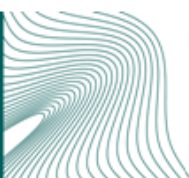


21.8.2013

Matkustusstrategian seurantaselvitys



Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Matkustusstrategian tavoitteet ja ehdotetut toimenpiteet	4
3	Strategian toimeenpano	6
4	Tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen	7
4.1	Matkahallinnon tuottavuus	7
4.1.1	Tuottavuuden kehitys	7
4.1.2	Palvelu- ja toimintamalli tuottavuuden mahdollistajana	8
4.2	Matkahallinnon organisointi, ohjaus ja johdon rooli	9
4.2.1	Nykytila	9
4.2.2	Kehittämiskohteet	10
4.3	Matkustuspalveluiden hankinta	11
4.4	Matkustusmäärien ja matkakustannusten alentuminen	12
4.4.1	Matkustusstrategian tavoitteen toteutuminen	12
4.4.2	Päivärahat	15
4.4.3	Kilometrikorvaukset	15
4.4.4	Matkustuspalvelut	15
4.4.5	Matkustusmäärät	15
5	Johtopäätökset	17
	Liitteet	17



1

Johdanto

Valtiovarainministeriön asettama valtion virkamatkustuksen ohjauksen kehittämistyöryhmä antoi 24.9.2008 ehdotuksen valtion matkustusstrategiaksi. Valtiovarainministeriö hyväksyi ehdotuksen ja päätti sen täytäntöönpanosta 29.10.2008.

Matkustusstrategiassa on määritelty valtionhallinnon virkamatkustuksen ja matkahallinnon tavoitetila sekä toimenpiteet siihen pääsemiseksi. Tavoitetilassa on kuvattu virkamatkustuksen ja matkahallinnon ohjauksen vastuutahot ja roolit. Strategiassa on linjauksia taloudelliselle ja tarkoituksenmukaiselle virkamatkustamiselle sekä malleja hyviksi käytännöiksi, joita voidaan hyödyntää virkamatkustuksen ohjauksessa ja matkahallinnossa. Strategiassa on linjattu myös virkamatkustamista ja siihen liittyvää matkahallintoa tukevien konsernipalvelujen ja yhteisten työkalujen käyttöä, sisältöä ja prosessien hallintaa. Strategiassa on kuvattu lisäksi valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n vastuualueet.

Strategian toimenpiteiden toteuttamisesta on päätetty tehtäväksi seurantaselvitys vuonna 2012.

Selvitys toimenpiteiden toteutumisesta on tehty virkamiestyönä syksyllä 2012 ja alkuvuodesta 2013. Siinä on hyödynnetty mm. htv- ja tuottavuuskyselyn sekä matkahallinnan esiselvityksen tuloksia sekä Hansel Oy:ltä saatuja tilastoja. Selvityksen ovat laatineet neuvotteleva virkamies Joanna Autiovuori valtiovarainministeriöstä ja projektipäällikkö Helena Kanneruo Valtiokonttorista.



2 Matkustusstrategian tavoitteet ja ehdotetut toimenpiteet

Strategiassa on kuvattu matkahallinnon tavoitetila:

- Valtionhallinnossa on tehokas matkahallinto.
- Matkahallinnon tehtävänä on tukea ydintoimintaa ja mahdollistaa kokonaistaloudellinen, turvallinen ja ympäristövastuullinen matkustaminen.
- Matkahallinto on virastojohdon vastuulla oleva tuottavasti organisoitu palvelutoiminto. Virastojohdon vastuulla on huolehtia tuottavan ja tehokkaan matkahallinnon organisoinnista ja matkustamisen ohjauksesta virastossa.
- Valtionhallinnossa on käytössä ajanmukaiset ja yhtenäiset, keskitetysti kilpailutetut matkustus- ja tietojärjestelmäpalvelut. Matkustuspalveluiden ja muiden matkahallinnon ratkaisujen hankinnassa käytetään mahdollisimman laajasti valtiolle keskitetysti kilpailutettuja sopimuksia.
- Matkahallinto tarjoaa sujuvia ja läpinäkyviä palveluja käyttäjille. Lisäarvo perustuu kustannustehokkuuteen prosesseissa ja palvelujen hankinnassa, palvelun asiantuntemukseen sekä informaation tuottamiseen ja analysointiin päätöksentekoa varten.
- Valtiovarainministeriö vastaa valtion matkahallinnon yleisestä ohjauksesta, sääntelystä sekä konsernipalveluita tuottavien toimijoiden ohjauksesta
- Matkahallinnon roolia ja tehtävää täsmennetään ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa niin, että toiminnolle nimetään operatiivinen vastuuhenkilö ja matkustuksen ohjauksen tueksi laaditaan matkustusohje. Toiminto huolehtii käytännön ohjauksesta ja järjestää viraston tarvitsemat matkustuspalvelut konsernipalveluita käyttäen.

Valtion matkahallinnon järjestämiselle ja kehittämistoimenpiteiden sisällölle asettuja tavoitteita olivat:

- Lisätä valtion matkahallinnon tuottavuutta ja tukea virastojen ja laitosten käynnistämiä matkahallinnon tuottavuuden kehittämiseen tähtääviä hankkeita.
- Kiinnittää virastojen ja laitosten johdon huomiota matkahallinnon organisoinnin tilaan sekä organisaation matkustamisen ohjauksen ja toimintaprosessien kehittämistarpeisiin.
- Selkeyttää valtion matkustuspalveluiden hankinnan ohjaus- ja kilpailuttamisen toteutusperiaatteita.
- Alentaa valtion matkustusmääriä ja sen myötä matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia 4 %:lla vuoden 2007 tasosta vuoden 2005 tasolle vuoteen 2011 mennessä¹.

¹ Valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamisesta tehdyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä 4.2.2010 tavoite päivitettiin 8 %:n alentamiseksi vuoden 2008 tasosta. Selvityksen toteumatiedoissa käytetään periaatepäätöksen mukaista vertailuvuotta.

Työryhmä esitti tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavia toimenpiteitä:

Ehdotus 1: Matkahallinnon ohjaus ja strategian käyttöönotto

Valtion matkahallinnon strategisesta ohjauksesta sekä säädöksiin ja muiden keskeisten ohjausvälineiden kehittämisestä ja ajanmukaisuudesta vastaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö myös vastaa hallinnonalansa konsernipalveluiden tuottajien ohjauksesta.

