



24.8.2016

VNK/1417/03/2016

Valtiovarainministeriö

Viite

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM/1275/03.01.00/2016

Asia

Valtioneuvoston kanslian lausunto valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta. Esityksellä toimeenpantaisiin hallitusohjelman toimenpide kirjanpitoyksiköiden kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtämisestä kokonaisuudessaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) lakisääteiseksi tehtäväksi.

Pyydettyä lausuntonaan valtioneuvoston kanslia toteaa seuraavaa.

Valtioneuvoston kanslia pitää uudistuksen tavoitteita tuottavuuden lisäämisestä ja sekä sitä kautta saavutettavista säästöistä valtion taloudessa sinänsä kannatettavina. Kanslia kannattaa tavoitetta yhdenmukaistaa taloushallinnon toimintatapoja sekä lisätä valtion taloushallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja ohjattavuutta.

Kanslia pitää ehdotettua tehtävien keskittämistä lähtökohtaisesti hyvänä, sillä keskittämisen myötä voidaan muun muassa määrämuotoistaa prosesseja ja kehittää osaamista. Keskittäminen ei kuitenkaan saa olla itsetarkoitus, vaan eri tehtävien osalta on yksityiskohtaisesti arvioitava missä kyseinen tehtävä on tarkoituksenmukaisimmin ja tehokkaimmin hoidettavissa. Tarkoituksenmukaisimmalla työnjaolla voidaan saada aidosti tuottavuus- ja tehokkuushyötyjä.

Valtioneuvoston kanslia pitää ehdotettua mahdollisuutta poiketa säädetystä tehtävä- ja vastuujaoista hyvänä ja tarkoituksenmukaisena. Valtioneuvoston kanslia pitää kuitenkin tarpeellisena, että sääntelyä täsmennetään ja että ensisijaisesti tulee tarkastella yllä mainitulla tavalla, mitkä toiminnot on tarkoituksenmukaisinta keskittää ja toisaalta mitkä toiminnot olisi parhaiten hoidettavissa virastoissa ja laitoksissa.

Esitysluonnoksen vaikutusten osalta kanslia esittää, että henkilöstövaikutuksia arvioitaisiin kattavammin. Valtiovarainministeriö on varsin perusteellisesti arvioinut muutoksen henkilöstövaikutuksia alueellistamisen koordinaatioryhmälle heinäkuussa 2016 toimittamassaan materiaalissa.

Vastaavantasoinen vaikutusarviointi tulisi sisällyttää myös hallituksen esitykseen.

Olennainen osa hallittua keskittämistä on riittävien siirtymäaikojan asettaminen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden valossa jää epäselväksi, onko tarkoituksena toteuttaa suunnitellut muutokset kerralla vai porrastaen. Valtioneuvoston kanslia viittaa tältä osin aiemmassa lausunnossaan VNK/536/03/2016 todettuun ja esittää, että siirtymän tulisi olla porrastettu.

Siirtymäkausi tulee suunnitella niin, että palvelukeskuksella on riittävä osaaminen ja resurssit hoitaa ehdotettuja uusia tehtäviä. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, että palvelukeskuksen toimintatavat ovat yhdenmukaiset eivätkä eroa toisistaan eri palvelupisteissä.

Kanslia viittaa tältä osin valtion virkamieslakiin (750/1994), jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Valtion työmarkkinalaitos edustaa valtiotyönantajaa työmarkkineuvotteluissa ja niiden valmisteluissa, solmii valtion keskustason virkaja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa. Valtion työmarkkinalaitoksen tulisi osaltaan ohjata palvelukeskuksen toimintaa ja palvelussuhteen ehtojen käytännön soveltamista siten, että nykyisten vaihtelevien tulkintojen sijaan varmistetaan yhtenäinen tulkinta palveluskeskustoiminnasta riippumatta.

Pykäläkohtaisina kommentteina kanslia toteaa vielä seuraavaa.

12 b § Maksuliike, kirjanpito, palkanlaskenta, tilinpäätös

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu pykälä kirjanpitoyksiköiden ja maksuliike-, kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöstehtävien hoitamisesta on selkeytynyt huomattavasti. Tehtäväjaon lisäksi ehdotettuun pykälään on otettu nimenomainen kirjaus myös keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitavan viraston tai laitoksen vastuusta. Kanslian näkemyksen mukaan lakiin on ehdottomasti sisällytettävä myös tällainen säännös.

