



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

15/2021 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

D/626/04.09.02/2021, 287/52/2020

Valtiokonttori, 30.9.2021.

Valtioneuvoston kanslia, 4.10.2021.

Valtiovarainministeriö, 5.10.2021.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä tarkastuskertomusluonnoksesta, D/626/04.09.02/2021

Valtiokonttorin lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on toivonut, että lausunnossa otetaan kantaa erityisesti kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Suositus 1: Valtiovarainministeriö huolehtii ja varmistuu ohjeistuksella siitä, että määrärahan käyttö sisäisen yhteisrahoituksen maksamiseen käy selkeästi ilmi budjetista.

Tarkastusvirasto tuo tarkastuskertomusluonnoksessa esille, että budjetissa ei nykyisellään kerrota riittävän läpinäkyvästi siitä, että määrärahoja käytetään yhteisrahoituksen maksamiseen ja siten siirretään talousarviossa toiseen kohtaan. Tarkastusviraston mukaan olennaista on se, että eduskunta saa talousarviossa tiedon siitä, mihin talousarvion kohtaan määrärahaa siirretään ja minkä verran. Tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivaltaa estämällä se, että virastot voisivat omilla päätöksillään muuttaa eduskunnan päätöstä määrärahojen jaosta.

Valtiokonttori toteaa suosituksen 1 osalta seuraavaa: Valtiokonttorin käsityksen mukaan tutkimusrahoituskilpailutusten osalta rahoittajavirastoilla ei ole talousarvioehdotuksia laadittaessa tarkasti tiedossa mitkä toimijat tai toimijoiden muodostamat konsortiot tulevat saamaan rahoitusta, sillä rahoituksen saajat päätetään kilpailutusten kautta. Täten valtion sisäisen tutkimusrahoituksen osalta tarkastusviraston ehdotuksen mukaisen sisäisen yhteisrahoituksen määrän määrittäminen talousarviossa muuttaisi rahoitustavan kilpailumenetystä ajallisesti huomattavan varhaiseen budjetinlaadintavaiheeseen. Tällä voisi olla monitahoiset vaikutukset tutkimuslaitosten toimintaan.

Suositus 2: Valtiovarainministeriö huolehtii siitä, että jos siirtomenomomentilta rahoitetaan budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa, talousarviossa näiden menojen kohdentamisperusteeksi todetaan suoriteperuste.

Valtiokonttori toteaa, että selkeät ja yhdenmukaiset budjetointikäytännöt edistävät valtion kirjanpidon oikeellisuutta ja yhdenmukaisten tietojen tuottamista sekä helpottavat kirjanpidon kirjausten tekijän työtä.



30.9.2021

Talousarvion pääsääntöisen menolajin ja/tai kohdentamisperusteen poikkeuksen (esimerkiksi siirtomenomomenteille budjetoitujen kulutusmenojen) selkeää ja yhdenmukainen ilmaiseminen talousarviossa on tästä yksi esimerkki.

Suoriteperuste on kulutusmenojen pääsääntöinen kohdentamisperuste. Sen soveltaminen siirtomenomomenteilta rahoitettavaan talousarviotalouden sisäiseen yhteisrahoitteiseen toimintaan (missä kyse on kulutusmenosta) olisi luontevaa. Kun myös rahoittaja kirjaa hankkeen menot suoriteperusteella, valtion talousarviokirjanpidossa samaan hankkeeseen liittyvät erät kokonaisuudessaan kirjataan samalla kohdentamisperusteella. (Yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen saaja kirjaa suoriteperusteella sekä toiminnasta aiheutuneet menot että niihin saamansa rahoitusosuuden (ns. tulo menon kohdalle -periaatteella)).

Valtiokonttori on tunnistanut tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn kohdentamisongelman, jossa rahoittajaviraston kohdentamisperuste poikkeaa suoriteperusteesta. Tarkastuskertomusluonnoksessa kuvatuissa tilanteissa yhteisrahoituksesta syntynyt meno näkyy talousarviomenona väärällä varainhoitovuodella. Tämän lisäksi kohdistamisongelma johtaa eroihin valtion budjettitalouden sisäisten erien eliminoinneissa.

