumista toiminnassa ja päätöksenteossa. Julkishallinnossa sisäisen tarkastuksen tulee toiminnallaan edistää myös riski- ja valvonta- sekä tuloksellisuusinformaation läpinäkyvää ja luotettavaa raportointia.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan riittävyys ja asianmukaisuus. Sisäasiainministeriö on 3.9.2008 vahvistanut sisäisen tarkastuksen ohjesääntönsä. Sen mukaan sisäinen tarkastus arvioi, valvoo, tarkastaa ja edistää toimintojen ja taloudenhoidon tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta sekä taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä ministeriössä ja toimivaltansa puitteissa koko sisäasiainhallinnon toimialalla.

Sisäasiainhallinnossa tilivirastouudistus ja palvelukeskuksen perustaminen ovat asettaneet uusia haasteita ja kehittämistarpeita sisäiselle valvonalle. Tämä on selkeästi tunnistettu ministeriötasolla. Siitä huolimatta sisäasiainhallinnon virastojen sisäinen valvonta ei ole uudistunut eikä kehittynyt lukuun ottamatta taloussäännön ja sitä täydentävien ohjeiden päivityksiä ja tiliviraston yhteisen riskienhallintamallin käyttöönottoa. Tilanne koetaan selkiintymättömäksi. Erityisesti tämä koskee palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen tehtävä- ja vastuunjakoa. Virastoissa on toivottu myös yksilöllisempiä, niiden ominaispiirteet huomioon ottavia ohjeistuksia.

Erityisesti poliisitoimen ja palvelukeskuksen välinen työnjako on aiheuttanut sisäisen valvonnan kannalta ongelmia. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on tuonut esille sen, että asiakasvirastoissa hyväksytään palkkaluettelot sähköisessä muodossa. Menettely koetaan epätarkoituksenmukaiseksi ja oikeusturvan kannalta kyseenalaiseksi, koska osa vertailutiedoista on käytettävissä vain palvelukeskuksessa. Esimerkiksi tieto sairaudesta johtuvista poissaoloista lähetetään poliisipiireistä suoraan palvelukeskukseen eikä laitoksen asiallisesta tarkastuksesta vastaavalla henkilöllä ole aina niistä tietoa. Sama koskee työaikakorvausten perustana olevia työtuntilaskelmia. Poliisilaitoksessa kehitellään uutta menettelyä, jossa piirit olisivat mainituilta osin vastuussa asiatarkastuksesta.

²⁰ *Sisäinen tarkastus ministeriössä. Valtiovarainministeriö. Valtiovarain controller-toiminto 29.10.2008.*

Sisäasiainhallinnossa sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laatiminen on talousyksikön vastuulla. Toimialat ja virastot antavat tiedot talousyksikölle, ja se koordinoi tietojen tuottamista ja raportointia. Arviointi- ja vahvistuslausuma perustuu itsearviointille eli yksiköille lähettävälle, riskienhallintaa ja valvontaa koskeville kyselyille. Ministeriössä kysely on tehty kansliapäällikölle, osastopäällikölle ja erillisyyksiköiden päälliköille ja hallinnonalan tulosohtajuuissa virastoissa vähintään kolmelle henkilölle, joita ovat viraston päällikkö, talousjohtaja tai vastaava sekä hallintojohtaja tai vastaava²¹.

Vuonna 2007 suoritettun kyselyn perusteella ministeriön organisaatiossa ja sisäisessä toimintaympäristössä ei ollut havaittavissa merkittäviä puutteita. Sisäisen tarkastuksen kehittämiskohteina nähdään nykyistä laajempi yhteistyö hallinnonalan muiden virastojen sisäisten tarkastusten kanssa sekä se, että tarkastustoimen tulisi kattaa nykyistä enemmän taloudellisuuden, hallinnon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden sekä johtamisen edellyttämien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen.

Vuotta 2007 koskevan vahvistuslausuman mukaan tilanne on vaihdellut ministeriön alaisessa hallinnossa. Useimmissa lääninhallituksissa sisäinen tarkastus on ollut päätoimista. Poliisitoimessa erityisesti riskienhallinnan luotettavuuden arvioidaan lisääntyneen aikaisempaan nähden. Sen sijaan paikallispoliisin sisäinen tarkastus on ollut osittain kokonaan järjestämättä. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan poliisin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat olleet asianmukaisia ja riittäviä sekä täyttäneet hyvin niille asetetut vaatimukset. Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastus on kuitenkin todennut, että lausuma antaa liian hyvän kuvan tilanteesta, koska paikallispoliisilla, joka edustaa noin 80 %:n osuutta poliisin toiminnasta, ei ole ollut järjestettyä sisäistä tarkastusta²².

Sisäasiainhallinnon sisäisen tarkastuksen resurssit ovat niukat. Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö käsittää kaksi henkilöä. Lisäksi poliisin ylijohdossa on yksi sisäinen tarkastaja. Nämäkään resurssit eivät ole olleet täysimääräisesti käytettävissä. Sisäisessä tarkastuksessa toisen henkilön

²¹ *Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kyselylomaketta on uudistettu vuodelle 2008. Saman vuoden syksyllä sisäasiainministeriön osastoilla ja erillisyyksiköissä kyselyyn vastaaminen tapahtui osastokokouksissa tai vastaavissa. Näin ollen vastaukset edustavat aiempaa kattavammin koko osaston tai yksikön mielipidettä.*

²² *Tilintarkastajan vuosiyhteenveto sisäasiainministeriön tarkastuksesta 16.5.2008.*

työpanos on kohdistunut pääasiassa EU-tukien tarkastukseen²³. Sisäasiainministeriön alaisissa virastoissa ei ole ollut kattavasti päätoimisia sisäisiä tarkastajia, vaan useimmiten vain oman toimen ohella harjoitettua sisäistä valvontaa. Koska sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tavoitteena on keskittyä yhä enemmän evaluointiin ja laadunvalvontaan, asettaa tämä alaiselle hallinnolle aiempaa enemmän vaatimuksia oman valvontatoimen järjestämiselle.

Poliisihallinnossa vain Helsingin poliisilaitoksella on ollut yksi henkilötöyvuosi ja keskusrikospoliisilla 1,5 henkilötöyvuotta kohdennettuina sisäiseen tarkastukseen. Näillä resursseilla tuotettuja palveluja on myyty myös liikkuvalla poliisilla, Poliisin tekniikkakeskukselle ja suojelupoliisille. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan sisäisen tarkastuksen resurssit ovat osoittautuneet riittämättömiksi, joten mahdollisesti perustettavassa Poliisihallituksessa sisäinen tarkastus järjestettäneenkin nykyistä selvästi keskitetympin ja kattavammin.

Päätoimista sisäistä tarkastusta on tällä hetkellä myös kahdessa lääninhallituksessa, yksi henkilö sekä Etelä-Suomen että Länsi-Suomen lääninhallituksessa. Itä-Suomen ja Lapin lääninhallituksissa sisäistä tarkastusta hoitaa oman toimensa ohella oikeushallinto-osastoon kuuluva henkilö. Oulun lääninhallituksessa sisäistä tarkastusta ei ole.

3.2 Oikeusministeriön hallinnonala

3.2.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus

Oikeusministeriön hallinnonalan taloushallinnon organisaatio- ja toimintamalleja on suunniteltu vuosina 2003–2007 useassa perättäisessä selvityshankkeessa²⁴. Suunnitteluvaiheessa kustannus-hyötyvertailu tehtiin

²³ Vuoden 2008 alusta muun muassa EU-tukiin liittyvät tehtävät on siirretty valtiovarainministeriöön. Toisaalta sisäasiainministeriölle annettiin tehtäväksi vastata EU:n yhteisvastuuseen ja maahanmuuttovirtojen hallintaan liittyvän neljän eri rahaston hallinnoinnista ja valvonnasta.

²⁴1) Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisointia koskeva selvityshanke 15.4.2003–31.10.2003

2) Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisointia koskeva jatkoselvityshanke 20.11.2003–30.4.2004

3) Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta valmisteleva suunnitteluhanke (PALVO I) 4.6.2004–5.1.2005

vuoden 2005 lopussa, ja se perustui vuoden 2004 tietoihin. Uudistuksen myöhemmissä vaiheissa kerrotaan suoritettua vertailuja ja tarkistettua tietoa, mutta varsinaista uutta kustannus-hyötyanalyysiä ei ole tehty. Työprosessien toimivuutta ja tuottavuustavoitteiden toteutumista on tarkoitus arvioida uudelleen vuoden 2009 aikana. Etenkin henkilöstöhallinnossa laskelemien on kerrottu perustuneen korkean tason arviointeihin. Ongelmana on ollut muun muassa se, ettei työajan seuranta tuota prosessikohtaista tietoa.

Prosessien, järjestelmien, tehtävien ja työnjakojen suunnittelu on tapahtunut keskitetysti oikeusministeriössä. *Rikosseuraamusvirasto* (Rise)²⁵ on ollut työssä mukana, mutta sen näkemyksen mukaan näkökulma on ollut ministeriöpainotteinen, eivätkä viraston näkemykset ole tulleet otetuiksi huomioon monissa sille tärkeissä asioissa. Prosessien uudistamistarve on erityisesti rikosseuraamusalalla suuri, koska esimerkiksi vankiloissa on perinteisesti ollut toisistaan poikkeavia menettelyjä.

Oikeushallinnon palvelukeskus (OPK, jäljempänä myös palvelukeskus) perustettiin 1.1.2006. Sen toiminta käynnistyi vaiheittain niin, että vuoden 2006 alussa palvelukeskuksen asiakkaiksi siirtyivät rikosseuraamusalan virastot ja 1.4.2006 oikeusministeriö sekä oikeuslaitos tuomioistuimia lukuun ottamatta. Vuoden 2007 alussa palvelukeskuksen toiminta käynnistyi kokonaisuudessaan, kun myös tuomioistuimet siirtyivät sen asiakkaiksi.

Oikeusministeriön organisaatio uudistui 1.4.2006 siten, että tiliviraston päämaksupisteinä ollut ministeriön taloushallinnon vastuualue sekä ministeriön kuuluneet seitsemän alueellista maksukeskusta lakkautettiin. Tarkastusajankohtana ministeriössä toimi kuuden henkilön talousyksikkö. Taloushallinnon tehtävät on siirretty ministeriöstä palvelukeskukseen suunnitellussa laajuudessa. Palvelukeskukselle on siirretty ne juoksevat tehtävät, jotka aiemmin kuuluivat maksukeskuksille. Asiakkaaksi siirtymisessä oli alkuvaiheessa joitain ongelmia, mutta prosessien ja tietojärjestelmien käyttöönotto on ministeriön mukaan muotoutunut vähitellen toi-

4) *Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta valmisteleva, II vaiheen hanke (PALVO II) 1.4.2005–18.11.2005*

5) *Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen käyttöönottoprojekti 12.10.2005–1.4.2007 (henkilöstömuutoksen tukiryhmä 31.12.2007 asti).*

²⁵ *Rikosseuraamusala käsittää seuraavat virastot: Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos, Kriminaalihuoltolaitos ja Rikosseuraamusalan Koulutuskeskus.*

Vankeinhoitolaitos koostuu viidestä aluevankilasta ja terveydenhuoltoyksiköistä sekä useasta vankilasta. Kriminaalihuoltolaitos koostuu viidestätoista aluetoimistoista. Rikosseuraamusvirasto toimii keskusvirastona.

mivaksi. Palvelukeskuksen mukaan oikeusministeriö ohjasi virastoja ottamaan käyttöön yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät, ja näin ollen prosessien ja järjestelmien yhtenäistäminen eteni samalla, kun palvelukeskustoimintamalliin siirryttiin.

Oikeusministeriön taloushallinnon perustoiminnot, kuten osto- ja myyntireskontran hoito sekä kirjanpito, oli aiemmin pääosin keskitetty Helsingin maksukeskukseen. Ministeriön osastoissa ja yksiköissä toimi lisäksi taloushallinnon perustehtäviä osa-aikaisesti hoitavia toimistosiihteerejä. Palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtymisen jälkeen nämä taloushallinnon perustehtävät on keskitetty pääosin palvelukeskukseen.

Taloushallinnon tietojärjestelmiä on uudistettu muun muassa siten, että talouden ohjausjärjestelmän (Raindance) käyttö on ministeriössä vähentynyt ja maksuliikejärjestelmää (OpusCapita) ei ministeriössä enää käytetä. Kaikki taloushallinnon tietojärjestelmien pääkäyttäjätehtävät sekä järjestelmien kehittämistehtävät on siirretty palvelukeskukseen. Ministeriöön on tullut virkamiesten käyttöön ostolaskujen sähköinen käsittely ja arkistointi (Rondo), matkahallintajärjestelmä (Personec Travel) sekä taloustiedon raportointiin raportointijärjestelmä (BusinessObjects).

Rikosseuraamusviraston mukaan tietojärjestelmiä on jouduttu ottamaan käyttöön keskeneräisinä, mikä on aiheuttanut ongelmia työn tehokkuudessa, raportoinnissa, suunnittelussa, seurannassa, henkilöstösiirroissa, tehtävien vaihdossa ja työntekijöiden motivoinnissa. Tämä on koskenut erityisesti henkilöstöhallinnon palveluportaali Herttaa, Rondoa ja Travelia.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on paljon substanssijärjestelmiä, joiden kytkeminen palvelukeskuksen järjestelmiin vaatisi erillisiä muutostöitä. Niitä ei kuitenkaan ole katsottu aiheelliseksi tehdä talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisten järjestelmien kehittämisen tässä vaiheessa. Esimerkkinä on mainittu käräjäoikeuksien Tuomas-järjestelmä.

Henkilöstöhallinnon palveluportaali Hertta on osoittautunut toimivaksi niissä virastoissa, joissa se on ollut käytössä. Sitä ei kuitenkaan tarkastusajankohtana kyetty vielä hyödyntämään kaikissa yksiköissä. Hertta on suunniteltu ja toteutettu oikeusministeriön tarpeisiin, joten se ei ole yleisesti käytössä valtionhallinnossa. Hertta-järjestelmä samoin kuin myyntilaskutuksen uudistaminen vaativat vuosittain kehittämisresursseja.

Palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen välisiä asioita käsitellään säännönmukaisesti Oikeushallinnon palvelukeskuksen neuvottelukunnassa ja asiakasyhteistyöryhmissä. Asiakastyöryhmissä ja palvelusopimuksissa on käyty läpi muun muassa tilaajan ja tuottajan rooleja ja asiakasvirastojen tietotarpeita. Oikeusministeriön mukaan vastaisuudessakin on tärkeää kiinnittää huomiota sekä tilaaja- että tuottajarooleihin, kun prosesseja uudistetaan ja toimintaa kehitetään.

Rikosseuraamusviraston mukaan suurin osa rutiinitehtävistä on siirtynyt palvelukeskukseen. Osa toimintaprosesseista ja tietojärjestelmistä uudistettiin palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä. Vankiloiden maksupisteet lakkautettiin, ja rikosseuraamusala siirtyi yhteen maksupisteeseen. Suunnitelmista huolimatta juoksevan kirjanpidon tehtäväkokonaisuuksia ei voitu siirtää palvelukeskukselle. Toisaalta Rikosseuraamusvirastolle on uudistusten myötä tullut uusia ennakoimattomia tehtäviä. Kaiken kaikkiaan Rikosseuraamusvirastolle on sen antamien tietojen mukaan jäänyt uudistuksesta huolimatta varsin paljon taloushallintotehtäviä (ks. liite 2). Rikosseuraamusviraston mukaan käytännössä suurin osa talousprosessien alkuvaiheen työstä tehdään virastoissa ja laitoksissa. Vaikka töitä jäi paljon virasto- ja laitostasolle, henkilöstöresurssit siirrettiin suunnitelmien mukaisesti palvelukeskukseen.

Manuaalisesti hoidettavia ovat edelleen muun muassa suuri osa vankiloiden varastokirjanpidosta sekä vankirahojen hoito. Myyntilaskutukseen liittyvien tehtävien on kerrottu vievän kohtuuttomasti aikaa, koska niihin sisältyy laskutuspyynnön ohella runsaasti varmistuksia ja muistiotositteiden laatimista. Rikosseuraamusviraston mielestä työaikaa säästyisi huomattavasti, jos tehtävä olisi jäänyt viraston hoidettavaksi. Uusia ongelmia on kerrottu syntyneen esimerkiksi siitä, että keskusvirasto ei enää ole tiiviissä yhteydessä laitoksiin. Ongelmat ja kehittämistarpeet eivät useinkaan tule keskushallinnon tietoon, koska asiakasvirastot ottavat yhteyttä ongelmatilanteissa keskusviraston sijasta palvelukeskukseen ja toivovat siltä ohjeistuksia. Tämä on käytännössä aiheuttanut epäselvyyttä siitä, millaisten toimivaltarajojen puitteissa palvelukeskus voi toimia.

Tietämyksen toiminnasta nähdään vähitellen vähenevän tai jopa häviävän kokonaan keskushallinnossa. Keskusvirasto ei ole Rikosseuraamusviraston mukaan myöskään useimmiten tietoinen palvelukeskuksen tekemistä ratkaisuihin ja toimenpiteisiin. Selvittelytyöhön menee enemmän aikaa, koska taustatiedot palvelukeskuksen tekemistä ratkaisuihin puuttuvat. Annettuja ohjeita ei aina kirjata muistiin. Tiedonkulkuun toivotaan sekä palvelukeskuksessa että virasto- ja laitostasolla parannuksia. Ohjeistukset ovat myös hajallaan eri tiedostoissa, ja niitä on usein vaikea jäljittää. Kaiken kaikkiaan valvonnan nähdään vaikeutuneen. Oikeusministeriön mukaan avainhenkilöiden vaihdokset Rikosseuraamusvirastossa voivat suurelta osin vaikuttaa esimerkiksi työnjakoepäselvyyksiin viraston ja palvelukeskuksen välillä,

Rikosseuraamusviraston mielestä järjestelmät eivät välttämättä aina anna mahdollisuutta tehdä asioita helposti ja suoraviivaisesti, vaan tehtäviä suoritetaan edelleen manuaalisesti tuottamalla paperiversioita. Esimerkiksi vankiloissa, joissa varastokirjanpito on vähäistä, laitokset eivät käytä säh-

köistä varastokirjanpitojärjestelmää, koska varastokirjanpito-ohjelma on tarpeisiin nähden laaja, hankalakäyttöinen ja kallis.