Esimerkiksi ehdotettu uudistus tilinpäätöstietojen keskittämisestä on kannatettava. Se, että palvelukeskus jatkossa vastaa kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuudesta lisää sen vastuuta tietojen virheettömyydestä. Tällä hetkellä kirjanpitoyksikkö (esim. kanslia) vastaa tiedoista, jotka palvelukeskus on tuottanut palveluna. Nykytilanne on aiheuttanut ns. turhaa kaksinkertaista työtä, kun palvelukeskuksen tuottamia laskelmia on ministeriössä tarkistettu vastuu tietojen oikeellisuudesta ollessa ministeriöllä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan maksuliikkeen hoitaminen tapahtuu lähes poikkeuksetta valtion maksuliikesopimusten mukaisten maksuliikepankkien kautta ja tilisiirtojen välityksellä. Kanslia korostaa, että hoitamisen lisäksi palvelukeskus myös vastaa mainitusta

toiminnasta. Kanslia kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että luonnoksesta ei käy ilmi, pitääkö ehdotettu muutos sisällään myös pankkisopimukset. Muun muassa kanslian omistajaohjausosaston tehokkaan ja häiriöttömän toiminnan kannalta on tärkeää, että erilaisiin tilanteisiin voidaan reagoida tarvittaessa hyvinkin nopeasti (osakemyynnit, kansainväliset rahansiirrot jne). Toiminnasta tällaisissa tilanteissa tulisi voida erikseen sopia viraston ja pankin välillä.

Luonnoksessa kirjanpidon osalta keskitettävänä osakirjanpitoina mainitaan Rondo, Tilha ja M2. Näiden keskittäminen edellyttää koko hankinnasta maksuun prosessin kehittämistä siihen suuntaan, että menotositteiden automatisointi on mahdollista.

Erityisesti palkanlaskennan osalta tärkeää, että vastuujaosta viraston ja palvelukeskuksen kesken on selkeät säännökset.

Luonnoksen 12 b §:n 1 momentissa esitetään Valtiokonttorille varsin laajoja valtuuksia määrätä esityksessä erikseen mainittuja tehtäviä palvelukeskuksen hoidettaviksi. Kanslian näkemyksen mukaan ehdotettua määräyksenantovaltaa tulisi arvioida uudelleen, vaikka esitysluonnoksen perusteluiden mukaan nykyisessä palvelusopimusmallipohjaisessa järjestelmässä maksuliike-, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtäviä koskeva vastuu kirjanpitoyksikön tai rahaston sekä palvelukeskuksen välillä on jaettu 281 toimenpiteeseen. Mainittujen hallintotehtävien hoitamisesta ei ole perusteluiden mukaan perusteltua säätää näin yksityiskohtaisesti valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön asetuksella.

Ehdotettuun määräyksenantovaltuutukseen liittyy merkittävää harkintavallan käyttöä, eikä sen voida katsoa koskevan ainoastaan teknisiä ja vähäisiä yksityiskohtia. Joko valtioneuvoston tai ainakin valtiovarainministeriön asetuksella tulisi säätää niistä maksuliike-, kirjanpito-, palkanlaskenta ja tilinpäätöstehtävistä, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä tehtäviä hoitava virasto tai laitos. Vaikka palvelukeskuksen hoidettavaksi määrätyt tehtävät olisivat arvioitavissa luonnoksessa esitetyllä tavalla luonteeltaan operatiivisiksi ja teknisiksi, päätös siitä, mitkä tehtävät on keskitettävä, on asialliselta merkitykseltään sellainen, että siitä tulisi säätää asetuksen tasolla.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan muun muassa toimivaltasuhteiden selkeyden vuoksi olisi tärkeää, että norminantovaltaa ei delegoida liian pitkälle.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Valtiokonttorin määräyksestä keskitettävistä tehtävistä järjestetään tarvittaessa erillinen lausuntokierros. Valtioneuvoston kanslia pitää erittäin tärkeänä, että lausuntokierros järjestetään riippumatta siitä, onko norminantovaltuus säädetty Valtiokonttorille. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle siirrettävien tehtävien osuus on merkittävä, eikä kaikkien tehtävien (esimerkiksi osakirjanpidot) osalta ole yhtäläistä valmiutta siirtää niitä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentin mukaan määräytyvästä vastuujaoista voidaan poiketa maksuliikkeen, kirjanpidon tai palkanlaskennan tarkoituksenmukaisen hoitamisen tai tilinpäätöksen tarkoituksenmukaisen laatimisen niin vaatiessa kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luvalla. Kuten edellä on todettu, sääntelyä tulisi täsmentää lisäämällä perusteluihin esimerkkejä tilanteista, joissa erityisen syy poikkeamiseen olisi olemassa. Kanslia pitää tärkeänä, että poikkeamiseen olisi myös tosiasiallinen mahdollisuus.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavan viraston ja toisaalta kirjanpitoyksikön tietojen saantioikeudesta. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että ehdotettu säännös mahdollistaa sekä keskitetyistä hallintotehtävistä vastaavan viraston että kirjanpitoyksikön taloushallinnon hoitamiseksi välttämättömien tietojen saamisen tietoturvalisella tavalla.

Henkilöstä koskevan siirtymäsäännöksen osalta kanslia esittää, että siirtymäsäännöksessä tulisi olla momentti, jonka mukaan virkojen ja niihin nimitettyjen virkamiesten osalta noudetaan, mitä valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelystä.

Osastopäällikkö



Janne Kerkelä



Lainsäädäntöneuvos

Maaret Suomi

Liitteet

-

Jakelu

VNK kirjaamo

Tiedoksi

-