Toteutuessaan suositus poistaisi osittain kohdentamisongelman, sillä rahoittajavirasto voisi kirjata vuoden vaihteen jälkeen maksamansa rahoitusosuuden suoriteperusteella samalle varainhoitovuodelle kuin hankkeen toteuttajavirasto. Edellyttäen, että se tilinpäätösaikataulun puitteissa on mahdollista. Tämä kohdistamisongelma on kuvattu tarkemmin tässä lausunnossa suosituksen 8 yhteydessä.

Suositus 3: Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori tarkentavat yhdessä yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiä siten, että kirjanpitoyksiköiden on helppo ymmärtää, mitä ne tarkoittavat ja mikä on niiden välinen ero.

Tarkastusvirasto tuo tarkastuskertomusluonnoksessa kattavasti esille yhteisrahoitteiselle toiminnalle säädöksissä määritellyt kriteerit. Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.3 esittämät havainnot osoittavat, että yhteisrahoituksen ja yhteistoiminnan raja on osittain epäselvä. Valtiokonttori kannattaa ehdottomasti suosituksen 3 toteuttamista yhteistyössä valtiovarainministeriön ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa.

Valtiokonttori tuo esille, että toiminnan käsittelyä kirjanpidossa on ohjannut Valtiokonttorin määräys Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen (VK/1077/00.01/2014), jossa todetaan: ”Jos toiminnan luonteesta tai muusta syystä johtuen toiminnan voidaan katsoa pitävän sisällyään sekä yhteisrahoitteisen että viranomaistoiminnan piirteitä, tulee toiminnan tuotot ja kustannukset raportoida yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmalla tilivelvollisuuden toteuttamiseksi.” Edellä mainittua periaatetta on ollut tarkoitus soveltaa myös liikekirjanpidontiliä valittaessa.

Valtiokonttori on korostanut kustannusvastaavuuslaskelman laadintavelvollisuudessa tilivelvollisuuden toteutumista valtiovarainministeriön työryhmän



30.9.2021

Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus (2007) ehdotuksen mukaisesti. Yhteisrahoitteisen ja yhteistoiminnan määritelmien tarkentaminen tukisi myös kustannusvastaavuuslaskelman laatimisvelvollisuuden määrittämistä.

Suositus 5: Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ohjeistavat, että kirjausoikeuden käyttämisestä yhteisrahoitteisessa toiminnassa luovutaan, ja käytetään vain laskuttamista.

Valtiokonttori toteaa, että kuten tarkastusvirasto tuo tarkastuskertomusluonnoksessa esille, kirjausoikeutta käytettäessä sisäisen yhteisrahoitteisen toiminnan osuutta valtion tai virastojen tasolla ei saa selville pelkästään liikekirjanpidosta. Kirjanpitoyksikkötasolla tieto saadusta sisäisestä yhteisrahoituksesta on saatavissa kirjanpitoyksikön yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmasta.

Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa esiin tuomat valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 2007 esitetyt perusteet kirjausoikeuden käytöstä luopumiselle ovat Valtiokonttorinkin näkemyksen mukaan olennaisia. Valtiokonttori toteaa, että kirjausoikeudesta luopumismahdollisuutta on syytä tutkia tarkasti kirjausoikeuteen ja laskuttamiseen liittyvät eri näkökulmat huomioiden. Valtiokonttori pitää tärkeänä selvittää eri näkökulmien merkitys kokonaisuuden kannalta mukaan lukien kirjausoikeus muunkin kuin yhteisrahoitteisen toiminnan osalta.

Yksi näkökulma on valtion kirjanpidon ja talousarvion toteutumisen ajantasaisuus. Jos syntyneet menot laskutetaan, ne kirjataan lopulliselle talousarviomomentille vasta laskutusaikataulun mukaisesti rahoittajan kirjauksen myötä. Sen sijaan kirjausoikeuden saanut toteuttaja kirjaa menot suoraan lopulliselle talousarviomomentille jo siinä vaiheessa, kun ne ovat syntyneet. Lisäksi on huomioitava laskuttamiseen liittyvä mahdollinen taloushallinnon lisätyö niin toteuttajan kuin rahoittajan puolelta.

Mikäli kirjausoikeudesta ei luovuttaisi, Valtiokonttori selvittää suoraan liikekirjanpitoon pohjautuvalle raportoinnille vaihtoehtoisia tapoja raportoida valtion sisäisestä yhteisrahoitteisesta toiminnasta kokonaisuutena.