Vankiloilla on monia taloushallintoon liittyviä järjestelmiä, jotka eivät kykene kommunikoimaan keskenään. Tämä on johtanut myös manuaaliseen tiedonsiirtoon järjestelmästä toiseen. Esimerkiksi tulosraportteja joudutaan laatimaan tulostamalla tietoja eri järjestelmistä ja viemällä ne sitten käsin Excel-taulukoihin.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan palvelukeskusasiakkuus on toteutunut suunnitellulla tavalla. Virastossa säilytetyt taloushallinnon tehtävät koetaan kuitenkin erittäin työllistäviksi. Aikaisempia virastoissa olleita toimintatapoja olisi käräjäoikeuden mielestä voinut selvittää enemmän, jolloin virastot olisivat voineet antaa oman panoksensa muutokseen.

3.2.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

Samoin kuin sisäasiainministeriön myös oikeusministeriön hallinnonalalla on toteutettu tai on edelleen vireillä lukuisia hallinnollisia rakenneuudistuksia, jotka vaikuttavat talous- ja henkilöstöhallintoon ja vaikeuttavat palvelukeskusuudistuksen aiheuttamien tuottavuushyötyjen arviointia. Näitä ovat aluevankilauudistus, rikosseuraamusalan hallinnon uudistaminen, käräjäoikeusuudistus, ulosoton keskushallintoviraston perustaminen, oikeusaputoimen organisaatiouudistus, edunvalvontatehtävien siirtäminen kunnilta oikeushallinnolle sekä kiinteistöasioiden (lainhuutojen ja kiinnitysten käsittely) siirtäminen Maanmittauslaitokselle. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että henkilötöyvuosisäästöjen kirjaamisessa saattaa ilmetä joiltain osin päällekkäisyyttä, koska tuottavuustavoitteita asetettiin myös substanssitoiminnan rakennemuutoksille.

Tuottavuushyötyjen saavuttamista vaikeuttaa osaltaan se, että oikeusministeriön hallinnonala on uudistuksista huolimatta jakautunut edelleen lukuisiin, erillisiin virastoyksiköihin. Taloushallinnon tehtävät ovat olleet paljolti myös hajautettuina virastojen ja laitosten eri yksiköissä, jolloin niiden hoitoon on kohdistunut usein vain osa henkilön työpanoksesta. Näin ollen jo lähtötilanteen arviointi on ollut vaikeaa.

Oikeusministeriön hallinnonalan 14.10.2005 päivätyssä tuottavuusohjelmassa tukipalvelujen keskittämällä palvelukeskukseen tavoiteltiin merkittäviä kustannussäästöjä. Edellytyksenä hyötyjen realisoitumiselle nähtiin keskittämisen ohella tarpeettomien työvaiheiden karsiminen ja paperittomien työprosessien laaja käyttöönotto. Tavoitellut talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuussäästöt olivat vuoteen 2010 mennessä vuositasolla 9,5 miljoonaa euroa ja 220 henkilötöyvuotta. Toteutuessaan tämän arvioitiin tehostavan toimintaa noin 38 prosentilla. Uudistuksen toteuttami-

sen laskettiin aiheuttavan vuosina 2004–2013 yhteensä noin 8,9 miljoonan euron kustannukset.

Oikeusministeriön tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn antamissa vastauksissa arvioitiin, että hyödyt realisoituvat vuodesta 2007 alkaen ja painottuvat vuosiin 2008–2011. Palvelukeskusta koskeva mittaristo on ministeriön mukaan käytössä, mutta virastojen ja kokonaisuuden arvioinnissa keskeinen seurantaväline on toimintolaskenta. Sen avulla saadaan tiedot taloushallintoprosessien kokonaistyöpanoksesta verrattuna palvelukeskusuudistusta edeltäneeseen aikaan. Muutosvaikutuksia ei ole toistaiseksi systemaattisesti arvioitu. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan hallinnossa tarvittaisiin hyötyjen ja kustannusten arviointiin keveämpiä työkaluja kuin ne, joita Kieku-hanke on tarjonnut.

Ministeriön taloushallinnon vastuualueella ja alueellisissa maksukeskuksissa taloushallintotehtävien hoitamiseen kohdistui ennen 1.4.2006 tapahtunutta uudistusta yhteensä noin 40 henkilötyövuotta. Palvelukeskukseen henkilötyövuosia siirtyi jonkin verran tätä vähemmän, sillä muutosvaiheessa osa taloushallintohenkilöstöstä siirtyi eläkkeelle tai toisen työnantajan palvelukseen. Ministeriössä on uudelleen sijoitettuna kahden henkilötyövuoden panos yleisiin sihteeritehtäviin. Näihin tehtäviin olisi tarvittu arviolta yhden henkilötyövuoden työpanos.

Kustannushyötyjen realisointia heikentää muun muassa se, etteivät organisaatiot ole toistaiseksi käytännössä uudistuneet tavoitellulla tavalla. Esimerkiksi Kouvolassa, Oulussa ja Vaasassa sijaitsevien siirtymäkauden toimipisteiden on kerrottu jatkavan toimintaansa vuoden 2010 loppuun asti.

Palvelukeskuksen aloittaessa toimintansa rikosseuraamusalan vuoden 2006 määrärahavähennyksen laskentaperusteena oli 50 henkilötyövuotta. Rikosseuraamusvirastosta vähennettiin 12 virkamiestä, mihin oli varauduttu pitämällä virkoja täyttämättä. Muilta osin vähennys toteutui eläkkeelle jäämisin ja toisiin tehtäviin siirtymisin. Paikallistasoisten, täsmällisten lukujen antamista vaikeuttaa samana vuonna toteutettu aluevankilauudistus, jonka takia henkilöstöä siirrettiin uusiin tehtäviin. Tavoitteet eivät Rikosseuraamusviraston mukaan ole myöskään vielä kokonaisuudessaan toteutuneet muun muassa henkilöstöhallinnon palveluportaali Hertan viivästymisen vuoksi.

Rikosseuraamusviraston antamien tietojen mukaan talous- ja henkilöstöhallintohenkilöstön vähennykset olivat vankeinhoitolaitoksessa 16 henkilötyövuotta vuonna 2006 ja 18 vuonna 2007. Rikosseuraamusvirastosta siirtyi vuonna 2006 pois yhdeksän ja vuonna 2007 kolme henkilötyövuotta.

Oikeusministeriön hallinnonalan ongelmana on se, että uudistusten yhteydessä hallinnon ylätasolta on kadonnut suuri määrä taloushallinnon ja

IT-alan asiantuntemusta. Tilanne on ollut erityisen vaikea Rikosseuraamusvirastossa, sillä siellä asiantuntemuksen kerrotaan vähentyneen merkittävästi palvelukeskuksiin ja eläkkeelle siirtymisten takia.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan taloushallinnon työntekijät ovat joissain tapauksissa kokeneet palvelukeskusuudistuksen jälkeisen tilanteen jopa aiempaa työllistävemmäksi. Näin ollen palvelukeskuksen palvelujen käyttöönotolla ei nähdä olevan suurtakaan vaikutusta käräjäoikeuden henkilötövuosiin. Todellisia vaikutuksia on ollut vaikea arvioida asiakkaiden tässä vaiheessa.

3.2.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen

Päätöksentekoa tukeva suunnittelu ja seuranta

Oikeusministeriön vastauksen mukaan ministeriön taloushallinnossa on nykyisin kyetty keskittymään selvästi aiempaa enemmän toiminnan suunnittelua ja seurantaan palvelemaan toimintaan. Toisaalta nykyisen talousyksikön resursseja on jouduttu joissakin hallinnonalakokonaisuuden kehittämishankkeissa vahvistamaan palvelukeskuksen asiantuntijoilla.

Rikosseuraamusviraston mukaan palvelukeskusmallia suunniteltaessa suurimman osan tehtävistä ajateltiin siirtyvän palvelukeskukseen. Kun virastoihin ja laitoksiin kuitenkin jäi merkittävä määrä tehtäviä henkilöresurssien siirtyessä suunnitelmien mukaisesti palvelukeskukseen, ei voimavaroja ole voitu toistaiseksi suunnata lisäarvopalveluihin. Näin ollen kustannuslaskentaa, raportointia sekä toiminnan ja taloushallinnon järjestelmiä ei ole kyetty kehittämään toivottavalla aikataululla.

Helsingin käräjäoikeuden päätöksentekoa tukevaan suunnitteluun ja seurantaan uudistuksella ei ole ollut vaikutusta, mutta taloustiedon keräämisen on nähty olleen vahvalla pohjalla jo aiemminkin.

Oikeusministeriössä on meneillään tai suunnitteilla seuraavia kehittämishankkeita:

- ministeriön vuosisuunnittelu-, kertomus- ja tulosohtausprosessien keventäminen
- hallinnonalan talousraportoinnin kehittäminen ja yhtenäistäminen
- johdon laskentatoimessa toimintolaskennan uudistamishanke
- kehittämistoimet hallinnonalan virastojen taloushallinto-osaamisen syventämiseksi ja yhtenäisten prosessien kehittämiseksi erityisesti virastojen taloussuunnittelussa ja budjetoinnissa
- hankintatoimen ja toimitilahallinnon kehittäminen.

Toimitilahallinnon kehittäminen on koettu tärkeäksi erityisesti hallinnonalalla tapahtuvien rakenne- ja organisaatiouudistusten vuoksi. Merkittävänä taloudellisena riskinä nähdään se, että näiden uudistusten yhteydessä tiloja saattaa jäädä pidemmäksi aikaa tyhjilleen tai vajaakäyttöisiksi.

Oikeusministeriön hallinnonalalla vuosina 2008 ja 2009 toteutettava toimintolaskennan uudistamishanke käynnistyi huhtikuussa 2008. Kustannuslaskennan kehittäminen oli aloitettu 1990-luvun lopulla ministeriössä ja oikeuslaitoksessa. Toimintolaskentajärjestelmä (Tarmo) oli otettu käyttöön vuonna 2002. Siihen kuuluvan työajankirjaussovelluksen käyttöä oli asteittain laajennettu hallinnonalan virastoissa. Tällä hetkellä siihen kuuluu 75 prosenttia hallinnonalan henkilöstöstä eli ministeriön, käräjäoikeuksien, oikeusaputoimistojen, syyttäjälaitoksen ja rikosseuraamusalan henkilöstö. Toistaiseksi sovelluksen ulkopuolella on suurin osa ulosottolaitoksen sekä hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstöstä. Työajanseuranta on oikeusministeriön mukaan määrä ottaa käyttöön vuonna 2009 koko ulosottolaitoksessa ja kaikissa hovioikeuksissa.

Nykyiseen laskentamalliin liittyy merkittäviä kehittämistarpeita, joiden keskeisenä tavoitteena on

- parantaa laskentatoimen luotettavuutta
- lisätä toimintolaskennan ja työajanseurannan kattavuutta hallinnonalalla
- keventää toimintoluokitusta ja työajanseurantaa
- vakiinnuttaa raportointi- ja analysointikäytäntöjä
- parantaa viestintää ja pitää ohjeistus ajan tasalla.

Toimintolaskennan uudistamishankkeessa tulee selvittää ja ottaa huomioon myös hallinnonalan muihin rekisteröintijärjestelmiin tallennetun tiedon käytettävyys toimintolaskennassa. Hankkeen projektiryhmässä toimivat ministeriön ja palvelukeskuksen toimintolaskennan ja sisäisen laskennan kehittämisen keskeiset asiantuntijat. Ryhmässä ei ole Rikosseuraamusviraston eikä sisäisen tarkastuksen edustusta.

Palvelukeskusmalliin siirtymisen yhtenä keskeisenä perusteena oli kehittää talouden raportointia. Kehittämistyötä on nähty vielä tarvittavan sekä palvelukeskuksen asiakastietoisuudessa että ministeriön palvelukeskusasiakkuutta ja sen tuottamien palvelujen hyödyntämismahdollisuuksia koskevissa tiedoissa. Rikosseuraamusviraston mukaan raportointi on vielä hyvin yleisellä tasolla ja alemman asteisen tiedonkin tuottamisessa on ongelmia. Kuitenkin myös tiettyjä erityistilanteita varten laadittavien raporttien tuottamismahdollisuuksia tulisi kehittää.

Palvelukeskuksessa on oikeusministeriön ja palvelukeskuksen arvioitten mukaan rutiinitehtävissä hyvin koulutettuja henkilöitä, joiden työpanosta voitaisiin käyttää kehitettäessä ja monipuolistettaessa raportointia. Tois-

taiseksi perustehtävät ovat työllistäneet palvelukeskusta siinä määrin, ettei kehittämistyölle ole jäänyt kovinkaan paljon aikaa. Palvelukeskuksessa on kuitenkin jossain määrin kyetty panostamaan erilaisten talousarviolaskelmien sekä tuotto- ja kuluanalyysien tuottamiseen, joskin myös kustannuslaskennan puutteellisuus hankaloittaa toistaiseksi johdolle suunnattavan raportoinnin kehittämistä.

Oikeusministeriö teki 12.6.2007 päätöksen vankeinhoidon kehittämisohjelmasta²⁶. Mittava ohjelma käsittää useita toimenpiteitä johtamisen ja ohjauksen tehostamiseksi. Taloushallinnon tavoitteena on ollut saada aikaan hyvin toimivat toiminta- ja talous-, talousarvioehdotus- sekä tulosohtausprosessien edellyttämät raportit niin, että ne olisivat käytössä vuoden 2008 loppuun mennessä. Rikosseuraamusviraston on ollut määrä selvittää käytössä olevat tietojärjestelmät sekä niiden roolit, pääasialliset tietosisällöt, keskinäiset liittymät, käyttö ja kehitystarve. Perusjärjestelmien ja johtamisen käytäntöjen vakiinnuttua on ollut tarkoitus aloittaa koko rikosseuraamusalan johtamisen tietojärjestelmän suunnittelu ja toteutus. Järjestelmän tulee suunnitelmien mukaan tuottaa muun muassa tietoa organisaation tehokkuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Tämän kehitysvaiheen on arvioitu alkavan vuonna 2009.

Vankeinhoidon kehittämisohjelma ja rikosseuraamusalan organisaation kehittäminen päätettiin myöhemmin vuonna 2007 yhdistää yhdeksi hankkokonaisuudeksi eli rikosseuraamusalan kehittämishankkeeksi (Riseala 2010 -hanke).²⁷ Hanke on antanut vuonna 2008 väliraportin.²⁸ Se sisältää hankkeen strategiset linjaukset sekä uudistusten keskeiset elementit ja tavoitteet jatkotyön pohjaksi.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Oikeusministeriön mukaan hallinnonalalla on viime vuosina kehitetty sisäistä valvontaa, tarkastusta ja riskienhallintaa sekä säännöllisesti arvioitu näiden tilaa. Ministeriön näkemyksen mukaan uusissa tehtävä- ja vastuu- jaoissa ministeriön, virastojen ja palvelukeskuksen välillä ei ole tunnistettu epäselvyyksiä, aukkoja, vaarallisia työyhdistelmiä tai lainsäädännöllisiä ongelmia. Tämä ei kuitenkaan vastaa täysin oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen näkemystä asiantilasta. Rikosseuraamusviraston näkemyksen mukaan niukat henkilöstöresurssit ovat lisänneet vaarallisten työyhdistelmien määrää. Sisäistä valvontaa on lisättävä ja luotava erilaisia

²⁶ Oikeusministeriön päätös 2/019/2007.

²⁷ Rikosseuraamusviraston päätös 12.11.2007.

²⁸ Riseala 2010 -hankkeen väliraportti 3.6.2008.

tarkastuspisteitä. Työnjaossa ja vastuiden määrittelyssä oli etenkin alussa ongelmia. Näitä on käsitelty säännöllisesti asiakasyhteistyöryhmissä.

Helsingin käräjäoikeuden ja palvelukeskuksen välisessä vastuunjaossa ja ohjeistuksissa on ilmennyt paljon selvittelyä vaativia epäselvyyksiä ja puutteita. Tiettyjen toimintojen vähennyttyä riskit ovat käräjäoikeuden näkemyksen mukaan kuitenkin virastossa pienentyneet.

Oikeusministeriön sisäinen tarkastus on havainnut eniten kehittämistarpeita toiminnan johtamisessa ja ohjauksessa. Sen antamat toimenpidesuosituksukset ovat koskeneet vastuiden ja roolien täsmentämistä sekä johtamisotteen vahvistamista. Ohjauksessa havaitut puutteet ovat liittyneet muun muassa ohjeistuksen niukkuuteen, käytettävyyteen ja ajantasaisuuteen. Erityisesti tuloksellisuus- ja taloudellisuusriskeihin tulee havaintojen mukaan kiinnittää enemmän huomiota. Organisaation muutokseen kohdistuneiden arviointien perusteella on katsottu aiheelliseksi korostaa hallinnonalan yhteisten muutoksenhallinnan ja seurannan menettelyjen kehittämistä.

Oikeusministeriön sisäinen tarkastus on painottanut tarvetta kytkeä valvonta osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. Sisäisen valvonnan kehittämistä on käsitelty tätä koskevassa yhteistyöryhmässä²⁹. Ryhmän laatimien ehdotusten mukaan hallinnonalan toimintayksiköille asetetaan tulostavoitteet sisäisen valvonnan kehittämiseksi. Toimintayksiköiltä ja -sektoreilta edellytetään sisäisen valvonnan asianmukaisuuden arviointia ja siihen perustuvia lausumia osana toimintakertomusmenettelyä. Jatkuvan kehittämisen varmistamiseksi edellisen kauden kehittämistoimenpiteet arvioidaan ja seuraavan kauden tavoitteet asetetaan vuosittain osana tiliviraston toimintakertomus- sekä ministeriön kannanotto- ja tulosohtausmenettelyjä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla kehittämistoimet ovat vielä kesken. Edellä kuvatun ajattelutavan ei nähdä vielä juurtuneen riittävässä määrin hallinnonalalle. Sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan tämä johtuu pitkälti virastojen itsenäisyydestä ja sisäisen valvonnan mieltämisestä pikemminkin rutiinitarkastukseksi kuin osaksi johtamis- ja hallintojärjestelmää.

