

Asiakirjan nimi: OKM Lausunto Valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Asiakirjan päivämäärä: 22.08.2016

Diaarinumero: OKM/133/050/2016

Asiakirjan tunnus / Docid: 291154

Asiakirjan allekirjoittajat: Erityisasiantuntija, Jyrki Tanskanen, Esittelijä, 24.8.2016 13:59:52, C=FI
Kansliapäällikkö, Anita Lehtikoinen, Päättäjä, 24.8.2016 15:27:53, C=FI

Tarkistesumma: U61xhbYLg41j2o8k93 UXAhGeXE=

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tietojärjestelmässä. Lisätietoja opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamosta (kirjaamo@minedu.fi, puh. 0295 3 30004).



22.08.2016

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM138:00/2015 ; VM/1275/03.01.00/2016

Asia **OKM Lausunto Valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ministeriöitä välittämään lausuntopyynnön hallinnonalansa virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja kokoamaan niiden vastausten perusteella koko hallinnonalaa kattavan lausunnon. Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu asiassa kunnioittavasti hallinnonalansa osalta seuraavaa.

Lakiin sisältyisi Valtiokonttorille annettava oikeus määrätä ne maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan hoitamista sekä tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidettaisiin keskitetysti valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toimesta. Tästä säädettäisiin palvelukeskusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Lakiin sisältyisi lisäksi Valtiokonttorin määräämien maksuliike-, kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöstehtävien keskitettyä hoitamista koskeva poikkeusmahdollisuus. Tehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa Valtiokonttori voisi antaa kirjanpitoyksiköille tai rahastoille erityisestä syystä luvan hoitaa tehtävä itse. Menettelyllä varmistettaisiin sääntelyn joustavuus tilanteissa, joissa valtion yhteisen toimintatavan noudattaminen ei poikkeuksellisesti olisi tarkoituksenmukaista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa esityksen tavoitetta vahvistaa valtion taloushallinnon ohjausta ja lisätä tuottavuutta sekä vähentää taloushallinnon hoitamiseen tarvittavia menoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin katsoo maksuliike- ja kirjanpito-tehtäviin liittyvän niin paljon virastokohtaisia erityispiirteitä, ettei esityksen tavoitetta ole mahdollista saavuttaa yksinomaan lakia muuttamalla. Virastokohtaisia erityispiirteitä on käsitelty liitteinä olevissa hallinnonalan virastojen lausunnoissa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa 20.4.2016 (OKM/63/050/2016). Jos virastokohtaisia erityispiirteitä ei huomioida, johtaa se monien virastojen kohdalla esityksen tavoitteiden vastaisesti kahdenkertaiseen työhön ja sitten alhaisempaan tuottavuuteen sekä mahdollisesti myös laadun heikentymiseen.

Virastokohtaisten erityispiirteiden vuoksi on hyvä, että esitykseen sisältyy maksuliike-, kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöstehtävien keskitettyä hoitamista koskeva poik-

keusmahdollisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että virastokohtaisesti aidosti tarkastellaan yhdessä Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen kanssa, minkä tehtävien siirrot ovat tarkoituksenmukaisia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Poikkeuslupamennettelyn tulisi olla läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja aidosti esityksen tavoitteiden saavuttamista edistävä.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Jyrki Tanskanen

Liitteet Arkistolaitos Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
CIMO Lausunto valtion talousarviolain muuttamisesta
KAVI Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
OPH Lausunto lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
AKA Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
Taite Lausunto valtion talousarviolain muuttamisesta
YTL Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Jakelu Budjettineuvos Niko Ijäs, VM
Neuvotteleva virkamies Juha Halonen, VM

Tiedoksi Arkistolaitos
Celia - Näkövammaisten kirjasto
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Kotimaisten kielten keskus
Museovirasto
Opetushallitus
Suomen Akatemia
Suomenlinnan hoitokunta
Taiteen edistämiskeskus
Varastokirjasto
Ylioppilastutkintolautakunta
Erityisavustajat
Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erilliset yksiköt

11.8.2016 AL/13864/00.00.00/2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Viite: lausuntopyyntö 7.7.2016 OKM133/050/2016

Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Pyydettyinä lausunto arkistolaitos toteaa, että lain muutoksen mukanaan tuomat uudistukset valtion taloushallinnon hoitamiseksi ovat kannatettavia.

Velvoittavuus siirtää tehtäviä Palkeisiin edesauttaa virastoon jäävien taloushallinnon tehtävien uudelleen organisointia ja prosessien tehostamista. Arkistolaitoksessa on jo toteutettu lakiesityksen odotuksia siirtämällä taloushallinnon tehtävien hoitamista Palkeisiin sekä keskittämällä virastoon jäävien tehtävien hoitamista Kieku-tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Hallintojohtaja

Anitta Hämäläinen

Kehittämispäällikkö

Kristiina Laine

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti arkistolaitoksen asianhallintajärjestelmässä

Tiedoksi Arkistolaitoksen johtoryhmä ja pääluottamusmiehet
Suunnittelujohtaja Jorma Vappula
Kirjanpitoapäällikkö Heidi Katz

Lausunto CIMO/8/00.40.10/2016
15.8.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 7.7.2016, OKM/133/050/2016
Asia **Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

CIMO kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta. Esityksellä toimeenpantaisiin hallitusohjelman toimenpide kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien nykyistä laajemmasta siirtämisestä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi.

Yleistä taustaa

CIMO lausui 14.4.2016 (lausunto CIMO/3/00.40.20/2016, viite OKM/63/050/2016) kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (liitteenä). Lausunnossa lähtökohtana oli, että CIMO ja Opetushallitus (OPH) muodostavat 1.1.2017 uuden viraston, johon Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta yhdistyvät emovirastomallia soveltaen 1.1.2018. CIMOn ja OPH:n yhteisen näkemyksen mukaan uuden viraston palvelukeskusasiakkuuden laajentamista voidaan osin toteuttaa vasta siinä vaiheessa, kun taloushallinnon toiminnot ovat siirtymävaiheen jälkeen vakiintuneemmassa tilassa. Myöhemmässä vaiheessa tulee arvioida, kuinka laajamittaisesti asiakkuus on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Nykyisten virastojen toiminnoissa on erityispiirteitä, jotka vaativat organisaatioon liittyvää erityistietoa ja osaamista mm. CIMOn ulkopuolisen rahoituksen suuri määrä ja valtioapufunktiot, jotka puoltavat joidenkin tehtävien hoitamista virastossa jatkossakin.

Esityksen yleisperustelut

Esityksen tavoitteena on vahvistaa valtion taloushallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja ohjattavuutta. Tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan, että Valtiokonttori määräisi ne valtion virastojen maksuliike-, kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöstehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti. Esityksen mukaan tehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa Valtiokonttori voisi kuitenkin antaa kirjanpitoyksikölle erityisestä syystä luvan hoitaa tehtävä itse. CIMO pitää tärkeänä, että virastojen erityispiirteet otetaan huomioon tilanteissa, joissa valtion yhteisen toimintatavan noudattaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Valtiokonttorin, palvelukeskuksen ja viraston keskinäiset roolit ja työnjaot tulee olla selkeitä, jotta vältetään päällekkäiseltä työltä tai ns. harmailta alueilta. Jotta muutos

olisi hallittu, pilottivirastojen kokemuksia tulisi alkuvaiheessa analysoida ennen muiden virastojen laajamittaisempaa muutoksen kohteena olevien tehtävien siirtoa. Mikäli virastoista siirtyvän henkilöstön määrä on lopulta hyvin pieni, tulee varmistaa että palvelukeskuksella on riittävät henkilöresurssit ja osaaminen uusien tehtävien hoitoon. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että palvelutuotannon laatu ei kärsi ja myös ulkopuolisen rahoituksen vaatimukset saadaan hoidettua. Jotta valtion taloushallinnon tehokas hoitaminen mahdollistuu tulee yhteisten työkalujen (digitalisaatio ja automatisaatio) tukea toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Uusi toimintamalli ja keskinäiset vastuut tulee olla selkeästi määriteltynä eri toimijoiden välillä: kirjanpitoyksikkö, palvelukeskus, Valtiokonttori ja Valtori.

