

Valtionvarainministeriö

Lausuntopyyntö /VM/1275/03.01.00/2016

Valtion talousarviosta annetun lain muuttaminen

Valtionvarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien valtion talousarviosta annetun lain muuttamista. Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1 Yleiset huomiot luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Tavoitteet ja tarkastusviraston aikaisemmat lausunnot

Luonnos hallituksen esitykseksi on osa hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen hoitaminen ja valmistelu siirretään kokonaisuudessaan Palkeiden lakisääteiseksi tehtäväksi. Tällöin Palkeet voisi hallitusohjelman mukaan aidosti optimoida valtiolla tarvittavan kirjanpito henkilöstön kokonaismäärän, kuten myös osaamisaluekohtaiset määrät (asiakasosaaminen, substanssiosaaminen, rutiiniosaaminen, järjestelmäosaaminen jne.) sekä Kieku-tietojärjestelmän mahdollisuudet. Säästöpotentiaaliksi hallitusohjelmassa on arvioitu 4 miljoonaa euroa. Lisäksi todetaan, että muutos parantaa ja tehostaa valtion menojen käsittelyä myös yksinkertaistamalla ja vakioimalla kirjanpidon prosesseja.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi arvioidaan nykytilan osalta, että nykyinen palvelusopimukseen perustuva toimintamalli on toiminut pääosin hyvin. Toiminnallisesti palvelusopimusmallilla on jo yhtenäistetty merkittävästi valtion taloushallinnon keskeisiä prosesseja sekä niissä käytettäviä tietojärjestelmiä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että kirjanpitoyksikön vastuu kirjanpito- maksuliike- ja tilinpäätöstehtävien asianmukaisesta hoitamisesta on osaltaan rajoittanut taloushallintotehtävien tehokasta järjestämistä. Edelleenkin luonnoksen perusteella kirjanpitoyksikkö lähtökohtaisesti vastaa näiden tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta. Valtiokonttori kuitenkin määräisi jatkossa mitkä taloushallintotehtävät hoidettaisiin valtiolla keskitetysti ja mistä vastaisi palvelukeskus. Valtiokonttorin määräämällä tehtävien jaolla on henkilöstöön sekä palvelukeskuksen ja kirjanpitoyksikön resursointiin kohdistuvia vaikutuksia lain voimaantulon yhteydessä mutta myös sen jälkeen, mikäli Valtiokonttorin määräyksiä muutetaan. Tältä osin huomiota tulee kiinnittää johdonmukaiseen ja pitkäjänteiseen toimintaprosessien määrittämiseen.

Tarkastusvirasto on aiemmissa valtion taloushallinnon kehittämiseen liittyvissä lausunnoissaan (Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuurin tavoitetila, 1159/00.01/2014 26.10.2015 ja Valtion taloushallinnon strategia 2020, 1725/00.01.01/2012 1.4.2014) käsitellyt taloushallinnon kehittämiseen liittyviä keskeisiä asioita. Näitä ovat edelleen taloushallinnon kehittäminen kokonaisuutena, eri prosessien uudistaminen toisiaan tukeviksi sekä toimiva ja tehokas sisäinen valvonta.

Taloushallinto on kokonaisuus

Uudistus kohdistuu käytännössä valtion omiin menoihin ja tuloihin. Vaikka siirtomenot on pääosin jätetty tämän kehittämishankkeen ulkopuolelle, tarkastusvirasto pitää edelleen tärkeänä valtiontalou-

den prosessien tarkastelua kokonaisuutena sekä siirtomenoja koskevien prosessien ja menettelyjen yhtenäistämistä ja kehittämistä. Niitä hyviä käytäntöjä ja toimivia menettelytapoja, joita voidaan toteuttaa tämän hankkeen yhteydessä, tulisi levittää kaikkien menojen ja myös tulojen käsittelyyn.

Taloushallinnon kehittämishankkeiden yhteydessä korostuu yhtenäisten menettelyjen ja periaatteiden sijasta usein kirjanpitoyksiköiden ja virastojen erilaisuus. Yhteisiä toimintatapoja tukisivat ainakin budjetoinnin selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen, tiliöintien ja tiliöintirakenteiden selkeys, yksinkertaisuus ja kohtuullinen seurattavien asioiden määrä sekä prosessien automatisointi ja lopputuloksen kannalta tehokkaimpien toimintatapojen jalkauttaminen koko taloushallintoon.

