

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö /VM/2348/00.01.03.00/2015

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittäminen Palkeisiin

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien keskittämisestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen. Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Tavoitteet ja aikaisemmat lausunnot

Hanke on osa hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen hoitaminen ja valmistelu siirretään toimintamomenttien osalta kokonaisuudessaan Palkeiden lakisääteiseksi tehtäväksi. Tällöin Palkeet voisi hallitusohjelman mukaan aidosti optimoida valtiolla tarvittavan kirjanpito henkilöstön kokonaismäärän, kuten myös osaamisaluekohtaiset määrät (asiakasosaaminen, substanssiosaaminen, rutiiniosaaminen, järjestelmäosaaminen jne.) sekä Kieku-tietojärjestelmän mahdollisuudet. Säästöpotentiaaliksi hallitusohjelmassa on arvioitu 60 henkilövuotta. Lisäksi todetaan, että muutos parantaa ja tehostaa valtion menojenkäsittelyä myös yksinkertaistamalla ja vakioimalla kirjanpidon tiliöintejä.

Tarkastusvirasto on aiemmissa valtion taloushallinnon kehittämiseen liittyvissä lausunnoissaan (Valtion taloushallinnon kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilä, 1159/00.01/2014 26.10.2015 ja Valtion taloushallinnon strategia 2020, 1725/00.01.01/2012 1.4.2014) käsitellyt taloushallinnon kehittämiseen liittyviä keskeisiä asioita. Näitä ovat edelleen taloushallinnon kehittäminen kokonaisuutena, eri prosessien uudistaminen toisiaan tukeviksi sekä toimiva ja tehokas sisäinen valvonta.

Taloushallinto on kokonaisuus

Meneillään oleva hanke kohdistuu menojen osalta käytännössä ostomenoihin, joihin kuuluvat tavaroiden ja palveluiden hankinnasta sekä henkilöstön palkkauksesta aiheutuvat menot. Vaikka siirtomenot on pääosin jätetty tämän kehittämishankkeen ulkopuolelle, tarkastusvirasto pitää edelleen tärkeänä valtiontalouden prosessien tarkastelua kokonaisuutena sekä siirtomenoja koskevien prosessien ja menettelyjen yhtenäistämistä ja kehittämistä. Niitä hyviä käytäntöjä ja toimivia menettelytapoja, joita voidaan toteuttaa tämän hankkeen yhteydessä, tulisi levittää kaikkien menojen ja myös tulojen käsittelyyn.

Taloushallinnon kehittämishankkeiden yhteydessä korostuu yhtenäisten menettelyjen ja periaatteiden sijasta usein kirjanpitoyksiköiden ja virastojen erilaisuus. Yhteisiä toimintatapoja tukisivat ainakin budjetoinnin selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen, tiliöintien ja tiliöintirakenteiden selkeys, yksinkertaisuus ja kohtuullinen seurattavien asioiden määrä sekä prosessien automatisointi ja lopputuloksen kannalta tehokkaimpien toimintatapojen jalkauttaminen koko taloushallintoon.

Valtion kirjanpidon ja maksuliikkeen vastuullinen organisaatio

Lausuntopyynnön liitteenä olevan luonnoksen mukaan valtion talousarviosta annetusta laista poistettaisiin 12 a § 2 momentti, jonka mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidos-

taan. Muutoksen jälkeen kirjanpitoyksiköt eivät siten jatkossa enää vastaisi kirjanpidostaan ja maksuliikkeestään. Edelleen luonnoksen 12 b §:n mukaan palvelukeskuksen tehtävänä on kirjanpitoyksiköiden ja valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitaminen, tilinpäätöksen laatiminen lukuun ottamatta toimintakertomusta ja palkanlaskenta. Säännösluonnoksessa ei kuitenkaan Palvelukeskusta osoiteta myöskään vastuutahoksi kirjanpidon ja maksuliikkeen osalta.

Lakiluonnoksen perusteella syntyy käsitys, että kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja maksuliikkeen osalta ei jatkossa olisi lainsäädännössä osoitettu varsinaista vastuutahoa. Yksiselitteistä on, että lakiluonnoksen perusteella kirjanpitoyksikkö ei vastaisi eikä hoitaisi jatkossa valtion kirjanpito- tai maksuliiketehtäviä lukuun ottamatta niitä tehtäviä, mitkä sille osoitetaan lakiluonnoksen 12 b §:n 1 momentin tarkoittamassa Valtionkonttorin määräyksessä. Palvelukeskukselle osoitettaisiin jatkossa lainsäädännössä tehtävä kirjanpitoyksikön kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitamiseksi. Myös palvelukeskuksen tehtävän osalta Valtiokonttori antaa tarkemmat määräykset tehtävien sisällöstä.

Lakiluonnoksen tehtävien perusteella Valtiokonttorilla on jatkossa keskeinen toimivaltuus ja tehtävä osoittaa valtion kirjanpidon ja maksuliikkeen tehtävät eri toimijoille. Näillä toimijoilla itsellään ei olisi jatkossa toimivaltuuksia kirjanpidon ja maksuliikkeen tehtäviensä määrittämisessä. Edelleen valtion talousarviosta annetun lain 24 c §:n nojalla Valtiokonttorilla on toimivaltuus antaa myös muita yksityiskohtaisempia määräyksiä.

