



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM184:00/2017

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) muuttaminen

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion talousarviosta annetun asetuksen (688/2001) muuttamiseksi.

Asia- ja numerotarkastus

Asetuksen 38 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi ja pykälän 3 momentin kaksi viimeistä virkettä esitetään siirrettäväksi osin muutettuna osaksi pykälän uutta 4 momenttia. Asetuksen 38 §:n 2 momentissa säädetty numero- ja asiatarkastusvelvollisuus muutettaisiin passiivimuotoon.

Perustelumuistion mukaan Valtiokonttori voisi tällöin määrätä talousarviolain 12 b §:n ja 24 c §:n nojalla vähäisten tai teknisluonteisten menojen asia- ja numerotarkastamisen tehtäväksi palvelukeskuksessa. Määräyksen kohteena tulee olla vain menoja, joissa palvelukeskus pystyy varmistautumaan tarkastuksen kohteena olevien seikkojen oikeellisuudesta. Kyseeseen voisivat esimerkiksi tulla pankin palvelumaksut tai kurssierot sekä matkalaskujen asia- ja numerotarkastaminen riittävästi yksilöityyn matkamääräykseen vertailtuna.

Tarkastusvirasto korostaa, että Valtionkonttorin on määräysvaltuutusta käyttäessään tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että menon tarkastusten ja hyväksymisen kontrollit kokonaisuutena varmistavat myös jatkossa menon asiallisen ja numerollisen oikeellisuuden. Kokonaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös menon etukäteishyväksyntään liittyvät muutokset kontrolleihin.

Menon etukäteishyväksyntä

Asetuksen 38 §:n 4 momenttiin koottaisiin niin sanottua menon etukäteishyväksyntää koskeva sääntely.

Perustelumuistion mukaan pykälän 4 momenttiin siirrettäisiin siten pykälän nykyiseen 3 momenttiin sisältyvä säännös, jonka mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettua menopäätöstä voidaan pitää menon hyväksymisenä, jos menopäätös on tehty esittelystä ja jos menopäätöksen perusteella maksettavaksi erääntyvien yksittäisten menoerien rahamäärä tai vastikkeellisten menojen määräytymisperuste on yksilöity menopäätöksessä. Menojen etukäteishyväksynnän soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi matkakustannusten korvaamiseen. Matkamääräystä, joka sisältää valtion matkustus-säännön mukaisen riittävän yksityiskohtaisen matkasuunnitelman, voidaan perustelumuistion mukaan pitää asetuksen 38 §:n 1 momentin mukaisena menopäätöksenä.

Perustelumuistion mukaan asetuksen 38 §:n 4 momenttiin lisättäisiin myös säännös, jonka mukaan pykälän 1 momentin mukaisena menon hyväksymisenä voitaisiin pitää myös tilannetta, jossa työnantaja on antanut etukäteen kirjallisesti matkamääräyksen, johon on yksilöity erikseen matkustamisesta, majoittumisesta sekä muiden matkasta aiheutuvien virka- tai työehtosopimukseen perustuvien menojen määrä eivätkä toteutuneet menot ylittäisi näitä. Uudessa matkalaskujen ennakko hyväksyntään perustuvassa toimintamallissa virkamies laatisi matkustussäännön vaatimusten mukaisen riittävän yksityiskohtaisen ja kululajikohtaisen erittelyn sisältävän matkasuunnitelman. Hyväksytty matkasuunnitelma toimisi samalla myös matkamääräyksenä. Matkasuunnitelmaa hyväksyessään työnantajan edustaja käyttäisi työnantajalle kuuluvaa harkintavaltaansa sekä matkan sisällön että sen aiheuttamien

kustannusten osalta. Mikäli matka toteutuisi matkamääräyksen mukaisesti eivätkä matkalaskun kululajeittain eriteltyt menot ylittäisi matkamääräyksessä eriteltyjä ja hyväksytyjä kululajikohtaisia menoja, matkalasku voitaisiin palvelukeskuksen tekemän asia- ja numerotarkastuksen jälkeen maksaa ilman erillistä jälkikäteen suoritettavaa hyväksymiskiertoa virastossa. Mikäli matka ei toteutuisi sisällöllisesti matkamääräyksen mukaisesti tai mikäli kululajikohtaiset menot ylittäisivät matkamääräyksessä eriteltyjen ja hyväksytyjen menojen määrän, matkalasku tulisi lähettää palvelukeskuksesta virastoon tai laitokseen erikseen hyväksyttäväksi (menon perinteinen jälkikäteishyväksyntä). Menon jälkikäteisen hyväksymisen yhteydessä ratkaistaisiin, ovatko ylittyneet kustannukset matkustussäännön mukaisesti korvattavia menoja. Valtion matkalaskuista merkittävä osa on sellaisia, joiden kustannukset ovat etukäteen varsin tarkasti ennakoitavissa. Ehdotettava säännös soveltuisi erityisesti näihin tilanteisiin.

