



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
(10/2013)

171/52/2012

Liikenne- ja viestintäministeriö, 28.8.2013, LVM/1397/02/2013

Maa- ja metsätalousministeriö, 23.8.2013, Dnro 1534/413/2013

Oikeusministeriö, 21.8.2013, OM 10/05/2013

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 26.8.2013, OKM/16/202/2013

Puolustusministeriö, 23.8.2013, FI.PLM.2013-4147 626/00.06.99/2013

Sisäasiainministeriö, 26.8.2013

Sosiaali- ja terveysministeriö, 26.8.2013, STM/2915/2013

Työ- ja elinkeinoministeriö, 30.8.2013, TEM/1801/00.07.02.01/2013

Ulkoasiainministeriö, 30.8.2013

Valtiokonttori, 26.8.2013, VK/857/00.04/2013

Valtiovarainministeriö, 26.8.2013, VM/1648/00.05.00/2013

Ympäristöministeriö, 27.8.2013, YM10/231/2013



LVM/1397/02/2013

28.8.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston kirje 8.8.2013 (171/52/2012)

Lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi

Valtiontalouden tarkastusviraston on kirjeellään 8.8.2013 pyytänyt lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuullut lausuntoa valmistellessaan Liikennevirastoa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Liikennehankkeiden budjetoinnin kehittäminen ja erityisesti valtuusmenettelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan keventäminen ja innovoinnin mahdollistaminen on ollut useita vuosia esillä liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön välisissä keskusteluissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tekemissään tarkastuksissa useana vuonna huomauttanut valtuuksien budjetointimenettelyistä sekä valtuuskirjanpidon puutteista ja virheistä.

Hallituksen vuoden 2013 lisätalousarvioneuvottelujen yhteydessä sovittiin, että väylähankkeiden valtuusmenettelyn kehittämisestä käydään periaatekeskustelu. Tässä tarkoituksessa ja asian ratkaisemiseksi liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön, valtiontalouden tarkastusviraston ja Valtiokonttorin edustajat kokoonoutuivat 5.6.2013 kansliapäällikkö Pursiaisen kokoonkutsamana. 5.6.2013 pidetyssä virkamiestasoisessa kokouksessa sovittiin, että liikennehankkeiden budjetointimenettelyn kehittäminen tuodaan vuoden 2014 talousarvioehdotuksen budjettiriihikäsittelyyn ja asiasta pyritään saamaan pöytäkirjamerkintä.

Yleisinä huomioina tarkastuskertomusluonnoksesta liikenne- ja viestintäministeriö toteaa seuraavaa:

Kertomusluonnoksessa on hallinnonaloja käsitelty siten, että kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksen yhteydessä tehdyistä havainnoista on otettu keskeisiä otteita. Sen sijaan kertomusluonnoksessa ei ole otettu huomioon viraston taikka ministeriön jo aiemmin esittämiä kannanottoja tarkastusviraston näkemyksistä. Kannanotot olisi poimittavissa esimerkiksi ministeriön tilinpäätöskannanotoista, sillä ministeriön tulee ottaa huomioon tarkastusviraston havainnot antaessaan kannanottojaan hallinnonalansa virastojen ja laitosten tilinpäätöksestä. Tästä johtuen kertomusluonnos on enemmänkin yksipuolinen listaus tarkastuskertomuksista kuin aidosti valtuusmenettelyyn liittyvien ongelmien kartoittamisessa, niiden analysoinnissa sekä mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen hahmotamisessa.

Kertomusluonnoksessa on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle kokonaan valtuuksia sisältävien talousarviomomenttien määrärahojen käyttökysymykset. Ministeriön mielestä rajausta ei olisi pitänyt tehdä eikä tarkastella yksinomaan valtuuslausekkeita. Valtuus on oleellinen osa momenttia ja sen käyttöä. Kysymys on ensinnäkin valtion talousarvion vuotuisperiaatteesta; miten voidaan sitoutua talousarviovuoden jälkeisiin menoihin ja toisaalta miten momentin määräraha mitoitetaan. Valtuuden yhteydessä on tarkastettava määrärahalajia (arvio/kiinteä/siirto) ja menon kohdentamisperustetta (maksu/suorite/suunnitelma). Lisäksi on otettava huomioon menon luonne: onko kyseessä

valtion oman toiminnan tuottamiseen tarvittavan tuotannon tekijän hankinnasta (kulu- tusmeno/sijoitusmeno) vai valtion budjettitalouden ulkopuolelle myönnettävästä rahoituksesta kuten esim. valtionavusta.

Valtuutta ei tarvita lainkaan sitoumuksia varten, jos momentti on siirtomääräraha, jolle varataan koko sen tarvitsema rahoitus yhdellä kertaa samalle vuodelle. Menoja voidaan maksaa niin kauan kuin siirtomäärärahaa on jäljellä (enint. 3v). Momentti mitoitetaan tällöin suunnitelmaperusteisesti. Mikäli momentin mitoitus tehdään esim. suoriteperusteisesti tai maksuperusteisesti, tarvitaan valtuus sitoutumiseen.

Tarkastelun suppeus vaikuttaa myös valtuusseurantaan, sillä talousarviokirjanpidossa menon kohdentaminen on yhteydessä budjetointiin. Talousarviokirjanpidossa kirjausperiaatteena on suoriteperuste/maksuperuste, mutta valtuusseurannassa kirjausperuste on sitomusperuste/suunnitelmaperuste. Valtuuden käytöstä ei aiheudu aina vastaavia menoja. Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 18 on todettu, että valtuusseurannassa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa. Tältä osin vaatimus ei ole täysin oikeutettu, sillä valtuusseuranta ei ole kirjanpitoa. Näkemys "Valtuusseurannan yhteydessä seurataan valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja ja määrärahatarpeita" pitää osittain paikkansa, mutta määrärahatarpeita suunnitellaan todellisuudessa investointihankkeen etenemisen myötä ja ennakoidaan tulevia töitä, joita ei siis ole edes vielä sidottu. Oleellista on, että investointi pysyy kokonaisvaltuudessa.

Kertomusluonnoksen johdannossa sivulla 11 todetaan, että "Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty valtion talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitustai sopimusehtojen mukaisesti. Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alempitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset." Laillisuustarkastuksen tarkastuskysymykset koskivat pelkästään laillisuusnäkökulmaa, mutta ei sitä, miten valtuusmenettely tukee tuloksellista toimintaa. Talousarviolain 22§:n mukaan valtion varallisuutta on hoidettava tuottavasti ottaen huomioon käyttötarkoitus. Tämä tarkoittaa valtion väylänpito tehtävien kannalta tuloksellista väylänpitoa. LVMn hallinnonalalla on todennettävissä, että talousarviolainsäädännön mukainen valtuusmenettely ei johda valtion kannalta tuloksellisempaan lopputulokseen, vaan on enemmänkin hallinnollinen taakka ja voi estää taloudellisen toiminnan.