Oikeusministeriö on 28.1.2009 asettanut työryhmän sisäisen tarkastuksen uudelleenjärjestelyjen valmistelua varten. Työryhmän toimikausi on 1.2.–15.5.2009. Toimeksianto koskee ainoastaan sisäisen tarkastuksen tehtävien ja roolien uudelleen järjestelyjä. Hallinnonalan sisäinen tarkastus on nykyisin keskitetty ministeriöön. Uudistuksen seurauksena sisäisen tarkastuksen tarvetta ja järjestämistapaa koskeva harkinta ja päätöksente-

²⁹ *Hyvän johtamis- ja hallintotavan edistäminen oikeusministeriön hallinnonalalla. Sisäisen valvonnan kehittäminen 26.6.2006.*

ko siirtyisivät virastoille ja laitoksille. Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaisi jatkossa ministeriön tarkastustehtävien lisäksi sisäisen tarkastuksen hallinnonalavastuuseen liittyvistä tehtävistä sekä erikseen sovittavista toimeksiantotehtävistä. Uudistus on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

Sisäisestä valvonnasta annetut määräykset sisältyvät tilivirastojen uudistettuihin taloussääntöihin ja oikeusministeriön 23.4.2007 päivättyyn sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön³⁰. Ohjesäännön mukaan sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on tukea hallinnonalaa ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa siten, että se tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnon tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Yksityiskohtaisempia ohjeistuksia sisäisen valvonnan organisoinnista ei ole annettu hallinnonalalla tapahtuneista rakenne- ja organisaatiouudistuksista huolimatta. Sisäisen tarkastuksen mielestä erityisesti palvelukeskuksen asema sekä asiakasvirastojen työnjako- ja vastuukysymykset tulisi määritellä yleisesti valtionhallinnon ylätasolla.

Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikössä on neljä henkilöä. Resurssit koetaan niukoiksi hallinnonalan monimuotoisuuteen ja laajuuteen nähden. Yksikkö katsoo, ettei talousarvioasetuksessa säädettyistä tehtävistä pystytä täysimääräisesti suoriutumaan. Hallinnonalalla ei ole muita täysitoimisia sisäisiä tarkastajia, ja niin ollen sisäinen valvonta koostuu lähinnä työprosesseihin liitetyistä valvontatoimenpiteistä. Oikeushallinnon substanssijärjestelmistä saa sisäisen tarkastuksen mukaan kuitenkin kohtalaisen helposti suunnittelua ja seurantaa palvelevaa tietoa.

Sisäisen tarkastuksen mukaan viime vuosina on tehty noin kymmenen arviointia vuodessa. Tarkastukset kattavat siten minimaalisen osan yksikön vastuulla olevista tehtävistä. Kokonaiskuvaa sisäisen valvonnan tilasta ei voida muodostaa useammankaan vuoden periodilla suoritettujen tarkastusten valossa, koska tarkastuksia ei ole systemaattisten riskienhallintamenettelyjen puuttuessa voitu objektiivisesti arvioiden kohdentaa kaikkein riskiherkimmille alueille. Toimintasektoreiden omat valvonta- ja tarkastusmenettelyt tuottavat hyödyllistä valvontatietoa ao. sektorin sisäiseen käyttöön, mutta eräitä laissa määrättyjä tahoja lukuun ottamatta ei tietoa juurikaan jaeta oman toimintasektorin ulkopuolelle, esimerkiksi ministeriölle. Sisäisen tarkastuksen yksikkö on katsonut, ettei se pysty tarjoamaan johdolle vaatimusten mukaisesti kokonaisnäkemykseen perustuvaa tietoa

³⁰ *Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö OM 4/231/2007.*

sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta eikä se ole kyennyt merkittävästi vaikuttamaan organisaation sisäisen valvonnan kehittämiseen³¹.

Oikeushallinnon sisäisen valvonnan vuotta 2007 koskeva arviointi- ja vahvistuslausuma perustui ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden laatimiin arviointeihin. Tulosohtajan toiminnan arvioinnissa hyödynnettiin hallinnonalan virastoilta ja toimintasektoreilta saatua arviointitietoa. Apuna käytettiin viitekehikkoa, joka perustui tämän tarkastuskertomuksen luvussa 3.1.3 mainittuun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan valtion virastoille antamaan suositukseen. Tietoa ei saatu täysin kattavasti kaikilta toiminnan osa-alueilta, mutta sillä ei katsottu olleen olennaista merkitystä arvion luotettavuuteen. Lausuman valmistelussa otettiin huomioon ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen havainnot. Arvioiden perusteella sisäisen valvonnan menettelyt täyttivät kohtuullisesti valvonnan talousarvioasetuksessa säädetyt toiminnan laillisuutta, varojen turvaamista, tuloksellisuutta sekä tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä koskevat tavoitteet. Tarpeellisina kehittämistoimenpiteinä nähtiin erityisesti johtamista ja muutosten hallintaa tukevien menettelyjen käyttöönotto, joilla varmistetaan muutoksille asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Muutoksiin liittyvien henkilöstöuhkien torjumiseksi oli määrä kehittää ja ottaa käyttöön sellaisia menettelyjä ja mittareita, joilla pyritään turvaamaan henkilöstön työhyvinvointi, riittävyys ja tehtävien vaatima ammatillinen osaaminen. Tulosohtauksen ja sitä tukevien muiden johtamisjärjestelmien toimivuutta oli määrä parantaa ja niihin liittyviä menettelyjä yhdenmukaistaa. Johtamisen ja päätöksenteon tietopohjaa tuli vahvistaa kehittämällä suoritemittareiden rinnalle uusia analysointimenetelmiä ja arviointitapoja. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjä oli tarkoitus kehittää ja integroida ne osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelyjä.

Vuotta 2008 koskevan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman mukaan oikeusministeriön johto on katsonut, että kokonaisuutena arvioiden sisäisen valvonnan menettelyt täyttävät kohtuullisesti talousarvioasetuksessa säädetyt toiminnan laillisuutta, varojen turvaamista sekä tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä koskevat tavoitteet. Kuten edellä on tuotu esille, hallinnonalan sisäisen tarkastuksen järjestelyjä on kuitenkin määrä uudistaa siten, että virastojen ja laitosten rooli niiden omaa toimintaa koskevan sisäisen tarkastuksen järjestämisessä vahvistuu. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen roolia ja hallinnonalan tarkastustoimen yhteistyötä kehitetään niin, että sisäinen tarkastus kokonaisuutena tukee aiempaa paremmin hallinnonalan johtoa sisäisen valvonnan toteutuksessa.

³¹ *Sisäisen tarkastuksen tehtävät ja niiden uudelleenjärjestelyt oikeusministeriön hallinnonalalla. Taustamuistio henkilöstösuunnitelmaan vuosille 2008 – 2011.*

Ministeriön ohjaus- ja johtamisjärjestelmää on määrä kehittää siten, että toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan sisällytetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulma. Ulkoisiin ja sisäisiin tarkastuksiin sekä sisäisen valvonnan arviointien käsittelyyn kehitetään johdonmukaiset käsittely- ja menettelytavat. Menettelyt liitetään osaksi normaalia johtamisprosessia. Muutostenhallintaa tukevan henkilöstöstrategian toimeenpanoa jatketaan, ja käynnissä olevien muutoshankkeiden ja tuottavuusohjelman toimeenpanossa varmistetaan riittävät sisäisen valvonnan menettelyt.

3.3 Puolustusministeriön hallinnonala

3.3.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus

Vuoden 2008 alusta puolustusministeriön alaisena itsenäisenä virastona toiminut Puolustushallinnon Palvelukeskus (PHPK, jäljempänä myös palvelukeskus) perustettiin puolustusvoimien sisäisen palkka- ja taloushallinnon palvelukeskuksen toiminnan pohjalle. Taloushallinnon prosessien, järjestelmien, tehtävien ja työnjakojen uudistamisen suunnittelu oli käynnistetty hallinnonalalla vuonna 2004. Hankkeen esiselvitysvaiheessa³² tehtiin kustannus-hyötyanalyysi, ja sitä tarkennettiin käyttöönottovaiheessa. Käytännössä analyysi on jouduttu kuitenkin tekemään varsin karkeiden arvioiden pohjalta. Laskentamalli otettiin pohjaksi kehitettäessä Kieku-ohjelman yleistä kustannus-hyötytyövälinettä.

Kustannus-hyötyanalyysin käyttöönoton kanssa samaan aikaan toteutetun puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistuksen vuoksi tulosityksikköjen (puolustushaarojen esikunnat) taloushallinnon tehtäviä voitiin arvioida uudistuksen tavoitteiden pohjalta.

Puolustusvoimien sekä perusteilla olleen palkka- ja taloushallinnon palvelukeskuksen välisiä taloushallinnon prosesseja, järjestelmiä, tehtäviä ja työnjakoa työstettiin osana koko puolustusministeriön hallinnonalan taloushallinnon uudelleenorganisointihanketta Tasetta. Sen alaisena toimi puolustusvoimien oma taloushallinnon kehittämis- ja organisointihanke (Tako). Tässä hankkeessa olivat edustettuina puolustusvoimien taloushal-

³² *Hallinnonalatasoisia taloushallinnon hankkeita ovat olleet Tase I (esiselvitysvaihe), Tase II (suunnitteluvaihe) ja Tase III (Palvelukeskusmallin toteuttaminen) -hankkeet sekä Tahko (taloushallinnon lisäarvotehdävät ja taloushallinnon osamisen kehittäminen) -hanke.*

linnon asiantuntijat tilivirasto-, maksupiste- ja joukko-osastotasolta, henkilöstöhallinnon, tietohallinnon ja suunnittelun edustajat sekä ammattijärjestöjen edustajat.

Puolustusvoimien taloushallinnon tehtävät siirrettiin palvelukeskukselle Kieku-ohjelman määrittämien tuotekokonaisuuksien puitteissa vaiheittain ja tuloksikkokohtaisesti pääosin vuoden 2007 aikana. Puolustusministeriöstä tehtävät siirrettiin palvelukeskukselle vuoden 2008 alusta.

Puolustusvoimien maksupisteiden määrää vähennettiin vuodesta 2007 vuoteen 2008 kahdeksasta viiteen. Maksupisterakenteella tuetaan johtamis- ja hallintorakenteita sekä niiden mukaista raportointia. Taloushallinnon tehtäviä on keskitetty joukko-osastoista maksupistetason.

Toimintaprosesseja on kerrottu uudistetun Kieku-ohjelman prosessita-voitteiden ja -mallien mukaisesti. Puolustusvoimat toimii SAP-tietojärjestelmäympäristössä, ja siksi Rondon käyttöönotto on vaatinut merkittäviä ponnistuksia. SAP-järjestelmä on aiheuttanut vaikeuksia kehittää ja ottaa käyttöön prosesseja ja sähköisiä tietojärjestelmiä. Rondon käyttöönotossa ilmenneiden ongelmien lisäksi puolustusvoimissa laajalti käytössä olevien tilauksellisten laskujen käsittely on ollut arvioitua hitaampaa. Puolustusvoimien suljetun verkkoympäristön ja tietoturvamääräysten vuoksi vaikeuksia on ilmennyt muun muassa palvelukeskuksen ja puolustusvoimien välisessä asiointirajapinnassa.

Rondo-järjestelmän käyttöönotto ostolaskuprosessiin ajoitettiin puolustusvoimissa palvelukeskushankkeen pilotoinnin yhteyteen syksyyn 2006. Pian sen jälkeen taloushallinnon pakollisten raporttien arkistointi sähköistettiin. Rondon käyttöä oltiin tarkastusajankohtana laajentamassa puolustusvoimien kirjanpidon tositteisiin, ja syksyllä 2008 oli määrä tutkia Rondon hyödyntämismahdollisuutta myyntilaskuprosessissa. Puolustusvoimissa oli meneillään myös matkahallinnan sähköistämishanke.

Puolustusvoimien käteiskassojen määrää on merkittävästi vähennetty. Sen jälkeen on pyritty kehittämään ja tehostamaan varusmiesten päivärahojen maksatustoimenpiteitä.

Puolustusvoimat on siirtänyt taloushallinnon tehtäviä palvelukeskukselle seuraavista prosesseista: ostolaskut ja ostoreskontra, maksuliike, käyttöomaisuuskirjanpito, kirjanpito, tilinpäätös, myyntilaskutus ja saatavien valvonta. Näiden osuus kokonaisprosessista vaihtelee 10:n ja 90:n prosentin välillä. Tehtävien siirto on Puolustusvoimien mukaan tapahtunut suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa. Vuoden 2008 aikana palvelukeskukselle oli määrä siirtää keskuskirjanpitosiirtoon liittyvät tehtävät ja seuraavan vuoden alussa vuoden 2008 tilinpäätökseen liittyvät tehtävät. Viireillä on lisäksi ollut verkkolaskujen vastaanottaminen puolustusvoimiin kevästä 2008 alkaen, maksuliikesovelluksen sisäisen pankin toiminnallisuksien tutkimisen käynnistäminen (mahdollistaa pankkitilien määrän

minimoinnin ja viraston sisäisten tapahtumien käsittelyn helpottamisen) sekä talouden eri järjestelmiin liittyvien palvelinten keskittäminen.

Uudistukset olivat tarkastusajankohtana vielä kesken. Meneillään olevan hallinnonalakohtaisen hankkeen (Tahko) jatkovaiheessa on tarkoitus selvittää taloushallinnon organisointiin ja toimintaprosesseihin liittyviä kysymyksiä. Tarkoituksena on vakiinnuttaa ja optimoida Puolustushallinnon Palvelukeskuksen ja puolustushallinnon asiakasvirastojen välinen uusi toimintamalli. Samalla osapuolten roolit ja tilaaja-tuottaja-mallin mukainen toiminta pyritään selkeyttämään päällekkäisyyksien välttämiseksi. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota asiakasorganisaation osto-osaamisen ja palvelusopimukseen liittyvän osaamisen sekä controller- ja muiden lisäarvotehtävien konkretisointiin ja koulutustarpeeseen. Samalla on määrä varmistaa tuottavuuskehityksen todentaminen ja saavutettujen hyötyjen seuranta. Lähtökohtana on se, että hanke tukee Kieku-ohjelmassa yhdenmukaistettavien valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kokonaiskehittämistä ja käyttöönottoa puolustushallinnossa. Lisäksi kiinnitetään erityistä huomiota rajapintaprosesseihin, kuten hankinta-, suunnittelu- ja seurantaprosesseihin. Tavoitteena on saada aikaan tehokas ja toimiva kokonaisuus ja tätä tukeva, uudistunut taloushallinnon organisaatio johdon tukea varten kehitettävine lisäarvopalveluineen.

Palvelukeskuksen mukaan sillä on ollut kiitettävät vaikutusmahdollisuudet niin toteutetuissa kuin vireillä olevissakin hankkeissa. Palvelukeskus näkee puolustushallinnolla olevan hyvä ote viedä asioita eteenpäin. Se toivoo asiakasvirastoilta kuitenkin enemmän tilaajaosaamista ja aktiivisuutta esittää omia toivomuksiaan. Palvelukeskus ei puolustusministeriön mukaan ole kuitenkaan aina pystynyt toimittamaan ministeriön pyytämiä tuotteita.

Puolustushallinnon palvelukeskuksen neuvottelukunnan toiminnan ohella palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen yhteistyötä on lisätty sopimus- ja palvelukohtaisten yhteistyöryhmien avulla.

3.3.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

Taloushallinnon henkilötyövuositiedot kerättiin Tase-hankkeen esiselvitysvaiheessa vuoden 2004 tilanteesta ja suunnitteluvaiheessa niitä päivitettiin vastaamaan kesän 2006 tilannetta. Viimeksi mainitun kyselyn yhteydessä tarkistettiin tavoitetaan liittyvät henkilötyövuosijakaumat perusorganisaation ja palvelukeskuksen välillä.

Puolustushallinnon taloushallintoa koskevassa, vuonna 2004 tehdyssä selvityksessä³³ esitettyjen arvioiden mukaan puolustushallinnon taloushallinnon uudelleenkohdentamispotentiaali oli palvelukeskusmallissa noin 207 henkilötyövuotta, ja tämä vastasi 40 prosenttia koko taloushallinnon prosessien henkilötyövuosista. Kustannuksina tämä merkitsi 6 850 930 euroa vuositasolla. Uudelleenkohdentamispotentiaalin laskettiin olevan merkittävin ostolaskujen käsittelyssä ja ostoreskontran hoidossa, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävissä sekä maksuliikkeen hoidossa.

Kustannus-hyötyanalyysin mukaan palvelukeskusmallin toteuttaminen oli erittäin kannattava erityisesti myös siitä syystä, että taloushallintoa palveleva SAP-järjestelmä oli jo puolustusvoimissa käytössä. Vapautuvat resurssit arvioitiin voitavan osoittaa strategisen taloushallinnon ja johdon laskentatoimen asiantuntija- ja analysointitehtäviin sekä puolustusvoimien ydintehtäviin.

Puolustusvoimien perusorganisaation taloushallintoa varten on kehitetty henkilötyövuosien seurantaväline, jonka avulla tuottavuushyötyjen toteutumista voidaan seurata ja ohjata. Vastaavaa kehitetään myös henkilöstöhallinnon prosessiseurantaan. Palvelukeskuksen tuottavuuden, taloudellisen tehokkuuden ja asiakastyytyväisyyden mittaamisessa on alettu käyttää Kieku-ohjelman seurantatyövälineitä.

Puolustusvoimien palkka- ja taloushallinnon palvelukeskukseen siirrettiin vuodesta 2003 alkaen puolustusvoimien henkilökuntaa. Vuonna 2004 suoritettuna esiselvityksen mukaan palkkahallintoprosessin henkilöstötarve oli noin 60 henkilötyövuotta. Samansuuruinen määrä laskettiin tarvittavan taloushallinnon prosesseihin. Tarkastusajankohtana palvelukeskuksessa toimi 127 henkilöä, joista noin puolet oli rekrytoitu muualta kuin puolustusvoimista. Ulkoasiainministeriön asiakkaaksi tulon on arvioitu edellyttävän 15–20 henkilötyövuoden lisäystä vuonna 2009.