Esityksen yksityiskohtaiset perustelut

Vastuu kirjanpidosta ja tilinpäätöksen laatimisesta kuuluisi osin palvelukeskuksen ja osin kirjanpitoyksikön vastuulle, kuten nykyisinkin virastomme voimassaolevan vastuunjaon mukaan. Toimintakertomus kustannusvastaavuuslaskelmiseen ja muutamien liitteiden laadinta kuuluisi jatkossakin viraston vastuulle. Toimintakertomuksen laadinta on riippuvainen tilinpäätöksen ja sen liitteiden ja erittelyiden valmistumisesta. Muutoksen yhteydessä tulee varmistaa, että entistä kireämmässä tilinpäätösaikataulussa asiakasvirastolle jää riittävä aikajänne toimintakertomuksen ja siihen tarvittavan laskentatiedon laadintaan.

Kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi voidaan vastuunjaosta poiketa, mikäli Valtiokonttori antaa siihen luvan. Poikkeuslupa-asiaa valmistelisivat yhteistyössä asianomainen kirjanpitoyksikkö sekä palvelukeskus. Poikkeuslupaa arvioidessa kuullaan tarvittaessa myös kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä ja valtiovarainministeriötä. Poikkeuslupan tarpeen arvioinnissa ja valmistelussa kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen saumaton yhteistyö on keskeistä. Valtiokonttorin tulee varmistaa, että poikkeuslupakäsittely on johdonmukainen, tulkinnat yhdenmukaisia ja päätöspäätökset selkeitä.

Lausuntoon liittyvät lisätiedot: apulaisjohtaja Reetta Niemelä ja talouspäälikkö Anu Mertanen.

Apulaisjohtaja

Reetta Niemelä

Talouspäälikkö

Anu Mertanen

Liite

Lausunto kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen, CIMO/3/00.40.20/2016

Lausunto CIMO/3/00.40.20/2016

14.4.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM/63/050/2016

Asia **Lausunto kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen**

CIMO kiittää mahdollisuudesta lausua kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen ja pyytää huomioimaan tämän lausunnon yhteydessä esitettyjä näkökulmia Kiti-hankkeen valmistelussa OKM:n hallinnonalalla.

Lausunnossa lähtökohtana on, että CIMO ja Opetushallitus (OPH) muodostavat uuden viraston 1.1.2017 alkaen opetus- ja kulttuuriministeriön syksyllä 2015 tekemän päätöksen mukaisesti. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta yhdistyvät emovirastomallia soveltaen uuteen virastoon 1.1.2018. Uuden viraston perustamisen valmistelutyö on parhaillaan käynnissä ja näin ollen CIMO ja OPH ovat valmistelleet myös Kiti-hanketta koskevia lausuntojaan yhteistyössä. CIMOn ja OPH:n yhteinen näkemys on, että uuden viraston asiakkuus tulee toteuttaa vasta siinä vaiheessa, kun sen taloushallinnon toiminnot saatu vakiinnutettua. Myöhäisemmässä vaiheessa tulee arvioida, kuinka laajamittaisesti asiakkuus on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Näin ollen keskitymme lausunnossa yleisiin huomioihin CIMOn toiminnan erityispiirteiden, erityisesti ulkopuolisen rahoituksen suuren määrän, näkökulmasta.

Palkeiden ja kirjanpitoyksikön vastuunjakoa koskevat muutosehdotukset (taloushallinnon ja palkanlaskennan vastuunjakotaulukot, VM:n lausuntopyyynnön kysymys 1)

Henkilöstöhallintoa koskevien palkanlaskentatehtävien osalta esitetty vastuunjako vastaa pitkälti CIMOn ja Palkeiden nykyistä työnjakoa, joka on toimiva.

Taloushallinnon osalta CIMO on nykyisen vastuunjakotaulukon mukaisesti jo nyt varsin laajasti keskittänyt tilinpäätöksen ja kirjanpidon tehtäviä Palkeisiin. Muistiotositteiden laadinnan osalta esitetty työnjako voi johtaa siihen, että ketju monimutkaistuu ja pirstaloituu entisestään ja hankaloittaa kirjanpitokokonaisuuden hallintaa. Lisäksi virastoissa, joissa on paljon ulkopuolista rahoitusta tulee rahoittajien vaatimukset täyttyä. Palkeille esitetty rooli liikekirjanpidon tilien käytön valvonnassa on sinänsä ihan positiivinen muutosesitys. Tämän osalta tulisi kuitenkin varmistaa, ettei synny sekä Palkeissa että virastossa päällekkäistä työtä.

CIMOssa menotositteiden tiliöijien määrää on jo mahdollisuuksien mukaan keskitetty niin hallintopalveluissa kuin substanssiyksiköissä. Toiminnan luonne huomioiden on haasteellista täysin keskittää ns. manuaalisten tositteiden tiliöintiä viraston talousyksikköön tai Palkeisiin kuten muutosehdotuksessa on esitetty. Suuri ulkopuolisen rahoituksen osuus (76 %), projektien ja talousarviolien määrä sekä valtioapufunktiot vaativat substanssitoiminnan tuntemusta. Yksityiskohtaisten tiliöintiohjeiden anto Palkeille ja niiden ylläpitäminen olisi haasteellista, joten prosessin tehostumista on vaikea arvioida. Kiekun validointisääntöjen ketterä hyödyntäminen voi jonkin verran vähentää muistiotositteiden määrää. Valtion HAMA –prosessin kehittämislinjausten mukaisesti laajemmin automatisoinnin hyödyntäminen joidenkin tositteiden osalta tuonee jonkin verran tehostusta.

Laskutukseen ja perintään esitettävien muutosten osalta voidaan todeta esitetyn muutoksen johtavan loppuasiakkaan kannalta ”ketjutettuun” asiakaspalveluun. CIMOn laskutus ei ole luonteeltaan esim. hinnastoihin perustuvaa myyntiä, vaan mm. erilaista yhteistyölaskutusta, valtioapujen palautuksia, ja rahoittajien laskutusta. Näin ollen asiakkaan laskutusta koskevien tiedustelujen olisi CIMOn kannalta luontevinta ohjautua ensisijaisesti virastoon.

Matka- ja kululaskujen osalta on esitetty muutosta keskittää matkalaskujen oikeellisuuden tarkistamista sekä avointen ostotapahtumien ja matkaennakoiden valvontaan Palkeisiin. CIMOssa matka- ja kululaskujen tarkastaminen suoritetaan asiakastarkastuksen yhteydessä samanaikaisesti. Tarkastus sisältää matkustusohjeiden noudattamisen, kuittitositteiden ja tiliöintitietojen tarkistamisen. Laskujen lähetys Palkeisiin pidentää prosessin kiertoa entisestään, lisää kokonaistymäärää ja siten käsittelykustannuksia per lasku. CIMOn matkustuksen luonne huomioiden, emme näe nyt esitetyn muutoksen tehostavan prosessia.

Muut asian valmistelussa olennaisiksi arvioidut asiat (VM:n lausuntopyynnön kysymys 3)

VM:n esityksen mukaan uudistuksen olisi tarkoitus astua voimaan 1.3.2017 alkaen, mahdollisesti kirjanpitoyksiköittäin porrastetusti. Hankkeen toteutuksessa on oleellista huomioida sen porrastus ja toteutus siten, että Palkeiden tuottamien taloushallinto-palveluiden laatu ei kärsi. Viraston toiminnan luonne ja taloushallinnon erityispiirteet tulee huomioida ja palvelutuotannon sujuvuus taata.