Valtiokonttori ehdottaa lisäksi, että suosituksen kohtaa ”ja käytetään vain laskuttamista” täsmennetään siltä osin, että laskuttamisen lisäksi ehdotukseen sisällytettäisiin myös tutkimusrahoitukseen liittyvässä yhteisrahoitteisessa toiminnassa laajasti käytäntönä olevat maksatushakemuksesta tehtävät maksatuspäätökset ja näiden pohjalta tehtävät maksatukset ilman erillistä laskun lähettämistä ja vastaanottamista.



30.9.2021

Suositus 6: Valtiokonttori päivittää ohjetta jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisällöstä siten, että mikäli kirjausoikeutta yhä käytetään yhteisrahoitteiseen toimintaan tai yhteistoiminnan kustannusten korvauksiin, jakopäätöksessä tulee olla maininta rahoitusmuodosta.

Valtiokonttori pitää suositusta tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa esiin tuomien havaintojen pohjalta tarpeellisena ja toteuttaa sen mukaisen tarkennuksen jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisällön ohjeistukseensa.

Valtiokonttori tuo esille, että se on myös virastojen ja laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen välisiin kirjauksiin liittyvässä ohjeistuksessaan korostanut, että näissä tilanteissa molemmilla osapuolilla tulisi olla tapahtuman luonteesta sama käsitys. Valtiokonttori on ohjeistanut, että hyvänä käytäntönä on jo toimijoiden välisessä sopimuksessa todeta tapahtuman luonne sekä se, mille tileille osapuolet kirjaavat sopimukseen liittyvät kulunsa/tuotonsa. Myös lähetettävään laskuun lisätty maininta toiminnan luonteesta ja/tai sopimuksesta on hyvä lisä varsinkin niissä tilanteissa, joissa voi olla sekaantumisen vaaraa.

Valtiokonttori pitää tärkeänä, että myös muussa yhteisrahoitukseen liittyvässä dokumentaatiossa on selkeät maininnat siitä, että kyseessä on yhteisrahoitteinen toiminta ja maininnat käytettävistä liikekirjanpidon tileistä, kuten tarkastusvirasto suosituksessaan 7 suosittaa.

Suositus 8: Kirjanpitoyksiköt huolehtivat siitä, että yhteisrahoitteisten hankkeiden tulot ja menot kirjataan yhdenmukaisesti oikealle vuodelle.

Valtiokonttori on tarkastusviraston suosituksen mukaisesti korostanut ohjeistuksessaan, että vuoden vaihteen tilanne on aina määrärahan jakopäätöstä tai virastojen välistä rahoitussopimusta tehtäessä määrättävä yhdeksi laskutusajankohdaksi, jotta myös rahoittajavirasto ehtii kirjata sisäiset menot suoriteperusteisesti päättyvälle varainhoitovuodelle. Erityisesti on huomattava, että virastot eivät voi keskinäisillä laskutusaikataulua tai muita seikkoja koskevilla sopimuksillaan ohittaa molempia velvoittavia kohdentamissäännöksiä. Virastot eivät siten voi sopia laskutusajankohdista tai muistakaan seikoista siten, että ne johtaisivat talousarvioasetuksen vastaiseen kohdentamiseen.

Kuten Valtiokonttori on jo tarkastusviraston suosituksen 2 kohdalla tuonut esille, käytännössä vuoden vaihteen tiukat tilinpäätösaikataulut voivat johtaa siihen, että yhteisrahoitteisten hankkeiden tulot ja menot eivät tule kirjatuksi yhdenmukaisesti talousarviossa oikealle varainhoitovuodelle. Tilanne voi syntyä esimerkiksi siten, että:

- Toteuttajavirastolla syntyy joulukuussa toteutuneeseen työaikaan perustuvaa, rahoittajavirastolta laskutettavaa työtä.
- Toteuttajaviraston joulukuun palkkakustannukset kohdistetaan työajanseurantaan perustuen seurantakohteille tammikuussa



30.9.2021

(jakopalkkalaskenta). Laskennan tuloksena saadaan selville myös rahoittajavirastolta laskutettavan projektin todellisiin palkkoihin perustuvat palkkakustannukset.