Tarkastusvirasto toteaa, että matkamääräys on matkaVES:n mukainen menettely. MatkaVES ei edellytä esimerkiksi kulujen yksilöintiä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan matkamääräyksen antajat eivät nykyisellään pidä toimintoa matkamääräyksen antamisen lisäksi myös menopäätöksen tekemisenä. Sisällöllisesti menopäätöksen edellytykset lienee mahdollista todeta hyvästä ja yksityiskohtaisesta matkasuunnitelmasta, mikäli matkamääräys nähdään myös menopäätöksenä. Tällöin menopäätöksen tekijän tulee voida varmistua menon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä määrärahan ja mahdollisen valtuuden riittävydestä. Lisäksi on virastokohtaisesti tarpeen sisällyttää tarvittavat määräykset esimerkiksi työjärjestykseen siitä, että toimivaltuudet tehdä menopäätös delegoidaan myös nykyisille matkamääräyksien antajille. Lisäksi muutoksessa on huolehdittava asetuksen 39 §:n täyttymisestä, eli menojen maksamisesta asianmukaisesti ja oikeanmääräisenä. Edellytyksenä tällöin on yksityiskohtainen matkasuunnitelma, joka varmennettaisiin ja hyväksyttäisiin ja menot myös toteutuisivat tämän mukaisena.

Perustelumuistion mukaan asetuksen 38 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan etukäteishyväksynnän soveltamisen edellytyksenä olisi, että menopäätöksestä käyvät ilmi kirjanpidon tilit, ellei tämä ole muutoin selvää, ja että menon osoittava asiakirja voidaan yhdistää menopäätökseen vaikeuksitta. Kirjanpidon tileillä tarkoitettaisiin sekä liikekirjanpidon että talousarviokirjanpidon tilejä. Muutos mahdollistaisi taloushallintoprosessin kehittämisen niin, että Valtiokonttori voisi määrätä talousarviolain 12 b §:n ja 24 c §:n nojalla tiliöintejä tehtäväksi palvelukeskuksessa esimerkiksi kirjanpitoyksikön laatiman tiliöintiohjeen perusteella.

Tarkastusvirasto korostaa, että säännösmuutoksella ei tulisi olla tarkoitus muuttaa aikaisempaa tulkintaa siitä, mitä tarkoittaa "ellei tämä ole muutoin selvää".

Pykälän 4 momentin loppuun on esitetty lisäys, että menon osoittama asiakirja voidaan yhdistää menopäätökseen vaikeuksitta. Perustelumuistion mukaan tämä tarkoittaisi, että saatua laskua voitaisiin vaikeuksitta verrata joko manuaalisesti tai automaattisesti aikaisemmin tehtyyn menopäätökseen sekä tarkastaa mm. sisällön, määrien, hintatietojen ja määräytymisperusteiden oikeellisuus. Tämä edellyttäisi, että riittävän yksityiskohtaiset menopäätöstiedot tai sopimukset tai sopimustiedot ovat käytettävissä asia- ja numerotarkastuksessa. Käytännössä tämä toteutettaisiin mahdollisimman pitkälle automatisoidusti tilaustenhallinta- ja matkahallintajärjestelmien avulla. Lisäys olisi asia- ja numerotarkastuksen sekä sisäisen valvonnan ja kontrollien kannalta oleellinen, kun pykälän 4 momentin mukaisesti etukäteen hyväksytyjen menojen määrä lisääntyisi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan asiakirjojen yhdistäminen toisiinsa edellyttää toimiakseen käytännössä aitona kontrollina automatisoitua menettelyä. Ellei tämä ole mahdollista, tulee etukäteiskontrollin toimivuus joka tapauksessa varmistaa.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusjohtaja

Väinö Viherkoski