CIMOn kaltaiset kirjanpitoyksiköt, joilla monimuotoisempi rahoitusrakenne, paljon ulkopuolista rahoitusta ja yhteisrahoitteista toimintaa, voivat vain hyvin rajatuin osin laajentaa ulkoistettujen palvelujen käyttöä kirjanpidon ja tilinpäätöksen hoidossa nykyisen vastuunjakotaulukon laajuuteen nähden. Myöskään CIMOn valtioapufunktioihin liittyvät taloushallinnon tehtävät jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

CIMO ja Opetushallituksen yhdistymisen aikataulu valmisteluineen on haasteellinen talous- ja henkilöstöhallinnon osalta, kun uutta kirjanpitoyksikköä perustetaan nopeassa aikataulussa kiinteässä yhteistyössä Palkeiden kanssa. Taloushallinnon näkökulmasta Kiti-hankkeeseen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä on tarkoituksenmukaista käynnistää soveltuvin osin vasta sitten, kun uuden viraston talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja laajat järjestelmämuutokset saadaan uuden viraston aloittamisen siirtymävaiheen osalta vakiintuneempaan tilaan.

Ottaen huomioon uuden viraston perustamisen valmistelutilanteen, CIMO ei tässä vaiheessa ota kantaa VM:n antamaan alustavaan arvioon hallinnonalalta Palkeisiin siirrettävään henkilöstömäärään.

Lisäksi OKM pyysi lausuntopyynnössään ilmoittamaan tällä hetkellä taloushallinnon tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärän. CIMOn hallintopalveluiden talousyksikössä työskentelee 4 kokopäiväistä henkilöä (4 htv) ja tämän lisäksi yksi henkilö, joka toimii talousyksikössä n. 0,5 htv:n työpanoksella. Talouspäällikön (1 htv) lisäksi muut henkilötyövuodet kohdistuvat nimikkeittäin seuraavasti: laskentasuunnittelija 1 htv, laskentasihteeri 1 htv, matkahallinnon koordinaattori 1 htv, ja

toimistoassistentti 0,5 htv. Talousyksikössä edellä mainittujen henkilöiden työpanoksilla hoidetaan myös CIMOn apurahojen ja valtioapujen prosessiin liittyviä tehtäviä (mm. apurahojen maksatukset, ja niiden palautusten laskutukset, valtioapujen saatavien seuranta, kehittämistehtävät jne). Lisäksi talousyksikössä hoidetaan matkahallintoon liittyviä tehtäviä mm. matkahallinnon koordinointi, yhteistyösopimuksiin ja matkahallinnon strategiaan liittyviä tehtäviä.

Lausuntoon liittyvät lisätiedot: apulaisjohtaja Reetta Niemelä ja talouspäällikkö Anu Mertanen.

Apulaisjohtaja	Reetta Niemelä
----------------	----------------

Talouspäällikkö	Anu Mertanen
-----------------	--------------



15.8.2016

Dnro: 120/01/2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

Viite: OKM/133/050/2016 Lausuntopyyntö 07.07.2016

Asia: **Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt hallinnonalansa virastoilta lausuntoa valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleisperustelut

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Palvelukeskukseen siirtyvän henkilöstön määräksi arvioidaan noin 30–50 henkilöä.

- *Tilinpäätöksen osalta työ ei vähene virastossa, joka kuuluu kirjanpitoyksikköön, jossa useita virastoja.*
- *Pienissä laitoksissakin pitää olla talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilainen. Pienten laitosten substantsihenkilökunnalla on jo muutenkin töitä ja jos kuormaa vielä lisätään sekä talous- että henkilöstöhallinnon tehtävillä, ei aikaa jää substantsin töihin.*

Säästöjen realisoiminen edellyttää virastoilta aktiivisia toimenpiteitä kuten voimakkaampaa automatisointiasteen nostamista sekä tehtävien uudelleenjärjestelyä ja tämän huomioon ottamista tulevissa rekrytoinneissa.

- *Pienissä virastoissa eläköityneiden ja poislähteneiden tilalle ei juuri uutta henkilöstöä voida rekrytoida, joten tehtäviä on jo aktiivisesti uudelleen järjestelty ja yhdistelty viime vuosina, joten tämä mahdollisuus alkaa olla käytetty. Automatisoinnin aste puolestaan on sidoksissa valtion hallinnossa keskitetysti käytettyihin tietojärjestelmiin, joiden valintoihin virastot ja laitokset eivät voi vaikuttaa. Säästöjen kartuttaminen edellä kuvatuilla toimepiteillä ei pienissä laitoksissa ole realistista.*

Yksityiskohtaiset perustelut

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki valtion talousarviosta

12 b § Maksuliike, kirjanpito, palkanlaskenta, tilinpäätös

Pykälän 2 momentti sisältäisi mahdollisuuden poiketa Valtiokonttorin yleisesti määäämäästä tehtävää- ja vastuujaosta.

- *Pienten itsenäisten virastojen, jotka tilinpidollisesti ovat osa suurempaa kirjanpitoyksikköä, voisi olla käytännössä lähes mahdotonta saada poikkeamismahdollisuutta tehtävää- ja vastuujaosta, vaikka viraston toimintaan liittyvä erityinen syy saattaisi sitä edellyttää. Pienet virastot olisivat näin ollen eriarvoisessa asemassa.*

Valtiokonttorin päätös poikkeuslupa-asiassa olisi lopullinen.

- *Lopullinen päätös tarkoittaisi, ettei viranomaisen hallintopäätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimusta eikä valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Pitäisikö valitustie olla mahdollinen myös oikeushenkilöille eli virastoille ja laitoksille? Olisiko vastaavasta EU:n tuomioistuimen ratkaisua?*

3 Voimaantulo

Laki tulisi voimaan 1.10.2017.

Tästä seuraisi, että vastuu vuoden 2017 kirjanpidosta olisi kirjanpitoyksiköillä 9 kuukauden ajalta ja Palvelukeskuksella 3 kuukaudelta. Vuoden 2017 tilinpäätöksestä vastaisi kuitenkin Palvelukeskus. Lain voimaantulo vuoden alusta eli 1.1.2018 olisi vastuunjaon kannalta selkeämpi.

Lakiehdotus

2 LUKU

12 b § Maksuliike, kirjanpito, palkanlaskenta, tilinpäätös

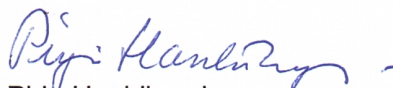
Valtiokonttori määrää kuitenkin ne maksuliikkeen, kirjanpidon ja palkanlaskennan hoitamista sekä tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti (*keskitetyt taloushallintotehtävät*) ja joista vastaa keskitettyä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

- *Tekstissä esitetyt "(keskitetyt taloushallintotehtävät)" pitävät sisällään myös palkanlaskennan hoitamisen, mikä perinteisen jaottelun mukaan on kuulunut henkilöstöhallinnon tehtäviin. Olisiko nyt tarkoitus lain tasolla lukea palkanlaskenta taloushallintoon? Keskitetyt taloushallintotehtävät ehdotamme kirjoitettavaksi muotoon "keskitetyt talous- ja henkilöstöhallintotehtävät"*



Matti Lukkarila

johtaja



Pirjo Hanhikorpi

hallintojohtaja



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö OKM /133/050/2016

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO VALTION TALOUSARVIOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön viitaten pyytänyt Opetushallitukselta lausuntoa Valtion talousarviosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksellä toimeenpantaisiin hallitusohjelman toimenpide kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtämisestä kokonaisuudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden lakisääteiseksi tehtäväksi. Lausuntonaan Opetushallitus toteaa seuraavaa:

Yleistä

Opetushallitus ja sen kirjanpitoyksikköön kuuluvat valtion oppilaitokset ovat olleet Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden asiakkaana seitsemän vuotta. Kieku-portaali Opetushallituksessa on ollut käytössä noin puolitoista vuotta.

Opetushallitus pitää tärkeänä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittämistä valtio-konsernin tasolla. Ensisijaisina toimenpiteinä Opetushallitus näkee prosessien yhtenäistämisen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittämisen ja hankkimisen. Uudistusten tulisi olla kokonaistaloudellisesti tuottavia, mutta turvata myös palvelun laatu.