Kertomusluonnoksessa on annettu hallinnonaloittain tiedot ainoastaan valtuuksien kokonaismäärästä ja kuvattu VTV:n tilintarkastuskertomuksissa esitettyjä mainintoja. Hallinnonalakohtaisia kuvauksia tulisi täydentää, jotta muodostuisi kokonaiskuva siitä, minkälaisia valtuuksia hallinnonaloilla on ja miten ao. momenttien budjetointikysymykset on ratkaistu. Samalla valtuusmenettelyn ongelmakohtatarkentuisivat ja kirkastuisivat. Kertomusluonnoksen perusteella ei saa kokonaiskuvaa valtuusmenettelyn ongelmakohtista ja kehittämistarpeista. Tarkastuskertomukseen olisi hyvä sisällyttää analyysiä siitä, miten em. tapaukset on budjetoitu ja mitä haasteita budjetoinnissa, määrärahojen käytössä sekä valtuuksien seurannassa on ollut. Samalla tarkastuskertomus tuottaisi lisäarvoa valtuuskirjanpidon säädösten kehittämiseen.

Tarkasteltaessa kaikkien pääluokkien valtuusmenettelyitä käyttökohteen mukaan voidaan erottaa kolmenlaisia käyttökohteita:

1) *Valtion tehtävien hoitamiseen* liittyviä valtuuksia on etenkin seuraavilla hallinnonaloilla:

- sisäasianministeriö: ilma- ja vartioalusten hankinta
- puolustusministeriö: puolustusmateriaalihankinnat
- liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala: väylähankkeet.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa eduskunnalta haetaan valtuudet hankintoihin, joiden toteuttaminen yleensä kestää useamman vuoden. Virasto joutuu tekemään ulkopuolisten kanssa valtiota sitovat sopimukset hankinnasta, johon haetaan valtuudet. Valtuudet ja niiden mitoitukset ja määräraha-vaikutus tulee otetuksi huomioon jo kehysprosessissa. Talousarvio laaditaan vahvistettuihin kehyksiin.

2) *Valtion myöntämiin avustuksiin* liittyviä valtuuksia on erityisesti seuraavilla hallinnonaloilla:

- MMM:n pääluokka: maatalouden yms. tuet
- TEM:n pääluokka: yritystuet.

Silloin kun määräraha mitoitetaan maksatuspäätösperusteisesti, tarvitaan valtuusmenettely, joka mahdollistaa avustuspäätösten tekemisen. Momentille myönnetään valtuus, jossa määritellään kuinka paljon ao. talousarviovuonna saa tehdä myöntöpäätöksiä, joista aiheutuu valtiolle menoja tulevina vuosina. Avustusmomentit on budjettiteknikaltaan laadittu hyvin eri tavoin.

3) Kolmas ryhmä muodostuu hallinnonalojen nk. *tehtäväkohtaisista momenteista*, joilla voidaan rahoittaa joko valtion omana työnä tehtävää toimintaa tai antaa ulkopuoliselle avustustyyppisesti rahoitusta. Tällaisia ovat:

- UM:n kehitysyhteistyömäärärahat
- OKM:n pääluokassa Suomen Akatemian suorittama tutkimushankkeiden rahoitus

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä olisi mahdollista kehittää valtuusmenettelyä sellaiseksi, että se soveltuisi nykyistä paremmin erityyppisiin käyttökohteisiin. Aina ei ole edes kysymys talousarviolain mukaisesta valtuudesta saada solmia sopimuksia tulevina vuosina menoja aiheuttaen. On myös tilanteita, joissa eduskunta haluaa asettaa momentin päätösosassa ainoastaan rajaavan ehdon.

Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että valtiontalouden tarkastusvirasto täydentäisi tarkastuskertomusluonnostaan edellä esitetyllä tavalla ennen sen julkaisemista.

Ministeriö on pyytänyt Liikennevirastolta kommentteja kertomusluonnoksesta. Viraston kommentit ovat ministeriön lausunnon liitteenä.


Jaana Kuusisto
Talousjohtaja


Tuija Päivärinta
Neuvotteleva virkamies

Liitteet Liikenneviraston lausunto tarkastuskertomusluonnokseen, 19.8.2013

Jakelu Valtiovarainministeriö
Liikennevirasto

3732/052/2013

19.8.2013

Kaukonen Saija

LVM/1397/02/2013

Tarkastuskertomusluonnos Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi: lausuntopyyntö

- Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Liikennevirastoa antamaan lausuntonsa / kommentoimaan Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastusraporttiluonnosta koskien valtuuksien budjetointia, seuranta ja raportointia.

Kertomusluonnoksen sivuilla 24-25 (4.1) kerrotaan yhteenvetohavaintoja valtuuksien budjetoinnista LVM:n pääluokassa.

Kommentti: Liikennevirastolla ei ole uutta sanottavaa vuoden 2012 talousarvioesitystä koskevaan 13 valtuushankkeen siirtoon momentilta 31.10.78 momentille 31.10.77. Tästä on lausuttu jo aiemmin VTV:lle annetussa vastineessa (Liikennevirasto 2307/004/2013, 18.6.2013).

Luonnoksen sivulla 30 (4.2.4) käsitellään bonusehtojen huomioon ottamista valtuuden määrässä.

Kommentti: Bonusehtoja on ollut Liikennevirastossa käytössä: ne sisältyvät sopimuksiin ja niiden vaikutus huomioidaan valtuuden käytössä. Aiemmin on ollut erilaisia käytäntöjä: useimmin valtuus sidottiin, kun bonus laukesi. Vuodesta 2011 lähtien on toimittu VTV:n kertomusluonnoksessa esitetyllä tavalla eli valtuus sidotaan käytetyksi jo sopimuksentekohetkellä. Myös menettely tapauksissa, joissa ehdot eivät täyty eikä urakoitsija saa bonusta, on luonnoksen mukainen.

Sivuilla 41-42 (5.3.4) kerrotaan Liikenneviraston valtuusseurannan havainnoista.

Kommentit:

Valtuuksien dokumentoinnin osalta on esiintynyt puutteita, vaikka Liikennevirastossa on ohjeistettu ja muistutettu kaikkien sopimusten ja sitoumusten mukaan ottamisesta. Tämän osalta on vielä kehitettävää ja tarkennettavaa toimintatavassa.