Matkahallinnon työvälineiden ja palveluiden keskitetystä kilpailuttamisesta ja sopimushallinnasta sekä niiden kehittämisestä vastaa valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy. Valtiokonttori vastaa toimintaprosessien yhtenäistämisestä ja kehittämisestä sekä prosessien, toimintatapojen ja yhteisen tietojärjestelmäpalvelun levittämisestä. Matkahallinnon tietojärjestelmäpalvelun käyttäjä- ja ylläpitopalvelut sekä järjestelmäpalvelun vaatima kehittämien hoidetaan valtionhallinnossa keskitetysti.

Virastot vastaavat tehokkaan matkahallinnon järjestämisestä. Virastojen tehokas matkahallinto edellyttää matkahallinnosta vastaavan henkilön nimeämistä sekä keskitettyä ohjausta, organisointia ja valvontaa. Toiminnolle osoitetaan virastossa paikka hallintopalvelujen tai toimintojen yhteydestä ja vastuuhenkilön tehtävät ja rooli määritellään työjärjestyksessä tai muussa vastaavassa säännöstössä. Keskeinen ohjausinstrumentti on viraston matkustusohje, jolla ohjeistetaan mm. viraston matkustuskäytännöt. Virastojen tulee asettaa omat tavoitteensa mm. matkustusta korvaavien vaihtoehtojen hyödyntämiseksi, matkustusmäärien vähentämiseksi ja matkustuksen kokonaiskustannusten alentamiseksi.

Ehdotus 2: Matkustuspalvelujen hankinta ja yhteiset työvälineet

Virastot käyttävät keskitetysti kilpailutettuja yhteisiä ratkaisuja ja matkustuspalveluja. Työvälineet ja tietotekniset ratkaisut ovat yhtenäiset. Matkustuspalvelujen kilpailutuksessa asetetaan kriteerit turvallisuudelle ja ympäristövastuullisuudelle.

Ehdotus 3: Turvallisuus

Matkustusturvallisuus on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota henkilö- ja tietoturvaan sekä matkustuskohteen turvallisuuteen.

Ehdotus 4: Ympäristönäkökohdat

Ympäristökuormitusta vähennetään matkustusmäärää vähentämällä (mm. matkalle lähtijöiden määrän kriittinen tarkastelu) sekä matkustustarvetta vähentävien ja poistavien teknisten ratkaisujen käyttöä lisäämällä. Ympäristökuormitukseen voidaan vaikuttaa myös matkustustavan valinnalla (lentomatustamisen vähentäminen, julkiset kulkuneuvot).

Ehdotus 5: Toimeenpano ja seuranta

Valtiovarainministeriö vahvistaa valtionhallinnolle matkustusstrategian. Matkustusstrategian toimeenpano aloitetaan valtionhallinnossa siten, että sitä noudatetaan viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä. Ministeriöt huolehtivat hallinnonalallaan, että matkahallinnon kehittäminen kytketään osaksi hallinnonalan virastojen ja laitosten tukitoimintojen kehittämistä. Tuottavuusohjelman toisen vaiheen alkaessa (2012) tehdään seurantatutkimus strategian toimenpiteiden toteuttamisesta.



Strategian toimeenpano

Valtiovarainministeriö päätti strategian toimeenpanosta 29.10.2008 ja antoi ministeriöille ja virastoille toimeenpanoa koskevan ohjeen 19.12.2008 (VM 60/01/2008). Ohjeen mukaan matkustusstrategian keskeisenä tavoitteena on lisätä valtion matkahallinnon tuottavuutta ja tukea jo käynnistettyjä matkahallinnon tuottavuuden kehittämiseen tähtääviä hankkeita. Käytännön toimenpiteinä virastoilta edellytettiin matkahallinnon vastuuhenkilöiden nimeämistä, tilannekartoituksen laatimista, tavoitteiden ja kehittämiskohteiden asettamista sekä matkustusohjeen laatimista.

Strategiaa ja sen tavoitteita on tehty toimeenpanon kuluessa tunnetuksi eri foorumeilla, mm. valtion taloushallinnon teemapäivillä, talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisille suunnatuilla Valtio Expo –messuilla, valtion työnantajaryhmissä ja Valtiotyönantaja-lehdessä. Strategia on otettu huomioon kilpailutettaessa ja hankittaessa valtiolle matkahallinnon palveluita ja työvälineitä. Valtiokonttorin ylläpitämälle, kirjanpitoyksiköiden matkahallinnon asiantuntijoille suunnatuille eMatka-ekstranet -palvelusivuille on kerätty matkahallinnon yhteyshenkilöverkosto ja sivuille on viety hallinnossa tunnistettuja hyviä käytäntöjä. Virastoille on järjestetty matkahallinnon teemapäiviä ja HAUS-kehittämiskeskuksen kanssa on suunniteltu ja toteutettu uusi matkahallinnon asiantuntijoiden koulutuskokonaisuus. Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy on ylläpitänyt verkostoa matkahallinnon palveluiden kilpailutusta varten. Valtion virastojen matkahallinnon asiantuntijat ovat myös omaaloitteisesti verkostoituneet paitsi hallinnonalojen sisällä, myös hallinnonalarajat ylittäen sekä kehittäneet ja laajentaneet omaa asiantuntemustaan. Valtiokonttori on kehittänyt strategian toimeenpanon tueksi Netran raportointijärjestelmään oman matkakustannusten kehitystä kuvaavan kuukausi- ja vuosiraportin.

Matkustusstrategian toimeenpanon aikana valtiolla on toimeenpantu monia organisaatio-uudistuksia ja toimintojen alueellistamisia, jotka ovat omalta osaltaan luoneet painetta erityisesti kotimaan matkustuksen lisäämiseen. Virastot ovat myös kertoneet lisääntyneen kansainvälistymisen osittain kasvattaneen tarvetta ulkomaan matkustukseen. Valtiolla on kuitenkin samaan aikaan tehty useita strategian tavoitteiden kanssa yhdenmukaisia linjauksia. Toimeenpanoa ovat tukeneet omalta osaltaan ainakin hallituksen kannanotto sähköisen asioinnin vauhdittamiseksi (6.3.2009) ja hallituksen periaatepäättös kestävien hankintojen edistämisestä (8.4.2009). Valtioneuvosto on myös tehnyt vuonna 2010 periaatepäättökseen valtion pysyvien toimintamenosäästöjen aikaansaamisesta, jossa on linjattu matkakustannusten säästötavoitteet yhdenmukaisesti strategian linjausten kanssa. Vertailuvuodeksi on tuolloin päivitetty vuosi 2008 ja menojen kasvusta johtuen tavoitteeksi asetettiin 8 % kustannusten vähentyminen vuoteen 2011 mennessä. Talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien ja järjestelmien kehittämistä koskeva Kieku-hanke tavoittelee samankaltaisia tuottavuus- ja tehokkuushyötyjä kuin matkustusstrategia matkahallinnon osalta. Kuluvalle hallituskaudella keskushallinnon uudistamishankkeessa pohditaan muun ohessa valtioneuvoston matkahallinnon järjestämistä. Matkahallinnolla on liittymäpinnat myös ICT-strategian tavoitteisiin. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa peräänkuulutetaan uusia innovaatioita ja työn tekemisen tapoja. Ympäristö- ja ilmastopolitiikka on hallitukselle entistäkin tärkeämpi osa-alue ja työhyvinvoinnin merkitystä korostetaan samalla kun työuria pyritään pidentämään.