Opetushallitus pitää palvelutuotannon keskittämistä palvelukeskukseen tietyiltä osin ongelmallisena. Virastojen toiminnassa on paljon erityispiirteitä, joiden huomioon ottaminen keskitetyssä toimintatavassa on vaikeaa. Tällaisia ovat esimerkiksi laaja maksullinen toiminta, hanketoiminta tai toiminta, jossa palvelussuhteen ehtojen sääntely on moninaista. Omakohtaisena esimerkkinä Opetushallitus voi mainita suoritteiden (yli 900), toimintojen (yli 200) ja talousarviotilien (noin 100) määrän tai opetushenkilöstön palvelussuhdesääntelyn. Näihin seikkoihin liittyy paljon sellaista organisaatioon sidonnaista erityistietoa ja -osaamista, jonka ylläpito palvelukeskuksessa on vaikeaa. Haasteet asettavat joiltain osin Palvelukeskukselle ja sen henkilöstölle erittäin suuria vaatimuksia. Asiakasviraston vähäinen tuntemus ja omakohtaisen kokemuksen puuttuminen ovat haaste osaamisen kehittymiselle ja erityistilanteiden tunnistamiselle, mikä lisää virheriskiä. Jos palveluiden keskittämistä jatketaan palvelukeskuksiin prosessien ja järjestelmien yhtenäistämisen lisäksi, edellä mainitut näkökohdat tulisi jatkossa ottaa huomioon entistä suuremmalla painoarvolla.

15.8.2016

11/000/2016

Haasteisiin tulisi varautua arvioimalla, ovatko palvelukeskukseen siirrettävät toiminnot sellaisia, että ne voidaan tuottaa siellä toiminnallisesti tehokkaasti ja laadun heikkenemättä. Siirrettävien toimintojen osalta tulee huolehtia palvelukeskusten resursseista ja osaamisesta. Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirron osalta tulisi edetä vasta, kun voidaan olla varmoja, että käyttöönotto- ja siirtymävaihe voidaan toteuttaa hallitusti.

Yksittäisenä kysymyksenä Opetushallituksessa askarruttaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen valmistelussa se, saako asiakasorganisaatio tilinpäätöslaskelmat riittävän aikaisin, jotta se ehtii itse tuottamaan tilinpäätöslukuihin paljolti perustuvan toimintakertomuksen määräaikaan mennessä.

Taloudelliset vaikutukset

Keskitettyä toimintamallia perustellaan automaation ja digitalisoinnin hyödyntämisellä. Tavoite liittyy siinä mielessä vielä tulevaisuuteen, että automaation ja digitalisaation hyödyntämisessä ollaan vasta alkuvaiheessa. Esityksessä todetaan, että palvelukeskuksella on yksittäistä virastoa paremmat mahdollisuudet hyödyntämiseen. Opetushallituksen käsityksen mukaan on seikkoja, kuten suuret suoritelmäärät tai keskitetty kehittäminen, jotka tukevat tällaista näkemystä, mutta myös näkökohtia, kuten virastojen erityispiirteet tai toiminnan laatu, jotka puoltaisivat hajautettua toimintamallia.

Esityksessä todetaan, että palvelukeskus tuottaa palvelut 20 % taloudellisemmin kuin yksittäinen virasto. Opetushallituksen käsityksen mukaan taloudellisuus ei näyttäytyisi näin suotuisassa valossa, jos laskemissa otettaisiin huomioon laatupoikkeamat ja kaikki asiakasorganisaatioissa kertyvä työpanos.

Esityksen mukaan kirjanpito- ja tilinpäätöstoimintojen keskittämällä saadaan aikaan säästö, joka ylittää täyteen mittaan vuonna 2019 ollen silloin 4 milj. euroa vuodessa. Säästöt kohdistetaan virastojen toimintamenomomenteille menotositemäärien perusteella. Opetushallitus-kirjanpitoyksikön tositemäärissä on mukana valtion oppilaitosten tositteet. Tämän vuoksi **Opetushallitukselle kohdennettavat laskennalliset säästöt on jaettava tositemäärien osoittamassa suhteessa Opetushallituksen ja valtion oppilaitosten momenteille.**

Pilotointi ja vaiheistaminen

Automaatioon ja digitalisaatioon on tärkeää panostaa. Olisi kuitenkin arvioitava, tulisiko talous- ja henkilöstöhallinnon menettelytapoja ensin kehittää ja

15.8.2016

11/000/2016

suoraviivaistaa sekä päivittää niitä koskevat normit ja ohjeistus ennen kuin toimintojen keskittämisessä edetään laajemmin. Myös automatisointi ja digitalisointi edellyttävät tätä mahdollisimman suuressa mitassa. Joka tapauksessa on tärkeää, että esimerkiksi nyt puheena olevassa kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirrossa edetään vaiheittain niin, että toimintamallia pilotoidaan ensin sellaisilla organisaatioilla, jotka kokonsa ja toimintansa puolesta soveltuvat ensimmäisiksi asiakkaiksi. Vasta hyvien kokemusten jälkeen tulisi edetä muiden virastojen osalta.

Opetushallitus ei 1.1.2017 ja 1.1.2018 toteutuvien virastoyhdistymisten vuoksi ole vielä valmis palveluskeskusasiakkuuteen kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien osalta. Opetushallituksen, CIMOn, YTL:n ja Karvin yhdistyminen merkitsee vaihetta, jolloin virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon voimavarat joudutaan käyttämään uuden viraston perusprosessien yhtenäistämiseen ja vakiinnuttamiseen. Opetushallitus katsoo, että uudella virastolla on edellytykset asiakkuusprojektin käynnistämiseen vasta vakiinnuttamisvaiheen jälkeen.

Vastuukysymyksistä

Lain 12 b §:ssä säädettäisiin, että keskitetysti hoidettavista tehtävistä vastaa kyseisiä tehtäviä hoitava virasto tai laitos. Sääntely on tältä osin normitasolla asianmukainen. Tärkeää on varmistua, että vastuunjako taloushallinnon tehtäviä hoitavan viraston tai laitoksen ja asiakasorganisaation välillä toteutuu myös käytännössä. Näkökohta liittyy edellä esitettyyn siitä, että on huolellisesti arvioitava, mitkä tehtävät ovat siirrettävissä keskitetysti hoidettavaksi ja että siirto on valmisteltu riittävän hyvin.

Lain 21 §:ä esitetään muutettavaksi siten, että vastuuta tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annettavista tiedoista ei enää osoiteta tilinpäätöksen tai toimintakertomuksen laatijalle. Opetushallitus pitää parempana, että vastuu osoitettaisiin sille organisaatiolle, joka tilinpäätöksen tai toimintakertomuksen laatii.

Yhteenveto

Opetushallitus katsoo, että ensisijainen tapa kehittää valtion talous- ja henkilöstöhallinnon taloudellisuutta ja laatua olisi yhteisten prosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto. Sen sijaan palvelutuotannon keskittämistä palvelukeskuksiin ja palvelukeskusten roolia tulisi arvioida kriittisesti; onko konkreettisten tehtävien siirto tarkoituksenmukaista vai tulisiko palvelukeskuksen roolin painottua vain prosessien ja järjestelmien kehittämiseen. Toiminnan kehittämisellä voidaan saada aikaan parannusta sekä laadussa että taloudellisuudessa, mutta palvelukeskusmalliin liittyy pysyvästi piirteitä, jotka aiheuttavat ongelmia niin kauan, kun virastojen toimintaan liittyy standardista vahvasti poikkeavia erityispiirteitä. Näiden huomioon ottaminen poikkeamia karttavassa, suuriin suoritelmääriin perustuvassa ja automaatiota tavoittelevassa

15.8.2016

11/000/2016

palvelukeskusmallissa on haasteellista. Vaikka toimintojen keskittämisessä ollaan etenemässä, mihin Opetushallituskin toisaalta on sitoutunut, mallia tulisi edelleen arvioida kriittisesti ja valita etenemistavat objektiivisen analyysin pohjalta.