Henkilöstön vähennystavoite puolustusvoimien taloushallinnossa on vuoteen 2011 mennessä 142 henkilötyövuotta eli noin 30 prosenttia. Tästä tavoitteesta runsas puolet on toteutettu lakkauttamalla puolustusvoimien taloushallinnosta vuoden 2007 lopulla 77 virkaa.

³³ *Tase-loppuraportti, BearingPoint Finland Oy 15.12.2004.*

3.3.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen

Päätöksentekoa tukeva suunnittelu ja seuranta

Puolustushallinnon suunnitelmien mukaan keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksentekoa tukevaa suunnittelua ja seuranta. Toistaiseksi tähän ei puolustushallinnon mukaan ole kyetty panostamaan riittävässä määrin, koska vastuiden ja organisointitapojen tarkastelu sekä tehtävien siirtäminen palvelukeskukselle on ollut osin kesken. Uudelleenarvioinnin tarve johtuu puolustusministeriön mukaan oleellisesti siitä, että sotilasorganisaatiossa toiminta-, tulos- ja näihin liittyvä taloussuunnittelu on upseerikoulutuksen saaneen suunnittelusektorin tehtävä. Siviilikoulutuksen saanut taloussektori on lähinnä toiminut ulkoisen laskennan tehtävissä sotilasesikunnissa.

Esimerkiksi Ilmavoimien Esikunnassa taloussuunnittelu ja laskentatoimi ovat operaatiopäällikön alaisessa suunnitteluosastossa ja kirjanpito henkilöstöpäällikön alaisessa kansliassa. Talousjohtaja toimii operaatiopäällikön alaisuudessa. Saadun tiedon mukaan suunnitteluosaston ja kanslian esimiestasolla ei ole taloushallinnon koulutusta ja kokemusta. Nämä esimiehet vaihtuvat lisäksi muutaman vuoden väliajoin. Näin ollen mikään taho ei hoida taloushallintoa kokonaisvaltaisesti. Ennen puolustusvoimien organisaatiouudistusta taloustoimiston kerrotaan olleen suoraan esikuntapäällikön alainen ja sen vastuulle kuului taloushallinto kokonaisuudessaan. Puolustusministeriön mukaan ongelmana on erityisesti nykyinen organisaatiomalli eikä niinkään taloushallinnon tuntemuksen puute.

Toimintakulttuuriin liittyvän muutoksen lisäksi on katsottu tarvittavan lisäkoulutusta, jotta taloushallinnon lisäarvopalvelujen vahvistamista koskevat tavoitteet toteutuisivat. Toistaiseksi taloustiedon keruuseen ja laskentajärjestelmien kehittämiseen ei ole merkittävämmiin panostettu siitäkään syystä, että Valtiokonttorissa on meneillään taloustiedon seuranta-kohteita koskeva kehittämishanke. Puolustusministeriön hallinnonalalla on kuitenkin uudistettu talousarvioesitykseen liittyviä perusteluja sekä tulostavoitteiden asettamista ja niiden seurannassa käytettäviä mittareita. Puolustusministeriön mukaan nämä antavat osaltaan perusteet tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on kiinnittänyt huomiota puolustushallinnon sisäisessä valvonnassa ilmennei-

siin puutteisiin³⁴. Kehittämistarpeita on havaittu erityisesti tuloksellisuuden laskentatoimissa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa koskevan lausuman pohjana olevassa arviointikehikossa ja käytetyissä tiedoissa.

Vuonna 2008 laaditusta sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta ei käynyt selville, miten puolustusministeriön toiminnan arviointi oli tehty ja miten se oli kattanut talousarvioasetuksen 69 §:ssä mainitut osa-alueet. Ministeriö ei ollut myöskään tuonut sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa esille konkreettisia kehityskohteita sisäisen valvonnan piiristä.

Puolustusvoimien sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma perustui tilintarkastajan vuosiyhteenvedon mukaan tulosityksiköiden johdon antamiin selvityksiin sekä arviointi- ja vahvistuslausumiin. Lisäksi arviointilausuman laadinnassa oli käytetty hyväksi valvontatarkastusten, Puolustusvoimien tarkastusyksikön, Valtiontalouden tarkastusviraston sekä edellisen vuoden sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman kehittämiskohteiden arviointia. Vaikka tarkastusvirasto piti puolustusvoimien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mallia periaatteessa perusteltuna, niin se katsoi nykyisen riskienhallinnan olevan vielä keskeneräistä Puolustusvoimien hallintoyksiköissä. Tarkastusviraston mukaan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma oli laadittu osittain puutteellisten tietojen pohjalta lähinnä tarkastushavaintoihin perustuen. Lausumasta ei käynyt kaikilta osin selville, miten se kattoi talousarvioasetuksen 69 §:ssä mainitut osa-alueet.

Puolustusministeriön hallinnonalan taloussääntöihin ei sisälly sisäistä tarkastusta koskevia määräyksiä. Puolustusministeriöllä ei myöskään ole sisäisen tarkastuksen ohjesääntöä. Tarkastustoiminnasta säädetään ministeriön työjärjestyksessä³⁵. Sen mukaan tarkastusyksikön tehtävänä on

1. tarkastaa hallinnonalan johtamis- ja hallintojärjestelmien toimivuutta sekä ministeriön ohjauksen toteutumista hallinnonalalla
2. arvioida ja kehittää hallinnonalan sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan asianmukaisuutta suhteessa toimintoihin liittyviin riskeihin
3. suorittaa kansliapäällikön erikseen määräämät tehtävät.

Puolustusministeriön tarkastusyksikössä on neljä henkilöä. Yksikön toiminta koostuu käytännössä varsinaiseksi sisäiseksi tarkastukseksi luokiteltavan tarkastuksen sijasta pääasiassa muunlaatuudesta tarkastus- ym. toi-

³⁴ *Tilintarkastajan vuosiyhteenvedo puolustusministeriön tarkastuksesta 28.3.2008 ja puolustusvoimien tarkastuksesta 5.5.2008.*

³⁵ *Puolustusministeriön työjärjestys (585/2003), 15 §.*

minnasta. Tarkastustehtävät ovat käytännössä keskittyneet tekniseen ja räjähdeturvallisuuteen sekä kiinteistöjen hallintaan. Tarkastusyksikkö on lisäksi kertonut osallistuvansa ministeriössä pidettäviin kehittämis- ja seurantakokouksiin, ja yhden henkilön tehtävänä on ollut toimia ministeriön kehittämiskoordinaattorina.

Ministeriön tarkastusyksikkö on painottanut, että sen tehtävänä on arvioida sisäisen valvonnan ja tarkastuksen riittävyys hallinnonalan tilivirastoissa. Puolustusministeriössä, Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja palvelukeskuksessa sisäisen valvonnan järjestämisen on katsottu olevan johdon tehtävä. Varsinaista taloushallintoon kohdistuvaa sisäistä tarkastusta ei ole katsottu tarvittavan. Puolustushallinnon nähdään myös poikkeavan tehtäviensä suhteen muista hallinnonaloista, minkä nähdään edellyttävän varsinaisiin toiminnallisiin riskeihin keskittymistä.

Hallinnonalan yksiköissä sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvistä asioista raportoidaan vastuussa oleville esimiehille, eivätkä raportit välity ministeriötasolle. Koska riskienhallinnan nähdään kuuluvan lähinnä asianomaisille yksiköille, ei hallinnonalatasoisia riskianalyysyjä ole tehty. Ministeriön tarkastusyksiköllä ei ole kokonaisvaltaista kuvaa hallinnonalan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tilasta ja organisoinnista. Tarkastusyksikkö ei näin ollen myöskään osallistu sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan tilaa koskevien lausumien laadintaan, vaan näitä koskevat tiedot toimitetaan yksikkötasolta suoraan tiliviraston johdolle.

Puolustusministeriön mukaan organisaatiotasojen monilukuisuus (enimmillään jopa kymmenen tasoa) on omiaan aiheuttamaan sen, ettei tieto aina välity organisaatioportaiden välillä. Vaikeuksia on ilmennyt muun muassa määrärahojen ja toimintojen välisen yhteyden selvittämisessä.

Ministeriön tarkastusyksikölle on asetettu vuotuiset tavoitteet tulossopimuksissa. Toiminta-ajatukseen sisältyy puolustusministeriön yleisten tulostavoitteiden toteuttamisen tukeminen. Toiminnan painopistealueita ovat olleet muun muassa hallitusohjelmaa, ministeriön sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä puolustusvoimien uutta johtamisjärjestelmää koskevien muutosten toteutumisen seuranta. Vuoden 2008 tulossopimus sisältää ensimmäistä kertaa myös yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Tarkastuksessa ei ole kuitenkaan syntynyt selkeää kuvaa siitä, miten tarkastusyksikölle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet mainituilla painopistealueilla.

Tehdyistä tarkastuksista on ministeriön tarkastusyksikön mukaan laadittu raportit. Yksikkö ei sen sijaan ole antanut kertomusta vuosittaisesta toiminnastaan. Tulostavoitteiden toteutumisesta on ilmoitettu raportoitavan tietyin väliajoin, mutta tämän on kerrottu perustuvan pitkälti suulliseen kommunikointiin.

Puolustusvoimien sisäisen tarkastuksen tehtävät on määritelty ohjesäännössä³⁶. Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on edesauttaa positiivisen muutoksen aikaansaamista siten, että se tuottaa johdolle tarkastus- ja arviointitietoa puolustusvoimien toiminnasta, prosesseista ja organisaatiosta. Sisäisen tarkastuksen on määrä tukea puolustusvoimia ja sen johtoa tehokkaan johtamis- ja hallintojärjestelmän ylläpidossa sekä sen tehtävissä ja tavoitteiden saavuttamisessa niin, että se tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Pääesikunnan tarkastusyksikössä on viisi henkilöä. Puolustushaaroilla on omat sisäiset tarkastajansa. Alueelliset tarkastajat raportoivat oman johtonsa lisäksi töidensä tuloksista Pääesikunnan tarkastuspäällikölle. Puolustushaarojen tarkastuksista noin puolet suoritetaan Pääesikunnan toimeskiantojen pohjalta. Tavoitteena on muun muassa parantaa sisäisen tarkastustoiminnan vaikuttavuutta ja kattavuutta sekä siirtää hyviä käytänteitä puolustushaarasta toiseen. Puolustusvoimien sisäisen tarkastuksen kohteena on koko puolustushallinnon toimintakenttä, ja siitä varsinainen taloushallinto muodostaa vain osan.

Sisäisen tarkastuksen tavoitteena on ollut vuonna 2008 tuottaa puolustusvoimien johdolle tarkastus- ja arviointitietoa uuden johtamis- ja hallintojärjestelmän toiminnasta, uusista organisaatioista ja toimintatavoista sekä vuonna 2007 lakkautettujen organisaatioiden jälkihoidosta. Erityistä huomiota on ollut määrä kiinnittää organisaatiomuutokseen liittyviin riskeihin ja niiden hallintaan. Pääesikunnan tarkastusyksikön henkilöstötilanne (eläkkeelle jääminen ja toiminnan kohdentuminen muihin kuin tarkastustehtäviin) on kuitenkin yksikön mukaan viivästyttänyt vuodeksi 2008 suunniteltujen tehtävien toteuttamista.

Puolustusvoimat on arvioimassa sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen sekä riskienhallintaan liittyvää rooliaan ja vastuutaan. Näkökulman kerrottiin tulevan erityistarkasteluun hallinnonalan jatkohankkeessa vuoden 2008 aikana. Tultuaan itsenäiseksi tilivirastoksi vuoden 2008 alusta myös palvelukeskus on arvioimassa omaa rooliaan ja vastuutaan näissä kysymyksissä. Puolustusministeriön mukaan kyseinen kokonaisuus on todettu niin tärkeäksi, että asia tulisi mahdollisuuksien mukaan selvittää asiakasvirastoja ja palvelukeskusta koskevilta osin samoin perustein niin, että se palvelisi koko palvelukeskusverkostoa sekä myöhemmin perustettavan yhteisen palvelukeskuksen toimintamallia.

³⁶ *Sisäinen tarkastus puolustusvoimissa. PAK (pysyväisasiakirja) 20.12.2006 HB3612.*

3.4 Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakasvirastot

3.4.1 Organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus

Valtiokonttorin palvelukeskuksen (VKPK, jäljempänä myös palvelukeskus) asiakkaat koostuvat usean hallinnonalan virastoista. Asiakasvirastoista vastauksia pyydettiin Valtiokonttorin ohella Merenkululaitokselta, Rautatievirastolta, Tiehallinnolta ja Vakuutusvalvontavirastolta.

Palvelukeskus perustettiin vuonna 2006. Tuolloin se miehitettiin pääosin Valtiokonttorin talous- ja hallintoyksikössä palvelleilla henkilöillä. Palvelukeskuksen suunnittelu tapahtui Valtiokonttorin johtamana valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen yhteistyönä. Tässä yhteydessä selvitettiin palvelukeskuksessa hoidettavia prosesseja, sillä Kieku-ohjelman prosessikuvaukset eivät vielä olleet valmiit. Selvitykset käsittivät silloisten resurssimäärien kartoituksen sekä arvion palvelukeskuksen vaatimista resursseista. Selvityksissä tuottavuushyötyjen muodostuminen nähtiin ilmeiseksi.

Valtiokonttori siirtyi ostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja palvelukeskukselta vuoden 2006 alussa. Palvelukeskukselle siirrettiin menojen maksamiseen, tulojen keräämiseen, maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen, palkanlaskentaan ja matkahallintaan liittyviä tehtäviä sekä näissä tehtävissä käytettävien järjestelmien pääkäyttäjätöiminnot.

Valtiokonttorin taloushallintoon jäivät palvelukeskuksen perustamisen jälkeen talouspäällikkö ja controller. Heille kuuluvat sekä Valtiokonttorin tilivirastotehtävät, joista suurin osa ostetaan palvelukeskukselta, että Valtiokonttorin sisäiseen suunnitteluun ja seurantaan liittyvät tehtävät mukaan lukien talousarvioesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelmien laatiminen sekä suunnittelussa ja seurannassa käytettävän tietojärjestelmän pääkäyttäjätöiminnot. Taloushallinnon perusvastuut talous- ja hallintoyksikön, palvelukeskuksen ja toimialojen välillä käyvät ilmi liitteestä 3.

Tehtäviä siirrettiin palvelukeskukseen suunnitellussa laajuudessa. Varsinaisia prosesseja, tietojärjestelmät mukaan lukien, ei Valtiokonttorin mukaan juuri tuolloin uudistettu, koska samat työntekijät siirtyivät hoitamaan prosesseja palvelukeskukseen ja palvelujen osto oli niin kattavaa kuin mahdollista. Palvelukeskuksen tuloon oli valmistauduttu Valtiokonttorin laskujen käsittelyä keskittämällä, ja sen seurauksena toimialoilta siirtyi vuonna 2004 neljä henkilöä talous- ja hallintoyksikköön. Valtiokonttorin sisäistä suunnitteluprosessia oli lisäksi yksinkertaistettu juuri ennen palvelukeskuksen perustamista.

Prosesseja kehitettiin uusien tietojärjestelmien (esim. Rondo, Travel ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä ESS) käyttöönottojen yhteydessä. Travel ja ESS otettiin käyttöön palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä. Sähköinen laskujen käsittelyjärjestelmä Rondo ja myös muiden tositteiden sähköiset arkistoinnit olivat jo käytössä.

Ostolaskujen tiliöinti oli tarkastusajankohtana pitkälti manuaalista. Ostolaskut käsiteltiin Rondossa skannauksen jälkeen sähköisinä, mutta e-laskuja oli vain pieni osa laskuista, joten tiliöinnit oli vietävä käsin Rondon. Tilausten sähköistä käsittelyä ei ollut käytössä. Tähän tuo muutoksen valtiolla käyttöön otettava tilaustenhallintajärjestelmä, jossa tilaaja tekee tilimerkinnät sähköisen tilauksen laadinnan yhteydessä. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön Valtiokonttorissa vuonna 2009. Sähköinen myyntilaskutusjärjestelmä ProE otettiin käyttöön palvelukeskustoiminnan käynnistyessä.

Merenkululaitoksessa (MKL) tehtiin ennen varsinaisen palvelukeskushankkeen aloittamista jokaisesta hankeosiosta (esim. ostolaskut ja käyttöomaisuuden hoito) alustavaa esiselvitystyötä. Siirtovaiheessa jatkettiin kustannusvaikutusten selvittämistä. Taloushallinnon kustannus-hyötyanalyysi tehtiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla vuonna 2006. Analyysissä käytettiin Kieku-hankkeessa kehitettyä työvälinettä.

Palvelukeskuksen hoitama osuus Merenkululaitoksen taloushallinto-tehtävistä vaihtelee prosesseittain 10:stä 95:een prosenttiin. Kotimaisten ostolaskujen peruskäsittely siirrettiin palvelukeskukselle vuoden 2005 ja käyttöomaisuusrekisterin ylläpito sekä palkanlaskenta ja matkalaskujen käsittely vuoden 2006 loppupuolella. Vuonna 2007 palvelukeskus otti hoitoonsa maksuliikkeen sekä ulkomaisten ostolaskujen ja tiliotteiden käsittelyn. Tavoitteena oli vuoden 2008 aikana antaa palvelukeskukselle loput siirrettäväksi suunnitellut tehtävät eli taloushallinto- ja ostolaskujärjestelmän pääkäyttötehtävät sekä kirjanpito ja myyntilaskutus.

Palvelukeskushankkeissa on kyetty Merenkululaitoksen mukaan ottamaan hyvin huomioon sähköisten järjestelmien käytön monipuolinen hyödyntäminen sekä menettelymallien kehittäminen. Muun muassa käyttöomaisuuskirjanpitomenettelyä on uudistettu.