Sampo-tiedonhallintajärjestelmään on yritetty saada ominaisuus valtuustietojen lukitsemisesta tilinpäätöksen tietojen vahvistamisen jälkeen. Tämä ei järjestelmän toimittajan mukaan ole mahdollista Liikenneviraston haluamalla tavalla. Kuitenkin edelleen mietitään keinoja, jolla tätä voitaisiin estää (esim. käyttäjille tulevat varoitus/huomautusilmoitukset).

Valtuustietojen muuttaminen jälkikäteen ei ole tarkoituksellista vaan huolimattomuutta, jota pyritään poistamaan manuaalisesti tarkastamalla. Tietojen muuttaminen on yleensä riskinä vain lisätilauksia tehtäessä.

3732/052/2013

19.8.2013

Sivuilla 42-43 (5.3.5) käsitellään laajoja ja monimutkaisia sopimuskokonaisuuksia valtuusseurannassa, ja esimerkkinä käytetään Muurla-Lohja -elinkaarihanketta.

Kommentti: Muurla-Lohja-hankkeessa valtuuden (määrä) sitominen indeksiin perustui yhteisesti sovittuun indeksikehitysarvioon. Indeksien kehitystä ei ole perusteltua arvioida yläkanttiin eikä sitä tietoisesti ole arvioitu alakanttiin. Indeksisidonnaisuudessa tavoitteena on riskien (myös kustannus-) minimointi ja oletuksena on, että muutokset ovat aina mahdollisia.

Sivulla 54 (6.2) käsitellään raportointia valtion keskuskirjanpitoon

Kommentti: Liikenneviraston valtuustietoja ei ole saatu toimitettua keskuskirjanpitoon kaikilta osin määräajassa. Viraston sisällä asiaan voidaan vaikuttaa siten, että valtuusseurannan kontrollit tehdään jatkuvasti läpi vuoden. Nyt joissakin tapauksissa tähän tarkastus- ja täsmäytystyöhön ryhdytään liian myöhäisessä vaiheessa, jonka vuoksi aika on loppunut kesken, kun korjattavaa onkin löytynyt oletettua enemmän.



Antti Vehviläinen, pääjohtaja



Saija Kaukonen, johtava controller

Jakelu

Tuija Päivärinta / LVM
Talous ja tulosohtaus -osasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tilintarkastus@vtv.fi

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston palautepepyntö 8.8.2013, 171/52/2012

Asia **Tarkastuskertomusluonnos: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi**

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tarkastus on tehty kattavasti ja ettei kertomuksen tarkastushavaintoihin sisälly ministeriön osalta asia- tai tulkintavirheitä.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Talusojohtaja


Hannele Laihon

TIEDOKSI Maa- ja metsätalousministeriön osastot



21.8.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tarkastuskertomusluonnos Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksesta.

Suunnittelupäällikkö


Miika Snellman

Ylitarkastaja


Juhani Saunamäki



26.08.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI

Viite 16/202/2013

Asia **Tarkastuskertomusluonnos Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi**

Lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan talousarvioon sisältyvien valtuuksien budjetoinnin olleen kokonaisuutena arvioituna joiltain osin puutteellista.

Keskeisinä syinä arviolle todetaan, että kahdessa tapauksessa on käytetty valtuusmenettelyä vuokrasopimusten yhteydessä. Valtion talousarvion laadintamääräyksen mukaan tavanomaiseen toimintaan lukeutuvassa toimitilojen vuokrauksessa ei pitäisi käyttää valtuusmenettelyä silloin, kun vuokramenot rahoitetaan toimintamenomomentilta.

1. Valtion yleissivistävät oppilaitokset

Vuoden 2012 talousarviossa momentilla 29.10.01 (Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on myönnetty valtuus tehdä Jyväskylän näkövammaisten koulun ja Haukkarannan koulun tilajärjestelyistä aiheutuvia vuokrasopimuksia. Valtuudesta saa aiheutua valtiolle vuosittain enintään 1 500 000 euron lisämenot vuoden 2014 jälkeen.

Kyseessä on vuonna 2015 valmistuva uudisrakennus, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuren lisäyksen momentilta maksettaviin vuokramenoihin. Kun valtuus on hyväksytty valtioneuvostossa ja eduskunnassa, Opetushallitus voi valtion puolesta sitoutua rakennushankkeen toteuttamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo että kyseessä ei ole valtion talousarvion laadintamääräyksessä tarkoitettu tavanomaiseen toimintaan lukeutuva toimitilojen vuokraus. Kyseessä on pikemminkin suurehkoja valtion varoin rakennettavia tiloja,

niiden sijaintia ja laajuutta, koskeva valtakunnallinen ohjaus. Menettelyä ei ole katsottu laadintamääräysten vastaiseksi myöskään talousarvioesityksen jatkokäsittelyssä.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan edelleen, että jatkossa vastaavat vuokraerät olisi syytä budjetoida ilman valtuusmenettelyä. Mikäli näin meneteltäisiin, tulisi opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä talonrakennushankkeiden hyväksymiselle olla vaihtoehtoinen menettely valtion talousarviokäsittelyssä esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen momentilla 28.20.88 tai muulla tavoin. Nykyistä ohjeistusta tulisi joka tapauksessa täydentää.

Seurannan kannalta pysyviä euromääräisiä lisävuokria sisältävät valtuudet ovat ymmärrettävästi ongelmallisia. Seuranta voitaisiin näissä tapauksissa kehittää esimerkiksi siten, että se kattaisi ajallisesti vain rakennuksen käyttöönottoa välittömästi seuraavat vuodet. Tällöin voitaisiin riittävällä tavalla todeta että hanke on ollut laajuudeltaan ja tasoltaan sellainen kuin talousarviota hyväksyttäessä on ollut tarkoitus.

2. Museovirasto

Vuoden 2011 kolmannessa lisätalousarviossa momentilla 29.80.04 (Museoviraston toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on myönnetty valtuus tehdä Kansallismuseon kiinteistöä koskeva vuokrasopimus. Vuokrauksesta saa aiheutua valtiolle vuosittain enintään 1 900 000 euron menot sekä 1 400 000 euron lisämenot vuoden 2012 jälkeen.

Kyseessä on Kansallismuseon kiinteistön hallinnan siirto Senaatti-kiinteistöille vuoden 2012 alusta lukien, joten tässäkin tapauksessa ei ole kyse tavanomaiseen toimintaan lukeutuvasta vuokrasopimuksesta.

