Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 12.10.2016

# HE 165/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 165/2016 vp).

## Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa valtion taloushallinnon ohjausta, lisätä valtiontaloushallinnon tuottavuutta ja vähentää taloushallinnon hoitamiseen tarvittavia menoja. Tavoitteiden saavuttamiseen pyritään säätämällä valtion talousarviosta annetussa laissa, että Valtiokonttori määräisi ne valtion maksuliikkeen, kirjanpidon ja sen yhteydessä järjestettävän muun seurannan sekä tilinpäätöksen tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti palvelukeskuksessa. Lakiin sisältyisi myös poikkeusmahdollisuus, jolloin Valtiokonttori voisi erityisestä syystä antaa kirjanpitoyksikölle tai talousarvion ulkopuoliselle rahastolle luvan hoitaa tehtävät itse.

Tarkastusvirasto pitää esitettyjä tavoitteita sinänsä tarkoituksenmukaisina ja tavoiteltavina. Taloushallinnon tuottavuuden lisääminen ja taloushallinnon hoitamiseen tarvittavien menojen vähentämistä tulee kuitenkin tarkastella kokonaisuutena, joka kattaa samalla tavalla niin kirjanpitoyksiköiden kuin palvelukeskuksenkin toiminnan tehostamisen. Muutoin esitettyjä tehokkuusvaatimuksia ei voida saavuttaa.

Keskitettyä hoitamista koskeva poikkeuslupamenettely muodostaa riskin esitettyjen sekä tuottavuutta ja valtion menoja koskevien tavoitteiden toteutumiselle että yhtenäisten menettelyjen toteutumiselle. Kokonaisuuden hallinnan ja näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että poikkeuksien määrä rajoitetaan vähäiseksi, niiden perustelut ovat yhtenäiset ja että menettely olisi lähtökohtaisesti lyhytaikainen.

## Tehokas sisäinen valvonta

Hallituksen esityksen 12 b §:n mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Esityksen mukaan Valtiokonttori määrää kuitenkin edellä mainituista sekä palkanlaskentaa koskevista tehtävistä ne tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että talous- ja henkilöstöhallinnon 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. Keskitettäessä 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

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

niin, että edellisessä vaiheessa tehtyjä kontrolleiksi tarkoitettuja toimenpiteitä hyödynnetään seuraavassa vaiheessa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että esitykseen sisältyvä muutos tehtävien siirtämisestä ja keskittämisestä ainakin muutosvaiheessa merkitsee sekä valtion maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamiseen liittyvien riskien että riskien sietämisen kasvamista. Riskien hallinta edellyttää paitsi niiden ja niihin vastaavien toimenpiteiden määrittelyä myös konsernijohdon yhteistä käsitystä siedettävästä riskistä ja siihen liittyvästä vastuusta. Tarkastusvirasto osaltaan huomioi muuttuvat toimintatavat suunnitellessaan tehokkaita tarkastustoimenpiteitä valtiontalouden oikeiden ja riittävien tietojen varmistamiseksi.

## Selkeä tilivelvollisuus

Voimassa olevan valtion talousarviosta annetun lain 21 §:än mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*). Hallituksen esityksen mukaan säännös muutettaisiin tilinpäätöslaskelmien laatimisen osalta neutraaliin muotoon niin, että oikeiden ja riittävien tietojen antamisvelvollisuus osoitettaisiin viraston ja laitoksen sijasta tilinpäätökselle. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan sillä, että vastuu kirjanpidosta ja tilinpäätöksen laatimisesta kuuluisi uuden 12 b §:n ja sen nojalla annettujen Valtiokonttorin määräysten mukaan osin palvelukeskuksen ja osin kirjanpitoyksikön vastuulle. Vastuu velvollisuudesta antaa tilinpäätöksessä oikea ja riittävä kuva määräytyisi viime kädessä tämän vastuunjaon mukaan. Vastuu toimintakertomuksessa annettavasta oikeasta ja riittävästä kuvasta koskien toiminnallista tuloksellisuutta jäisi asianomaisen viraston tai laitoksen vastuulle. Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitetietoja koskevan vastuun muuttuminen otettaisiin huomioon myös valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen allekirjoittamista koskevissa säännöksissä siten, että kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen koskien tilinpäätöslaskelmia allekirjoittaisi myös palvelukeskus.

Tarkastusvirasto pitää sinänsä oikeana säännöksen kirjoittamista niin, että oikean ja riittävän kuvan antamisvelvollisuus osoitetaan sitä toteuttavalle asiakirjalle eli tilinpäätökselle. Kun tilinpäätös kuitenkin toteuttaa ja tekee näkyväksi tilivelvollisuutta myös toimivien organisaatioiden osalta, ei vastuun jakautumista kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen kesken perusteluissa esitetyllä tavalla voida pitää toimivana. Tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta on keskeistä, että kirjanpitoyksikkö vastaa talousarviotuloistaan ja –menoistaan ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä tase-eristä, jotka valtion toiminnassa ja taloudenhoidossa syntyvät kirjanpitoyksikön toiminnan seurauksena ja että tämä vastuu on todennettavissa. Palvelukeskus vastaa palvelun tuottajana siitä, että se tuottaa laskelmat ja laadintavastuullaan olevat liitetiedot asianmukaisesti. Tämä olisi ollut tarpeen tuoda esiin hallituksen esityksen perusteluissa.