Rautatievirasto (RVI) perustettiin 1.9.2006. Jo tässä vaiheessa strategia- na oli ulkoistaa talous- ja henkilöstöhallinto mahdollisimman laaja- alaisesti palvelukeskukselle. Kustannus-hyötyanalyysijä ei Rautatieviras- tossa ole tehty. Perustamisen jälkeen tietojärjestelmiin, prosesseihin tai toimintatapoihin ei myöskään ole tehty merkittäviä muutoksia lukuun ot- tamatta sitä, että elokuussa 2008 Rautatievirasto sai ensimmäisenä viras- tona luvan siirtyä yksinomaan sähköiseen arkistointiin. Jatkossa kehittä- minen tapahtuu Rautatieviraston ja palvelukeskuksen välisenä yhteistyö-

nä. Rautatieviraston tuottavuutta kuvaavat mittarit on kehitetty ja mittaaminen aloitettu vuonna 2008.

Tehtäviä on siirretty palvelukeskukselle suunnitellussa laajuudessa. Palvelukeskus käytti tarkastusajankohtana alle yhden henkilötyövuoden Rautatieviraston taloushallintoon. Rautatievirastossa taloushallintotehtäviä kuuluu hallintopäällikölle, henkilöstöpäällikölle sekä talous- ja henkilöstöassistentille.

Tiehallinto siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi 1.4.2007. Tiehallinnon Rovaniemen ja Vaasan palvelupisteiden henkilöstöstä lähes kaikki siirtyivät uuden työnantajan palvelukseen. Palvelukeskukseen siirtyminen tapahtui Tiehallinnosta ja Valtiokonttorista valittujen vastuullisten johtajien avulla varsin nopeasti. Siirtoprojektin yksityiskohtainen talous- ja henkilöstöhallinnon, tietojärjestelmien, tilojen, vakanssiirtojen yms. suunnittelu tapahtui palvelukeskuksen vetämissä ryhmissä.

Jo alkuvaiheessa sovittiin, että palvelukeskus tuottaa palvelut Tiehallinnon aiemmista Rovaniemen ja Vaasan alueellisista palvelupisteistä, joihin ne oli jo muutamia vuosia sitten keskitetty. Palvelusopimuksen laajuus määriteltiin sellaiseksi, että lähes kaikki Tiehallinnon sisäisissä palvelupisteissä hoidetut tehtävät voitaisiin siirtää palvelukeskukselle. Lisäksi sovittiin, että näitä palveluja hoitava henkilöstö siirretään virkoineen palvelukeskukseen. Näin ollen myös Lapin ja Vaasan tiepiirien vastuulliset johtajat osallistuivat siirtoprojektiin muun muassa tilakysymysten järjestelyjä ja osittain vaikeiksi osoittautuneita virkajärjestelyjä koskevilta osin.

Tiehallinnon mukaan sillä oli neuvottelujen käynnistyessä käytettävissä tiedot kustannuksista tuottaa palvelut Rovaniemellä ja Vaasassa mutta ei tietoa palvelukeskuksen palvelujen hinnasta. Varsinaista kustannusvertailua ei siten ollut mahdollista tehdä. Tiehallinto oli kuitenkin varautunut siihen, että palvelukeskuksen yleiskustannuserät kasvattaisivat kustannuksia. Melko varhaisessa vaiheessa tiedossa oli myös se, että muun muassa toimitilojen järjestelyistä ja uusien tietojärjestelmien hankinnoista aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia.

Tiehallinnon mukaan palvelukeskukseen siirtymisellä ei ole ollut merkittävää vaikutusta taloushallinnon organisaatioon, koska palvelukeskus tuottaa palvelut pääosin samansisältöisinä, kuin ne tuotettiin ennen uudistusta Tiehallinnon sisäisissä palvelukeskuksissa.

Palvelusopimuksen toimivuuden varmistamiseksi perustettiin erilliset seurantaryhmät ja nimettiin vastuuhenkilöt eli järjestelmävastaavat, jotka toimivat yhteyshenkilöinä palvelun tuottajan suuntaan sekä huolehtivat Tiehallinnon sisäisestä tiedottamisesta.

Siirtoprojektin yhteydessä päätettiin uudistaa eräitä tietojärjestelmiä. Taloushallinnossa näitä olivat Raindance-järjestelmän uusi versio ja henkilöstöhallinnossa Personec-järjestelmän käyttöönotto aiemmin käytössä ol-

leen FENIX-järjestelmän tilalle. Myös järjestelmien välisiä liittymiä on jouduttu rakentamaan uudestaan, jotta tietoa voitaisiin siirtää järjestelmästä toiseen. Tiehallinnon tiedonhallinnan kehittämisen pohjana on erillisen Tiedonhallinnan kehittämisohjelma.

*Vakuutusvalvontavirasto (VVV)*³⁷ on koko olemassaolonsa aikana pyrkinyt ulkoistamaan toimintojaan mahdollisuuksien mukaan. Henkilöstöhallinnon tehtävät on ostettu viraston toiminnan alusta eli vuoden 1999 huhtikuusta asti Silta Oy:ltä. Vuoden 2006 alkupuolella sosiaali- ja terveysministeriö päätti koko hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistamisesta. Samalla käynnistettiin ministeriöjohtoinen palvelukeskushanke. Palvelukeskushankkeen alussa Vakuutusvalvontavirasto sopi ministeriön kanssa, että se toimii eräänlaisena pilottivirastona taloushallintopalvelujensa ulkoistamisessa. Jo tuolloin oli tiedossa, että vakuutusvalvonta ja rahoitustarkastus oli tarkoitus lähitulevaisuudessa yhdistää Suomen Pankin yhteydessä toimivaksi uudeksi valvojaksi ja että Suomen Pankki ja Rahoitustarkastus olivat ennestään Valtiokonttorin asiakkaita. Näin ollen Vakuutusvalvontavirasto käynnisti Valtiokonttorin palvelukeskuksen kanssa neuvottelut, jotka johtivat määräaikaiseen sopimukseen viraston henkilöstö- ja taloushallinnon hoitamisesta Valtiokonttorin palvelukeskuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö päätyi omassa valinnassaan Sisäasiainhallinnon palvelukeskukseen.

Palvelukeskukselle on taloushallinnon tehtävistä siirretty noin yhtä henkilötövuotta vastaava osuus. Siirretyt tehtävät kattavat viraston ulkoisen laskennan, maksuliikenteen, tilinpäätöksen kirjanpitoon perustuvat laskelmat sekä taloushallintojärjestelmien pääkäytön. Kustannuslaskentaan perustuvat taloudellisuus- ja tehokkuuslaskelmat sekä budjetointi ja toiminnan ohjausta tukeva raportointi ovat viraston tehtävänä ja vastuuna.

Palvelukeskukseen siirtymisen myötä myös prosesseja tarkasteltiin uudesta näkökulmasta. Nykyinen toimintamalli ei ole kuitenkaan vielä tehokas. Muun muassa kirjausten automatisointia tulisi viraston mukaan lisätä. Kirjanpidon perusprosessit (matkalaskut, ostolaskut, poikkeuksin myös myyntilaskut) on jo sähköistetty, mutta uudet kehityshankkeet ovat viraston yhdistymishankkeen takia olleet keskeytyksissä.

Asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välisiä asioita käsitellään Valtiokonttorin palvelukeskuksen johtokunnassa, johtoryhmässä ja yksikkökouksissa.

³⁷ *Vakuutusvalvonta on 1.1.2009 lukien toiminut osana Finanssivalvontaa.*

3.4.2 Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

Valtiokonttorin talous- ja hallintoyksikössä talousasioita hoiti ennen palvelukeskuksen perustamista 18 henkilöä. Palvelukeskukseen siirrettiin 16 ja talous- ja hallintoyksikköön jäi kaksi henkilöä. Palvelukeskukseen ei Valtiokonttorin mukaan siirretty yhtään sellaista henkilöä, jonka tehtäviä olisi jäänyt mainittuun yksikköön.

Palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä talous- ja hallintoyksikköön jääneet resurssit osoittautuivat Valtiokonttorin mukaan liian vähäisiksi. Tämän vuoksi lisäarvopalvelujen tuottamiseen sekä palvelukeskuksen toimintojen tarkistusta ja yhteistyötä varten tarvittiin yksi henkilö lisää. Tämäkään resursointi ei Valtiokonttorin mukaan ole riittävä, kun otetaan huomioon Valtiokonttorin kirjanpidon ja maksatusten moninaisuus sekä muut sen vastuulla olevat tehtävät.

Merenkululaitos arvioi palvelukeskuksen palveluiden käyttöönoton vähentäneen laitoksessa 12 henkilötyövuotta, josta 6,5 henkilötyövuotta johtuu palkanlaskentatiimin siirrosta palvelukeskukseen ja 5,5 henkilötyövuotta luonnollisesta poistumasta. Merenkululaitoksen taloushallinnossa eläköityminen on ollut niin voimakasta, että resurssit olivat pienentyneet jo ennen tehtävien siirtoa palvelukeskukselle, ja tämän vuoksi on jouduttu osin turvautumaan määräaikaisiin työntekijöihin. Työmäärän lisäys palvelukeskuksessa on arvioitu 10,1 henkilötyövuodeksi. Nytemmin palvelukeskus on Merenkululaitoksen mukaan tehostanut palkanlaskentatiimin työskentelyä siinä määrin, että työmäärän lisäys siellä saattaa jäädä noin kahdeksaan henkilötyövuoteen. Merenkululaitoksen mukaan palvelukeskusmaksuihin sisältyy lisäksi siinä määrin tietojärjestelmä- ja yleiskustannuksia, että maksut ylittävät henkilötyövuosista saadut kustannussäästöt.

Työmenetelmiä on kerrottu kehitetyn voimakkaasti samalla, kun taloushallinnon tehtäviä on siirretty palvelukeskukselle. Toisaalta substanssiyksiköille on tullut enemmän vastuuta yksiköitään koskevissa taloushallinnon tehtävissä.

Palvelukeskuksen tuottamien raporttien lisäksi *Tiehallinto* seuraa prosessimittareiden avulla tulosityksiköittäin tukitoimintojen tuottavuutta ja kustannuksia. Tuottavuustavoitteet ovat sen mukaan toteutuneet suunnitelmien mukaisesti. Henkilöstö vähentyi palvelujen ulkoistamisen vaikutuksesta noin 15 henkilötyövuodella. Vuonna 2008 oli tarkoitus tarkistaa tukiprosesseja yhteistyöalueittain tiepiireissä. Tavoitteena on tulla toimeen aiempaa pienemmällä henkilötyöpanoksella hyödyntämällä kehittyviä tietojärjestelmiä.

Vakuutusvalvontavirastossa suunniteltiin siirrettävän tehtäviä palvelukeskukselle yhden henkilötyövuoden verran. Mikäli siirtoa palvelukes-

kukseen ei olisi tapahtunut, taloushallinnolla ei olisi mahdollisuutta tarjota substanssiosastoille niitä kustannuslaskennan, suunnittelun ja raportoinnin palveluja, joita nyt ollaan kehittämässä.

Rautatievirasto on käyttänyt palvelukeskuksen palveluita koko toimintansa ajan, joten siltä puuttuvat vertailukohteet.

3.4.3 Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen

Päätöksentekoa tukeva suunnittelu ja seuranta

Samoin kuin sisäasiain-, oikeus- ja puolustusministeriön hallinnonaloilla päätöksentekoa tukevat uudet suunnittelu- ja seurantavälineet ovat Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakasvirastoissa edelleen kehittämisvaiheessa. Vastaukset osoittavat, että tilanne on suurin piirtein sama kuin ennen palvelukeskuosuudistusta. Asiakasvirastoilta puuttuvat pitkälti varsinaista toimintaa palvelevat johdon tietojärjestelmät. Palvelukeskuksen mukaan lisäarvopalveluihin on toistaiseksi panostettu vähän, koska volyymeiltään merkittävimmät palvelut tulee ensin saada kattavasti palvelukeskuksen hoidettaviksi. Virastoissa on edelleen joitakin taloushallintotehtäviä muun muassa siitä syystä, että niihin jääneille henkilöille on jouduttu jättämään joitakin tehtäviä. Palvelukeskuksen mukaan prosesseissa on edelleen paljon sähköistämättömiä vaiheita. Tehtävät ovat muuttuneet erityisen hitaasti henkilöstöhallinnossa, sillä siellä nimikirjat, nimittämiset, hakemukset ja erilaiset päätökset käsitellään vielä usein manuaalisesti.

Palvelukeskuksessa talousarviokirjanpito ja erityisesti tilinpäätösvaihe on vienyt paljon aikaa. Palvelukeskus katsoo, että se voisi kuitenkin pittemällä aikavälillä panostaa enemmän niihin toimenpiteisiin, jotka tukevat raportointia ja sisäisen laskennan tietojen hyödyntämistä. Toisaalta tämä vaatisi omat osaajansa. Tiedot parhaista käytänteistä ovat sen mielestä jääneet liian vähäiselle huomiolle. Kehittämistarvetta nähdään lisäksi lainsäädännössä, prosessikuvauksissa, tilausmenettelyissä, laskujen hyväksymissä ja erityisesti palkka-aineiston asiatarvustuksessa sekä riskianalyyysien teossa. Kaiken kaikkiaan palvelukeskuksen mielestä virastoissa on vielä paljon uudistamista vaativia byrokraattisia menetelmiä.

Merenkululaitoksessa voitiin vuonna 2007 siirtää yksi henkilö kirjanpidosta taloussuunnittelutehtäviin ja vahvistaa näin lisäarvopalvelujen tuottamista. Laitoksessa on kehitetty talousraportointimalleja päätöksenteon tueksi. Käynnissä on sisäisen laskennan uudistamishanke, jossa tavoitteena on selvittää etenkin palvelu- ja hankekohtaiset kustannukset entistä tarkemmin ja tuottaa parempia tuloksellisuustietoja. Tiedon

saantimenettelyä on uudistettu muun muassa ottamalla käyttöön web-pohjainen määrärahojen seurantajärjestelmä.

Tiehallinnolla ja Ratahallintokeskuksella on käynnistynyt yhteinen toiminnanohjausjärjestelmän kehittämishanke (Sampo). Järjestelmän on tarkoitus korvata tulevaisuudessa käytössä olevat Excel-taulukot sekä nykyinen hankintojen hallintajärjestelmä (HHJ), jolla hoidetaan valtuuskirjanpito ja tieomaisuutta koskeva käyttöomaisuuskirjanpito. Tiehallinnon mukaan projektia on suunniteltu Kieku-määrittelyjen pohjalta. Kehittämishankkeessa on otettu huomioon valtion yhtenäisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmähanke. Palvelukeskuksen palvelujen käyttöönotolla ei ole ollut vaikutusta lisäarvopalvelujen tuottamiseen Tiehallinnossa, vaan lisäarvopalveluja tuotetaan kuten ennenkin Tiehallinnon pääkonttorissa.

Vakuutusvalvontaviraston (nykyisin *Finanssivalvonta*) mukaan taloushallinnon rooli on muuttunut merkittävästi laskujen käsittelystä valvontatoimintojen palvelun suuntaan. Kustannuslaskenta, hinnoittelu ja raportoinnin kehittäminen ovat taloushallinnon uusia painopisteitä. Taloushallinto tuottaa kustannuslaskennan, suunnittelun ja raportoinnin palveluja niillä resursseilla, jotka aiemmin käytettiin maksuliikenteen hoitoon. Taloustiedon keruu- ja laskentajärjestelmän periaatteet on uudistettu vuoden 2007 aikana. Tulosten suuntaaminen käytännön toiminnan ohjaukseen oli tarkastusajankohtana meneillään.

Sisäinen tarkastus ja riskienhallinta

Palvelukeskuksen perustaminen on lisännyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan haasteellisuutta *Valtiokonttorissa*. Taloushallinnon tehtävien jakaantuessa palvelusopimuksen mukaisesti eri yksiköiden kesken on työn ja vastuun selkeyttäminen yksiköiden välillä nähty tärkeäksi.

Palvelukeskus on osa Valtiokonttoria ja kuuluu näin ollen sisäisen tarkastuksen tarkastusalueeseen kuten muutkin viraston toimialat ja yksiköt. Sisäisen tarkastuksen vuosisuunnittelun yhteydessä palvelukeskuksen riskit ja tarkastusten kohdistamisen tarve palvelukeskukseen arvioidaan vastaavasti kuin muidenkin toimialojen ja yksiköiden osalta. Tarkastukset kohdistetaan Valtiokonttorin mukaan toimialoille ja yksiköihin sen perusteella, kuinka suuriksi toimintoihin, prosesseihin ja järjestelmiin sisältyvät riskit ja tarkastustarve arvioidaan.

Palvelukeskus lakkasi kuulumasta Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen tarkastusalueeseen sen jälkeen, kun se oli irtaantunut Valtiokonttorista ja palvelukeskusverkostoa ja yhden yhteisen palvelukeskuksen perustamista koskevan työ oli edennyt. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että sille määritel-

lään muutosvaiheessa riittävä tarkastusoikeus palvelukeskukseen nähden. Samassa yhteydessä tulisi miettiä tarkoituksenmukainen tapa tehdä näitä tarkastuksia.

Valtiokonttorin katsoo, että palvelukeskuksessa esiintyy tällä hetkellä vaarallisia työyhdistelmiä resurssien riittämättömyyden vuoksi.

Merenkululaitoksen mukaan uudistushankkeissa on otettu huomioon mahdolliset vaaralliset työyhdistelmät sekä muut riskitekijät. Tiedottamisesta, ohjeistamisesta sekä tarvittavasta koulutuksesta on huolehdittu. Sisäinen tarkastus on pidetty ajan tasalla kustakin vallitsevasta muutostilanteesta. Valvonta- ja seurantavälineeksi on otettu työtehtävien vastuunjakotaulukko, jossa määritellään tarkasti palvelukeskuksen ja Merenkululaitoksen roolit ja vastuut. Laitoksen mukaan tehtävä- ja vastuu-jakoihin ei sisälly epäselvyyksiä, aukkoja, vaarallisia työyhdistelmiä tai lainsäädännöllisiä ongelmia, koska yhteistyö ja seuranta on Merenkululaitoksen ja palvelukeskuksen välillä hyvin tiivistä. Merenkululaitos arvioi, että kullekin palvelualueelle nimeämänsä yhteyshenkilön avulla epäkohdat ja toimimattomuudet tulevat lähes välittömästi esille.