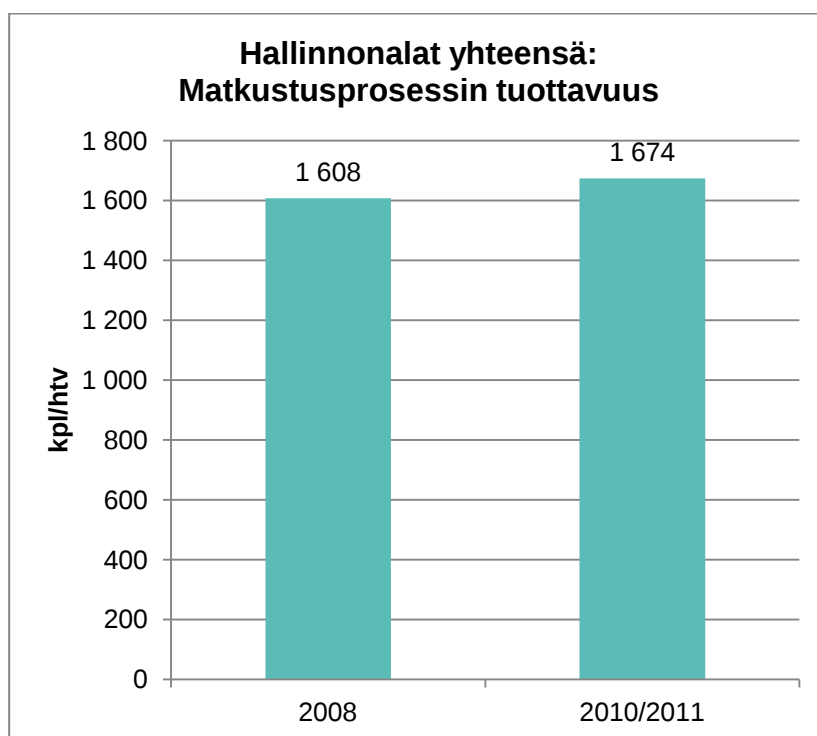
4 Tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen

4.1 Matkahallinnon tuottavuus

4.1.1 Tuottavuuden kehitys

Matkustusstrategian keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä valtion matkahallinnon tuottavuutta ja tukea virastojen ja laitosten käynnistämiä matkahallinnon tuottavuuden kehittämiseen tähtääviä hankkeita.

Matkustusprosessiin käytettyä henkilötyömäärää ja prosessin tuottavuutta on selvitetty osana htv- ja tuottavuuskyselyä, jonka Valtiokonttori on toteuttanut valtiovarainministeriön toimeksiannosta vuosina 2011 ja 2012. Tuloksissa vertaillaan kyselyn tietoja Kieku-ohjelmassa vuonna 2008 tehtyyn edelliseen selvitykseen talous- ja henkilöstöhallinnon htv-määrien kehityksestä. Tulosten mukaan prosessin tuottavuus on parantunut 4 %, mutta tuottavuudessa on suuria eroja hallinnonalojen välillä (571-2350 kpl/htv). Prosessiin käytetty htv-määrä, 351 htv, on säilynyt jokseenkin samana vertailuvuosien 2008 ja 2011 välillä (vähennystä 3 %). Matka- ja kululaskujen määrä on kasvanut, johtuen mm. siitä, että maksuaikakorttien määrä on noussut ja niiden ostotapahtumat käsitellään matka- ja kuluhallintajärjestelmässä.



Suurin osa matkustusprosessista (97 %) tapahtuu virastoissa. Palvelukeskuksessa prosessista hoidetaan lähinnä maksatus- ja kirjanpito tehtävät sekä matkahallintajärjestelmään liittyvät pääkäyttäjätehtävät. Prosessin luonteen sekä talousarviolainsäädösten vuoksi suuremman tehtäväosuuden siirtäminen sellaisenaan palvelukeskuksen hoidettavaksi ei ole ensisijainen toimenpide tuottavuuden lisäämiseksi. Tuottavuuspotentiaali keskittyy virastoissa ja laitoksissa hoidettaviin osuuksiin. Niissä tuottavuutta voidaan kasvattaa matkahallinnon tehokkaalla organisoinnilla esimerkiksi siten, että toimintoa keskitetään.



4.1.2 Palvelu- ja toimintamalli tuottavuuden mahdollistajana

Matka- ja kuluhallintajärjestelmä on prosessin kannalta merkittävässä roolissa. Käytössä oleva järjestelmä on M2-matkahallintapalvelu, joka loppukäyttäjälle näkyy M2 matka- ja kuluhallinnan järjestelmänä. Järjestelmä tuotetaan ns. SaaS-palveluna, joka on käytettävissä 24/7 periaatteella. Järjestelmä on integroitu talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiin ja muihin matkustukseen liittyviin järjestelmiin ja palveluihin (kuten esimerkiksi maksuaikakorttiyhtiön matkatilipalvelu).

Matkahallintapalvelu on tuotteistettu eli yhteisen järjestelmän lisäksi myös käyttöönotto ja tietyt käsitteet, sisällöt ja toimintatavat järjestelmän sisällä ovat kaikille yhteisiä.