Muilta osin opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Johtaja

Matti Väisänen



13.8.2013

Hallintopoliittinen osasto/Norbäck

Valtiontalouden tarkastusvirasto

SALASSA PIDETTÄVÄ
Suojaustaso IV
Julkl (621/1999) 6 ja 9 §
Lain (___/___) ___ §:n ___ k

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö nro 171/52/2012 – 8.8.2013

Valtuuksien budjetointia, seurantaa ja raportointia koskevan valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksen luonnos

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viitekirjeellä pyytänyt puolustusministeriötä antamaan lausunnon valtuuksien budjetointia, seurantaa ja raportointia koskevan valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksen luonnoksesta. Puolustusministeriö toteaa asian johdosta lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

- Puolustusvoimien tilausvaltuudet ovat taloudellisesti hyvin merkittäviä ja valtuusmenettely on hyvin keskeinen ja tarpeellinen osa puolustusvoimien suunnittelujärjestelmää. Tämän vuoksi valtuuksien käyttöä koskevien menettelytapojen tulee olla selkeitä ja riidattomasti oikeita sekä niitä koskevan seurantatiedon oikeaa ja riittävä. Valtiontalouden tarkastusviraston edellyttämiä toimenpiteitä puutteiden poistamiseksi voidaan pitää yleisesti ottaen asianmukaisina.
- Valtiontalouden tarkastusviraston lähestymistapa tarkastettavaan asiaan on jossain määrin teoreettinen. Valtion virastoille myönnetään talousarviossa hyvin monenlaisia valtuuksia eri käyttötarkoituksiin. Oikeudenmukaisen ja tasapuolisen vertailun tekeminen näiden ja eri hallinnonalojen menettelyjen välillä on haasteellista. VTV on tarkastellut kaikkia valtuuksia samoilla teoreettisilla perusteilla, mikä vaikuttaa puolustusministeriön hallinnonalan näkökulmasta kohtuuttomalta ottaen huomioon, että puolustusvoimien hankintoihin myönnetyt tilausvaltuudet ovat muiden hallinnonalojen valtuuksiin verrattuna usein sisällöltään hyvin suuria ja erittäin monimutkaisia ja niihin sisältyvät hankinnat koskevat usein myös kehitysvaiheessa olevia asejärjestelmiä tai muita tuotteita, minkä vuoksi puolustusvoimien tilausvaltuuksiin kohdistuu usein muutostarpeita esim. hankintojen viivästymisen tai muiden perusteiden muuttumisen vuoksi. Tämän johdosta talousarviokäytäntöjen tulisi olla sellaisia, että tilausvaltuuksia voidaan tarvittaessa muuttaa joustavalla menettelyllä kuitenkin siten, että eduskunnan ehdoton budjettivalta säilyy.

Valtuuksien budjetointi

- VTV pitää puolustusvoimien osalta yksittäisenä merkittävänä puutteena sitä, että talousarviossa on käytetty momentilla 27.10.18. (Puolustusmateriaalihankinnat) TTK-PROTO -tilausvaltuudessa valtuuslauseketta, jonka mukaan saa purkaa aiemmin tehtyjä sopimuksia sekä sitoa uudelleen tilausvaltuuden varoja sitoumuksista maksamatta olevaa vastaavasti. Noudatettu menettelytapa on soveltunut tutkimus



23.8.2013

FI.PLM.2013-4147
626/00.06.99/2013

SALASSA PIDETTÄVÄ

Suojaustaso IV

Julkl (621/1999) 6 ja 9 §

Lain () §:n k

- hankkeiden budjetointiin ja se on ollut valtiovarainministeriön ja eduskunnan hyväksymä talousarviokäytäntö jo vuodesta 2007 alkaen. VTV kiinnitti tähän asiaan huomiota vasta vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä.
- VTV ei hyväksy sitä, että talousarviovuoden päätyttyä muutetaan aikaisemman varainhoitovuoden talousarvioon sisältynyttä valtuuslauseketta siten, että aiemmin myönnetyn tilausvaltuuden maksatusaikaa pidennetään. Käytännössä tähän on syytä lähinnä hankintojen viivästyminen. Valtiovarainministeriö ja eduskunta ovat hyväksyneet tämän talousarviokäytännön jo vuosien ajan, eikä VTV ole kiinnittänyt tähän aiemmin huomiota. Nykyisin noudatettu menettelytapa on yksinkertainen eikä siinä rikota eduskunnan budjettivaltaa. VTV:n kannanoton mukainen menettely aiheuttaisi puolustusvoimien tilausvaltuuksien osalta huomattavan valtuuksien uudelleenbudjetoinnista johtuvan byrokratian.
- VTV pitää hyväksyttävänä ratkaisuna puolustusvoimien valtuuksien osalta sitä, että indeksimenoihin varaudutaan erikseen vuotuisella määrärahalta, eivätkä indeksimenot sisälly itse valtuuksiin. Tällöin ei synny valtuuksien ylittymisriskiä. VTV näkee kuitenkin tällöin jonkinlaisena riskinä sen, että momentin määräraha voisi ylittyä. Käytännössä tämä riski on hyvin teoreettinen. Puolustusvoimien valtuuksien osalta käytetty indeksimenettely on lisäksi yksinkertaisempi myös valtuusseurannan kannalta.

Valtuusseuranta

- VTV toteaa puolustusvoimien valtuusseurannan olevan kokonaisuutena puutteellista. Valtuustietojen keräämiseen PVSAP-järjestelmästä liittyy epävarmuutta. Valtuusseurantaa vaikeuttaa se, että valtuussidontatositteisiin liittyviä muutoksia on mahdollista tehdä talousarviolain 10 §:n vastaisesti aikaisempien vuosien valtuussidontatositteille. Nämä muutokset johtavat virheellisiin tietoihin valtuusseurannassa. VTV:n kritiikkiä voidaan pitää tältä osin aiheellisena. Puolustusministeriö on kiinnittänyt puolustusvoimien valtuusseurannan oikeellisuuteen huomiota jo useiden vuosien ajan puolustusvoimille antamissaan tilinpäätöskannanotoissa.
- VTV suosittaa tarkastuksen perusteella pohdittavaksi Kieku-järjestelmän laajempaa käyttöä valtuusseurannassa. Tämä ei ole kuitenkaan ratkaisu puolustusvoimien osalta, koska puolustusvoimat käyttää omaa PVSAP-järjestelmäänsä eikä tule otta-
maan Kiekua käyttöön.
- VTV toteaa tarkastuksen perusteella, että esittelyn perusteella tehtävä hankintapäätös merkitsee hankintalainsäädännön piiriin kuuluvissa ja suuremmissa puolustusvoimien hankinnoissa tosiasiallista sitoutumista valtion puolesta, ja valtuus katsotaan käytetyksi, kun hankintapäätös on tehty. Tämä tulkinta on ristiriidassa sen kanssa, kuinka asia on ymmärretty tähän saakka puolustushallinnossa. Puolustusministeri tekee esimerkiksi tietyn euromäärän ylittäviä hankintapäätöksiä, mutta ko. hankintaan tarkoitettut määrärahat ja tilausvaltuudet on osoitettu puolustusvoimat -kirjanpitoyksikölle. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan menon sitoutumisen tulisi tapahtua sen toimesta, jolla ko. määräraha tai valtuus on käytettävissä.