Rautatieviraston mukaan vaarallisten työyhdistelmien välttäminen on palvelukeskusmallissa ollut huomattavasti helpompaa verrattuna siihen, että kaikki tehtäisiin virastossa. Vaarallisten työyhdistelmien määrä olisi arvioiden mukaan huomattavasti suurempi, mikäli osaa työtehtävistä ei olisi ulkoistettu.

Tiehallinnossa sisäisen tarkastuksen tarkastuskohteet priorisoidaan pääjohtajan ja sisäisen tarkastuksen päällikön keskinäisissä neuvonpidoissa. Tiehallintotason riskit tunnistetaan johdon katselmuksessa vuosittain. Talousprosessi on riskianalyyssissään tunnistanut siirtoprojektin palvelukeskukseen uhkaksi palvelujen laadulle. Riskit ovat osin toteutuneet muun muassa tietojärjestelmien teknisinä ongelmina, jotka ovat aiheuttaneet lisääntyneessä määrin käyttökatkoksia.

Vakuutusvalvontavirasto (nykyisin *Finanssivalvonta*) on vastauksensa mukaan valvonut sisäisen valvonnan keinoin palvelukeskuksen työtä sekä reklamoinut havaitsemistaan puutteista ja raportoinut kehittämistarpeista. Se on kartoittanut ja vastuuttanut sisäisen valvonnan osa-alueita sekä päivittänyt ohjeistusta. Riskienhallintaa oltiin tarkastusajankohtana sisäistämässä osaksi jokapäiväistä toimintaa.

3.5 Uudistusten ohjaus ja uudistusten toteuttamiseen liittyvät esteet

3.5.1 Tavoitteiden toteutumisen esteet

Erityisesti *sisäasiainministeriön hallinnonalalla* pahimpana epäkohtana on nähty palvelukeskusuudistuksen kireä aikataulu, ja siksi pilotointeja ei ehditty suorittaa. Seurauksena on ollut ongelmia kehittää prosesseja sekä perehdyttää ja kouluttaa henkilöstöä. Vastauksissa viitattiin varsin usein myös tiedonkulun heikkouksiin sekä tehtäväjakojen epäselviin rooleihin ja vastuisiin palvelukeskusten ja asiakasvirastojen välillä. Henkilöstösiirtoja koskevia ongelmia on sen sijaan tuotu esille vain vähän. Tältä osin suurimmat ongelmat ilmenivät ministeriöihin ja virastoihin jääneiden henkilöiden sisäisessä uudelleensijoittelussa. Toisaalta jatkuvien muutosten on kerrottu aiheuttaneen työntekijöissä uupumusta ja heikentäneen näin toiminnan tehokkuutta. Erilaiset tietojärjestelmät ja niiden yhteentoimimattomuus sekä manuaalisina hoidetut tehtävät ovat vastausten mukaan olleet useissa tapauksissa esteenä tehokkaammalle toiminnalle.

3.5.2 Uudistusten ohjaus

Saatujen vastausten mukaan *valtiovarainministeriön* ohjaus on jäänyt hallinnonalojen lisäksi myös *Valtiokonttorin* näkökulmasta etäiseksi. Valtiovarainministeriö näkeekin roolinsa enemmän konsernitasoisena suunnittelijana ja toimijana, jonka tehtävänä on tarjota yhdenmukaisia menettelyjä ja välineitä koko valtionhallinnolle sekä myötävaikuttaa täten muun muassa merkittävien kustannussäästöjen aikaansaamiseen. Taloushallinnossa keskeisiä alueita ovat tässä mielessä esimerkiksi kiinteistöhallinta sekä hankintatoimi ja tilaustenhallinta. Valtiovarainministeriö on ollut mukana myös talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisen tietojärjestelmän hankinnan valmistelussa sekä Kieku-ohjelman strategisessa ohjaustyössä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö korostaa, että vastuu prosessien ja toimintamallien kehittämisessä on ollut Kieku-ohjelmalla, jota ministeriö on tukenut merkittävällä rahoituksella (vuosina 2004–2008 noin 8,3 miljoonaa). Valtiovarainministeriöllä ei ole itsellään ollut erillisiä resursseja taloushallinnon kehittämiseen. Ministeriön mukaan uudistuksen eteenpäinvientiä on lisäksi tuettu erityisesti hallituksen kehyspäätöksillä ja konsernihankkeilla, joita ovat palvelukeskushanke ja IT-toiminnan keskittäminen.

Valtiokonttorin Kieku-hankkeen puitteissa on tehty paljon yhteistyötä hallinnonalojen kanssa. Valtiokonttori on tukenut muutosta myös Kaikutyöhyvinvointipalvelujen avulla.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä myös oman ministeriön rooliin palvelukeskuksuudistukseen liittyvissä ohjaustehtävissä. Aikataulut ovat olleet selkeät, mutta kuten edellä on mainittu, ne on usein koettu liian tiukoiksi. Maistraatit ja poliisilaitokset ovat edenneet varsinkin uudistusten toteuttamisvaiheessa pitkälti lääninhallitusten ohjauksessa, minkä jälkeen painopiste on siirtynyt sisäasiainministeriön ja palvelukeskuksen antamaan ohjaukseen. Kehittämissä ei ole käytetty ulkopuolisia konsultteja lukuun ottamatta tietojärjestelmiin liittyviä määrittelyjä ja vuonna 2005 valmistunutta kustannusselvitystä sekä henkilöstön muutostilanteeseen sopeutumista käsittävää koulutusta.

Oikeusministeriöllä oli apunaan ulkopuolinen konsultointiyritys koko palvelukeskushankkeen suunnittelu- ja käyttöönottovaiheen ajan. Lisäksi henkilöstön muutosvalmennukseen ostettiin palveluja alaan erikoistuneelta konsultointiyritykseltä. Hallinnonalan sisäinen yhteistyö hoidettiin hankeorganisaatiossa keskitetysti oikeusministeriön johdolla.

Puolustushallinnossa nähdään, että Valtiokonttori on toiminut Kieku-ohjelman välityksellä vastuullisena kehittäjänä erityisesti prosessien ja vastaisuudessa yhä merkittävämmän tietosisällön ja tietojärjestelmien ja niiden ylläpitojärjestelyiden kehittämisessä ja toteuttamisessa. Puolustushallinto on osallistunut tähän työhön aktiivisesti ja tuottanut pilottinakin toimineella hankkeellaan työkaluja ja toimintamalleja koko palvelukeskusverkoston käyttöön. Valtiokonttorilta ja Kieku-ohjelmalta on saatu tukea muun muassa uusien asiakkuuksien käyttöönottoprojekteissa.

Puolustusministeriön mukaan Tase- ja Tako-hankkeiden avulla on yhteistyössä linjaorganisaation kanssa huolehdittu uudistuksen läpi viemisestä ja siihen liittyvästä muutoshallinnasta asetettujen aikataulutavoitteiden mukaisesti. Myös puolustusvoimat on suhtautunut Tase-hankkeen työhön ja muutosten läpivientiin erittäin myönteisesti. Valtiokonttori on osallistunut aktiivisesti Tase-hankkeen hanke- ja ohjausryhmien työskentelyyn. Muutos toteutettiin hallinnonalan yhteisenä hankkeena. Haasteellisesta toimintaympäristöstä huolimatta palvelukeskuskonseptin nähdään toteutuneen puolustushallinnossa jopa yllättävän hyvin. Tämä ei kuitenkaan koske tietoliikennettä ja -järjestelmiä, sillä niihin on liittynyt ongelmia. Käynnistyneen palvelukeskusverkoston yhteistyön koetaan toimineen hyvin. Sen on katsottu saaneen aikaan tarvittavien henkilökontaktien lisäksi toimintatapojen harmonisointia ja yhteisten ongelmakohteiden löytämistä sekä niiden yhteisiä ratkaisumalleja. Kieku-ohjelmaan liittyvä viestintä nähdään laadukkaaksi.

Puolustusministeriö on esiselvityksestä lähtien käyttänyt hankkeessaan asiantuntijapalveluita. Asiantuntijana on ollut sama konsulttiyritys, joka teki Kieku-ohjelman alkukartoituksen. Tällä on mahdollistettu hankkeen systemaattinen ja määrätietoinen eteneminen sekä saavutetut tulokset. Asiantuntija-apu nähtiin tarpeelliseksi myös erityisesti sen vuoksi, että samaan aikaan toteutettiin työtä vaatinut puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän muutos, joka aiheutti epätietoisuutta ja uupumusta taloushallinnon henkilöstössä. Lisätuloksena oli se, että useat puolustusministeriön hankkeen tuotokset ja työkalut tulivat Kieku-ohjelman käyttöön ja niitä on kehitetty edelleen koko palvelukeskusverkostoa varten. Tällaisia ovat muun muassa kustannus-hyötyanalyysi, palvelusopimus- ja hinnoittelumallit, henkilötyövuosiseurantaväline sekä poikkeusoloihin varautumisen perusteet koko palvelukeskusverkoston kannalta.

Tuottavuusohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi talous- ja henkilöstöhallinnon uudistamisessa on suositeltu käytettävän BearingPoint Finland Oy:n kehittämää kustannus-hyötyvälinettä, jota on kehitelty edelleen Kieku-ohjelman puitteissa. Analyysissä verrataan olemassa olevan tilanteen ja tavoitetilan kustannuksia halutulla aikajänteellä ottaen huomioon investointien vuotuiset kustannukset sekä toiminnan tehostumisesta saatavat hyödyt. Kustannussäästöpotentiaalin lisäksi kustannus-hyötyvälineen avulla voidaan arvioida, paljonko eri prosesseissa tarvitaan henkilöstöä, jotta päästään tavoiteltavaan toimintatapaan. Välinettä voidaan hyödyntää taloushallinnon tuottavuuden ja sen kehittymisen mittaamisessa, palvelujen hinnoittelussa, toiminnan tehokkuuden vertailussa sekä olemassa olevan kehittämispotentiaalin määrittelyssä.

Hallinnonaloilla toteutetuilla analyyseillä kerätty aineisto oli tarkoitus koota Kieku-ohjelman mukaan tietokannaksi, joka mahdollistaisi sekä talous- että henkilöstöhallinnon prosessien valtiontasaisen tarkastelun. Tavoitteen saavuttamiseksi valtiovarainministeriön odotettiin ohjaavan hallinnonaloja toteuttamaan kustannus-hyötyanalyysijä osana tuottavuuden kehittämistoimenpiteitä.

Nykytilan selvittämiseksi Kieku-ohjelman puitteissa virastoille, laitoksille ja palvelukeskuksille lähetettiin syyskuussa 2008 kysely talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin sitoutuneista henkilötyövuosista. Tarkoituksena oli mahdollistaa prosessien tuottavuuskehityksen arvioiminen niin, että säilytetään vertailtavuus vuonna 2003 tehtyyn taloushallintonselvitykseen ja vuonna 2004 tehtyyn henkilöstöhallintonselvitykseen sekä hallinnonaloilla toteutettuihin kustannus-hyötyanalyysihin. Kyselyn tuloksia selostetaan tarkemmin sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskevassa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2008 lopussa päättynyt³⁸ Kieku-ohjelman toiminta on perustunut erilaisille talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämistä tukeville projekteille ja hankkeille. Kieku-ohjelman koordinaatiosta sekä viestinnästä on huolehtinut Valtiokonttorissa hanketoimisto. Jokaiselle hallinnonalalle on nimetty oma hallinnonalavastaava. Ministeriöt ovat nimenneet Kieku-ohjelmaan yhteyshenkilöt omilla hallinnaloillaan. Hallinnaloille alettiin lisäksi järjestää vuonna 2008 seminaareja, joiden tavoitteena on ollut käsitellä kehittämistyön hyötyjä, muutoksia ja odotuksia, suunnitella tulevaa, verkostoitua kollegoiden kanssa, lisätä Kieku-ohjelmayhteistyötä hallinnonalan sisällä sekä määritellä yhdessä kehityksen suuntaa ja vastuita. Vuoden 2008 aikana oli tarkoitus järjestää kymmenen hallinnonalakohtaista seminaaria. Seminaareja pidettiin mainittuna vuonna liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, oikeus-, opetus-, puolustus-, sisäasiain-, sosiaali- ja terveys-, valtiovarain- sekä ympäristöministeriön hallinnaloilla. Lisäksi järjestettiin yhteinen seminaari eduskunnan kanslialle ja eduskunnan yhteydessä toimiville Ulkopoliittiselle instituutille ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle, oikeuskanslerinvirastolle, tasavallan presidentin kanslialle sekä valtioneuvoston kanslialle.

Talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisen ratkaisun toteuttamisvaihe alkoi syksyllä 2008. Valittu järjestelmäratkaisu sisältää SAPin ja Logican tuotteita. Valtiovarainministeriön tämänhetkisenä tavoitteena on perustaa yksi yhtenäinen palvelukeskus vuoden 2010 alusta lukien. Palvelukeskuksen palveluiden käyttöönoton on tarkoitus edetä vaiheittain. Valtiovarainministeriön johdolla toimiva hankkeen ohjausryhmä vastaa strategisista linjauksista ja omistajuudesta. Vastuu hankkeen toteutuksesta strategisten linjausten mukaisesti on toteutusvaiheen ohjausryhmällä, joka toimii Valtiokonttorin johdolla.

Yhteinen toimintamalli sisältää yhteiset prosessit, käsitteet ja tietosisällöt määritellyille osa-alueille palvelukeskuksissa ja niiden asiakasvirastoissa. Malli määrittellään yhteistyössä virastojen, palvelukeskusten, Valtiokonttorin sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

Kieku-ohjelman kehittämistyön kohteina ovat olleet talous- ja henkilöstöhallinnon perusprosessit. Nk. lisäarvoprosessit, joihin suunnittelu- ja seurantajärjestelmät lukeutuvat, eivät ole kuuluneet ohjelman vastuualueisiin. Valtiokonttorilla on alustavia suunnitelmia kehittää tulevaisuu-

³⁸ *Kieku-ohjelmassa aloitettu yhteistyö jatkuu vuoden 2011 loppuun asti tietojärjestelmähankeena, jonka tavoitteena on toteuttaa Valtiokonttorin tehtäväksi annettu valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmän käyttöönotto valtiovarainministeriön 12.8.2008 asettaman ohjausryhmän (VM107:00/2008) linjausten mukaisesti.*

nessa myös suunnittelun ja seurannan toimintoja ja tarjota valtionhallinnolle yhteisiä tietojärjestelmiä näiden prosessien tueksi. Myös Kiekun tehtäväksi annettu tietorakenteiden yhtenäistäminen palvelee osaltaan raportoinnin sekä laajemmin suunnittelun ja seurannan prosessien kehittämistä. Varsinaisen yhteisen suunnittelu- ja seurantaratkaisun kehittämiseen ei kuitenkaan ole vielä rahoitusta, eikä päätöstä mahdollisesta yhteisestä suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä ole tehty.

Yhden ja yhtenäisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän tulevan käyttöönoton takia tieto- ja laskentajärjestelmien sekä raportoinnin kehittäminen on edennyt heikosti ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa siitä huolimatta, että kehittämistarpeet on tunnistettu. Yhteiseltä ratkaisulta odotetaan paljon. Nykynäkymien mukaan toteuttaminen vie kuitenkin useamman vuoden ja edellyttää huomattavia panostuksia tietojärjestelmiin, koulutukseen ja käyttöönoton tukeen.

Valtiovarainministeriön näkemys on, että kaksivaiheinen toteutustapa palvelukeskusten perustamisessa on ollut lähtötilanne huomioon ottaen oikea ja tuloksellinen tapa toteuttaa muutos. Ministeriön mukaan etenemistapa on myös osaltaan varmistanut sen, että muutos on edennyt laajuudesta huolimatta hallitusti ja keskeisten hallinnonalojen sitoutuminen uudistukseen on pysynyt hyvänä. Samalla uudistuksen edellyttämät kehittämisresurssit on sen mielestä pystytty kiinnittämään hankkeisiin sekä tehtävät ja henkilöiden siirrot toteutettua hallituksen linjausten mukaisilla aikatauluilla. Erillisten palvelukeskusten liikkeellelähden ministeriö näkee tapahtuneen ripeästi ja perustamisen onnistuneen hyvin.

Valtiovarainministeriön mielestä saavutettuja hyötyjä ja lisäarvoja on epärealistista arvioida uudistuksen tässä vaiheessa, koska toimintoja vasta organisoidaan ja prosessien mallinnus on kesken. Uudistuksen aikataulujen nähdään ajoittuvan vasta 2010-luvun alkupuolelle. Hyötyjen saamiselta puuttuu vielä keskeisiä edellytyksiä, koska palvelukeskusten asiakkaiksi on ministeriön mukaan edelleen siirtymässä 1/3 valtionhallinnon virastoista ja laitoksista henkilötyövuosina mitattuina ja tietojärjestelmien yhtenäistäminen on vielä toteutumatta. Lisäksi virastojen ja laitosten rakenteelliset muutokset ja niihin liittyvät henkilöstöpoliittiset toimenpiteet ovat paikoin tekemättä.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa on meneillään laaja-alaiset uudistushankkeet. Hallituksen linjausten mukaan talous- ja henkilöstöhallinto-tehtävien tuottavuuden ja tehokkuuden merkittävämpi lisääminen, toiminnan laadun kehittäminen sekä henkilöstövoimavarojen tarpeen vähentäminen palvelujen tuotannossa saavutetaan parhaiten perustamalla palvelukeskuksia. Linjausten tavoitteiden toteutuminen edellyttää palvelukeskusten hyödyntämisen ohella uudistuksia ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa.

Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistus on lisännyt myös virastojen ja laitosten vastuuta oman toimintansa tuloksista, riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten taloushallinnon uudistamistavoitteet ovat toteutuneet tarkastelun kohteena olleissa ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Tarkastuksessa pyrittiin kartoittamaan, ovatko uudistukset tuoneet lisäarvoa hallinnon tehtävien hoitoon ja kehittämiseen, missä määrin tuottavuushyödyt ovat toteutuneet, mitkä ovat olleet uudistusten läpiviennin pahimmat esteet sekä miten uudistusta on ohjattu ja seurattu.