Kun toteuttajaviraston projektille aiheutuneet kustannukset ovat selvillä, rahoittajaviraston kirjanpito on jo suljettu joulukuun osalta. Rahoittajavirastolla jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi kirjata syntynyt meno alkaneelle uudelle varainhoitovuodelle.

Valtiokonttori selvittää yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ratkaisukeinoja edellä kuvattuun ongelmaan.

Suositus 9: Valtion talouden tarkastusvirasto suosittaa, että Valtiokonttori täsmentää tilikarttamääräystä vastaamaan nykyistä käytäntöä siten, että valtion talousarvion kautta kulkeva EU-rahoitus kirjataan sisäisen yhteisrahoituksen tulotilille.

Valtiokonttori on täydentänyt tarkastusviraston suosituksen mukaisesti tilin 39780 (3978000) Yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot, sisäiset, selitettä 21.9.2021 antamassaan tilimääräyksessä (VK/95982/00.00.00.01/2021). Tilimääräys on tullut voimaan 1.10.2021 alkaen.

Muut suositukset

Valtiokonttori tuo esille, että suositukset

4. Kirjanpitoyksiköt huomioivat, ettei sisäistä yhteisrahoitusta voida käyttää toimeksiantoihin, eikä pakolliseen lakisääteiseen viranomaistoimintaan, eikä sillä voida rahoittaa hankkeita täysimääräisesti ja
7. Kirjanpitoyksiköt ilmaisevat selvästi rahoituspäätöksissä, sopimuksissa ja mahdollisissa jakokirjeissä, milloin ne käyttävät yhteisrahoitusta ja mitkä ovat eri osapuolten todelliset rahoitusosuudet ja kustannuserät

ovat tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa esiin tuomien havaintojen perusteella tarpeellisia. Myös Valtiokonttori on painottanut näitä kirjallisessa ohjeistuksessaan sekä muussa viestinnässään.

Muut havainnot

Luku 2.2 Kirjausoikeuden käytöstä yhteisrahoituksessa tulisi luopua, sivu 11

Kohdassa, Kirjausoikeuden käyttö sisäisessä yhteisrahoituksessa, todetaan, että toimintakertomuksissa yhteisrahoituksen määrä täytyy ilmoittaa Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan vain, jos sitä on saatu yli miljoona euroa. Valtiokonttori tuo esille, että yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman (yhteisrahoituksen määrän) esittämisen raja-arvoista toimintakertomuksessa määrätään Valtiokonttorin määräyksessä Yhteisrahoitteisen



30.9.2021

toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen (VK/1077/00.01/2014), ei Valtion kirjanpidon käsikirjassa.

Luku 2.3 Maksajat ja saajat, sivu 17

Tarkastuskertomusluonnoksessa on tuotu esille, että yhteisrahoitusta on kirjattu vuonna 2019 kahdelle tulomomentille ja 1,4 miljoonaa euroa tilille 630, jolla ei saisi olla saldoa tilinpäätöksessä.

Valtiokonttori toteaa, että talousarviokirjanpidontilillä 630 Toiselle kirjanpitoyksikölle siirrettävät talousarviomenot ei ole ollut saldoa vuoden 2019 tilinpäätöksessä yhteisrahoitteisesta toiminnasta johtuen. Jos tarkastellaan pelkkää yhteisrahoitteisen toiminnan tuottotiliä, voi saada väärän vaikutelman.

Talousarviokirjanpidossa tiliä 630 käytetään, jos yhteisrahoitteista toimintaa ei ole nettobudjetoitu toimintamenomomentille. Tällöin määrärahan käyttöoikeuden saanut virasto kirjaa liikekirjanpidossa yhteisrahoitteisesta toiminnasta aiheutuvat menot menolajin mukaisille liikekirjanpidon tileille ja talousarviokirjanpidossa tilille 630. Laskutettaessa rahoittajaa, yhteisrahoitteisen toiminnan tuotto kirjataan tilille 630, jolloin sen saldo nollautuu. Rahoittaja kirjaa yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusosuuden laskutuksen perusteella varsinaiselle momentille, josta ko. yhteisrahoitteinen hanke rahoitetaan.

Lisäksi tulomomentille 12.39.10 Muut sekalaiset tulot tuloutetaan arvonlisäveromomentin vakiosisällön mukaisesti (talousarvio 2019) sisäisen yhteisrahoitteisen toiminnan tulon arvonlisäveromenoa vastaava osuus.