Asiakaspalautteen sekä käyttöönotoista ja tuotantovaiheesta saadun kokemuksen perusteella nykyisen palvelun tuotteistuksen onnistumisia ovat:

- Monet järjestelmään vaadittavat muutokset voidaan tilata keskitetysti järjestelmätoimittajalta. Tämä tehostaa toimintaa ja alentaa kustannuksia. Toimittaja tekee muutokset kaikkiin kantoihin skriptin avulla sen sijaan, että pääkäyttäjät tekisivät tarvittavan muutoksen jokaiseen kantaan manuaalisesti.
- Tuotteistetut liittymät helpottavat liittymien käyttöönottoa ja alentavat kustannuksia.
- Virastojen yhteyshenkilöt voivat jakaa kokemuksiaan, koska kaikki tietävät, mistä puhutaan.
- Palkeiden pääkäyttäjät oppivat järjestelmän asetukset ja ominaisuudet, eikä jokaisen viraston kannan asetuksia tarvitse tutkia erikseen.
- Jollekin virastolle kehitetty ratkaisu ongelmaan on helposti monistettavissa muille virastoille.

Nykyisen palvelun käyttöönoton onnistumisia puolestaan olivat:

- Käyttöönotto oli selkeästi mallinnettu ja mallia noudatettiin. Tämä mahdollisti käyttöönottojen etenemisen tiukassa aikataulussa.
- Projektipäällikkönä toimi järjestelmätoimittajan konsultti. Käyttöönottavassa virastossa ei siten tarvinnut käyttää resursseja projektihallinnointiin. Käyttöönotolle ei myöskään muodostunut riskiä siitä, ettei projektointi olisi jostain syystä onnistunut virastossa.
- Vaihto Travel-järjestelmästä M2-järjestelmään pystyttiin tekemään lähes vakio-kaavalla.
- Useampia käyttöönottoja tehneet toimittajan konsultit oppivat, mitä valtion tuotteistuksessa pitää ottaa huomioon.
- Luottokunta pystyi ohjeistamaan asiakkaita, joilla ei ollut aiemmin Eurocardin liittymiä käytössä, koska he tiesivät, mihin pyritään.

M2-järjestelmä on määritelty tukemaan valtion matkustusprosessia. Prosessin ja järjestelmän yhtenäisyyden säilyminen edellyttää myös tuotantovaiheessa jatkuvaa työtä ja päävastuu siitä on konsernitoimijoilla eli Valtiokonttorilla ja Palkeilla. Kun prosessi on toteutettu järjestelmässä yhtenäisellä tavalla, se luo mahdollisuudet ylläpitää ja kehittää kustannustehokkaasti sekä järjestelmää että prosessia.

Järjestelmän laaja kattavuus sekä käsitteiden ja tietosisältöjen yhtenäisyys on mahdollistanut matkustuksen konserniraportointikannan rakentamisen. Raportointikannasta on mahdollista saada summataason yhteenvetotietoa kirjanpitoyksikköjen matkustuksesta, yksittäisiä matkoja tai tapahtumia sieltä ei voi raportoida. Matkustuskulujen lisäksi raportointikan-



nasta saa tietoa matkustusmääristä ja matkustuksen rakenteesta, maksettujen kilometri-korvausten määristä sekä käsittelyprosessin kestosta matkasuunnitelman laatimisesta aina matkalaskun hyväksymiseen asti. Tietoja voidaan hyödyntää matkustusstrategian toteutumisen seurannassa, valtion matkustuksen ohjauksessa, prosessin kehittämisessä sekä benchmark-aineistona.

4.2 Matkahallinnon organisointi, ohjaus ja johdon rooli

4.2.1 Nykytila

Matkustusstrategian tavoitteena on ollut kiinnittää virastojen ja laitosten johdon huomiota matkahallinnon organisoinnin tilaan sekä organisaation matkustamisen ohjauksen ja toimintaprosessien kehittämistarpeisiin.

Matkahallinnon virastokohtainen ohjaus ja organisointi samoin kuin varsinaisen virkamatkustamisen ohjaus ja toimintaprosessien kehittämistarpeiden tunnistaminen on virastojohdon vastuulla oleva tehtävä. Valtiontalouden tarkastusvirasto piti vuonna 2007 tekemässään virkamatkustamisen tarkastuksessa keskeisimpänä havaintonaan virkamatkustamisen ohjauksen puutteita niin tilivirasto- kuin konsernitasolla.

Strategian toimeenpanossa virastojohtoa on ohjeistettu nimeämään matkahallinnolle vastuutaho, tekemään selvitys virkamatkustamisen, sen ohjauksen ja matkahallinnon tilasta, asettamaan tavoitteet ja ryhtymään tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin. Virastoja on pyydetty nimeämään vastuutahot Valtiokonttorille, joka on kerännyt yhteystiedot sen ylläpitämään eMatka –ekstranet-palveluun.

Tilivirastot ovat laajalti nimenneet pyydetty vastuuhenkilöt ja ilmoittaneet yhteystiedot Valtiokonttorille. Vastuuhenkilöille on tehty ensimmäinen laajempi kysely strategian toimeenpanon tilasta vuonna 2010 ja toinen matkahallinnon järjestelmäpalvelun esiselvityksen yhteydessä vuonna 2012. Ministeriöiden matkahallinnon vastuuhenkilöiden yhteistyöryhmä on puolestaan antanut vuonna 2012 selvityksen valtioneuvoston matkahallinnon nykytilasta osana keskushallintohankkeen valmistelutyötä.

Matkahallinnon tehtävät on yleensä määriteltä jossakin viraston sisäisessä säännöstössä (68 % vastaajista), mutta vastuuhenkilöiden tarkemmat tehtäviä ei yleensä ole määriteltä yhtä systemaattisesti (38 %). Vastanneista matkahallinnon asiantuntijoista vain puolella on ollut kokemus siitä, että aikaa on riittävästi tehtävien hoitamiseen. Hallinnonalan ministeriön matkahallintoa koskeva ohjaus on ollut näkyvää 45 %:n vastaajien mielestä. Ohjauksen ja organisoinnin kannalta vastaajat ovat toivoneet yleisesti tiiviimpää verkostoitumista muiden asiantuntijoiden kanssa ja toisaalta yhteistyötä ja tiedon jakamista myös konsernitoimijoiden kanssa. Osa vastaajista on toivonut valtioneuvoston ohjausta lisättäväksi, mutta osa näkee väistämättömänä ja myös toivottavana tietyn väljyyden koko valtionhallintoa koskevassa ohjauksessa.

Matkustuksen ohjeistukseen on panostettu monissa virastoissa ja ohjeenmukaiseen toimintaan on myös pyritty yleensä puuttumaan aktiivisesti. Ohjeistuksen terävöittämisessä on yleensä kyse linjausten selventämisestä ja hyväksytyjen toimintatapojen tekemisestä näkyväksi ja matkahallinnon asiantuntijat ovatkin pitäneet johdon tukea ohjeistuksen jalkauttamisessa kriittisenä onnistumisen kannalta. Ohjeistuksen malli on laadittu strategian yhteydessä ja sen mukaisesti ohjeistuksessa on tullut linjata mm. viraston oma matkustuspolitiikka, esimiehen ja matkustajan vastuut, turvallisuus- ja vakuutusasiat sekä matkustusprosessin vaiheet, välineet ja toimenpiteet.