Sinänsä Opetushallitus suhtautuu talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittämiseen myönteisesti ja näkee viimeaikaisessa kehityksessä ongelmista huolimatta myös paljon myönteistä.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Petri Heikkilä

16.08.2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite OKM/133/050/2016 (VM/138:00/2015; VM/1275/03.01.00/2016)

Asia Lausuntopyyntö valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt hallinnonalansa kirjanpitoyksiköiden vastaukset VM:n lausuntopyyntöön koskien valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. Suomen Akatemia toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Suomen Akatemian ministeriölle 12.4.2016 lähettämässä lausunnossa, koskien kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen, kerrottiin Akatemian toiminnan erityispiirteistä: käytössä kaksi myöntövaltuutta, useita eri sekä samoihin käyttötarkoituksiin ja eri budjetointiperustein (mm. maksupäätös- ja myöntöpäätös- sekä suoriteperusteisesti) budjetoituja talousarviomomentteja, yhteisrahoitteisia hankkeita, ulkopuolista EU-rahoitusta, erilaisia ALV-käytäntöjä, jne. sekä kommentoitiin talousarviolain muuttamista ja ehdotusta taloushallintotehtävien vastuunjakotaulukoksi sekä taloushallinnon tehtäviä hoitavien henkilöiden lukumäärästä. Akatemia viittaa tähän edelliseen lausuntoonsa, joka on edelleen ajankohtainen.

Itse lakiehdotuksessa asiat ilmaistaan hyvin lyhyesti, joten perustelumuistion merkitys on suuri, ja siksi Akatemia kommentoi pääasiassa perustelumuistiossa olevia kohtia, jotka samalla koskevat lakiluonnoksen vastaavia kohtia.

Lakiehdotuksen perustelut

Yleisperustelut

Luku 1 johdanto

Johdannossa mainitaan, että hallitusohjelman mukaan kirjanpitohenkilöstöstä siirretään palvelukeskukseen kolmasosa. Akatemia huomauttaa, että lähtötason määrittämisessä on todennäköisesti ollut epätarkkuutta johtuen virastojen mahdollisuudesta määritellä ja laskea tarkastelun kohteena olevien tehtävien hoitavien henkilöiden työosuuksia.

Samoin kyseisestä perusvuodesta (2011) eteenpäin on Akatemiassa taloushallinnon tehtävissä, prosesseissa, järjestelmissä (Kieku käyttöön keväällä

2011), automaation lisäämisessä ja siten henkilöstöresursseissa tapahtunut paljon tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviä muutoksia samalla kun henkilötyövuosia on vähennetty. Viimeisimpänä muutoksena Akatemiassa on pääkirjanpitäjän tehtävien siirto palvelukeskuksen tehtäviksi kirjanpitäjän eläköidyttyä kesällä 2016.

Luku 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on vahvistaa valtion taloushallinnon ohjausta, lisätä taloushallinnon tuottavuutta ja vähentää valtion taloushallinnon hoitamiseen tarvittavia menoja. Akatemian mielestä tavoite on kokonaisuutta ajatellen hyvä ja siten kannatettava. Virastot ovat hyvin erilaisia siinä suhteessa, paljonko tehtäviä on jo siirretty palvelukeskukseen. Akatemia on ollut laajalla tehtäväpaketilla palvelukeskuksen asiakas jo vuodesta 2008. Jos nyt siirretään lain velvoittamana menojen tiliöintikin palvelukeskukseen, se ei välttämättä enää tarkoita toiminnan tehostumista. Akatemia esittää, että virastokohtaisesti aidosti tarkastellaan yhdessä Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen kanssa mitkä lisäsiirrot ovat järkeviä ja mitkä on tarkoituksenmukaisinta jättää edelleen kirjanpitoyksikön hoidettavaksi.

Luku 4 Esityksen vaikutukset

Kappaleessa 4.1 Taloudelliset vaikutukset todetaan, että palvelukeskukseen siirtyvän henkilöstön määrä jää hallitusohjelman arviota pienemmäksi. Akatemia viittaa yleisperusteluiden luvussa 1 Johdanto kohdassa esitettyihin perusteluihin, miksi vuoden 2011 tietoja ei voi enää pitää realistisena lähtötasona siirtyvien henkilöiden laskemiseksi.

Tekstissä todetaan, että keskimäärin palvelukeskuksessa palveluiden tuottaminen on ollut 20 % tehokkaampaa kuin virastoissa. Tästä olisi hyvä saada laskelmat näkyviin. Jos mainittu prosenttiluku on keskiarvo kaikista virastoista, siihen sisältynee sekä palvelukeskusta tehokkaampia virastoja että palvelukeskusta tehottomampia virastoja.

Hallitusohjelman henkilötyövuosiarvioiden perusteella virastojen toimintamenomomentille on kohdistettu vastaavat säästöt. Säästöt on kohdistettu virastojen menotositemäärien perusteella. Tätä kohdentamisperustetta toivomme tarkennettavan, koska Akatemialla on ollut esimerkiksi vuonna 2015 yhteensä menotositteita 13 033 kpl, näistä automaattisesti tiliöityviä (ei henkilöresurssia vaativaa työtä) Akatemian myöntämään valtionaputoimintaan liittyviä maksatuspyyntöjä oli 10 478 kappaletta (80 %) ja muita menotositteita 2 555 kappaletta, joista osassa on tiliointikoodi tai sopimuskohdistus käytössä. Säästölaskelmia ei siten voisi Akatemialle kohdentaa kuin noiden reilun kahden tuhannen menotositteen osalta.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valtiokonttorin määräysvalta kasvaa merkittävästi ja vastaavasti virastojen päätösvalta taloushallinnon tehtävistä ja niihin liittyvien prosessien ja tehtävien hoitamisesta vähenee. Muutos voi olla asianmukainen, mutta siihen liittyy mahdollisesti myös riskejä. Akatemia pitää tärkeänä, että vastuu- ja laatuasioiden lisäksi sisäinen valvonta, sisäinen tarkastus ja riskienhallinta eli mahdollisten merkittävien riskien kartoittaminen, analysointi ja riskienhallinta otetaan muutoksessa huomioon.

Uusi pykälä 12 b

Perusteluissa kerrotaan että pykälän 1 momentin ensimmäinen virke vastaisi jatkossa nykytilaa. Kun tätä tarkastellaan suhteessa esimerkiksi kirjanpidon hoitamisella tarkoitettuun kappaleeseen, pykälän 1 ensimmäinen virke ei näytä vastaavan nykytilaa. Jos valtiokonttori määrittää palvelukeskuksessa hoidettavaksi kirjanpidon tehtävät hyvin laajasti, esimerkiksi käsittäen kaiken muistioiden, ostolaskujen tiliöinnin ja matkalaskujen käsittelyn, tilanne ei vastaa nykytilaa edes Akatemiassa, joka on ollut palvelukeskuksen asiakkaana jo vuodesta 2008 ja vuosien aikana siirtänyt suuren osan kirjanpidon tehtävistä palvelukeskukseen. Olisikin eduksi joko laissa tai perusteluissa määritellä tarkemmin Valtiokonttorin yksipuolista määräysvaltaa, molemminpuolisia sopimusmahdollisuuksia ja muutoksen kohteina olevia kirjanpidon tehtäviä.