83.8.2013

FI.PLM.2013-4147
626/00.06.99/2013

SALASSA PIDETTÄVÄ
Suojaustaso IV
Julkl (621/1999) 6 ja 9 §
Lain (___/___) ___ §:n ___ k

Valtuuksista raportointi

- Puolustusvoimat toimittaa vuosittain valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtio-
konttorille valtuuksia koskevia tietoja. Puolustusvoimia koskevassa vuoden 2012
tilintarkastuksessa on todettu, että valtuusseurantajärjestelmän tietojen oikeelli-
suudesta ei tarkastuksessa ole voitu varmistua. Tämä johtuu puolustusministeriön
käsityksen mukaan lähinnä siitä, että – kuten edellä on todettu – valtuustietojen
keräämiseen PVSAP-järjestelmästä liittyy epävarmuutta ja PVSAP-järjestelmä mah-
dollistaa virheellisiä käytäntöjä puolustusvoimien valtuuskirjanpidossa.

Kansliapäällikkö

Arto Rätty

Talusojohtaja

Timo Norbäck

Jakelu PLM:n osastot
PLMmateriaaliyksikkö

Tiedoksi Pääesikunta

Tervasmäki Pasi

Lähettäjä: Aalto Jukka SM <Jukka.Aalto@intermin.fi>
Lähetetty: 26. elokuuta 2013 9:07
Vastaanottaja: Tervasmäki Pasi
Aihe: Lausuntopyyntö tarkastuskertomuksesta koskien valtuuksien budjetointia, seuranta ja raportointia

Hei!

Sisäministeriöllä ei ole huomautettavaa ko. tarkastuskertomusluonnokseen.

Terv. Jukka Aalto

26.8.2013

STM/2915/2013

Kirjeenne 8.8.2013 Dnro 171/52/2012

STM:N LAUSUNTO TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksesta koskien valtuuksien budjetointia, seurantaa ja raportointia.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Raimo Ikonen

Ylitarkastaja



Pertti Peitsaari





Valtiontalouden tarkastusvirasto

LAUSUNTO

TEM/1801/00.07.02.01/2013

30.08.2013

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO
LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSEEN VALTUUKSIEN BUDJETOINTI,
SEURANTA JA RAPORTOINTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt antamaan lausunnon 8.8.2013 päivätystä laillisuustarkastuskertomusluonnoksesta Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi (Dnro 171/52/2012).

Työ- ja elinkeinoministeriö ei esitä muutoksia tai teknisluonteisia korjaus- ja täsmennysehdotuksia tarkastuskertomusluonnokseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön valtuusseurannan kehittämiseksi olisi suotavaa, että Valtiokonttori antaisi mahdollisimman pian uusitun määräyksen valtuusseurannasta.

Mikko Salmenoja
henkilöstö- ja hallintojohtaja

Taina Vähimaa
talouspäälikkö

136017



ULKOASIAINMINISTERIÖ
Talousyksikkö
TAS-10 Risto Hakoila

LAUSUNTO
30.08.2013

HELM240-7

Valtiontalouden tarkastusvirasto
(vain sähköpostilla osoitteeseen
tilintarkastus@vtv.fi)

Viite
VTV:n lausuntopyyntö 171/52/2012 8.8.2013

Asia
Tarkastuskertomusluonnos: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ministeriöltä lausuntoa valti-
onhallinnon valtuusmenettelyjä koskeneeseen tarkastuskertomusluonnok-
seen. Ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että havainnot ovat oikeita, ja niitä on
käsitelty tarkemmin tilintarkastuksen yhteydessä, joten ulkoasiainministeri-
öllä ei ole kertomusluonnoksesta lausuttavaa.

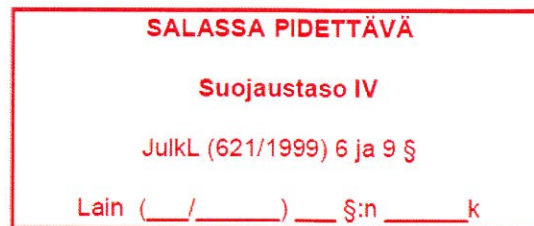
Talousjohtaja

Risto Hakoila

Liitteet

26.8.2013

VK/857/00.04/2013



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: 171/52/2012 8.8.2013

Tarkastuskertomusluonnos Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt Valtiokonttoriin luonnoksen tarkastuskertomukseksi koskien valtuuksien budjetointia, valtuusseurantaa ja valtuuksista raportointia ja pyytänyt antamaan siitä lausunnon.

Lausunto pyydettiin toimittamaan pdf-muotoisena sähköpostiosoitteeseen tilintarkastus@vtv.fi 27.8.2013 mennessä. Teknisluonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset pyydettiin antamaan erillisenä tiedostona. Lausumisajan jälkeen Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa lopullisen tarkastuskertomuksen ja julkaisee sen sekä luonnoksesta annetut lausunnot lukuun ottamatta teknisluonteisia korjauksia tarkastusviraston verkkosivustolla.

Tarkastusvirasto ilmoittaa, että tarkastuskertomusluonnos ei ole julkisuuslain (621/1999) 6 ja 9 §:n perusteella julkinen asiakirja. Tarkastuskertomusluonnos tulee julkiseksi asiakirjaksi, kun tarkastusvirasto on antanut asiaa koskevan lopullisen tarkastuskertomuksen. Näin ollen Valtiokonttorin lausuntokaan ei ole julkinen ennen tarkastuskertomuksen luonnoksen tuloa julkiseksi asiakirjaksi.

Valtiokonttorin lisäksi lausunto on pyydetty ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä ympäristöministeriöltä. Tarkoitus on, että lausunnonantajilla olisi näin mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen aihe

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus koski valtion talousarvion käsitteilyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien



26.8.2013

VK/857/00.04/2013

budjetointia, valtuusseurantaa ja valtuuksista raportointia. Tarkastusviraston kannanotot perustuvat vuosien 2011 ja 2012 tilintarkastuksen havaintoihin.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto antaa laillisuustarkastuskertomuksen, joka lähetetään ministeriöille ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty.