Matkustuksen profiili ja raportointimahdollisuudet on virastoilla selvitetty yleensä hyvin, samoin kuin mahdollisuudet siirtyä käyttämään etäkokoustekniikkaa. Johdon tarpeet matkus-



tuksen raportoinnissa on selvitetty harvemmalla, mutta kuitenkin 48 %:lla vastaajavirastoista. Matkustuksen tilanneselvitystä enemmistö (76 %) ei ollut käsitellyt johdon kanssa.

Kehittämistavoitteita virastoissa oli laajimmin asetettu matkustuskulujen vähentämiselle (66 % vastanneista), lisäksi matkustusmäärien vähentämiselle ja matkahallinnan prosessien ja toimintatapojen kehittämiseksi oli asetettu jonkun verran mitattavia tavoitteita. Matkustusta korvaavien vaihtoehtojen hyödyntämiselle ei pääsääntöisesti ole asetettu mitattavia tavoitteita. Tavoitteiden asettamista myös kritisoitiin ja vastauksissa kiinnitettiin huomiota matkustamisen tarpeellisuuteen ja erilaiseen luonteeseen eri virastoissa.

Valtion matkahallinnon suurimpana vahvuutena pidetään sitä, että lähes koko valtionhallinnossa on yksi yhteinen toimintamalli ja järjestelmä. Toimintamallin eri toimijoiden rooleja ja vastuunjakoa pidettiin selkeänä. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin Hallinnon ohjauksen merkitystä matkustuksen ohjaamisessa pidetään hyödyllisenä. Samalla tosin kaivataan matkahallinnon roolin esiin nostamista hallinto- ja talousfoorumeilla, jotta matkahallintoprosessin kehittämisen merkitys ymmärrettäisiin myös virastoissa.

4.2.2 Kehittämiskohteet

Vaikka toimijoiden rooleja pidetään selkeinä, monet ovat sitä mieltä, että toimijoita on liikaa. Toimijoiden vastuut ovat epäselviä, eikä tiedetä, mihin tahoon (Palkeet, Valtiokonttori, Valtion it-palvelukeskus) missäkin asiassa tulisi ottaa yhteyttä. Vastuunjaon epäselvyys hidastaa asioiden käsittelyä ja aiheuttaa päällekkäistä työtä. Tehtävien jakoa viraston ja Palkeiden välillä ei pidetä aina järkevänä. Moniportaisesta mallista koetaan aiheutuvan myös turhia kustannuksia.

Toimintamallin kehittämiseksi esitetään byrokraattisuuden vähentämistä ja toimijoiden määrän vähentämistä. Tiedonkulkua eri toimijoiden välillä tulisi parantaa esim. vahvistamalla kolmikantayhteistyötä viraston, Palkeiden ja Valtiokonttorin välillä. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin yhteistyötä tulisi lisätä ja Valtiokonttorin ohjausta Palkeisiin ja roolia koko matkahallintoprosessin kehittämisessä tulisi vahvistaa. Virastoille toivotaan myös parempaa mahdollisuutta osallistua matkahallintajärjestelmän kehittämiseen.

Matkahallinnon organisointi ja kehittäminen on harvoin kehittämisen keskiössä virastoissa ja laitoksissa. Niissä organisaatioissa, joissa substanssitehtävien vuoksi joudutaan matkustamaan runsaasti, on yleensä keskivertoa enemmän kiinnitetty huomiota matkahallintoon. Käytännön ilmentymiä siitä ovat mm. nimetty Travel Manager tai vastaava ja matkustus-toiminnon näkyminen viraston organisaatiokaaviossa sekä työjärjestyksessä ja taloussäännössä.

Matkustusstrategian myötä matkahallinto on kuitenkin tullut näkyvämmäksi toiminnoksi valtionhallinnossa ja se tunnistetaan omaksi kokonaisuudekseen, eikä pelkästään osaksi talous- tai henkilöstöhallintoa.

Kehittämiskohteita on nimetty kuitenkin vielä paljon. Matkahallinnon roolia ja tehtäviä pidetään edelleen jossain määrin epäselvänä, johdolta ei saada aina kattavaa tukea ja mandaattia matkahallinnon hoidon ja kehittämisen tekijöille ja tehtäville, toimintatapojen muutoksia pidetään hitaina, sääntöjen ja ohjeiden noudattamisen seuranta on kehittymätöntä, prosesseissa on vielä paljon parantamisen varaa ja viestintään ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.



4.3

Matkustuspalveluiden hankinta

Strategian yhtenä tavoitteena on ollut selkeyttää valtion matkustuspalveluiden hankinnan ohjaus- ja kilpailuttamisen toteutusperiaatteita. Strategian toimeenpanemiseksi on edellytetty, että virastot käyttävät keskitetysti kilpailutettuja yhteisiä ratkaisuja ja matkustuspalveluja ja että työvälineet ja tietotekniset ratkaisut ovat yhtenäiset. Matkustuspalvelujen kilpailutuksessa on tullut asettaa kriteerit turvallisuudelle ja ympäristövastuullisuudelle.

Valtionhallinnon hankintatoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriön tehtäviin ja valtiovarainministeriö on asettanut 14.5.2012 neuvottelukunnan tukemaan valtion hankintatoimen kehittämistä.

Valtiovarainministeriön päätöksessä valtionhallinnon yhteishankinnoista matkustuksen osalta yhteishankintoina hankittaviksi tuotteiksi on valittu koti- ja ulkomaan matkustukseen käytettävät lentokuljetuspalvelut, matkatoimistopalvelut ja ulkomaan virkamatkavakuutukset. Matkustukseen liittyy myös muita yhteishankintoina hankittavaksi päätettyjä tuotteita ja palveluita, esim. ajoneuvot, valtion maksuaikakorttiratkaisut ja leasingpalvelut. Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy on näiden lisäksi kilpailuttanut myös muita matkahallintoa ja virkamatkustamisen kehittämistä hyödyntäviä puitejärjestelyjä.