Akatemialla toiminnan erityispiirteenä on valtionavustusten myöntäminen ja käsittely. Tutkimushankkeiden valtionavustusten haku- ja myöntöprosessit hoidetaan Akatemian substanssijärjestelmässä (SARA). Näiden yhteisrahoitteisten hankkeiden laskujen (maksatuspyyntöjen) käsittely hoidetaan Rondon päälle Akatemialle räätälöidyssä SALLI-sovelluksessa. Akatemia lähtee siitä, että tämä on sellainen perustelumuiostossa mainittu osakirjanpitojärjestelmäkokonaisuus, josta Valtiokonttori ei määrää, ja jossa tehtäviä taloushallinnollisia tehtäviä ei siirretä palvelukeskukseen. Akatemialle on erittäin tärkeätä, että valtionavustuslain nojalla ja pääosin Akatemian omissa substanssijärjestelmissä hoidettavat siirtotalouden kulut jätetään siirron ulkopuolelle.

Akatemian tilinpäätöslaskelmista jo nyt useat tuotetaan palvelukeskuksen toimesta ja vain muutama tase-erittely ja liite tehdään kirjanpitoyksikössä. Akatemia olettaa, että aikaisempien vastuunjakokeskusteluiden pohjalta valtuuskirjanpito, seuranta ja valtuuden käytön tilinpäätöslaskelma jäävät edelleen kirjanpitoyksikön tehtäviksi, mikä on perusteltua.

Pykälän 2 momentti

Poikkeuslupien hakeminen ja saaminen vastuunjakotaulukkoon on mahdollisuutena tärkeä. Menettelyn tulee olla riittävän läpinäkyvää, oikeudenmukaista ja kaikkien osapuolten eduksi tähtäävää toimintaa myös hallinnon käytännössä.

Pykälän 3 momentti

Säännöksellä varmistetaan palvelukeskuksen tehtävissään tarvittavien tietojen saantioikeus. Toisessa virkkeessä säädettäisiin kirjanpitoyksikön tietojensaantioikeudesta palvelukeskukselta. Perusteluissa kirjoitettu, että säännös tulisi sovellettavaksi harvoin, niin ei kuitenkaan välttämättä voida olettaa. Palvelukeskuksessa tehdään muitakin kirjauksia ja tehtäviä kuin mitä kirjanpitoyksikkö on antanut lähtöaineistoksi, esimerkiksi viivästyskorkojen laskeminen ja periminen, poistojen laskeminen, jne. Jatkossa korostuu Valtiokonttorin määräysvalta taloushallinnollisiin tehtäviin, myös palvelukeskuksen suuntaan. On tarpeen huolehtia kirjanpitoyksikön tiedonsaantioikeudesta, koska määräykset koskevat kirjanpitoyksikön palvelukeskuksessa hoidettavia asioita.

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Akatemian mielestä on perusteltua, että palvelukeskus vastaa tilinpäätöksestä. Tilinpäätöksellä tässä yhteydessä tarkoitettaneen tilinpäätöslaskelmia ja liitteitä.

Luku 2 tarkemmat säännökset ja määräykset

Luvussa määrätään tarkemmin Valtiokonttorin määräysvaltaan siirtyvistä, taloushallinnon vastuunjakotaulukossa olevien tehtävien siirtämisestä keskitetyiksi palvelukeskuksen tehtäviksi. Akatemia viittaa tässä kohdin Akatemian OKM:lle lähettämään huhtikuiseen lausuntoonsa. Keväällä kommentoidusta vastuunjakotaulukosta ei ole toistaiseksi saatu tarkempaa tietoa, miten kommentoitu vastuunjakotaulukko olisi muuttunut ja siksi Akatemia nostaa uudelleen esille Akatemian toiminnalle tärkeät asiat: Akatemialla lakisääteisenä erityispiirteenä ovat sen päättävällä olevat ja pääosin omissa järjestelmissä hoidettavat, valtionavustuksiin käytössä olevat yhteisrahoitteisten hankkeiden myöntövaltuudet, useat osin eri ja osin samoihin käyttötarkoituksiin käytettävissä olevat ja eri budjetointiperustein budjetoidut tutkimusrahoituksen talousarvionmomentit eri ALV-käsittelytapoineen. Samoin Akatemialla on ns. ulkopuolista rahoitusta mm. erilaisia EU-hankerahoituksia, joihin liittyy erityisiä taloudenpitoa koskevia säännöksiä. Tutkimusmäärärahoista maksettavia menoja, tuloja ja korjaustositteita käsitellään vähäisessä määrin myös Rondossa. Koska nämä liittyvät valtionavustushankkeiden rahoittamiseen, nekin kokonaisuuden hallitsemiseksi täytyy hoitaa kirjanpitoyksikössä. Näiden kirjanpidollisia tehtäviä (meno-, tulo- ja korjaustositteita) ei ole tarkoituksenmukaista nykyistä enempää (näiden maksuliikkeen hoitaa jo palvelukeskus) järkevästi siirtää keskitetyiksi tehtäviksi.

Akatemian Rondossa käsiteltävistä toimintamenoista maksettavat ostolaskut tiliöidään Akatemiassa hajautetusti asianomaisissa yksiköissä ja siksi Akatemia pitää tarpeellisenä, että ne voitaisiin jatkossa hoitaa keskitetysti Akatemiassa talousyksikössä tai että niiden siirtämiseen ohjeistuksineen saadaan riittävä siirtymäaika. Matkalaskujen osalta nostetaan uudelleen esille kysymys, miten tehtävät vastuutetaan järkevästi palvelukeskuksen ja kirjanpitoyksikön välillä. Akatemialla on valtion matkustusohjeiden lisänä tarkentavaa viraston ohjeistusta. Useasti joudutaan myös kirjallisia ohjeita tulkitsemaan Akatemian toimintaan liittyvien erityispiirteiden kannalta. Akatemia näkee uhkana, että matkalaskujen käsittelyn siirtäminen ei suinkaan tehostaisi toimintaa vaan toisi yhden käsittelyportaan lisää, mikä viivästyttäisi laskujen maksamista ja nostaisi kustannuksia. Akatemialla on paljon valtionavustustoimintaan liittyviä ulkopuolisia matkustajia ja tämä vaatii erityistä ohjeistusta ja seurantaa. Matkustuskokonaisuuden siirtämisellä palvelukeskukseen ei nähdä lisättävän prosessin tehokkuutta.

Valtiokonttorin palvelukeskuksen määräämiin tehtäviin on myös listattu kirjanpidon seurantakohteiden ja tarkastussääntöjen laatiminen. Tämä herättää kysymyksen, tarkoitetaanko tällä Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen tarpeita varten tarvittavien seurantakohteiden ja tarkastussääntöjen laatimista? Olisi tarpeen tietää, miten toimitaan kun kirjanpitoyksiköllä on mm. omaa substanssiaan varten tarve saada seurantakohteita, jotka nykyisin suunnitellaan kirjanpitoyksikössä ja teknisesti viedään Kieku-järjestelmiin palvelukeskuksessa.

Luku 3 voimaantulo

Siirtymäsäännöksen kohdalla kerrotaan henkilöiden siirtymisestä. Perustelumuistiossa on tarpeen avata enemmän mitä tarkoitetaan pääasiallisella

työllä ja miten toimitaan, kun siirron kohteena ovat tehtävät ovat kirjanpitoyksiossā laajasti hajautettuja tehtäviä, eli ei ole mahdollista osoittaa ja nimetä siirtyviä henkilöitä. Akatemian pääkirjanpitäjä on jäänyt eläkkeelle ja hänen tehtävänsä on siirretty palvelukeskuksen hoidettaviksi, eikä Akatemialla ole muita siirrettävissä olevia, taloushallinnon pääasiallisena työnään hoitavia henkilöitä. On myös syytä selvittää, onko tehtävien ja / tai henkilöiden siirtymiselle siirtymäaikataulua vai onko 1.10.2017 ehdoton siirtymäpäivämäärä.

Luku 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Luvussa perustellaan, että Valtiokonttorille annettava määräyksenantovalta koskee teknisluontoisia tehtäviä, joilla ei ole vaikutusta valtion ulkopuolisen oikeusasemaan. Tätä perustetta olisi syytä avata perustelumuiistiossa.

Valtioneuvoston asetus valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin muuttamisesta

Akatemialla ei kommentoitavaa.

