

LIITE 2

TILIVIRASTOVAIHTOEHTOJEN TARKASTELU

VAIHTOEHTO 1. Usean tiliviraston mallissa nykyiset tilivirastot jatkavat tilivirastoina. Maaseutuvirasto voidaan perustaa myös erilliseksi tilivirastoksi tai osaksi ministeriötä. Arvioitaessa usean tiliviraston mallia tarkastelun lähtökohtien näkökulmista voidaan todeta, että

- usean tiliviraston mallissa vastuut ovat selkeät: virasto ja tilivirasto on sama kokonaisuus (vaihtoehto 1a). Virasto vastaa itse kokonaan toiminnan- ja talouden suunnittelu- ja seurantatehtävästään ml. omasta kirjanpidostaan ja maksuliikkeestään ja niiden organisoinnista sekä palvelujen ostamisesta.
- prosessit ja tehtävät eivät ole kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tehokkaasti järjestetyt: Tilivirastoina myös pienten yksiköiden on huolehdittava osaamista vaativista tehtävistä, jotka eivät ole viraston toiminnan kannalta ydintehtäviä ja jotka olisivat hoidettavissa keskitetyksi muulla tavoin viraston toiminnan vaarantumatta.
- tietojärjestelmien hyväksikäyttö voidaan hoitaa suhteellisen tehokkaasti myös usean tiliviraston ympäristössä: prosesseja voidaan sähköistää, kirjanpitoa voidaan automatisoida ja muitakin tietoteknisiä ratkaisuja voidaan ottaa käyttöön tilivirastoratkaisusta riippumatta. Usean tiliviraston malli edellyttää kuitenkin useiden laskentaympäristöjen luomista tietojärjestelmiin, mikä aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.
- palvelukeskuksen palvelujen käyttö on mahdollista usean tiliviraston mallissa: palvelukeskus voi yhtä hyvin ottaa asiakkaakseen usean pienen kuin yhden suuren tiliviraston. Erilliset tilivirastoympäristöt teettävät kuitenkin enemmän työtä palvelukeskuksen päässä, mikä kasvattaa kustannuksia ja siten palveluista perittäviä maksuja.

VAIHTOEHTO 2. Yhden tiliviraston vaihtoehtoon sisältyy kaksi erilaista ratkaisumallia tilivirastoon kuuluvien virastojen ja laitosten taloushallinnon organisoimiseksi. Tilivirastoon kuuluvat virastot ja laitokset voivat toimia omissa kirjanpitoympäristöissään (vaihtoehto 2a) tai tiliviraston yhteisessä kirjanpitoympäristössä (vaihtoehto 2b). Vaihtoehtojen 2a ja 2b välinen olennainen ero on siinä, että erillisissä kirjanpitoympäristöissä virastojen kirjanpitoa ja maksuliikettä voidaan hoitaa melko itsenäisesti ja useassa pisteessä samanaikaisesti. Yhteinen järjestelmäympäristö sen sijaan merkitsee sitä, että tiliviraston kirjanpitoa hoidetaan yhtenä kokonaisuutena ja käytännössä aina yhdessä paikassa kokonaisuuden hallittavuuden varmistamiseksi. Toisaalta silloin, kun tiliviraston taloushallinnon tehtävät keskitetään yhdelle palveluntuottajalle, ei usean kirjanpitoympäristön ylläpitämiselle ole perusteita.

Ratkaisu yhteiseen järjestelmäympäristöön siirtymisestä tulee ajankohtaiseksi viimeistään uuden taloushallinnon tietojärjestelmän hankinnan yhteydessä.

Talousarvioasetuksen mukaan tilivirasto voi hajauttaa maksuliikkeensä ja kirjanpitonsa hoidon maksupisteisiin, joiden perustamisesta se itse päättää. Maksupisteet hoitavat yleensä oman kirjanpito- ja maksatusympäristönsä itsenäisesti omissa järjestelmäympäristöissään. Usean maksupisteen mallissa tiliviraston vastuulla on koota maksupisteiden kirjanpitotiedot tilivirastotasolle keskuskirjanpitosiirtoa ja muuta tilivirastotasoista raportointia varten. Tilivirastovaihtoehto 2a on monelta osin monimaksupistemallin kaltainen.

Sisäasiainministeriö päätyi omassa tiliorganisaatiossaan vaihtoehtoon 2a mukaiseen ratkaisuun ottaessaan palvelukeskusmallia käyttöön vuoden 2006 alusta lähtien.