Matkustukseen liittyvät puitejärjestelyt:

- Matkahallintapalvelu (M2 Matka- ja kuluhallintajärjestelmä)
- Maksamisratkaisu
- Matkavakuutus
- Autonvuokraus
- Junamatkustuspalvelut
- Reittilennot
- Laivamatkustuspalvelut
- Matkatoimistopalvelut
- Kotimaan majoitus- ja kokouspalvelut
- Majoituspalvelut Brysselissä
- Tilausajopalvelut
- Tilauslentopalvelut
- Huoltolentopalvelut

Hansel seuraa puitesopimuksen ehtojen toteutumista järjestelyn sopimuskumppanin ominaisuudessa. Se on ottanut vahvan roolin myös matkustukseen liittyvien palvelujen kokonaisuuden koordinoinnissa ja kehittämisessä sekä matkustuksen raportoinnin kehittämisessä.

Matkanhallintajärjestelmän (M2) puitejärjestely on voimassa vuoteen 2015. Valtiokonttori on liittynyt puitejärjestelyyn ja tehnyt toimitussopimuksen palvelusta virastojen ja laitosten puolesta. Järjestelmä on käytössä 63 kirjanpitoyksikössä niin, että henkilötyövuosilla mitattuna järjestelmän kattavuus valtiolla on n. 83 %. Suurin ratkaisun ulkopuolella oleva organisaatio on puolustusvoimat. Järjestelmää käyttävien kirjanpitoyksikköjen koko vaihtelee 30 henkilön organisaatiosta yli 11.000 henkilön organisaatioon. Kuukausittain matka- ja kululaskuja tehdään järjestelmässä 35.000 - 40.000 kpl.

Matkatoimistopalveluissa siirryttiin valtionhallinnossa vuonna 2008 kolmen toimittajan malliin, jolla parannettiin palveluiden keskittämistä ja seuranta. Sopimusmatkatoimistojen kautta on saatu myös tietoa valtionhallinnon kokonaisostoista vuodesta 2009 alkaen. Mat-



katoimistoille on voitu sopia viraston matkustamisen ohjausta tukeva rooli puitejärjestelyjen käytön edistämiseksi ja matkustussäännön korvausrajojen noudattamisen valvonnassa. Valtionhallinto on viime vuosina keskittänyt myös hotelliastoja ja junamatkustamista matkatoimistoihin. Keskittämisen myötä valtionhallinnon matkustajat ovat entistä kattavammin sopimusmatkatoimistojen tarjoaman poikkeustiloja ja matkojen turvallisuutta koskevan viestinnän ja hallinnoinnin piirissä. Matkatoimistojen raportoimien tietojen mukaan matkahallinnon online-palvelujen käyttöaste on noussut ja sen kasvattaminen entisestään on tavoitteena myös jatkossa. Uusi matkatoimistopalveluiden puitejärjestely on otettu käyttöön vuonna 2012.

Hansel Oy:n kilpailuttamat valtion yhteiset videoneuvottelupalvelut on otettu käyttöön vuonna 2010. Palvelun käyttöaste on ollut kasvava, vuonna 2011 palveluista maksettiin yhteensä noin 0,96 M euroa, kun vuoden 2012 marraskuuhun mennessä vastaava luku oli jo noin 2,2 M euroa. Videoneuvottelupalvelut yhdessä muiden etäneuvottelupalveluiden kanssa ovat tuoneet virastoille toimivan ja kustannustehokkaan vaihtoehdon korvata matkustamista etenkin kotimaassa.

Kaiken kaikkiaan puitejärjestelyiden käyttöaste on Hansel Oy:n arvion mukaan kasvanut, kun kokonaisvolyymit ovat samanaikaisesti laskeneet.

4.4 Matkustusmäärien ja matkakustannusten alentuminen

4.4.1 Matkustusstrategian tavoitteen toteutuminen

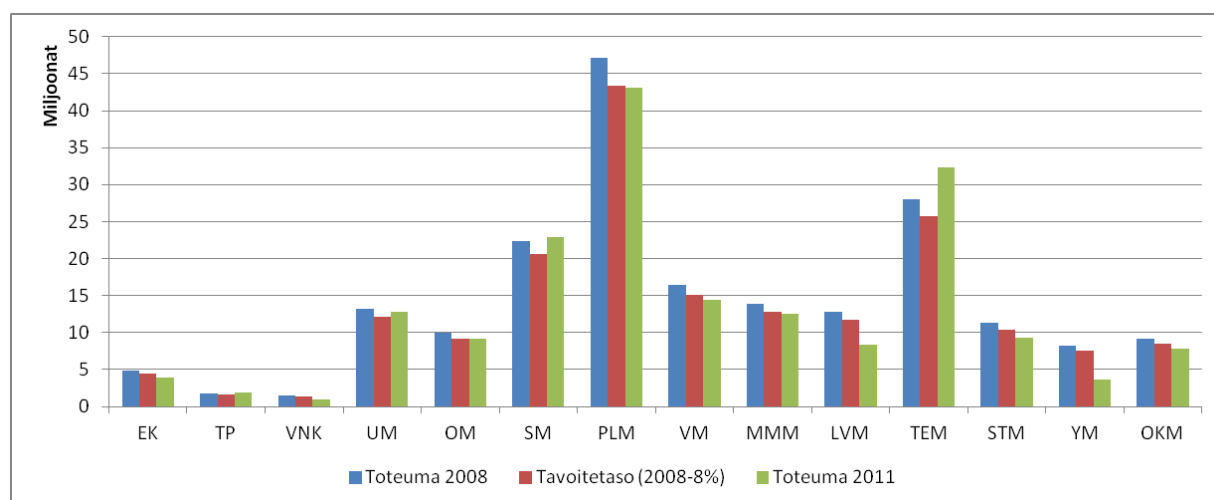
Matkustusstrategiassa on asetettu tavoitteeksi alentaa valtion matkustusmääriä ja sen myötä matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia 4 %:lla vuoden 2007 tasosta vuoden 2005 tasolle vuoteen 2011 mennessä. Tavoite on vahvistettu vuonna 2010 valtioneuvoston periaatepäätöksessä pysyvien toimintamenosäästöjen aikaansaamiseksi, jolloin tavoitteeksi vahvistettiin 8 % vuoden 2008 tasosta.