Ylijohtaja

Ossi Malmberg

Yksikön johtaja

Sinikka Välikangas

Taiteen edistämiskeskus

Lausunto

TKT/5/040/2016

PL 1001

00531 Helsinki

Viite VM138:00/2015; VM/1275/03.01.00/2016

Asia: OKM Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää 7.7.2016 päivätyssä lausuntopyynnössä OKM/133/050/2016 lähettämään valtiovarainministeriön 6.7.2016 päivättyyn lausuntopyyntöön viitaten hallinnonalansa virastojen vastaukset ministeriöön 15.8.2016 mennessä osoitteella kirjaamo@minedu.fi.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien valtion talousarviosta annetun lain muuttamista. Esityksellä toimeenpantaisiin hallitusohjelman toimenpide kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtämisestä kokonaisuudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi (hallitusohjelman liite 6, julkisen talouden välttämättömät sopeutustoimet, s. 32).

Taiteen edistämiskeskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

12 b § Maksuliike, kirjanpito, palkanlaskenta, tilinpäätös (uusi säännös)

Lakiluonnoksen s. 7 todetaan, että 12 b §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan valtiokonttori määräisi ne maksuliikkeen-, kirjanpidon- ja palkanlaskennan hoitamista sekä tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidettaisiin valtiolla keskitetysti ja joista vastaisi kirjanpitoyksikön sijasta käytännössä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) palvelukeskusta koskevan valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

Lakiluonnoksen s. 10 todetaan, että talousarviolain ehdotettu uusi 12 b §:n 1 momentti sisältäisi Valtiokonttorille osoitetun määräysenantovaltuuden. Mainittuja tehtäviä koskevat yksityiskohtaiset tehtävä- ja vastuunjaon perustuminen Valtiokonttorin määräykseen olisi perusteltua ottaen huomioon tehtävien operatiivinen ja tekninen luonne.

Taiteen edistämiskeskus katsoo, että edellä mainittu valtion talousarviolain (423/1988) 12 b §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen esitetty valtuutussäännös, jolla Valtiokonttorille annettaisiin toimivalta määrätä valtion keskitetyistä taloushallintotehtävistä määräyksen muodossa saattaa olla ristiriidassa perustuslain kanssa, koska kyse ei ole teknisluonteisesta tai muutoin sisällöltään tarkoin rajatusta hallinnollisesta täytäntöönpanomääräyksestä, vaan lainsäädäntövallan delegoinnista.

Taiteen edistämiskeskus perustelee kantaansa perustuslakivaliokunnan vakiintuneella käytännöllä, joista esimerkiksi PeVL 19/1996 vp todetaan muun muassa seuraavaa:

PeVL Lausunto 19/1996 vp

Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuodon 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä aiemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää. Tätä lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perusasetelmaa toisaalta hämärtää se, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisluonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä, vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä, vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä.

Taiteen edistämiskeskus toteaa, että valtionhallinnon tehtävien keskittäminen on tapahtunut yleensä laissa olevan valtuutussäännön nojalla valtioneuvoston asetuksen tasolla. Esimerkiksi rakennerahastotehtävien keskittäminen neljään ELY-keskukseen tapahtui valtioneuvoston asetuksella elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 2 momentin nojalla.

Lakiluonnokseen ei sisälly työryhmän käsiteltävinä olleita ehdotuksia taloushallinto- ja palkanlaskentatehtävien vastuunjakotaulukoiksi kirjanpitoyksikön ja Palkeiden välillä. Lakiluonnoksen s. 10 – 11 on ainoastaan lueteltu esimerkkejä Valtiokonttorin määräyksen sisältämistä kirjanpitoyksikön ja rahaston sekä palvelukeskuksen välisestä tehtävä- ja vastuunjaosta.

Taiteen edistämiskeskus katsoo, että tässä muodossa säilyessään säännöksessä annettaisiin Valtiokonttorille avoin valtakirja ja rajoittamaton toimivalta päättää keskitetyistä taloushallintotehtävistä hallinnollisella määräyksellä, mikä ei voi olla lainsäätäjän tarkoituksena ja saattaa lisäksi olla perustuslain 80 §:n 2 momentin vastaista.

Jos eduskuntakäsittelyssä kuitenkin hyväksyttäisiin valtion taloushallintotehtävien keskittämisestä päättämisen delegointi ja toimivallan myöntäminen Valtiokonttorille, Taiteen edistämiskeskus esittää, että 12 b pykälässä rajataan Valtiokonttorin määräystenantovaltaa luettelemalla ne valtion taloushallintotehtävät, joita Valtiokonttori ei voisi keskittää.

Näistä säädettäessä tulisi ottaa huomioon lausunnot, jotka eri tahot ovat antaneet valtiovarainministeriön 21.3.2016 päivätyn lausuntopyynnön VM/2348/00.01.03.00/2015 johdosta ja jotka liittyvät 22.12.2015 asetetun Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen –työryhmän (Hankennumero VM/138:00/2015) työhön.

Taiteen edistämiskeskus yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön edellä mainitun työryhmän käsiteltävänä olleesta hallituksen esitysluonnoksesta 20.4.2016 antamassa lausunnossa OKM/63/050/2016 esittämiin lausumiin vastuunjakoa koskevista ehdotuksista, jotka koskevat ostolaskujen automaattitiliointiä ja manuaalista tiliointiä, tiliointiohjeiden laatimista Palkeille, muistiotositteiden tekemistä Rondon ja matkalaskujen tarkastamista.

Lakiluonnoksen s. 8 - 9 todetaan, että 12 b §:n 2 momentti sisältäisi mahdollisuuden poiketa Valtiokonttorin yleisesti määäämästä tehtävä- ja vastuunjaosta. Momentin mukaan 1 momentin nojalla määräytyvästä vastuunajosta voitaisiin kirjanpito-, maksuliike-, palkanlaskenta- tai tilinpäätöstehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa poiketa kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luvalla. Luvassa yksilöidystä tehtävistä vastaisi asianomainen kirjanpitoyksikkö. Säännös olisi tarkoitettu sovellettavaksi viime sijaisena ratkaisuna tilanteissa, joissa 1 momentin mukaisesti määräytyvää tehtävä- ja vastuunjakoa ei voitaisi pitää perusteltuna. Säännös saattaisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi ulkomailla suoritettavissa toiminnoissa (esim. maksuliikkeen hoitaminen ulkomailla), jos poikkeustarvetta ei olisi voitu ottaa riittävän yksilöidysti huomioon jo valtiokonttorin määräyksessä.

Taiteen edistämiskeskus katsoo, että poikkeamisluvan myöntämisen perusteet eivät saa olla liian tiukkoja, jotta turvattaisiin virastojen taloushallintotehtävien hoito ja taloushallinto-osaaminen virastossa.

Hallintopäällikkö

Risto Aakko

Lakimies

Tuula Sarajärvi



Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönnä 7.7.2016, OKM/133/050/2016

Lausunto valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt ylioppilastutkintolautakunnalta lausuntoa valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (VM/1275/03.01.00/2016 6.7.2016).

Ylioppilastutkintolautakunta (jäljempänä YTL) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lausunnon perustelut ovat suurilta osin samat kuin YTL:n kommenteissa opetus- ja kulttuuriministeriölle valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön (VM/2348/00.01.03/00/2015 21.3.2016) kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen 12.4.2016 (dnro 2/011/2016).

YTL:ssä keskeisimmät taloushallinnon erot muihin virastoihin verrattuna ovat kokelasmaksujen merkittävä osuus viraston kokonaisbudjetista sekä viraston ulkopuolisten palkkionsaajien suuri osuus toiminnoista.