Kustannusten ja hyötyjen arviointi

Kustannus-hyötyvälinettä ja sen tarjoamia mahdollisuuksia on hyödynnetty hallinnossa rajallisesti. Käytännössä analyysien teko on lisäksi keskitynyt ministeriötasolle, eikä virastoilla ja laitoksilla ole ollut yleensä merkittävämpää roolia tai välttämättä edes tietämystä tehdyistä kustannus-hyötytarkasteluista. Suunnitteluvaiheessa arviot pohjautuivat pitkälti Valtiokonttorin vuosina 2003–2004 tekemiin selvityksiin. Lähtötilanteen tiedot perustuivat hallinnossa usein varsin karkeille arvioille. Tämä puolestaan on johtunut suurelta osin kustannustietoisuuden yleisestä kehittymättömyydestä ja prosessikohtaisen kustannuseurannan puuttumisesta. Tämä on heikentänyt merkittävästi kustannus-hyötylaskelmien luotettavuutta.

Prosessien kokonaisvaltaiset tarkastelut ovat muutoinkin jääneet heikolle huomiolle. Suunnitteluvaiheen jälkeen ei hallinnonaloilla ole tehty uusia kustannus-hyötytarkasteluja.

Hallinnossa on toteutettu tai niillä on edelleen vireillä lukuisia rakenneuudistuksia, jotka vaikeuttavat palvelukeskusuudistuksen mukanaan tuomien tuottavuushyötyjen arviointia. Koska tuottavuustavoitteita on asetettu myös muille kuin talous- ja henkilöstöhallinnon rakenneuudistuksille

sekä IT-toiminnan tehostumiselle, saattaa erityisesti henkilötövuosisäästöjen kirjaamisessa eri hankkeille esiintyä päällekkäisyyttä. Taloushallinnon tehtävät ovat olleet paljolti myös hajautettuina virastojen ja laitosten eri yksiköissä, jolloin näiden tehtävien hoitoon on kohdistunut usein vain osa henkilöiden työpanoksesta. Näin ollen jo lähtötilanteen arviointi on ollut vaikeaa ja tuottanut virheellistä lähtökohtatietoa.

Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

Tuottavuusohjelmaan sisältyviltä talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuksilta odotetaan merkittäviä säästöjä. Tuottavuusohjelmien mukaan näiden toimintojen tuottavuutta on mahdollisuus lisätä vuoteen 2011 mennessä jopa 40 prosentilla. Tavoitteet on talous- ja henkilöstöhallinnossa määritelty henkilötövuosina. Laadullisia tavoitteita ei ole asetettu. Tarkastusajankohdan näkemysten mukaan suurimman osan tuottavuushyödyistä on arvioitu realisoituvan vasta yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Saavutettuja säästöjä ei ole systemaattisesti seurattu, vaan hallinnonaloilla on odotettu Valtiokonttorin Kieku-ohjelman puitteissa suoritettavaa, kaikille tahoille suunnattua yhteistä selvitystä ja arviointia.

Hallinnonalat ovat raportoineet valtiovarainministeriölle palvelukesku uudistuksen mukanaan tuomista henkilösäästöistä. Kieku-hankkeessa henkilötövuosisäästöjen seuranta varten lähetettiin syyskuussa 2008 virastoille, laitoksille ja palvelukeskuksille kysely talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin sitoutuneista henkilötövuosista. Tarkoituksena on ollut mahdollistaa prosessien tuottavuuskehityksen arvioiminen niin, että säilytetään vertailtavuus vuonna 2003 tehtyyn taloushallintonselvitykseen ja vuonna 2004 tehtyyn henkilöstöhallintonselvitykseen sekä hallinnonaloilla toteutettuihin kustannus-hyötyanalyysiin.

Tarkastusajankohtaan mennessä tuottavuustavoitteet olivat toteutuneet hyvin heikosti tarkastuksen kohteena olleissa ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Eräissä tapauksissa talous- ja henkilöstöasioiden hoitoon suunnattuja resursseja on jouduttu jopa vahvistamaan. Samanaikaisesti toteutetut muut uudistukset ovat lisänneet talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Näin on tapahtunut erityisesti sisäasiainministeriön hallinnonalalle jääneessä poliisitoimessa, kun lääninhallitukset siirtyivät valtiovarainministeriön alaisuuteen. .

Vaikka tehtävien edellyttämät henkilötövuodet olisivatkin vähentyneet asiakasvirastoissa, todellisia henkilövähennyksiä on käytännössä tapahtunut vähän. Tämä johtuu pitkälti siitä, että tuottavuusohjelman periaatteena on ollut, että uudistusten läpivienti tapahtuu hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Tällöin otetaan huomioon muun muassa henkilöstön palve-

lusuhteen turvaaminen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa palvelukeskushankkeiden vaikutuksia lyhyellä aikavälillä.

Esimerkiksi sisäasiainministeriö on arvioinut, että taloushallinnon prosesseissa henkilötyövuodet olivat vähentyneet vuodesta 2003 vuoden 2008 syyskuuhun noin 84 henkilötyövuotta eli 22 prosenttia. Kun laskelmissa otettiin huomioon vuonna 2008 tapahtunut tehtävien siirto valtiovarainministeriön hallinnonalalle, henkilötyövuosien laskettiin lisääntyneen sisäasiainministeriön hallinnonalalla 45 henkilötyövuodella eli 17 prosentilla. Tehtävien siirtämisen on arvioitu lisäksi lisänneen huomattavasti henkilötyövuosia henkilöstöhallinnossa. Sekä tässä tarkastuksessa että samanaikaisesti suoritettussa Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneessa tarkastuksessa on havaittu, että henkilötyövuosien arviointiin liittyy runsaasti tietojen hyödynnettävyyttä heikentäviä puutteita ja epätarkkuuksia.

Osa palvelukeskuksille annettuja tehtäviä aiemmin hoitaneista työntekijöistä siirtyi tehtävien mukana palvelukeskuksiin. Osalle jouduttiin etsimään muuta työtä ministeriöistä, virastoista ja laitoksista. Tällöin tehtävien hoidon edellyttämät vaatimukset ja resurssitarpeet sekä käytettävissä olleet henkilöresurssit eivät ole aina kohdanneet. Toisaalta henkilötyövuosien vähentämistavoitteet ovat voineet vaikeuttaa toimintaa virastoissa ja laitoksissa. Tästä esimerkkinä on sisäasiainministeriön alainen Hallinnon tietotekniikkakeskus, sillä siellä toiminnan laajentaminen tavoitteiden mukaisesti on vaikeutunut henkilöstön vähentämistavoitteen takia. Palvelukeskusuudistus on ollut toistaiseksi epäedullinen myös niille virastoille, joissa palvelukeskusmaksut ylittävät merkittävästi henkilötyövuosina saavutetut kustannussäästöt.

Palvelukeskusuudistus on tuonut joissain tapauksissa selkeää parannusta talousasioiden hoitoon, mutta uudistusten seurauksena on ilmennyt myös ennalta arvaamattomia ongelmia. Aina uudistuksessa ei ole annettu siirrettävissä olevaa tehtäväprosessia kokonaisuudessaan palvelukeskukselle. Kustannushyötyjen realisointia on heikentänyt myös se, etteivät kaikki organisaatiot ole toistaiseksi käytännössä uudistuneet tavoitellulla tavalla, vaan eräille paikkakunnille on jäänyt toimipisteitä, joille on annettu mahdollisuus jatkaa toimintaansa sovitun siirtymäkauden loppuun asti.

Paitsi organisaatioiden ja prosessien uudistamiseen liittyvät ongelmat, myös käytössä olevat tietojärjestelmät sekä valtionhallinnon yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönoton ajoittuminen 2010-luvulle ovat aiheuttaneet esteitä uudistusten tehokkaalle läpiviennille. Toisaalta palvelukeskusuudistuksen alkuvaihe toteutettiin osin liian nopealla aikataululla, jolloin hallinnonalapilotointeja ja kustannus-hyöty-analyysyjä ei ehditty ajan puutteen vuoksi tehdä tarvittavassa määrin.

Uudistus on eräissä tapauksissa lisännyt tehtävämääriä asiakasvirastossa. Vaikka prosesseja on sähköistetty, tietoa siirretään edelleen palvelukeskusten ja asiakasvirastojen välillä tarpeettoman paljon manuaalisesti. Myös virastojen sisällä käyttäjille toimitetaan talous- ja henkilöstöhallinnon raportteja vielä suhteellisen paljon paperitulosteina. Tietojärjestelmien ja toimintatapojen on kerrottu lisäksi aiheuttavan eräissä tapauksissa palvelukeskuksissa ja virastoissa päällekkäisiä toimenpiteitä, esimerkiksi kaksinkertaista tallennustyötä. Järjestelmiä on jouduttu ottamaan käyttöön myös keskeneräisinä, ja se on aiheuttanut ongelmia työn tehokkuudessa, raportoinnissa, suunnittelussa, seurannassa, henkilöstösiirroissa, tehtävien vaihdossa ja työntekijöiden motivoinnissa. Vanhoihin järjestelmiin ei ole katsottu aiheelliseksi investoida, koska yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön lähivuosina.

Palvelukeskusten ja asiakasvirastojen välisessä tehtävä- ja vastuujaossa on keskinäisistä palvelusopimuksista huolimatta ilmennyt epäselvyyksiä. Ongelmat ja kehittämistarpeet eivät myöskään aina tule keskushallinnon tietoon esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa asiakasvirastot ottavat yhteyttä vain palvelukeskukseen ja toivovat siltä ohjeistuksia. Tämä on käytännössä paitsi aiheuttanut epätietoisuutta palvelukeskuksen toimivaltajoista myös vähentänyt keskushallinnon tietoisuutta alaisensa hallinnon toiminnasta. Toiminnan laillisuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi on välttämätöntä, että palvelukeskusten ja asiakasvirastojen keskinäiseen vastuuseen ja toimivaltaan liittyvät epäselvyydet selvitetään.

Suunnittelu-, seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittäminen

Talousarviosäännöksiin tehdyillä muutoksilla on painotettu aiempaa enemmän toiminnan ja talouden suunnittelun välistä yhteyttä, ministeriöiden alaiseensa hallintoon suuntautuvaa ohjausta ja valvontaa sekä tuloksellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden seurannan merkitystä.

Palvelukeskusten käyttöönoton avulla on ollut tarkoitus muun muassa vapauttaa asiakasvirastojen henkilöstöä varsinaiselle toiminnalle lisäarvoa tuottavaan toimintaan. Tässä ei ole toistaiseksi onnistuttu, koska ministeriöihin, virastoihin ja laitoksiin on palvelukeskusuudistuksen jälkeen jäänyt suunniteltua enemmän talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Myös vapautuneiden resurssien uudelleensijoitteluun on liittynyt ongelmia.

Merkittävästi ei ole pohdittu esimerkiksi sitä, missä määrin raportointia voitaisiin palvelukeskusten myötävaikutuksella kehittää siten, että se palvelisi paremmin asiakasvirastojen strategista ja operationaalista päätöksentekoa. Parhaimmissa tapauksissa tätä koskevat suunnittelu- ja kehittämishankkeet on vasta käynnistetty. Raportoinnin kehittäminen edellyttää myös toimintaa paremmin palvelevia sisäisen laskennan järjestelmiä. Pal-

velukeskuksilla nähdään olevan valmiuksia toimintansa monipuolistamiseen, mutta toistaiseksi rutiinitehtävät ovat olleet siinä määrin työllistäviä, ettei tämäntyyppisten asioiden kehittämiseksi ole jäänyt aikaa. Päätöksenteon tukevien uusien työkalujen kehittäminen ja käyttöönotto vaativat myös asiakasvirastoilta nykyistä parempaa tilaajaosaamista.

Valtion yhtenäinen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä sekä yhden yhteisen palvelukeskuksen perustaminen vievät vielä aikaa. Niitä odotettaessa tieto- ja laskentajärjestelmien sekä raportoinnin kehittäminen on ollut pitkälti pysähdyksissä ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa. Myös uuden järjestelmän hyödyntämismahdollisuudet ovat vielä osin selvittämättä. Tehokkaan toiminnan ja päätöksenteon turvaamiseksi on välttämätöntä, että siirtymäkauden aikana myös nyt käytössä olevien järjestelmien hyödyntämiseen panostetaan nykyistä enemmän.

Laskentatoimen ja taloussuunnittelun organisatorinen asema vaikuttaa siihen, miten tehokkaasti taloushallinto kykenee kokonaisuudessaan toimimaan. Esimerkiksi puolustusvoimissa toimintaan liittyvä taloussuunnittelu on upseerikoulutuksen saaneen suunnittelusektorin tehtävänä. Tällöin esimiehiltä puuttuu riittävä taloushallinnon koulutus ja kokemus. Mikään yksikkö ei ole kokonaisvaltaisesti vastuussa taloushallinnosta.

Talousarviosäännökset painottavat myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä. Hallinnossa tapahtuneet organisaatiouudistukset ja palvelukeskusten perustaminen ovat asettaneet uusia haasteita ja kehittämistarpeita sisäiselle valvonnalle. Niistä huolimatta sisäinen valvonta ei ole riittävästi uudistunut. Myös tässä suhteessa palvelukeskusten ja asiakasvirastojen väliset vastuut ovat osin epäselvät, ja tilanne on aiheuttanut muun muassa päällekkäistä tarkistustyötä. Toisaalta sopimusten epämääräisyyden vuoksi valvontaan on jäänyt katvealueita.

Riskienhallintaa sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadintaa koskevissa menettelyissä on kehittämisen varaa. Sisäisen tarkastuksen resurssit ovat tarkastelussa olleissa kohteissa niukat, eikä sisäinen tarkastus ole toistaiseksi pystynyt muuttamaan toimintatapojaan. Useimmissa tapauksissa on kuitenkin tunnustettu, että sisäisen tarkastustoimen tulisi pystyä nykyistä paremmin varmistamaan taloudellisuuden, toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä tuloksellisen johtamisen edellyttämien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sisäinen tarkastus voitaisiin koota ministeriötasolla yhteen yksikköön.

Valtiovarainministeriö toimii hallituksen asiantuntijayksikkönä hallinnon kehittämistä ja valtion IT-toiminnan ohjausta koskevissa asioissa. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat keskenään sopineet, että Valtiokonttori, joka toimii valtion konsernihallinnon palveluvirastona, tuottaa valtiovarainministeriön ohjauksessa koko valtionhallinnon yhteisesti tarvitsemat hallinnolliset tukipalvelut sekä ohjaa virastojen ja laitosten tukiprosesseja ja tukee niiden kehittymistä. Valtion konsernitason tuottavuushankkeessa Valtiokonttorin tehtävänä on ollut huolehtia siitä, että sen asettaman valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämishankkeen eli Kieku-ohjelman periaatteet toteutuvat laajalti valtionhallinnossa ja virastojen hallinnolliset (talous-, henkilöstö- ja tietohallinto) tukipalvelut tulevat organisoiduiksi uudelleen siten, että tuottavuus paranee oleellisesti valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata tuottavuusohjelman toteutumista. Sen odotettiin myös ohjaavan hallinnonaloja toteuttamaan kustannus-hyötyanalyysjä osana tuottavuuden kehittämistoimenpiteitä. Käytännössä uudistusten ohjaus annettiin Valtiokonttorin Kieku-ohjelmalle. Sen puitteissa saatua ohjausta on pidetty laadukkaana. On tärkeää, että ohjauksen riittävydestä huolehditaan myös vastaisuudessa, erityisesti sen jälkeen kun Kieku-hankkeen varsinainen työ vuoden 2008 lopussa päättyi.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen uudistaminen ei ole saanut toistaiseksi aikaan sellaisia hyötyjä kuin siltä on odotettu, ja käytännön toteutuksiin on liittynyt lukuisia ongelmia. Merkittävämpien hyötyjen odotetaan toteutuvan yhtenäisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen 2010-luvulla.

Valtioneuvoston päätösten mukaisesti palvelukeskushanke toteutettiin kaksivaiheisena perustamalla ensin useita erillisiä palvelukeskuksia. Tämä on kuitenkin sitonut hallinnon resursseja ja viivästyttänyt niiden suuntaamista muihin tärkeisiin kehittämistöimiin. Mikäli uudistuksen toteuttamismalliksi olisi valittu yhden ja yhtenäisen palvelukeskuksen perustaminen ilman välivaiheita, olisi monet tietojärjestelmien ja prosessien erilaisuudesta sekä varsinkin sisäasiainministeriön hallinnonalalla liian kireällä aikataululla toteutetusta palvelukeskushankkeen läpiviennistä aiheutuneet ongelmat voitu välttää. Näin menetellen hallinnonalojen menettelyjen yhdenmukaisuus olisi voitu paremmin varmistaa jo tietojärjestelmien varhaisessa käyttöönottovaiheessa. Täten olisi ollut mahdollisuus estää erilaisten käytäntöjen vakiintuminen palvelukeskuksissa ja todennäköisesti saavuttaa aikaisemmassa vaiheessa parempi kustannustehokkuus talous- ja henkilöstöhallinnossa.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

2. Valtioneuvoston päätökset

Valtiontalouden kehykset vuosille 2007–2011. VM 5/214/2006.

Valtiontalouden kehykset vuosille 2008–2011. VM 17/214/2007.

Valtiontalouden kehykset vuosille 2009–2012. VM 26/214/2008.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä 15.6.2006.

3. Muut kirjalliset lähteet

Hyvän johtamis- ja hallintotavan edistäminen oikeusministeriön hallinnonalalla. Sisäisen valvonnan kehittäminen. Oikeusministeriö 2006:22.

Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 15/2004.

Kieku-ohjelman tarkennettu suunnitelma 2007–2008. Kieku. Valtiokonttori 2007.

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittäminen. Oikeusministeriö 2003:17.

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittäminen. Jatkoselvitys. Oikeusministeriö 2004:12.