Valtion matkakustannusten kehitys ja strategiassa asetetun tavoitteen toteutuminen on ollut sekä virastojen että kansalaisten seurattavissa valtion julkisessa raportointipalvelussa Net-rassa. Netran tuottama matkakuluraportti kertoo valtion kirjanpidon tileille kirjattujen summien kehityksen kolmen liikekirjanpidon tilin osalta: päivärahat, kilometrikorvaukset ja matkustuspäivät. Lisäksi Netraan on määritetty erillinen raportti matkustusstrategian tavoitteen seurantaan. Asetettu tavoite vastaa 8 % vähennystä vuoden 2008 kustannustasosta. Yliopistojen osuus vuosilta 2008 ja 2009 on poistettu vertailutiedoista, koska ne siirtyivät vuoden 2010 alusta valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Toteumat ja muutos hallinnonaloittain on esitetty seuraavassa taulukossa:



Hallinnonala	Toteuma 2008	Tavoitetaso (2008-8%)	Toteuma 2011	Muutos 2008/2011
Eduskunta	4 883 850	4 493 142	3 942 623	-19,3 %
Tasavallan presidentti	1 738 208	1 599 151	1 897 733	9,2 %
Valtioneuvoston kanslia	1 530 074	1 407 668	924 229	-39,6 %
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	13 243 912	12 184 399	12 746 228	-3,8 %
Oikeusministeriön hallinnonala	9 986 352	9 187 444	9 106 136	-8,8 %
Sisäasiainministeriön hallinnonala	22 431 324	20 636 818	22 949 435	2,3 %
Puolustusministeriön hallinnonala	47 094 918	43 327 324	43 164 368	-8,3 %
Valtiovarainministeriön hallinnonala	16 399 596	15 087 628	14 390 402	-12,3 %
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	13 930 682	12 816 228	12 497 273	-10,3 %
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	12 744 486	11 724 927	8 399 249	-34,1 %
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	28 011 525	25 770 603	32 318 541	15,4 %
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	11 269 767	10 368 185	9 259 187	-17,8 %
Ympäristöministeriön hallinnonala	8 246 515	7 586 793	3 638 608	-55,9 %
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	9 180 950	8 446 474	7 836 473	-14,6 %
Budjettitalous ilman yliopistoja	200 692 158	184 636 786	183 070 485	-8,8 %

Toteumat hallinnonaloittain kaaviona:



Netran raportin perusteella tavoitetaso valtion tasolla on saavutettu ja jopa alitettu eli matkakulut ovat alentuneet 8,8 %. Vuosien 2008 ja 2011 välillä on tapahtunut muutoksia virastojen ja hallinnonalojen tehtävissä ja henkilöstön määrissä, kun toimintoja on organisoitu uudelleen (mm. aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset). Alkuperäinen tavoite ei siis käytännössä aina vastaa vuoden 2011 tilannetta organisaatioissa ja matkakuluissa tapahtuneet muutokset saattavat joissain tapauksissa johtua enemmän organisaation koon tai toiminnan luonteen muutoksesta kuin muutoksista matkustuksessa.

Netran ja Tahtin tietojen perusteella laskettuna matkakulut henkilötyövuotta kohden olivat valtiolla 2320 euroa vuonna 2008. Sen perusteella asetettu tavoitetaso (- 8 %) olisi ollut

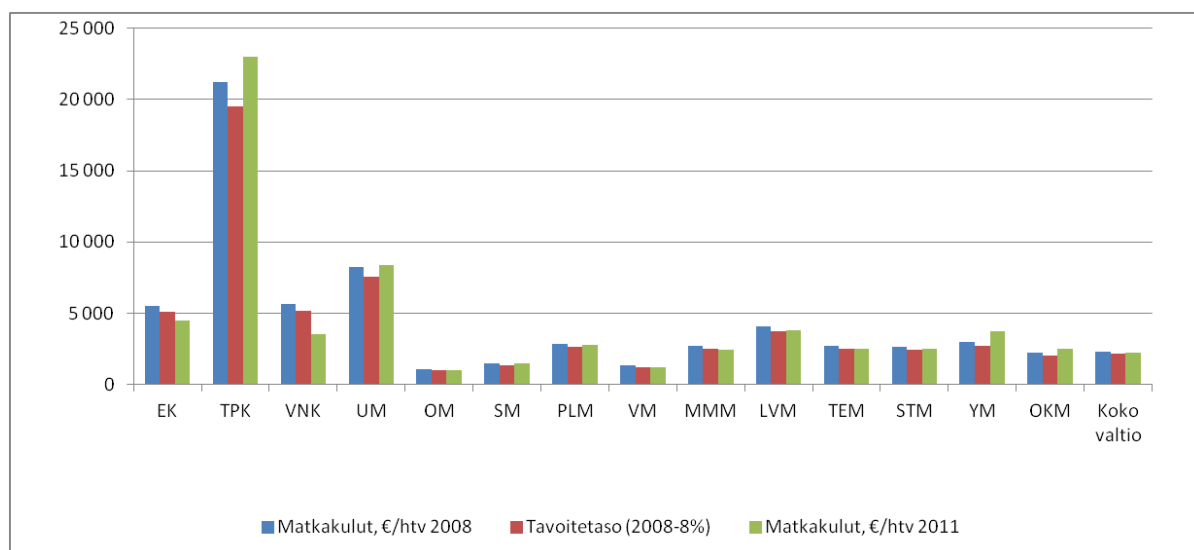


2134 euroa/htv. Vuonna 2011 toteuma oli 2197 euroa/htv. Tämän tunnusluvun perusteella laskettuna muutos olisi siis ollut -5,3 %.

Seuraavassa taulukossa on esitetty muutos hallinnonaloittain siten, että matkakulut on suhteutettu henkilötyövuosiin.

Hallinnonala	Matkakulut, €/htv 2008	Tavoitetaso (2008-8%)	Matkakulut, €/htv 2011
Eduskunta	5 515	5 074	4 511
Tasavallan presidentti	21 229	19 531	23 017
Valtioneuvoston kanslia	5 644	5 192	3 542
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	8 233	7 574	8 411
Oikeusministeriön hallinnonala	1 050	966	973
Sisäasiainministeriön hallinnonala	1 442	1 326	1 483
Puolustusministeriön hallinnonala	2 870	2 640	2 757
Valtiovarainministeriön hallinnonala	1 324	1 218	1 186
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 693	2 477	2 428
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4 046	3 723	3 787
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 715	2 498	2 529
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	2 666	2 452	2 525
Ympäristöministeriön hallinnonala	2 960	2 723	3 715
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	2 217	2 040	2 479
Budjettitalous ilman yliopistoja	2 320	2 134	2 197

Tunnusluvut hallinnonaloittain kaaviona:



4.4.2 Päivärahat

Päivärahoja on maksettu valtion budjettitalouden piirissä 42,7 miljoonaa euroa vuonna 2011. Maksettujen päivärahojen kokonaismäärä on vuosien 2008 - 2011 välillä valtionhallinnossa laskenut 2,0 %.