Virastokohtaiset kirjanpitoympäristöt oli ainoa sellaiseen tilanteeseen soveltuva vaihtoehto, jossa tilivirastojen yhdistäminen tapahtui heti, mutta kaikki uuden tiliviraston virastot ja laitokset eivät siirtyneet palvelukeskuksen asiakkaiksi samalla kertaa vaan useamman vuoden aikana.

Yhden tiliviraston mallissa laskujen ja muiden tapahtumien määrät eivät sinänsä vähene, mutta mm. järjestelmähallinnassa, maksatuksessa ja kirjanpidossa työmäärä vähenee. Kokonaistyömäärä yhden tiliviraston ympäristössä vähenee arviolta 5 - 10 prosenttia sen jälkeen kun tarvittavat muutostoimenpiteet on tehty.

Yhteen tilivirastoympäristöön siirryttäessä lisätyötä aiheuttavat mm. yhteisen tilipuitteiston ja yhteisten/virastokohtaisten tilikarttojen laatiminen, kirjanpitojärjestelmän liittymien siirtäminen tai uudelleen rakentaminen sekä prosessien ja vastuiden määrittely. Osa tilivirastolle kuuluvista tehtävistä tuotetaan jatkossa Valtiokonttorin palvelukeskuksessa. Tilivirastoratkaisu vaikuttaa näiden tehtävien määrään ja kustannuksiin.

Tilivirastopäätökset tulisi tehdä vuoden 2006 alkupuoliskon aikana, minkä jälkeen voidaan jatkaa tarvittavia valmisteluja. Tilivirastorakenne tulisi voimaan 1.5.2007, jolloin organisaatiouudistus toteutetaan. Valtiokonttorin palvelukeskuksen palveluja voidaan kuitenkin käyttää 1.5.2007 lukien tilivirastoratkaisuista riippumatta.

Valtiokonttorin palvelukeskuksen palvelujen käyttäminen edellyttää kaikilta virastoilta riittävän yhtenäisten prosessien käyttöönottamista, jotka virastojen tulee määrittellä yhdessä palvelukeskuksen kanssa.

Seuraavassa on yksityiskohtaisemmat kuvaukset eri vaihtoehtoista

1. Kolme/neljä tilivirastoa

Tilivirastoina organisaatiot vastaavat itse omasta taloussäännöstä ym. ohjauksesta, kirjanpidostaan, tilinpäätöksestään ja maksuliikkeestään. Tämä usean tiliviraston vaihtoehto tarkoittaa mm. kolmea tai neljää tiliviraston tilinpäätöstä laskelmiseen ja liitetietoineen, kolmea tai neljää keskuskirjanpitoaineiston toimittamista kuukausittain ja kolmea tai neljää erillistä kirjanpito- ja laskentaympäristöä riippuen siitä perustetaanko myös Maaseutuvirasto tilivirastoksi.

Tilivirastot toimivat palvelukeskusmallissa itsenäisinä asiakkaina, jotka neuvottelevat omat palvelusopimuksensa, ylläpitävät niitä ja valvovat niiden noudattamista. Ministeriö voi kuitenkin tarvittaessa sopia Valtiokonttorin palvelukeskuksen kanssa yhteisistä sopimusehdoista.

Tietojärjestelmien kannalta tämä usean tiliviraston malli tarkoittaisi kolmea tai neljää erillistä kirjanpito- ja laskentaympäristöä erillisine tilipuitteineen ja ohjaustietoineen.

Valtiokonttorin palvelukeskuksen palvelumaksut ovat pienemmät kuin alussa kuvatut virastokohtaiset kustannukset.

2. Yksi tilivirasto, johon kuuluu neljä virastoa tai laitosta

Vaihtoehto 2a Virastoilla on yhteisessä kirjanpitojärjestelmässä omat kirjanpitoympäristönsä

Vaihtoehdossa tulee varmistaa kaikkien virastojen/laitosten toiminnan suunnittelun, seurannan ja sisäisen valvonnan edellytykset, ja yhdessä sopia menettelyistä, joita tilivirastona toimivalta virastolta edellytetään. Myös tilivirastona toimivan viraston tulee suunnitella mm. tilinpäätöksensä (toimintakertomuksensa) siten, että siinä otetaan huomioon tilivirastoon

kuuluvat kaikki virastot mutta oman viraston toiminnallisen tuloksellisuuden seuranta säilyy selkeänä.