Luku 3.1 Vastoin säädöksiä yhteisrahoitusta käytetään myös ei-vapaaehtoiseen toimintaan, sivut 24–25

Kohdassa, Maksullisuus on pääsääntö maksuperustelaissa, mainitaan, että julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelussa tulee huomioida kilpailulain (948/2011) määräykset määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Valtiokonttori tuo esille, että julkisoikeudellisia suoritteita ei tuoteta määrävässä markkina-asemassa, vaan niiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja niiden tuottamiseen on viranomaisella tosiasiallinen yksinoikeus. Maksuperustelain 7 § momentti 3 (150/1992) ”*Jos viranomainen tuottaa suoritteita määrävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain (948/2011) määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.*” koskee muita suoritteita, ei julkisoikeudellisia suoritteita.

Luku 3.4 Itselaskutusmenettely on monimutkainen ja lisää virheitä, sivut 36–37

Tarkastusvirasto kehottaa tarkastuskertomusluonnoksessaan Valtiokonttoria harkitsemaan, onko itselaskutusmenettelyä mahdollista yksinkertaistaa tai sen ohjeistusta selkeyttää. Valtiokonttori on ohjeistanut itselaskutusmenettelystä Valtion kirjanpidon käsikirjan luvussa 5.3 sekä kysymyksiä ja vastauksia -kokoelmassa, kysymys 17.



30.9.2021

Itselaskutusmenettely on luotu kirjausoikeuden käytön laajentumisen myötä niihin tilanteisiin, jolloin menoa ei ole mahdollista kirjata suoraan kirjausoikeuden mukaiselle talousarviolille ja jolloin oikaisukirjaus muistiotositeella edellyttäisi pahimmillaan suuren määrän kirjauksia (esimerkiksi palkkakustannukset sivukuluineen).

Valtiokonttori selvittää mahdollisuutta yksinkertaistaa itselaskutusmenettelyä ja selkeyttää ohjeistustaan menettelyn osalta huomioiden muun muassa menettelyn vaikutukset viraston raportointiin.

Helsingissä 30.9.2021

Pääjohtaja

Timo Laitinen

Toimialajohtaja

Lasse Skog





Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Viite VTV:n lausuntopyyntö

Asia Valtioneuvoston kanslian vastaus valtiontalouden tarkastusvirastolle tarkastuskertomuksen luonnoksesta "Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä"

Lausuntonaan tarkastuskertomusluonnoksesta valtioneuvoston kanslia (kanslia) esittää seuraavaa.

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 18.6.2021 laatinut luonnoksen yhteisrahoi-
tusta käsittelevästä raportista ja pyytänyt raportissa mainituilta virastoilta kom-
mentteja. Kanslia on vastannut tarkastuskertomuksessa esitettyihin huomioihin
16.8.2021 (VN/22992/2020) ja samalla pyytänyt virallista lausuntopyyntöä lopul-
lisesta luonnoksesta. VTV on esittänyt kanslialle lausuntopyynnön 15.9.2021.

Kanslia kiittää VTV:tä lausuntopyynnöstä. Kanslia pitää kannattavana, että valtion
yhteisrahoitteista toimintaa tutkitaan ja arvioidaan kokonaisuutena. Kanslia pitää
myös raportissa esitettyjä suosituksia erittäin kannatettavina, kuten esimerkiksi
yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmien tarkentamista yh-
teistyössä VTV:n ja Valtiokonttorin kesken. Toteutuessaan suositukset vahvistavat
budjettiesityksen läpinäkyvyyttä eduskunnan päätöksentekoa varten.

Lausuntonaan kanslia toistaa aiemmat huomionsa siltä osin kuin niitä ei ole huo-
mioitu tarkastuskertomusluonnoksen viimeisimmässä versiossa. Luonnos sisältää
edelleen asia- ja tulkintavirheitä, joita kanslia on kommentoinut ja taustoittanut
laajasti jo aiemmassa vastauksessaan. Tässä lausunnossa pyydetään erityisesti
kiinnitettävän huomioita kohtiin, jotka käsittelevät VTV:n aikaisempaa tulkintaa
yhteisrahoituksesta ja momentin 23.90.26 käyttöä.