Lausunto

Valtiokonttori on samaa mieltä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä asiasta ja toteaa, että tarkastuksessa on nostettu esille tärkeitä asioita. Valtiokonttori esittää erikseen seuraavat huomionsa tarkastuskertomusluonnoksen seuraavista kohdista:

Sivu 23

”Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan valtuusseurannassa ei esitetä talousarviomenoja eikä määrärahatarpeita sellaisista valtuuksista, joista puuttuvat selkeät vuosirajoitteet. Täten vuokrasopimusvaltuudesta aiheutuvat talousarviomenot ja määrärahatarpeet tulisi esittää valtuuslaskelman sijasta tilinpäätöslaskelmien liitteen 12 muissa sopimuksissa ja sitoumuksissa.”

Valtiokonttorin käsityksen mukaan valtuuksien budjetointi tulee tehdä voimassa olevien säädösten mukaisesti eikä talousarvion tule tarpeettomasti budjetoida valtuudeksi esimerkiksi tavanomaiseen toimintaan liittyvien vuokra- tai muiden vastaavien sopimusten teko-oikeutta (Talousarvion laadintamääräys TM1101 kohta 7.13.3). Mikäli vuokra- tai muu vastaava tavanomaiseen toimintaan liittyvän sopimuksen teko-oikeus on kuitenkin otettu valtuudeksi talousarvioon, tulee sitä seurata valtuusseurannassa. Valtuutta tulee seurata sen lajisena, määräisenä ja muutoinkin sen mukaisena kuin se on valtuuslausekkeessa ilmaistu.

Valtiokonttorin käsityksen mukaan kertomusluonnoksen tekstiä vuokrasopimusvaltuuksien valtuusseurantakäytännöstä pitäisi täsmentää. Mikäli valtuuden määrä on valtuuslausekkeessa ilmaistu vain vuosittaisten talousarviomenojen määrän lisäyksenä, eikä sitä ole rajoitettu valtuuden käytön (esim. tehdyn vuokrasopimuksen) kokonaisuudessaan valtiolle aiheuttamien talousarviomenojen yhteismäärään, seurataan valtuusseurannassa vain valtuuden määrää (valtuuslausekkeessa oleva vuosittainen menolisäys) ja käyttöä (tehdyn sopimuksen vuosittainen arvo). Valtuuden käytön aiheuttamaa talousarviomenojen yhteismäärää tai jakautumista eri vuosille ei seurata valtuusseurannassa (sitä voi olla hankala määrittää; kuinka monelta vuodelta menot huomioidaan) eikä se liene ollut tarkoitukseen tämän kaltaisessa valtuuslausekkeessa, koska valtuuden määrää ei ole rajattu talousarviomenojen yh-



26.8.2013

VK/857/00.04/2013

teismäärällä. Valtuusseurantaan tällainen valtuus sisältyy vain sinä vuonna, jonka talousarviossa se on myönnetty.

Valtuusseurannan tiedot tulee esittää tilinpäätöksessä talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä. Muilta osin sitoumuksista aiheutuvat talousarviomenot/määrärahatarpeet tulee esittää tilinpäätöksen liitteessä 12. Edellä kuvatun kaltainen valtuus esitetään valtuuden määrän ja käytön osalta talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä vain valtuuden myöntövuoden tilinpäätöksessä. Käytöstä aiheutuvat talousarviomenot ja määrärahatarpeet esitetään tilinpäätöksen liitteellä 12 niin valtuuden myöntövuoden tilinpäätöksessä kuin sen jälkeisissäkin tilinpäätöksissä liitteen 12 laadintaperiaatteiden mukaan. Valtiokonttori ohjeistaa tarvittaessa kirjanpitoyksiköitä tämän kaltaisten valtuuksien tilinpäätösraportoinnista.

Mikäli esim. vuokrasopimusvaltuus on valtuuslausekkeessa ilmaistu siten, että siitä ilmenee valtiolle aiheutuvien talousarviomenojen yhteismäärä (esim. siten, että vuosittainen menolisäys on rajattu tietylle määrälle vuosia), seurataan valtuutta valtuusseurannassa kuten muitakin valtuuksia.

Sivu 27

”Erityisesti ministeriöiden on valtuuksia budjetoidessaan otettava huomioon, että niiden käyttöä on voitava myös seurata. Seurattavuuden ja selkeyden kannalta voi olla joskus perusteltua ottaa talousarvioon mieluummin kokonaan uusi valtuus kuin muuttaa jotakin vanhaa valtuutta.”

Valtuuksien budjetointia ja valtuuslausekkeiden selkeyttä on käsitelty myös muualla kertomusluonnoksessa. Myös Valtiokonttorin mielestä selkeät valtuuslausekkeet edistävät seurattavuutta ja talousarvion läpinäkyvyyttä.

Valtuuslausekkeen tulee sisältää (vain) ne asiat, joiden mukaan valtuutta on kulloinkin tarkoituksenmukaista rajata (esim. talousarviomenojen jakautuminen eri vuosille, onko mahdollista käyttää valtuutta valuuttamääräisen tai indeksiehtoisen sopimuksen tekemiseen jne.). Mikäli käyttämättä jäänyt valtuus tarvitaan uudelleen käyttöön joltain osin muutettuna, olisi useissa tapauksissa selkeämpää myöntää talousarviossa kokonaan uusi valtuus valtuuden uusi-
misen sijaan.

Sivut 28-30

Tekstissä on esitetty erilaisia tapoja käsitellä valtuuksiin liittyviä indeksiehtoja, valuuttakurssimuutoksia ja korkoja. Nämä erät vaikuttavat aina valtuuden käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen/määrärahatarpeiden määrään, mutta erien käsittely valtuusseurannassa riippuu siitä onko erät valtuuslausekkeessa sisällytetty valtuuteen vai rajattu valtuuden ulkopuolelle. Jos em. erä ei käsitellä yhtenäisesti talousarviossa, ei valtuusseurantakaan tuota yhtenäistä tietoa näiltä osin.

Valtiokonttori katsoo, että yhtenäisten menettelytapojen edistämiseksi sekä oikeiden ja riittävien tietojen tuottamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että kaikki valtuuden käytöstä aiheutuvat talousarviomenot sisältyisivät valtuuteen.



26.8.2013

VK/857/00.04/2013

Tällöin valtuusseurannan tuottama tieto olisi yhdenmukaista ja valtuusseurannan hoitaminen olisi yksinkertaisempaa, kun samoilla erillä olisi yhtenäiset käsittelyperiaatteet kaikkien valtuuksien osalta.