Neljä erillistä virasto- tai laitospohtaista kirjanpitoympäristöä yhden tilivirastojärjestelmän alla tarkoittaa sitä, että eri ympäristöillä on yhteinen ns. konsernitaso, jolle yksittäisten virastojen kirjanpidot kootaan keskuskirjanpitosiirtoa ja muuta tilivirastokohtaista raportointia varten.

Virastoympäristöjen tulee käyttää yhteisiä tilikarttoja ainakin ulkoisten tililuokkien osalta (liikekirjanpito ja talousarviokirjanpito). Yhteisten tililuokkien lisäksi virastoilla voi olla myös virastokohtaisia sisäisen laskennan tililuokkia, mutta tunnisterakenteen on syytä olla yhtenäinen siten, että tietomallissa myös sisäisen laskennan tililuokat ovat samoissa kohdissa.

Tässä vaihtoehdossa virastojen väliset tapahtumat kirjataan erikseen kuhunkin kirjanpitoympäristöön. Velka- ja saatavatilien sijasta käytetään tiliviraston sisäisiä suorituksia varten perustettua tiliä 1995. Vaihtoehto mahdollistaa sen, että virastojen kirjanpidot pysyvät toisistaan täysin erillään ja niiden tuotto- ja kululaskelmat sekä taseet saadaan tarvittaessa, jos ei ihan täydellisinä, niin ainakin osittain laadittua virastokohtaisina.

Järjestelmäteknisesti vaihtoehto 2a tarkoittaa neljän kirjanpitoympäristön ylläpitämistä mm. omine tosiesarjoineen ja -numeroineen. Eri ympäristöjen maksatukset järjestetään kullekin erikseen. Kutakin kirjanpitoympäristöä ylläpidetään ja täsmäytetään kuten erillisiä järjestelmiä. Virastoympäristöjen lisäksi tarvitaan myös konsernitaso tilivirastoympäristöksi.

Vaihtoehto 2a:ssa Valtiokonttorin palvelukeskuksen palvelumaksut ovat suuruusluokaltaan kuten vaihtoehdossa 1.

Vaihtoehto 2b. Virastot toimivat samassa ympäristössä yhteisessä kirjanpitojärjestelmässä

Neljä virastoa tai laitosta yhdessä järjestelmäympäristössä tarkoittaa sitä, että ministeriötilivirastoon yhdistettäviä virastoja ja laitoksia käsitellään omina kustannuspaikkoinaan tai vastualueinaan. Koko tilivirasto toimii yhtenä kokonaisuutena.

Tilivirastoon kuuluvien virastojen ja laitosten kirjanpito tiedot on mahdollista pitää erillään toisistaan yhteisessä ympäristössä tulosvastuulliselle virastolle riittävällä tasolla. Virastojen ja laitosten kustannuslaskennassa tarvittavat tiedot ovat poimittavissa tiliviraston kirjanpidosta myös yhden ympäristön mallissa. Vastuualueittaisia tietoja saadaan myös tiliviraston yhteisistä osakirjanpidoista kuten käyttöomaisuusjärjestelmistä, varastokirjanpidosta, palkanlaskennasta, työaikakirjanpidosta jne. Tiliviraston sisäiset tapahtumat voidaan kirjata yhdellä muistiotositteella kustannuspaikkojen välillä.

Vaihtoehto 2b edellyttää, että tiliviraston kaikkien yksiköiden kirjanpito hoidetaan keskitetysti samassa paikassa. Menojen maksatustoimintoja voidaan tarvittaessa hoitaa fyysisesti useammassa paikassa. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että tiliviraston maksuliikekirjanpito pysyy ajantasaisena.

Yhden tiliviraston mallia noudattavat vaihtoehdot 2a ja 2b eroavat toisistaan lähinnä tekniseltä toteutukseltaan. Järjestelmän hallittavuuden ja prosessien yksinkertaistamisen kannalta voidaan todeta, että yhden tiliviraston malli on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa ja hallita yhdessä kirjanpitoympäristössä vaihtoehdon 2b mukaisesti.

Vaihtoehdossa 2b Valtiokonttorin palvelukeskuksen palvelumaksut ovat pienemmät kuin vaihtoehdoissa 1 ja 2a.