Kanslia vastaa VTV:n esittämiin huomioihin hyödyntäen tarkastuskertomuksen
luonnoksen mukaista järjestystä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta

VN TEAS-toiminnan osalta kanslia viittaa aiemmin 16.8.2021 lausumaansa ja kat-
soo, ettei VTV ole tarkastuskertomuksessaan riittävästi huomionnut kanslialle
aiemmin antamaansa ohjeistusta yhteisrahoitteisuudesta. Erityisesti kanslia pyy-
tää kiinnittämään huomiota, etteivät voimassa olevat ohjeet ole sisällöltään muut-
tuneet ja että VTV on vuonna 2015 pitänyt toimintaa yhteisrahoitteisena toimin-
tana todeten tilintarkastajan väliraportissaan seuraavasti:

*"Päätösasiakirjojen perusteella tulee VNK aikanaan kirjaamaan muilta kirjanpito-
yksiköiltä saamansa hankelaskutuksen asiantuntijapalvelukuluksi. Toteuttajana
toimivan kirjanpitoyksikön näkökulmasta ei päätösasiakirjojen perusteella välttä-
mättä päädytä samaan lopputulokseen. Toteuttajatahojen osalta **on todennä-***

köistä, että hankkeita käsitellään kirjanpidossa yhteisrahoitteisina tutkimushankkeina tai yhteistoiminnan kustannuksina eikä maksullisena toimintana, koska omistusoikeuksia ei luovuteta ja koska tutkimusta ei ole ollut mahdollista hinnoitella liiketaloudellisin perustein. Kokonaiskustannusmalli johtaa suoritteiden oma-kustannusarvoon, ei markkinahintaiseen tuottovaateen sisältävään hintaan.

VTV on vahvistanut tämän tulkinnan VN TEAS-toiminnan luonteesta virastojen välisissä neuvotteluissa vuonna 2017. Kanslia on siis toiminnassaan noudattanut lakia, tällöin annettuja ohjeita sekä VTV:n aiemmin hyväksymää käytäntöä ja tämä tulee ottaa huomioon tarkastuskertomuksessa.

VN TEAS-toiminnan yhteisrahoitteisen luonteen osalta kanslia viittaa myös VTV:lle aiemmin toimittamaan vastaukseensa ja katsoo, että yhteisrahoitteisen toiminnan ominaispiirteet täyttyvät. Kanslia toteaa, että kyseiset tulkinnat on luotu yhteistyössä VTV:n kanssa. Lisäksi Valtiokonttorin kirjanpidon käsikirjan (2020, 7-1) mukaan rajanvetotapauksissa maksulliseen toimintaan nähden on asianomaisen ministeriön ratkaistava, onko tietyssä toiminnassa kysymys virastoa tai laitosta koskevassa, maksullisesta toiminnasta vai yhteisrahoitteisesta toiminnasta.

Kanslia myös pyytää VTV:tä jatkossa huomioimaan, että sen toteuttamalla tulkintamuutoksilla on laajat heijastevaikutukset. Esimerkiksi VN TEAS-toiminnan piirissä on vuosittain noin 300 virkamiestä ja vastaava määrä tutkijoita, joiden toimintaan nyt mahdollisesti tehtävällä tulkinnan muutoksella olisi huomattava vaikutus.

Edellä mainituilla perusteluilla kanslia esittää, että VTV:n tekemä aiempi linjaus ja se, että kanslia on noudattanut VTV:n aiempaa suositusta, huomioitaisiin tarkastuskertomuksessa.

Kansallisarkiston tutkimukset

Valtioneuvoston kanslia viittaa aiemmin 16.8.2021 lausumaansa ja katsoo, että kaikki Kansallisarkiston kanssa toteutetut projektit ovat olleet Suomen itsenäisyyden satavuotisuuden historiallisten tapahtumien muistamiseen liittyviä yhteistyöprojekteja, jotka ovat momentin 23.90.26 perusteluiden mukaisia. Kyseisen momentin perusteluita on täsmennetty toisessa lisätalousarvioesityksessä vuonna 2018 laajentamalla momentin käyttöalaa 100-vuotisjuhlavuoteen liittyviin jatkoihin sekä tutkimukseen juhlavuoden tuloksista ja vaikuttavuudesta.