Sivu 32

”4.2.7 Tarkastusviraston suositus

Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö ottaa luvussa 4 esitetyt tarkastushavainnot huomioon uudistaessaan valtion talousarvion laadintamääräystä. Erityisesti olisi suositeltavaa kiinnittää huomiota indeksien ja bonusehtojen käsittelyyn talousarviossa.”

Valtiokonttori on samaa mieltä ja toteaa lisäksi, että esitetyt tarkastushavainnot pitäisi ottaa huomioon voimassaolevan talousarvion laadintamääräyksen mahdollistamalla tavalla jo seuraavaksi laadittavissa talousarvioehdotuksissa.

Sivu 40

”Tarkastushetkellä voimassa olleessa valtuuskirjanpitoääräyksessä annetaan kirjanpitoyksikön ratkaistavaksi valtuusseurannassa käyttämänsä järjestelmät ottaen huomioon valtuuksien lukumäärä ja luonne. Tarkastuksen perusteella suositellaan pohdittavaksi Kieku-järjestelmän laajempaa hyväksikäyttöä valtuusseurannassa. Kieku tulee ministeriöissä ja virastoissa käyttöön vuosien 2012–2016 aikana. Kieku-järjestelmän valtuusosiota voidaan pitää luotettavampana kuin esimerkiksi taulukkolaskennassa toteutettavaa valtuusseurantaa. Lisäksi Kieku-järjestelmästä voidaan tulostaa raportti, josta ilmenevät myös valtuuksien käytöstä aiheutuneet talousarviomenot ja määrärahtarpeet, jolloin raportointi keskuskirjanpitoon ja tilinpäätöslaskelmalla helpottuu.”

Myös uudistettavassa valtuusseurantamääräyksessä on tarkoitus antaa kirjanpitoyksikölle valta ratkaista valtuusseurannassa käyttämänsä järjestelmä.

Kiekun käyttöönottoprojektissa selvitetään kirjanpitoyksikön valtuusseurannan nykytilanne, tarpeet ja mahdollisesti käytössä olevat nykyjärjestelmät sekä Kiekun valtuusseurannan soveltuvuus kirjanpitoyksikön tarpeisiin. Valtuusseuranta ei ole pakollinen Kiekun toiminnallisuus ja kirjanpitoyksikön päätettäväksi jää, ottaako se Kiekun valtuusseurannan käyttöönsä vai jatkaako valtuusseurantaansa muilla tavoin. Kiekun valtuusseurantaa on suositeltu otettavaksi käyttöön, mikäli kirjanpitoyksiköllä ei ole valtuuksien seurantaan erillistä järjestelmää. Nykytoteutuksessa ei ole liittymiä, joten tietoja ei voida siirtää muista järjestelmistä.

Sivu 40

”Suoritetussa tarkastuksessa on todettu kaksi tapausta, joissa valtuuksiin liittyviä asioita on osin hoidettu talousarvioletalouden ulkopuolisessa organisaatiossa eli Suomen metsäkeskuksessa ja maakunnan liitoissa.”



26.8.2013

VK/857/00.04/2013

Valtiokonttori ehdottaa, että talousarvion laadintamääräykseen lisättäisiin kohta, jossa edellytetään valtuuslausekkeeseen sisällytettäväksi maininta toimituksista, jotka valtuutta käyttävät, ainakin niissä tapauksissa, joihin liittyy talousarvion ulkopuolinen toimija. Tämä määrittäisi valtuuden käytöstä päättävän tahon ja näin ollen myös ajankohdan jolloin valtuustapahtuma (valtuuden käyttö, talousarviomeno, määräraharahatarve) otettaisiin valtuusseurantaan.

Sivu 48

"5.4.4 Tarkastusviraston suositus

Tarkastusvirasto suosittelee, että Valtiokonttori ottaa luvussa 5 esitetyt tarkastushavainnot huomioon uudistaessaan valtuuskirjanpito määräystä."

Uudistettavaan valtuusseurantamääräykseen sisällytetään tarkastuskertomuksen luvuissa 4 ja 5 käsitellyjä asioita.

Määräyksen uusiminen ei kuitenkaan korjaa valtuusseurannassa esiintyviä ongelmatilanteita ja puutteita. Ne korjaantuvat kun talousarvion valtuuslausekkeet kirjoitetaan selkeästi sekä lakien ja määräysten mukaisesti ja valtuusseuranta hoidetaan virastoissa asianmukaisesti.

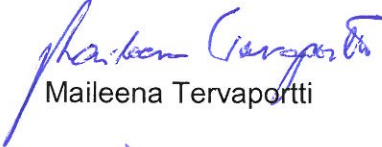
Sivu 53

"Valtiokonttorin olisi tarpeen muistuttaa kirjanpitoyksiköitä siitä, että kirjanpitoyksiköt huolehtisivat valtuustietojen toimittamisen ohella valtuustietojen raportoinnista kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä."

Asiasta mainitaan uudistettavassa valtuusseurantamääräyksessä. Valtiokonttorin keskuskirjanpito on muistuttanut asiasta ja muistuttaa myös jatkossa käytännön valtuusseurantatyön yhteydessä.

Valtiokonttori on lähettänyt erillisen tiedoston teknisluonteisista korjaus- ja täsmennysehdotuksista.

Apulaisjohtaja


Maileena Tervaportti

Erikoistutkija


Outi Vanttinen





26.8.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 8.8.2013 (VTV 171/522012)

Laillisuustarkastuskertomusluonnos: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa valtuuksien budjetointia, seuranta ja raportointia koskevasta laillisuustarkastuskertomusluonnoksesta. Tarkastusviraston mukaan valtuuksien budjetoinnissa ja seurannassa ei ole kokonaisuutena arvioiden noudatettu riittävän kattavasti valtuuksia koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Tämä johtuu mm. kahden suuren kirjanpitoyksikön – Puolustusvoimien ja Liikenneviraston – valtuusseurannassa havaituista puutteista. Tarkastusviraston mukaan myöskään talousarvion valtuuslausekkeet eivät ole kaikilta riittävän selkeitä. Puutteet koskivat mm. valtuuden käyttötarkoitusta ja valtuuden uusimista sekä valtuuden määrää tilanteissa, joissa määrään liittyy jokin indeksi.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntoon seuraavaa:*1. Yleistä*

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarkastuskertomuksen havainnot ovat valtaosin oikeita.

