

Valtiokonttori

Lausuntopyyntö 7.8.2020, VK/17479/00.02.04/2020

## Lausunto taloushallinnon vastuunjakomääräyksestä

Valtiokonttori on pyytänyt virastoilta ja laitoksilta kommentteja taloushallinnon vastuunjakomääräykseen, jonka on tarkoitus astua voimaan 1.1.2021.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) kiittää mahdollisuudesta kommentoida taloushallinnon vastuunjakomääräystä (jäljempänä vastuunjakomääräys) ja esittää seuraavat huomiot luonnoksesta.

### 1. Vastuunjakomääräyksen merkitys

Talousarviolain 12b §:n mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja sen yhteydessä järjestettävää 16 §:ssä tarkoitettua muuta seurantaa ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Talousarviolain 24b §:n mukaan Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omissa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa.

Vuoden 2017 aikana voimaan astunut talousarviolain muutos korostaa Valtiokonttorin vastuunjakomääräyksen merkittävyyttä taloushallinnon tehtävien ja sisäisen valvonnan järjestämistä vastuun kantajalta. Sen takia Tarkastusvirasto pitää tärkeänä vastuunjakomääräyksen riittävää ja ymmärrettävää rakennetta sekä erittelyn tarkkuustasoa. Nykyisellään tehtävien vastuunjaon kuvaamisen tarkkuustaso vaihtelee taloushallinnon prosessien välillä, minkä takia on syytä varmistua siitä, että vastuunjako on riittävän selkeä myös käytännön toiminnan näkökulmasta. Vastuunjakomääräys toimii myös muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohtaisten ohjeiden ja määräysten perustana. Tällainen on esimerkiksi taloushallinnon tehtävien kontrollit ohje (VK/48/00.00.01.06.01/2020), joka perustuu vastuunjakomääräykseen ja se tulisi päivittää vastaamaan uusittua vastuunjako.

Vastuunjakomääräykseen on lisätty Handi-palvelun käyttöönoton seurauksena uusia tehtäviä. Esimerkiksi on lisätty tehtäviä, jotka ovat perinteisesti sisältyneet menon tarkastamiseen ja hyväksymiseen. Näitä ovat esimerkiksi tilauksen vastaanotto tai sopimuslaskun vahvistus. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä vastuunjakomääräyksen saattamisen käytännön tehtävävastuuta vastaavaksi. Huomiota tulisi kiinnittää kuitenkin vastuunjakomääräyksen ajantasaisuuteen, koska Handi-palvelu on otettu käyttöön jo vuonna 2018. Vastuunjakomääräyksen laatiminen ja ajantasainen päivittäminen tulisi olla osa käyttöönottoprojektiin liittyvää systemaattista riskienhallintaa.

### 2. Yksityiskohtaiset kannanotot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan taloushallinnon vastuunjakomääräyksen vastuut ja niiden jako kirjanpitoyksiköiden välillä on pääosin asianmukainen.

Talousarvioasetuksen 38 §:n mukaan viraston tai laitoksen on ennen menon maksamista varmistauduttava siitä, että asiakirja, johon meno perustuu, on asiallisesti ja numerollisesti oikea. Terminologisesti

vastuunjakomääräyksessä tulisi selkeästi kuvata menon numerotarkastuksen vastuu osaksi palvelukeskuksen tehtäviä.

Vastuunjakomääräyksen kohdassa 1.2.1.3.4 on vastuu sopimukseen kohdistuvan laskun vahvistamisesta. Selkeyden vuoksi vastuun tulisi koskea vain budjettiperusteisten sopimuslaskujen vahvistamista, koska maksueräperusteisiin sopimuslaskuihin ei sisälly laskun vahvistusta.

Lausuntopyyntönsä on esitetty tiliöintien vastuunjakoja tarkemmalla tasolla. Tarkastusviraston näkemysten mukaan vastuunjaossa olisi tarpeen määritellä tarkemmin, jättääkö palvelukeskus tiliöimättä ostolaskun kokonaan, jos heillä ei ole tiedossa kaikkia tiliöintitietoja kokonaisuutena vai tekeekö palvelukeskus osatiliöinnin ja reitittää laskun muilta osin tiliöitäväksi asiakasvirastoon. Tällä on vaikutusta myös käyttövaltuushallintaan ja toimenkuvien rajaamiseen.