Oikeusministeriön päätös vankeinhoidon kehittämisohjelmasta Dnro 2/019/2007.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 14.10.2005.

PALVO: Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen suunnittelu ja toteutus. Hankesuunnitelma. Oikeusministeriö 15.3.2006.

Puolustusministeriön hallinnonalan tuottavuuden kehittäminen. Puolustusministeriö 17.10.2005 Dnro 354/2030/2004.

Rikosseuraamusalan kehittämisohjelma -hankkeen asettaminen. Rikosseuraamusviraston päätös 12.11.2007.

Riseala 2010 -hankkeen väliraportti 3.6.2008.

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishanke. Sisäasiainministeriö 18/2003.

Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon selvittämishanke. Sisäasiainministeriö 42/2004.

Sisäasiainhallinnon tilivirastorakenteen uudistamistyöryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriö 12/2006.

Sisäasiainhallinnon tilivirastorakenteen uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriö 42/2007.

Sisäasiainministeriön taloushallinnon selvitys. Kustannus-hyötyanalyysin yhteenveto. BearingPoint Finland Oy. Sisäasiainministeriö 29.4.2005.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 12.10.2005.

Sisäinen tarkastus ministeriöissä. Valtiovarainministeriö. Valtiovaraincontroller -toiminto. Muistio 29.10.2008.

Sisäisen tarkastuksen tehtävät ja niiden uudelleenjärjestelyt oikeusministeriön hallinnonalalla. Taustamuistio henkilöstösuunnitelmaan vuosille 2008 – 2011.

Tako-hanke. Taloushallinnon kehittäminen ja organisointi. Loppuraportti. Puolustusvoimat 18.3.2008.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen suunnittelu. PALVO I -projektin loppuraportti. Oikeusministeriö 2005:1.

Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2008.

Talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 252/31/08.

Taloushallintoseelvitys. BearingPoint Finland Oy:n loppuraportti. Valtiokonttori 15.4.2003.

Tase – Puolustushallinnon taloushallinnon selvitys. Loppuraportti. BearingPoint Finland Oy. Puolustusministeriö 15.12.2004.

Tase II -hanke. Taloushallinnon palvelukeskuksen suunnitteluvaihe. Loppuraportti. Puolustusministeriö 25.1.2006.

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto puolustusministeriön tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto 28.3.2008.

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto puolustusvoimien tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto 5.5.2008.

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto sisäasiainministeriön tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto 16.5.2008.

Valtiokonttorin tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007.

Valtiokonttorin tulostavoiteasiakirja vuodelle 2008.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintamallin tavoitetila v. 2009–2011. Kieku. Valtiokonttori 2007.

Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Valtiovarainministeriö. Valtiovarain controller -toiminto 2005.

Palvelusopimukset, työjärjestykset, hallinnonalojen taloussäännöt, sisäisen tarkastuksen ohjesäännöt sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat.

4. Haastattelut ja kyselyt

Kysely ministeriöille, virastoille ja laitoksille 30.1.2008.

Oikeushallinnon palvelukeskus 6.6.2008.

Oikeusministeriö 16.6.2008 ja 30.7.2008.

Puolustushallinnon Palvelukeskus 27.5.2008.

Puolustusministeriö 28.5.2008 ja 31.10.2008.

Pääesikunta 4.11.2008.

Rikosseuraamusvirasto 18.6.2008.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskus 3.9.2007 (esiselvitysvaihe).

Sisäasiainministeriö 19.10.2007, 19.8.2008 ja 4.11.2008.

Valtiokonttori 24.10.2007 ja 29.1.2008.

Valtiokonttorin palvelukeskus 10.6.2008.

Valtiovarainministeriö 11.10.2007 ja 11.11.2008.

5. Seminaarit ja koulutustilaisuudet

Tarkastustoiminnan teemapäivät. HAUS 1.–2.10.2007.

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin järjestämät taloushallinnon teemapäivät Finlandia-talolla 20.11.2007 ja 20.11.2008.

Kieku-muutosten vuositapahtuma Finlandia-talolla 28.1.2008.

Tulosprisma käytännössä. HAUS 17.–18.3.2008.

Taloushallinnon palvelukeskukset '08. IIRFinland Oy. 11.–12.6.2008

Liitteet 1 – 3

Liite 1

KYSELY MINISTERIÖILLE, VIRASTOILLE JA LAITOKSILLE 30.1.2008

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tekemässä toiminnantarkastusta aiheesta **talousjohdon rooli ja sen järjestäminen taloushallinnon muu- toksessa**. Pääkysymyksenä on selvittää, miten taloushallintoa koskevat uudistamistavoitteet ovat toteutuneet **ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa**. Tarkastuksella pyritään muun muassa vastaamaan siihen, onko talous- ja henkilöstöhallinnon uudistus jo mahdollistanut tehtävien ja vastuiden sekä erityisesti talousjohdon roolin uudelleenmäärittelyn valituissa kohteissa siten, että toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä tarpeelliset lisäarvopalvelut voidaan hoitaa uudistuksessa tavoitellulla tavalla. Mainitun tarkastuksen ohella tarkastusvirastossa on meneillään talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksia koskeva erillinen tarkastus.

Oheinen kysely kohdistetaan valituille ministeriöille, virastoille ja laitoksille siten, että pääpaino valinnassa on kohdistunut sisäasiainhallinnon alaisiin yksiköihin. Saatuja vastauksia on määrä tarvittaessa täydentää myöhemmin suoritettavin haastatteluin.

Pyydän vastauksianne seuraaviin kysymyksiin.

1. Taloushallinnon organisaatio- ja toimintamallien uudistamisen suunnittelu ja suunnitelmien toteutus

1.1. Miten prosessien, järjestelmien, tehtävien ja työnjakojen uudistamisen suunnittelu on tapahtunut? Onko olemassa olevaa/ollutta tilannetta ja tavoitetilaa tarkasteltu systemaattisesti kustannus-hyötyvertailun pohjalta? Missä vaiheissa vertailuja on tehty? Vertailut ja niiden perusteet pyydetään liittämään vastaukseen.

1.2. Ovatko suunnitelmat johtaneet käytännön toimenpiteisiin? Miten organisaatiotanne, toimintaprosessejanne ja tietojärjestelmiänne on uudistettu tehtävien muuttuessa erityisesti taloushallinnon palvelukeskuksen perustamisen ja tilivirastouudistuksen seurauksena?

1.3. Kuinka suuri osuus taloushallinnon tehtävistä hoidetaan tällä hetkellä palvelukeskuksessa ja onko tehtävien siirto palvelukeskukseen tapahtunut suunnitellussa laajuudessa? Onko selvitetty, että talousarviolain ja -asetuksen mukaan tehtävät on voitu siirtää palvelukeskukselle?

1.4. Miten yhtäältä prosessien sekä toisaalta sähköisten tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto on kyetty kytkemään toisiinsa?

1.5. Missä määrin prosessit sisältävät edelleen sellaisia manuaalisia toimintoja, jotka voitaisiin hoitaa järkevämmiin sähköisten ratkaisujen avulla? Mitkä ovat suurimmat esteet sähköistämiselle?

1.6. Mitkä ovat merkittävimmät ministeriössä/virastossa/laitoksessa jo toteutetut tai vireillä/suunnitteilla olevat taloushallinnon kehittämishankkeet? Miten eri hankkeita on pystytty sovittamaan yhteen (erityisesti valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin käynnistämät kehittämishankkeet)?

2. Uudistusten vaikutukset ja niiden seuranta

2.1. Miten järjestelmällisesti ja millä mittareilla (esim. henkilötyövuosi- ja kustannussäästöt sekä erilaiset laadulliset mittarit) uudistusten vaikutuksia on seurattu sekä mitkä ovat tähän mennessä saavutetut tulokset? Onko hyötyjä tarkasteltu ministeriön, hallinnonalan virastot ja laitokset sekä palvelukeskuksen käsittävänä kokonaisuutena ja missä määrin taloushallinnon tuottavuustavoitteet ovat toteutuneet? Laskelmat pyydetään liittämään vastaukseen.

2.2. Monenko henkilötyövuoden verran tehtäviä suunniteltiin siirrettävän palvelukeskukselle? (vastaus vuosittain) Montako henkilötyövuotta on vähentynyt siirron johdosta? (vastaus vuosittain). Mitä tehtäviä tekevät nyt ne henkilöt, joiden aiempia tehtäviä on siirretty palvelukeskukseen? Kuinka monta edellisessä kysymyksessä tarkoitettua henkilöä olisi palkattu, mikäli tehtävien siirtoa palvelukeskukseen ei olisi tapahtunut?

2.3. Miten toimintojen vähentymisen ja mahdollisen tehostumisen seurauksena taloushallinnon toimintoja on kyetty suuntaamaan aiempaa enemmän nk. lisäarvopalveluihin eli erityisesti ministeriötä/virastoa/laitosta palvelemaan toiminnan suunnitteluun (menokehysten ja talousarvioiden laadinta, toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulossuunnitelmat ja -sopimukset, mittarit jne.) sekä seurantaan ja raportointiin (esim. talousarvion toteutumisen seuranta ja tilinpäätöskertomukset).

2.4. Miten taloustiedon keruuta ja laskentajärjestelmiä on kyetty tehtävämuutosten ohella uudistamaan ja yhdenmukaistamaan siten, että muutoksista saataisiin mahdollisimman suuri hyöty?

2.5. Millaiset vaikutukset uudistuksella on ollut sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen sekä riskienhallintaan?

2.6. Liittyykö ministeriön, viraston ja palvelukeskuksen välisiin uusiin tehtävä- ja vastuujakoihin epäselvyyksiä, aukkoja, vaarallisia työyhteisöjä tai lainsäädännöllisiä ongelmia?

3. Uudistusten ohjaus ja uudistusten toteuttamiseen liittyvät esteet

3.1. Miten valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja hallinnonalan oma ministeriö ovat käytännössä ohjanneet ja edistäneet uudistusten läpivientiä? Onko uudistuksille asetettu selkeät aikataulut? Miten yhteistyö on käytännössä toteutunut hallinnonalan ministeriön, viraston ja palvelukeskuksen välillä sekä hallinnonalarajat ylittäen?

3.2. Mikä merkitys hallinnon ulkopuolisilla konsulteilla on (ollut) kehittämistyössä?

3.3. Mitkä ovat olleet uudistusten pahimmat esteet ja miten niihin voitaisiin vaikuttaa? Onko henkilöiden uudelleensijoittelussa ilmennyt ongelmia?

3.4. Missä määrin käytettävissä on ollut nk. parhaita käytänteitä sekä miten ministeriö/virasto/laitos on muutoin kyennyt hyödyntämään julkishallinnon tai yksityisen sektorin osaamista?

3.5. Liittyykö uudistusten toteuttamisen välivaiheeseen (tavoitteena valtiotietohallinnon yksi yhteinen taloushallinnon palvelukeskus) joitakin erityisiä ongelmia?

3.6. Miten valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvän ylimenokauden edellyttämät investoinnit on suunniteltu tehtäväksi ja onko tätä ohjeistettu riittävästi?

3.7. Ovatko mielestänne yhtäältä alueellistamista koskevat hallituksen strategialinjaukset sekä toisaalta tuottavuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet keskenään sopusoinnussa?

4. Muut kommentit

Vastaukset pyydetään toimittamaan **15.2.2008** mennessä sähköpostiosoitteeseen eeva.miettinen@vtv.fi.

JAKELU

Oikeusministeriö
Puolustusministeriö
Sisäasiainministeriö

Etelä-Suomen lääninhallitus
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
Hätäkeskuslaitos
Itä-Suomen lääninhallitus
Keskusrikospoliisi
Lapin lääninhallitus
Liikkuva poliisi
Länsi-Suomen lääninhallitus
Maahanmuuttovirasto
Oulun lääninhallitus
Pelastusopisto
Poliisiammattikorkeakoulu
Poliisin tekniikkakeskus
Poliisin tietohallintokeskus
Rajavartiolaitos
Suojelupoliisi
Väestörekisterikeskus

Poliisilaitoksia (Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta lukuun ottamatta) ja maistraatteja koskevat tiedot pyydetään toimittamaan läänihallitusten vastauksissa.

Helsingin käräjäoikeus
Merenkulkulaitos
Puolustusvoimat
Rautatievirasto
Rikosseuraamusvirasto
Tiehallinto
Vakuutusvalvontavirasto
Valtiokonttori

Liite 2

UUDISTUKSESSA RIKOSSEURAAMUSVIRASTON TALOUS- HALLINTOON JÄÄNEET TEHTÄVÄT

- laskujen asiatarkastus ja menon hyväksyntä
- esitiliöinnin tarkistus ja laskujen tiliöinnin täydentäminen
- taloussuunnittelu (TTS, TAE, LTAE)
- sisäisten budjettien laatiminen ja tallentaminen järjestelmään
- kustannuslaskenta
- laskutuspyynnön laatiminen
- käyttöomaisuustietojen toimittaminen
- käyttöomaisuuden ja vaihto-omaisuuden inventaari
- määrärahan seuranta
- tilinpäätöksen valmisteluun osallistuminen
- tositteiden arkistointi (osa)
- talousjärjestelmien ylläpito (osa)
- raporttien suunnittelu
- vankirahat
- selvitystyöt
- järjestelmien kehittäminen (osa)
- sisäinen valvonta
- raportointi ja analysointi
- määrärahaennusteiden laatiminen
- ohjeistuksen laatiminen (osa)
- irtaimistorekisterin ylläpito
- muistiotositteiden laatiminen
- tilinkäyttövaltuuksien laatiminen
- järjestelmäkäyttövaltuuksien laatiminen
- matkamääräysten laatiminen
- matkalaskujen laatiminen
- matkasihteerin tehtävät
- liitteiden toimittaminen palvelukeskukseen
- ulkopuolisten matkalaskujen laatiminen ja kululaskujen tekeminen
- eurocard- ja muiden maksuaikakorttien anomukset, jakelu ja käytön valvonta
- linja-autojen ja junashekkien tilaaminen ja jakaminen
- erilaisten tositteiden tulostus (esim. tulosite) (osa)
- perintä (osa)
- saatavien tileistä poistoesitysten laatiminen ja niiden hyväksyminen
- epäselvien tulotapahtumien selvittely

- kirjanpidon oikeellisuuden valvonta
- tilikarttojen ja ohjeistusten laatiminen
- määräraajakopäätösten laatiminen
- viraston vastuulla olevien tasetilien saldojen täsmäytys
- kustannusvastaavuuslaskelmien perusteiden laatiminen
- ulkopuolisille rahoittajille raportoiminen
- tietojärjestelmien käyttäjätuki
- talousasioiden neuvonta ja opastus
- virastokohtainen tietoturva
- talousvastuu
- talousohjaus
- tulosohtaus

UUDET MM. PALVO-PROJEKTIN MUKANAAN TUOMAT TEHTÄVÄT

- erilaisten lomakkeiden ja pyyntöjen laatiminen ja postitus palvelukeskukseen
- palvelupyntöjen toteutuksen seuranta, valvonta ja korjaus
- kopiointi
- skannaus
- monen talousjärjestelmän osaaminen ja hallinta (aikaisemmin erikoistuminen tiettyyn tehtävään ja järjestelmään)
- palvelukeskuksen valvonta
- selvitystyöt

Lähde: Rikosseuraamusviraston vastaus Valtiontalouden tarkastusviraston 30.1.2008 tekemään kyselyyn.

Liite 3

Talouteen liittyvien tehtävien perusvastuut talous- ja hallintoyksikön, valtiokonttorin palvelukeskuksen ja toimialojen välillä

	Talous- ja hallintoyksikkö	Toimiala	Valtiokonttorin palvelukeskus
Taloussuunnittelu	Vastaa taloussuunnittelusta, ohjeistaa sen ja kokoaa virastotason suunnitelmat, vastaa suunnittelujärjestelmästä.	Tuottaa toimialan suunnitelmat ja vastaa niiden oikeellisuudesta.	Tuottaa pohjatietoja ja vie lopulliset suunnitelmat kirjanpitoon.
Maksuliike ja kirjanpito	Vastaa tiliviraston maksuliikkeestä ja kirjanpidosta, ostaa palvelut VKPK:lta.	Vastaa omasta maksuliikenteestään ja kirjanpidostaan, toimintamenojensa sekä substanssimomenttien tiliöintien oikeellisuudesta sekä asiatarkastuksesta ja hyväksymisestä.	Tuottaa laskujen käsittelyn, maksatuksen ja juoksevan kirjanpidon.
Seuranta ja ennusteet	Vastaa Valtiokonttoritason budjettien seurannasta ja kokoaa ennusteet.	Vastaa oman taloutensa seurannasta ja ennustamisesta.	Tuottaa perustalousraportit tilauksen mukaan.
Tuloksellisuusraportointi	Vastaa tuloksetiloinnista ja ohjeistaa sen, vastaa laskentajärjestelmistä. Tekee VK-tason raportit ja kokoaa toimialojen raportit johdoryhmän käsittelyyn.	Tekee oman osansa raporteista ja analysoi omat tuloksensa.	Tuottaa päivittäin perusraportit siirrettäväksi Jotiin ja laskee käyttöomaisuuden poistot ja korot.
Työajanseuranta	Vastaa työaikaseurannan sisällöstä ja toteutustavasta.	Vastaa työaikakirjauksista.	Vastaa järjestelmäpalvelun tuottamisesta ja käyttöoikeuksista sekä erilaisista tietojen siirroista.

	Talous- ja hallinto-yksikkö	Toimiala	Valtiokonttorin palvelukeskus
Matkustusasiat	Vastaa matkustukseen liittyvästä ohjeistuksesta ja sopimuksista. Asiatarkastaa ulkomaan matkalaskut.	Vastaa siitä, että henkilöstö tuntee matkustusohjeiston ja järjestelmän käytön, asiatarkastaa ja hyväksyy matkalaskut.	Vastaa järjestelmäpalvelun tuottamisesta ja käyttöoikeuksista. Asiatarkastaa kotimaan matkalaskut ja muut matkustusmenot.

Lähde: Valtiokonttorin vastaus Valtiontalouden tarkastusviraston 30.1.2008 tekemään kyselyyn.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset

- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä

- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa

- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-088-2 (nid.)