2. Momentin 25.01.50 valtuus

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 21 viitattaneen vuoden 2011 kolmannessa lisätalousarviossa olleeseen, seuraavasti kuuluneeseen valtuuslausekkeeseen:

”Saamelaiskäräjät saa tehdä vuoden 2011 aikana Senaatti-kiinteistöjen kanssa Saamelaiskulttuurikeskuksen uudisrakennusta koskevan vuokrasopimuksen, josta aiheutuvien vuosittaisten menojen määrä saa olla vuosina 2008 ja 2010 tehdyt vuokrasopimukset mukaan lukien enintään 1 481 000 euroa.”

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan tarkastuksessa on syntynyt käsitys, että valtuuslausekkeessa olisi tullut olla indeksiehto, koska sellainen on Saamelaiskäräjien (ja Senaatin välisessä) vuokrasopimuksessa. Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkoitus on ollut, että valtio sitoutuu valtuuden myötä vain indeksikorottoman vuokran



määrään ja että vuosittaisia indeksikorotuksia vastaavat avustustarpeet arvioidaan erikseen osana Saamelaiskäräjille myönnettävän valtionavustuksen kokonaistasoa.

3. Muut lausumat

Tarkastuskertomusluonnoksen sivuilla 30–31 todetaan valtuuden uusimisesta seuraavasti:

”Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa on tullut esiin valtuuksien uusimiseen liittyviä menettelyjä. Valtion talousarviosta annetun lain mukaan valtuus voidaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jolloin se on annettu. Käyttämättä jäänyt valtuus voidaan uusia ainoastaan seuraavan vuoden talousarviossa. Uusittava määrä voi olla enintään tilinpäätöksen mukaan käyttämättä jääneen määrän suuruinen. Jos valtuutta kuitenkin jää käyttämättä eikä sitä ole uusittu seuraavan vuoden talousarviossa, on valtuus vanhentunut. Jos vanhentuneen valtuuden käyttötarkoitus halutaan edelleen toteuttaa, on sitä varten budjetoitava uusi valtuus.”

Valtiovarainministeriön mielestä tekstistä olisi selkeyden vuoksi hyvä käydä ilmi, että myös uusittu valtuus on oikeudellisesti aina uusi valtuus. Valtuuden ”uusiminen” on ts. vain vakiintunut budjettitekninen ilmaisu. Näin ollen se, että vuoden n talousarviossa myönnetty valtuus uusitaan käyttämättä jääneeltä osaltaan vuoden n+1 talousarviossa, ei merkitse, etteikö vuoden n valtuus oikeudellisesti tarkastellen aina ”vanhentuisi” jo vuoden n lopussa (siirtomäärärahan yhteydessä myönnettyä talousarviolain 10.2 §:n mukaista talonrakennushankevaltuutta lukuun ottamatta). Nyt tekstistä saattaa saada kuvan, että vuoden n valtuus ei olisi vanhentunut, jos se uusittu vuoden n+1 talousarviossa.

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Neuvotteleva virkamies



Niko Ijäs

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö

- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Salmi)
- kehitys- ja hallintotoiminto (Nummikoski)



27.8.2013

YM10/231/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite lausuntopyyntönnö 8.8.2013 nro 171/52/2012
Hänvisning

Asia Tarkastuskertomusluonnos Valtuusein budjetointi, seuranta ja raportointi
Ärende

Ympäristöministeriö esittää lausuntonaan asiakohdan tarkastuskertomusluonnoksesta seuraavaa.

Kertomukseen on ansiokkaasti koottu valtion talousarviossa myönnettyjen ja lakiin perustuvien valtuuksien budjetointiin, valtuusseurantaan ja raportointiin liittyviä näkökohtia, nykyisiä ongelmia ja annettu niiden selkeyttämiseen tähtäviä suosituksia. Ympäristöministeriö pitää suosituksia asianmukaisina, mutta esittää toivomuksen, etteivät joidenkin virastojen erityispiirteisiin liittyvät yksittäiset menettelyt johtaisi kaikkien osalta entistä työläämpiin menettelyihin erityisesti valtuuksien käytön ja niistä aiheutuvien menojen yksilöimisessä ja seurannassa.

Kertomusluonnoksesta ilmenee, että valtuuksia käytetään monenlaisissa yhteyksissä ja tilanteissa, ne ovat ministeriöissä ja virastoissa tulleet käyttöön eri aikoina ja erilaisiin tarpeisiin, eikä samankaltaisillekaan valtuuksille ole tehty yhtenäistämislinjauksia esimerkiksi budjetissa oleviin valtuuslausekkeisiin liittyen. Valtuuksien suuruusluokat ja merkittävyys vaihtelevat huomattavasti. Säädökset sinällään ovat riittäviä, mutta valtuusseurannan ja raportoinnin toimintamalleja olisi tarpeen yhtenäistää mahdollisuuksien mukaan. Myös valtuuden uusimiseen tai uudelleenbudjetointiin liittyvissä menettelyissä on selkeyttämisen tarvetta.

Valtuuksien lukumäärä, laajuus, käyttäjien lukuisuus sekä niihin liittyvien sitomis/käyttö- ja maksatus-tapahtumien määrä ovat oleellisia indikaattoreita sille, millainen seuranta tai seurantajärjestelmä niille on tarkoituksenmukainen. Kieku-järjestelmän käyttöönoton myötä sitä voitaneen hyödyntää varsinkin vähäisempien valtuuksien sitomisen ja menotapahtumien rekisteröimisessä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on tällä hetkellä varsin vähän valtuuksia käytössä ja niiden budjetointi ja seuranta ovat volyyymiin nähden tarkastuskertomuksen mukaan asianmukaisia tällä hetkellä. Ministeriö jakaa pääosan valtuuksista edelleen lähinnä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten käyttöön, jolloin käyttö ja seuranta hajaantuvat, mikä osaltaan tekee seurannan työläämmäksi. Yksittäisiä valtuuksia on ollut mm. öljyntorjunta-alusten hankinnan yhteydessä. Tällaisissa yksittäisissä isohkoissa hankinnoissa ilmenee usein hankaluuksia yhteen sovittaa valtuuden voimassaoloaika ja hankintamenettelyn ja hankintapäätöksen vaatima aika. Usein yksittäisen valtuuden julkisuudesta johtuen tarjoukset usein ylittävät talousarviossa olevan valtuuden, minkä takia valtuus joudutaan uusimaan.

Ympäristöministeriön hallinnonalan osalta todettakoon lisäksi, että talousarvion ulkopuolisen valtion asuntorahaston resurssien kohdentaminen perustuu kokonaisuudessaan talousarviossa myönnettyihin valtuuksiin.

Talousjohtaja



Oili Hintsala

Ylitarkastaja



Tommi Jauho