Tiliöintien tekemisen vastuunjaon tavoitteena on mahdollisimman pitkälle automatisoitu ostolaskujen käsittely, jota Handin käyttö ja Palkeiden tiliöinnin automatisaation kehittämistoimenpiteet tukevat. Tulevaisuudessa on tarkoitus kehittää myös tiliöintien tekemiseen liittyvää tekoälyä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä automatisaation kehittämistoimenpiteitä, jotka tukevat menojen käsittelyn tehokkuutta. Automatisaation lisääminen edellyttää kuitenkin toimivia automaattisia kontrolleja sekä menon asiatarkastajan ja hyväksyjän vastuu korostamista tiliöintien oikeellisuudessa. Toisaalta palvelukeskus vastaa omistamiinsa tietojärjestelmiin rakennettavista automaattisista kontrolleista ja niiden ylläpidosta. Sen takia on tärkeää varmistaa, että automaation lisääminen tapahtuu annettujen säännösten mukaisesti ja viime kädessä vastuu tiliöintien oikeellisuudesta on kuitenkin asiakasvirastoissa riippumatta tiliöintien tekotavasta. Lisäksi tiliöintiohjeiden ja validointisääntöjen kontrolleihin, jotka liittyvät niiden asianmukaisuuteen, ajantasaisuuteen ja riittävyyteen, on syytä kiinnittää huomiota. Tiliöinteihin liittyvän automatiikan lisääminen ja tiliöintien keskittäminen luo aiempaa paremmat mahdollisuudet kirjauskäytäntöjen yhdenmukaisuudelle ja tiliöintien oikeellisuudelle valtionhallinnossa. Riittävä osaaminen on kuitenkin syytä varmistaa erityisesti talousarviokirjanpidon kirjausten osalta.

Esitetty vastuunjako tuo esiin uudenlaisia tehtävänjakoja ja vastuita. Esimerkiksi budjettiperusteisten sopimuslaskujen vahvistaja voi muuttaa sovittuja sisäisen laskennan kohteita. Tämä edellyttää muutoksia käyttövaltuuksissa, jolloin sisäisen laskennan kohteiden muutosoikeus tulee rajata vain laskun vahvistajalle. Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä, että vastuu käyttöoikeusroolien asianmukaisuudesta on osoitettu palvelukeskukselle vastuunjakomääräyksen kohdassa 6.2. Vastuun osoittaminen palvelukeskukselle parantaa tehtävien eriyttämisen huomioon ottamisen osana järjestelmäkehitystä ja siten ennalta ehkäisee riskialttiita toimenkuvia.

Talousarvioasetuksen 39 §:n mukaan viraston ja laitoksen on osana 69 §:ssä säädettyjä sisäisen valvonnan menettelyitä varmistauduttava määrärahan riittävyydestä sekä siitä, että viraston ja laitoksen toimialaan kuuluvat valtion tulot peritään ja menot maksetaan asianmukaisesti ja oikeamääräisinä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kontrollit on osoitettu siihen osaan kokonaisprosessia, jossa kontrollin suorittaminen voidaan tehokkaimmin tehdä. Vastuunjakomääräyksellä voidaan ohjata kontrolli siihen osaan kokonaisprosessia, jossa kontrolli voidaan tehokkaimmin suorittaa. Tarkastusvirasto on saanut tietoon vaikeuden suorittaa kierron valvontaa kirjanpitoyksiköissä. Saadun tiedon mukaan Handissa merkittävät poissaoloja ja siten sijaisuuksia ei pystyisi Handissa näkemään/tarkistamaan muilla kuin palvelukeskuksen ammattikäyttäjien oikeuksilla, jolloin kierron valvonnassa ei näkisi, onko sijainen merkittynä ja lasku reititetty sijaiselle. Kierron valvonta on keskeinen kontrolli menojen oikea-aikaisen maksamisen varmistamisessa. Valtiokonttorissa tulisi varmistua siitä, että kontrolli voidaan aidosti ja tehokkaasti suorittaa kirjanpitoyksiköissä.

Vastuunjakomääräyksen kohdan 3.4.3 mukaan muistiotositteen laatiminen ja reitittäminen on mahdollista kirjanpitoyksikölle ja palvelukeskukselle. Tarkastusviraston tarkastuksessa on todettu puutteita muistiotositteiden jäljitettävyydessä (linkitystoiminto), mikä voi jaetun vastuun tilanteissa johtaa riskiin tuplasti tehdyistä korjauksista. Palvelukeskuksesta saadun tiedon mukaan linkitystoiminto on kuitenkin

saatu toimimaan paremmin toukokuussa 2020 ja perehdytystä pidetään elokuussa 2020. Vastuunjako-  
määräyksessä olisi suositeltavaa kuvata vastuu myös muistiotositteiden tarkastamisesta ja hyväksymi-  
sestä (VtaA 38 §, 43 §), vaikkakin palvelukeskuksessa hyväksyttävät tositteet on kuvattu vastuunjako-  
määräyksen kohdassa 5.

Jaakko Eskola  
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Sebastian Seemer  
johtava tilintarkastaja