Netran päivärahatiedot pitävät sisällään sekä koti- että ulkomaan päivärahat. Maksetuista päivärahoista suurin osa on kotimaan päivärahoja; konserniraportointikannan tietojen perusteella kotimaan päivärahojen osuus oli 70 % vuonna 2011. Seurantajakson aikana kotimaan kokopäivärahan taso on noussut 6,3 % ja osapäivärahan taso 14,3 %. Ulkomaan päivärahojen tasoissa on tapahtunut samana aikana maakohtaisia nousuja ja laskuja. Kymmenen vuonna 2011 matkapäiviltään suurimman kohteen päivärahojen ero on ollut vuosien 2008 ja 2011 välillä seuraava.

1. Belgia	0 %
2. Ruotsi	+5 %
3. Viro	- 2 %
4. Saksa	- 2 %
5. Ranska	- 2%
6. Venäjä	- 1 % (Moskova), + 13 % (Pietari) ja + 30 % (muu Venäjä)
7. Tanska	+3 %
8. Norja	- 2 %
9. Alankomaat	+5 %
10. Britannia	- 4 %

4.4.3 Kilometrikorvaukset

Kilometrikorvauksia on maksettu valtionhallinnossa 20,3 miljoonaa euroa vuonna 2011. Maksettujen kilometrikorvausten määrä on alentunut vuosien 2008 ja 2011 välillä 19,7 %, kun autolla kuljetuista matkoista maksettujen korvausten kilometrikohtainen yksikkökustannus on samanaikaisesti kasvanut 4,5 %.

Maksetut kilometrikustannukset ovat laskeneet merkittävästi, mutta muutoksesta ei kuitenkaan voida automaattisesti tehdä sellaista johtopäätöstä, että autolla matkustaminen olisi vähentynyt, koska esim. vuokra-autojen käyttö ei näy keskuskirjanpidon matkakuluissa.

4.4.4 Matkustuspalvelut

Matkustuspalvelut kattavat selvästi suurimman osan keskuskirjanpidon matkakuluista ja niiden määrä on ollut 120 miljoonaa euroa vuonna 2011. Matkustuspalvelut pitävät sisällään varsinaiset matkustamiskustannukset (lähiliikenne, linja-autot, taksit, junat, laivat, vuokra-autot, lennot), majoittumispalvelut ja matkatoimistojen palvelumaksut. Matkustuspalveluista maksetut kustannukset ovat laskeneet 8,9 % vuodesta 2008.

Lentoyhtiöiden välinen hintakilpailu on vaikuttanut lentolippujen hintoihin ja se taas suotuisasti matkustuspalveluiden kustannusten alentumiseen, vaikka tosiasiallinen matkustaminen ei olisikaan vähentynyt

4.4.5 Matkustusmäärät

Matkustusmäärien luotettavaa arviointia ei käytännössä voi tehdä, koska käytettävissä ei ole systemaattisesti ja yhtenäisellä tavalla tallennettua tietoa esimerkiksi matkojen tai matkapäivien lukumääristä. Vuonna 2010 virastoille tehdyn kyselyn perusteella ja yhteishankintayksikkö Hanselin arvion perusteella matkojen lukumäärä on kuitenkin seuranta-aikana



saattanut jopa kasvaa. Myös valtion puitejärjestelyissä olevien sopimusmatkatoimistojen mukaan valtionhallinnon kokonaismatkustusvolyymi on viime vuosina ollut euromääräisesti kasvava.

Tiedonsaanti valtionhallinnon matkojen ja matkapäivien määristä tulee parantumaan oleellisesti matkanhallintajärjestelmien valtiotasoisien raportointimahdollisuuksien kehittymisen myötä.



5

Johtopäätökset

Strategialle asetetut keskeiset ja mitattavimmat tavoitteet eli kustannusten aleneminen ja tuottavuuden kasvu ovat kehittyneet oikeaan suuntaan toimeenpanon aikana. Virkamatkustuksen ohjaus on kehittynyt oikeaan suuntaan, matkahallinnon roolia on saatu kirkastettua ja tavoitteita asetettua, mutta ohjauksessa koetaan olevan vielä parantamisen varaa. Keskitettyjen hankintojen käyttöaste on noussut. Matkustusmääristä ja muista tavoitteista ei kuitenkaan joko ole saatavissa riittävästi tietoa tai tavoitteita ei ole kaikilta osin saavutettu. Toimintaympäristön ja työn tekemisen tapojen jatkuva muutos sekä valtionhallinnon toimintamenoihin kohdistuvat säästöpainotukset luovat tarpeen kehittää matkahallintoa ja virkamatkustamisen toteuttamistapoja ja vaihtoehtoja myös jatkossa. Matkahallinto on edelleen tunnistettavissa toiminnoksi, jolla on horisontaalisia, perinteisen talous- ja henkilöstöhallinnon kahtiajaon ylittäviä ominaispiirteitä ja joka edellyttää juuri matkahallintoon liittyvää erityisosaamista. Virastojen matkahallinto tarjoaa palveluja johtamisen tueksi, mutta se tarvitsee myös jatkossa vahvaa johdon tukea pystyäkseen toimimaan tuloksellisella tavalla.

Matkustusstrategian yhteydessä laadittu tavoitetilän kuvaus on edelleen ajankohtainen. Viraston matkahallinnon järjestämisen ja johtamisen, samoin kuin matkustamisen ohjaus tapahtuu luontevasti virastojohdon vastuulla, lähellä ydintoimintoja. Valtion matkahallinnolla on kuitenkin paljon yhteistä ja se hyötyy myös yhteisistä palveluista, prosesseista ja toimintatavoista. Valtion matkahallinnon asiantuntijoilla on vahva toivomus yhteistyön syventämisestä, hyvien käytäntöjen jakamisesta ja matkahallinnon esillä pitämisestä sekä hallinto- että talousfoorumeilla.

Matkahallinnon ohjauksen vakiinnuttaminen osaksi konserniohjausta on selvityksen valossa perusteltua. Yhteistyötä tulisi jatkaa ja vahvistaa sekä konsernitoimijoiden että virastojen välillä. Virastojen matkahallinnon asiantuntijoiden osaamisen vahvistamista tulee tukea ja hyvien käytäntöjen levittämistä edistää.

Liitteet

Htv- ja tuottavuuskyselyn tulokset
Matkahallinnan esiselvitys, kysely ja tulosten yhteenveto