Tuottavuus edellyttää tehokasta sisäistä valvontaa

Palvelusopimuksissa ja jatkossa Valtiokonttorin määräyksissä osoitetaan palvelukeskuksen ja kirjanpitoyksikön väliset tehtävät ja niihin liittyvä vastuu.

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtäminen kirjanpitoyksiköistä palvelukeskukseen on merkittävä toimintatapaa ja käytännön menettelyjä koskeva muutos. Palvelukeskuksen hoitamien prosessien tehokkuus voidaan saavuttaa vain silloin, kun sisäinen valvonta on asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksessa järjestetty asianmukaisena kokonaisuutena ja tietoa siirretään palvelukeskukseen siten, että kontrolleja voidaan tehokkaasti automatisoida.

Keskittämässä ja automatisoitaessa taloushallinnon prosesseja on olennaista määritellä keskeiset sisäisen valvonnan periaatteet ja kontrollit ja toisaalta varmistaa se, että ne toimivat tarkoitetulla tavalla. Sekä keskittäminen että automatisointi edellyttävät koko prosessin kannalta tehokkaimpien kontrollien valintaa ja automatisoinnin laajamittaista hyödyntämistä. Kun kontrollit yleisesti jaetaan estäviin, havaitseviin ja korjaaviin kontrolleihin, tulisi automatisoinnilla pyrkiä hyödyntämään kontrollien ominaisuuksia prosessin alkuvaiheessa. Taloudenhoidon työllistävyyden näkökulmasta automatisoidut prosessit tulisi rakentaa niin, että edellisessä vaiheessa tehtyjä kontrolleiksi tarkoitettuja toimenpiteitä hyödynnetään seuraavassa vaiheessa.

Tarkastusvirasto pitää muutoksen onnistumisen kannalta välttämättömänä siirrettäviin tehtäviin liittyvät prosessit kattavaa riskianalyysia ja tähän perustuvaa kontrollien määrittelyä. Kontrollit tulee toteuttaa siellä, missä ne voivat tehokkaimmin estää virheiden syntymisen sekä havaita ja korjata syntyneet virheet.

2 Yksityiskohtaiset huomiot luonnoksesta hallituksen esitykseksi

2.1 Lisäsehdotus valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ään

Luonnoksen hallituksen esitykseksi 21 §:n mukaan *viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).*

Luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan, palkanlaskennastaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin mm. ne tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Käytännössä palvelukeskus muun muassa laatisi jatkossa kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen ja kirjanpitoyksikölle jäisi ainoastaan joidenkin liitteiden laatimiseen liittyviä tehtäviä ja vastuita. Tehtävien jako perustunee siihen, että palvelukeskus voi tuottaa tilinpäätöslaskelmat (talousarvion toteutumalaskel-

ma, tuotto- ja kululaskelma sekä tase) olemassa olevien kirjanpitolietojen pohjalta eikä tilinpäätöksen laadinnassa tarvita kirjanpitoyksikön johdon ratkaisuja. Kirjanpidon perusteena olevien tapahtumien sisällöstä vastaisi kuitenkin edelleen kirjanpitoyksikkö.

Tarkastusvirasto ehdottaa em. säännöstä muutettavaksi muotoon:

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot **talousarvion toteutumises-ta ja noudattamisesta** sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Perustelut muutokselle:

Valtion talousarviosta päättää eduskunta. Valtion talousarviosta tehty päätös antaa valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle toimivaltuudet menopäätösten tekemiseen ja määrärahojen käyttöön siltä osin kun oikeudet tähän eivät perustu lakiin sekä osittain myös velvollisuuden tulojen perintään. Talousarvio ja sitä koskevat keskeiset säädökset muodostavat menojen ja tulojen määrän, laadun ja käytötarkoituksen osalta viitekehyksen, joka määrärahoja käyttävien on tunnettava ja jota niiden on noudatettava. Tämä viitekehys muodostetaan perustuslaissa, valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa, talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleisissä määräyksissä ja talousarvion pääluokka-, luku- ja momenttikohtaisissa perusteluissa.