Kanslia toteaa, että Kansallisarkiston kanssa yhteistyössä toteutetut projektit ovat momentin 23.90.26 mukaisia jatkotoimia, joilla on budjetin valmisteluvaiheessa tarkoitettu laajasti erilaisia jatkotöitä mukaan lukien erilaiset muistamiseen liittyvät selvitykset ja tutkimukset. Kyseiset hankinnat ja jatkotyöt ovat liittyneet momentin tavoitteiden mukaisesti itsenäistymiseen ja ymmärryksen syventämiseen koko itsenäisyyden ajan ja kansakunnan kehityksestä ja ovat täten momentin perustelujen sekä sen tavoitteiden mukaisia. VTV:n näkemys perustuu "*momentin perusteluista syntyneeseen käsitykseen*" eikä ota huomioon merkkivuosien projektien toteuttamistapojen muutosta. Kanslia toteaa kuitenkin, että momentin perustelut olisivat VTV:lle syntyneen käsityksen johdosta voineet olla jatkotöiden ja hankintojen osalta tarkemmin määriteltyjä.

VTV on tarkastuskertomuksessaan tulkinnut momentin perusteluita sekä kanslian tekemien tutkimusten luonnetta tarkoitettua suppeammin ja todennut nostossaan, ettei talousarviossa ole annettu lupaa käyttää määrärahaa kyseiseen tarkoitukseen. Kanslia esittää, että kyseinen nosto poistetaan tai vähintäänkin muoka-

taan vastaamaan VTV:n tarkastusluonnoksessa esitettyä huomiota muotoon: *”Talousarviossa ei annettu riittävä lupaa käyttää määrärahaa kyseiseen tarkoitukseen”*.

Lisäksi VTV on esittänyt, että kanslia on ohjannut tutkimusten tekemistä. Kanslia viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (VN/22992/2020) ja pitää tulkintaa virheellisenä. Hankkeille on asetettu ohjausryhmät, jotka ovat vastanneet hankkeen seurannasta ja viestinnästä ja kansallisarkisto on toteuttanut selvitykset ja tutkimukset riippumattomasti. Valtioneuvoston kanslia tai ohjausryhmä ei ole ohjannut tutkimuksien sisältöä millään tavoin ja kanslia pyytää VTV:tä korjaamaan tarkastusluonnostaan vastaavasti.

Johtopäätökset

Edellä mainituilla perusteilla kanslia esittää, että VN TEAS-toiminnan osalta VTV:n tekemä aiempi linjaus ja aiemmin antama neuvonta yhteisrahoituksesta otettaisiin huomioon tarkastuskertomuksessa. VTV:n tulkinta momentin 23.90.26 käytöstä perustuu suppeaan tulkintaan momentin perusteluista ja on kanslian näemyksen mukaan virheellinen. Kanslia pyytää VTV:tä joko poistamaan määrärahan käytöstä tehdyn noston tai tarkentamaan sitä vastaamaan tarkastusluonnoksessa esitettyä huomiota. Lisäksi kanslia pyytää VTV:tä korjaamaan Kansallisarkiston tutkimuksien ohjausta koskevan kohdan.

Timo Lankinen
alivaltiosihteeri

Meri-Tuulia Pitkänen
Talousyksikön päällikkö



5.10.2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 13.9.2021, D/626/04.09.02/2021, 287/52/2020

Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Erityisesti pyydetään kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Valtiovarainministeriö toteaa yleisenä kommenttina pitävänsä hyvänä ja tarpeellisena tehtyä arviointia valtion sisäisen yhteisrahoituksen kokonaisuudesta.

Vastauksena VTV:n tarkastuskertomusluonnoksen suosituksiin Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Suositus 1. Valtiovarainministeriö huolehtii ja varmistuu ohjeistuksella siitä, että määrärahan käyttö sisäisen yhteisrahoituksen maksamiseen käy selkeästi ilmi budjetista.

Valtiovarainministeriö toteaa ensinnäkin, että määrärahaa saa käyttää ainoastaan päätösosan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Rahoittavan kirjanpitoyksikön kanalta mahdollisuus käyttää määrärahaa talousarvion sisäiseen yhteisrahoitukseen ilmenee momentin päätösosasta esimerkiksi siten, että kyseistä määrärahaa saa käyttää (myös) valtion virastojen ja laitosten toteuttamien hankkeiden rahoittamiseen.