Ylioppilastutkinnon toimeenpano hoidetaan lähes kokonaan kokelasmaksuilla, joiden suuruudet ovat seuraavat:

- tutkintokohtainen maksu 14 €
- koekohtainen maksu 28 €

Lukiot tilittävät maksut ylioppilastutkintolautakunnalle tutkintokerroittain sovitussa aikataulussa ilmoittautumisten mukaisesti. Ilmoittautuminen on sitova (Laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä 672/2005, 5§). Koska kyse on massakokeesta, jossa osallistujia on noin 40 000 jokaisella tutkintokerralla, tulee ilmoittautumistietoihin myös muutoksia. Muutokset käsitellään tapauskohtaisesti ja jokaisesta tehdään hallintopäätös, jonka perusteella maksuja tarvittaessa palautetaan. Päätösten vuosittainen määrä on yli 1000 kappaletta ja määrä on kasvamassa. Taloushallinnolla on oltava jatkuva pääsy ylioppilastutkintorekisteriin, josta kaikki kokelasmaksuihin liittyvät asiat tarkastetaan.

Ylioppilastutkintorekisteri sisältää jo nyt paljon salassa pidettävää tietoa. Syksystä 2016 alkaen

I



rekisterin osaksi tulevat myös kokelaiden suoritukset, jotka ovat lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, 24.1 §) mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja. Pääsy rekisteriin on välttämätöntä rajata vain YTL:ssä työskentelevien henkilöiden piiriin. Ylioppilastutkintorekisteri on lautakunnan taloushallinnon keskeinen operatiivinen työväline.

YTL:n kansliassa työskentelevien virkamiesten määrä on pieni, noin 25 henkilöä, mutta oleellisen osan organisaatiota muodostavat lautakunnan varsinaiset jäsenet ja apujäsenet, jotka laativat tutkinnon koetehtävät ja suorittavat lopullisen arvostelun. Heidän määränsä on noin 400 ja kaikki tekevät työtään oman päätyönsä ohella.

Luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan matkalaskuihin liittyvää vastuunjakoja muutettaisiin niin, että matkalaskujen tarkastaminen siirtyisi palvelukeskukseen.

Tämä käytännössä lisäisi kanslian työmäärää merkittävästi, koska matkalaskujen tekijät ovat pääosin kanslian ulkopuolisia matkustajia, joiden matkasuunnitelmat todennetaan kokouskutsujen kautta. Matkalaskujen todentaminen edellyttää organisaation ja sen prosessien hyvää tuntemusta, jotta laskuja ylipäätään voisi käsitellä. Ulkopuolisten matkustajien ja matkalaskujen määrä on merkittävä, arvioilta 500–600 kpl vuositasolla. Tämä siitä huolimatta, että YTL hyödyntää etänevottelujärjestelmiä tehokkaasti. Palvelukeskus joutuisi joka tapauksessa työllistämään virastoa laskujen selvittelyssä, koska palvelukeskuksella ei voi olla riittäviä tietoja asiasta. Kustannustason voi olettaa tällä ratkaisulla vain nousevan ja vastaavasti palvelutason laskevan, jos samaa asiaa käsitellään kahdessa organisaatiossa.

Matkalaskujen lisäksi ulkopuolisille maksettavien palkkioiden määrä on mittava. Käytännössä valtaosa tästä muodostuu lautakunnan jäsenille ja apujäsenille maksettavista tehtävänlaadinta- ja arvostelupalkkioista. Näiden palkkioiden suuruus määritellään vuositasolla opetus- ja kulttuuriministeriössä. Nämä palkkiot ovat sidoksissa ulkopuolisten matkalaskuihin ja siksi kokonaisuuden hallinnan kannalta olisi tärkeää, että prosessit hoidetaan niitä tuntevan organisaation sisällä, ei palvelukeskuksessa.

Oman kokonaisuutensa muodostaa tarkistusarvosteluprosessi. Tarkistusarvostelu on maksullinen, ja koekohtainen tarkistusarvostelumaksu palautetaan, jos tarkistusarvostelu johtaa pisteiden tai arvosanan korottamiseen. Tarkistusarvosteluprosessin aikataulu on erittäin tiukka. Hakemus on tehtävä 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun kokelailla on ollut mahdollisuus saada tietoonsa tutkinnon tulokset (Laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä 672/2005, 14§). Sen jälkeen prosessi etenee ja tavoitteena on saada kunkin tutkintokerran tarkistusarvostelut hoidettua noin kahden viikon aikana, jotta tulokset ehtisivät korkeakouluvalintoihin mukaan. Taloushallinnolla on prosessissa keskeinen rooli. Myös tarkistusarvostelujen talousasioiden hoitaminen edellyttää reaaliaikaista yhteyttä ylioppilastutkintorekisteriin.

Esityksen mukaan mukaan tiliöintiin liittyvää vastuunjakoja muutettaisiin niin, että palvelukeskuksen vastuulla olisi menotositteiden tiliöinti kirjanpitoyksikön antamien tietojen mukaisesti. Selkeitä ohjeita on hyvin vaikea antaa niin, että täysin ulkopuolinen pystyisi tiliöimään tositteet oikein. Viraston toiminta on tunnettava ja viraston seurantakohteisiin on perehdyttävä perusteellisesti.

YTL:ssä on tutkinnon sähköistämiprojektiin liittyvien laskujen osalta määrätty hyvin tarkasti talousarviokirjanpitoilien käyttö ja samalla laskulla voi olla useampaakin eri takp-tiliä. Ei ole



järkevää ajankäyttöä jättää tiliöinnin tarkastusvastuuta asiataarkastajille. Asiatarkastajat eivät tunne tilikarttaa ja tiliöintisääntöjä yhtä hyvin kuin taloushallinnosta vastaavat henkilöt, joten virheiden määrän voinee odottaa kasvavan. Sitä myöten myös muistiotositteiden määrä tulee lisääntymään virheiden korjaamisen myötä. Tällä ratkaisumallilla voidaan siis odottaa kustannusten kasvua nykytilanteeseen verrattuna.

YTL:ssä kiinteistön vuokrat sekä siivouslaskut ovat jo sopimuskohdistuksen piirissä. Tiliointikoodillisia laskuja ei vielä ole, mutta vuoden 2016 vuoden aikana pyritään ottamaan tiliointikoodit käyttöön siinä määrin kuin mahdollista.

Esityksen mukaan laki tulisi voimaan 1.10.2017 ja Valtiokonttorin määräyksen mukaisia maksuliike-, kirjanpito-, tilinpäätös- ja palkanlaskentatehtäviä pääasiallisena työnään tekevät virkamiehet siirtyisivät lain voimaan tullessa palvelukeskuksen palvelukseen. Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteisen koontiraportin (5/2015 valtiovarainministeriön julkaisuja) mukaan YTL ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus julkisen talouden suunnitelman mukaisine määrärahoineen olisi tarkoitus liittää emovirastomallia soveltaen osaksi Opetushallitusta vuodesta 2018 lukien. Liittämisen yksityiskohdat eivät kuitenkaan vielä ole tiedossa. Näiden kaikkien kolmen viraston taloushallinnon tehtäviä hoitavien virkamiesten tehtävänkuvat voivat vielä muuttua merkittävästi vuoteen 2018 mennessä. Tälläkin hetkellä YTL:n taloushallintoa hoitavilla virkamiehillä on myös tutkinnon substanssiin liittyviä tehtäviä. Siksi onkin vielä 1.10.2017 mennessä mahdotonta nimetä niitä virkamiehiä, jotka tulevat tekemään edellä mainittuja tehtäviä pääasiallisena työnään mahdollisessa uudessa yhdistelmävirastossa.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi YTL ei näe tarkoituksenmukaisena eikä kustannustehokkaana, että sen maksuliike, kirjanpito ja palkanlaskenta siirtyisivät lakiesityksen mukaisesti valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle. YTL pitää kuitenkin hyvänä esitystä poikkeusmahdollisuudesta. Jos lakiesitys hyväksytään, tulisivatkin YTL:lle myöntää esityksen 12 b § 2 momentin mukainen poikkeusmahdollisuus esitetystä vastuunjaosta.

Puheenjohtaja



Patrik Scheinin

Pääsihteeri



Kaisa Vähähyyppä