Käytännössä talousarvion noudattamisen näkökulmasta keskeisimmät ratkaisut tekee edelleen kirjanpitoyksikkö meno- ja tulotapahtumiin sitoutuessaan ja päättäessään niiden sisällyttämisestä talousarviokirjanpitoon. Palvelukeskukselle ei osoiteta tehtäviä talousarvion noudattamisen valvontaan eikä sillä myöskään käytännössä ole mahdollisuuksia ottaa yksityiskohtaisesti kantaa jokaisen tapahtuman talousarvion mukaisuuteen. Tämän kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välisen tehtäväjaon ja siitä seuraavan vastuujon tulisi näkyä selkeästi myös kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen sääntelyssä. Tilinpäätöksen laatimista koskevien tehtävien ja vastuun ilmaiseminen ei saisi osaltaan hämähäyttää toimijoiden välisiä tosiasiallisia vastuusuhteita.

Ehdotettu lisäys valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ään mahdollistaa sen, että palvelukeskus laatiessaan kirjanpitoyksikön talousarvion toteutumalaskelman vastaisi siitä, että laskelma osoittaa oikein talousarvion (tekniestä) toteutumista talousarviokirjanpidon pohjalta. Edelleen kirjanpitoyksikkö vastaisi myös talousarviolain mukaan siitä, että talousarviota on sisällöllisesti noudatettu. Talousarvion sisällöllistä noudattamista voidaan tällöin myös käsitellä tilinpäätöksen näkökulmasta talousarvion toteutumalaskelmasta erillisenä vaatimuksena.

2.2 Ehdotuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan useissa kohdissa, että uudistus lisää palvelukeskuksen lakisäätöisiä tehtäviä, jotka vastaavasti vähentyvät virastoilta, laitoksilta ja talousarvion ulkopuolisilta valtion rahastoilta.

Yksityiskohtaisena huomiona todetaan, että säädösmuutos ei sellaisenaan lakisäätöisesti lisää palvelukeskuksen tehtäviä ja vastaavasti vähennä niitä virastoilta, laitoksilta ja talousarvion ulkopuolisilta valtion rahastoilta. Tehtävien kohdentuminen eri toimijoiden välillä toteutetaan lain nojalla myöhemmin annettavilla Valtiokonttorin määräyksillä.

Tältä osin on jatkossa huomioitava, että esityksellä on henkilöstövaikutuksia. Valtiokonttorin määräysten tulisi jatkossa mahdollistaa toimintatapojen ja henkilöstöresurssien pitkäjänteinen suunnittelu sekä palvelukeskuksessa että kirjanpitoyksiköissä. Toiminnan tehostamisvaatimukset pitää toteuttaa kokonaisuutena niin, että ne kohdistuvat myös palvelukeskuksen toimintaan. Muutoin hankkeen vaikutukset toiminnan tuottavuuteen eivät toteudu.

2.3 Palkanlaskentaan liittyvät tehtävät ja vastuut

Luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan palvelukeskus vastaisi Valtiokonttorin määräyksen perusteella palkanlaskennan oikeellisuudesta suhteessa asianomaiseen työnantajavirastoon. Palkanmaksusta ja sen oikeellisuudesta viraston palveluksessa olevalle henkilölle vastaisi jatkossakin aina kukin työnantajavirasto.

Tältä osin on todettava, että muutos nykytilaan ei ole merkittävä. Virastolla on jatkossakin vastuu sen palveluksessa olevalle suorittaa edut ja oikeudet sellaisina kun ne hänelle kuuluvat. Käytännössä tämän vastuun toteuttaminen voi edellyttää virastolta itsenäistä harkintavaltaa niiden menettelyiden toteuttamiseksi, joilla se varmistaa työntekijälleen maksettavien suoritusten oikeellisuuden. Huomioiden valtion virastojen palkkatekijöiden moninaisuuden tämä johtanee käytännössä nykyisenkaltaisiin valvonta- ja tarkistamistoimiin useissa kirjanpitoyksiköissä.

Tältä osin esitetään vielä harkittavaksi, onko tarpeen sisällyttää Valtiokonttorin 12 b §:n mukaisiin määräyksenantotoimivaltuuksiin palkanlaskentatehtäviä.

Pääjohtaja

Tytti Yli-Viikari

Tilintarkastuspäällikkö

Jaakko Eskola