Viraston toimintamäärärahaa saa käyttää viraston tehtävien hoitamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen. Tämä ei kuitenkaan koske tilannetta, jossa viraston tietyn toiminnan tai hankkeen rahoitus on budjetoitu tai katsottu budjetoitavan

muulle, erityisemmälle momentille. Erityisemmästä momentista on kyse esimerkiksi silloin, kun rakennerahastohankkeen (paitsi EU:n myös) valtion rahoitusosuus on budjetoitu toimintamenomomentista erilliselle rakennerahastomenomomentille. Tällöin rakennerahastohanketta ei voida rahoittaa toimintamenoista, ellei tätä ole toimintamenomomentin päätösosassa erikseen sallittu. Jos erillisrahoitusmomentille sen sijaan on budjetoitu vain osa yhteisrahoitettavan hankkeen menoista, voidaan hanketta rahoittaa myös viraston toimintamenoista. Kummassakin tilanteessa saatu yhteisrahoitus voidaan sinänsä nettobudjetoida toimintamenomomentille (johtuen talousarvion yleisten määräysten yksityiskohtaisten perustelujen nettobudjetointia koskevasta kohdasta, jonka mukaan nettobudjetoinnin vakiosisältöön kuuluvat mm. viraston tai laitoksen vastuulla toteutettavasta tutkimus- tms. yhteishankkeesta tuloina saatavat muiden osapuolten maksuosuudet ja hankkeesta aiheutuvat menot), mutta vain jälkimmäisessä tilanteessa hankkeen rahoittamiseen voidaan käyttää toimintamäärärahaa yhteisrahoittajalta saadun rahoituksen lisäksi. Edellä mainittu vastaa vuoden 2003 yhteisrahoitustyöryhmän näkemystä ja on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edelleen asianmukainen.

Suositus 2. Valtiovarainministeriö huolehtii siitä, että jos siirtomenomomentilta rahoitetaan budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa, talousarviossa näiden menojen kohdentamisperusteeksi todetaan suoriteperuste.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion sisäinen yhteisrahoitus, rahoitusmomentista riippumatta, ei ole siirtomenoa vaan kulutusmenoa ja täten kohdistettava talousarvioasetuksen 5 a §:n 2 momentin mukaisesti suoriteperusteella. Tarkastuskertomusluonnoksen ehdotus momentin päätösosaan otettavasta talousarvion sisäisen yhteisrahoitteisen toiminnan kohdentamisesta suoriteperusteella on tarpeeton. Sinänsä talousarvion valmistelussa on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon, etteivät siirtomenomenteilla olevat siirtomenoja koskevat mahdolliset perustellut poikkeavat kohdentamisperusteet koske valtion kulutusmenoja kuten sisäistä yhteisrahoitusta.

Suositus 3. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori tarkentavat yhdessä yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiä siten, että kirjanpitoyksiköiden on helppo ymmärtää, mitä ne tarkoittavat ja mikä on niiden välinen ero.

Valtiovarainministeriö tiedostaa tarkastusviraston havainnon yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiin liittyvistä mahdollisista soveltamisvaikeuksista ja ottaa asian huomioon tarvittavalla tavalla ohjeita ja määräyksiä uusittaessa.

Suositus 5. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ohjeistavat, että kirjausoikeuden käyttämisestä yhteisrahoitteisessa toiminnassa luovutaan, ja käytetään vain laskuttamista.

Valtiovarainministeriö toteaa olevansa edelleen samaa mieltä kuin vuoden 2003 työryhmämuistiossaan, jonka mukaan talousarviotalouden sisäisessä yhteisrahoituksessa tulee mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti käyttää laskutusta ja netto-

budjetointia. Kuten tarkastuskertomusluonnoksestakin on pääteltävissä (vrt. suositus 6), niin kirjausoikeuden käyttäminen saattaa tietyissä tilanteissa olla tarkoituksenmukaista. Valtiovarainministeriö katsoo, että tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista ohjata laskutuksen käyttöön aiempaa voimakkaammin valtiokonttorin kirjanpidon käsikirjan ja muun tarvittavan ohjeistuksen avulla.

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Budjettineuvos

Juha Halonen

Tiedoksi

VM/BO (Ijäs)