Vastuullisen organisaation määrittelyllä ja yksiselitteisellä nimeämisellä on keskeinen merkitys toimivan sisäisen valvonnan järjestämisessä. Luonnoksessa esitetty malli tunnistaa organisaatioiden perustehtävät ja toimivaltaisen viranomaisen näiden tehtävien yksityiskohtaisemmaksi jakajaksi. Käytännön tilanteiden osalta on olennaista, että lainsäädännössä on kuitenkin selkeästi määriteltävä taho, joka viimekädessä kantaa vastuun valtion kirjanpidon ja maksuliikkeen asianmukaisesta järjestämisestä. Vastuutahoa koskevat säännökset sisältyvät mm. osakeyhtiölakiin (6 luku 2 §) ja yhdistyslakiin (6 luku 35 §).

On myös syytä huomioda, että kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston johdolla ei liene erityistä velvollisuutta huolehtia valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n nojalla kirjanpidon ja maksuliikkeen sisäisestä valvonnasta. Edelleen jää epäselväksi ilman vastuutahon tarkempaa määrittelyä, kuka jatkossa vastaisi valtion kirjanpidon ja maksuliikkeen sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä kokonaisuutena yleensä tai niissä tilanteissa, joissa vain osa kirjanpidon ja maksuliikkeen tehtävistä on siirretty palvelukeskukselle.

Tällä perusteella suositellaan, että jatkovalmistelussa lakiluonnoksessa osoitettaisiin selkeästi valtion ja kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja maksuliikkeen vastuullinen organisaatio. Asia edellyttää harkintaa sisäisen valvonnan järjestämisen tavoitteista ja mahdollisuuksista. Luonnoksessa esitetyn mallin perusteella tämä voisi olla jatkossa ainoastaan Valtiokonttori. Tämä tarkoittaisi myös, että valtion kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitamisen sisäisestä valvonnasta vastaisi jatkossa nykyisen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n nojalla Valtiokonttori.

Toisiaan tukevat prosessit tuovat tuottavuutta

Valtion taloushallinnon hoitamista koskevaksi tavoitteeksi asetettua toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta tulee tarkastella koko prosessin ja muutokin kokonaisuuden kannalta, vaikka kehittäminen käytännössä toteutetaan vaiheittain. Edellä mainittujen asioiden ohella keskeinen edellytys tuottavuushyötyjen saavuttamiselle on palvelukeskuksen ja asiakasviraston prosessien saaminen saumattomiksi kokonaisuuksiksi, joissa edellinen vaihe sellaisenaan vie seuraavaa vaihetta eteenpäin.

Tärkeää olisi saada työvaiheet sellaisiksi, että ne voidaan järkevästi automatisoida. Niissäkin prosesseissa, joihin sisältyy runsaasti manuaalisia tai muutoin erillisiä työvaiheita, tulisi pyrkiä selkeään etenemiseen. Siirrettäviä tehtäviä ja niiden vaiheita pohdittaessa ja siirtoa toteutettaessa tulisi löytää

sellainen toimintatapa, jossa mahdollisimman yksinkertaisilla ja selkeillä toimintatavoilla voidaan toteuttaa tehokasta ja hyvää valtion taloushallintoa.

Tuottavuus edellyttää tehokasta sisäistä valvontaa

Hankkeen yhteydessä on selvitetty kirjanpitoyksiköistä palvelukeskukseen siirrettäviä tehtäviä ja määriteltä siirrettäviä osa-tehtäviä. Hankkeen tehtäviin ei ole kuulunut prosessien sisäisen valvonnan tavoitteiden tai menettelyjen käsittely, eikä tarvittavia kontrolleja tai niiden toteuttamista ole selvitetty tai määriteltä hankkeen yhteydessä.

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävien siirtäminen kirjanpitoyksiköistä palvelukeskukseen on merkittävä toimintatapaa ja käytännön menettelyjä koskeva muutos. Yhdessä henkilöstösiirtojen kanssa se tarkoittaa merkittävää mahdollisuutta kehittää toimintaa ja luoda ammattiosaamiseen perustuvaa urapolkua tukipalveluihin. Samalla se kuitenkin edellyttää välttämättömästi tehokasta ja suunnitelmallista sisäistä valvontaa ja tähän liittyen sekä osaamista että toimivia kontrolleja. Palvelukeskuksen hoitamien 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.

Keskittettäessä ja automatisoitaessa taloushallinnon prosesseja on olennaista määritellä keskeiset sisäisen valvonnan periaatteet ja kontrolit ja toisaalta varmistaa se, että ne toimivat tarkoitetulla tavalla. Sekä keskittäminen että automatisointi edellyttävät koko prosessin kannalta tehokkaimpien kontrollien valintaa ja automatisoinnin laajamittaista hyödyntämistä. Kun kontrolit yleisesti jaetaan estäviin, havaitseviin ja korjaaviin kontrolleihin, tulisi automatisoinnilla pyrkiä hyödyntämään kontrollien ominaisuuksia prosessin alkuvaiheessa. Taloudenhoidon työllistävyyden näkökulmasta automatisoidut prosessit tulisi rakentaa niin, että edellisessä vaiheessa tehtyjä kontrolleiksi tarkoitettuja toimenpiteitä hyödynnetään seuraavassa vaiheessa.

Tarkastusvirasto pitää muutoksen onnistumisen kannalta välttämättömänä siirrettäviin tehtäviin liittyvät prosessit kattavaa riskianalyysia ja tähän perustuvaa kontrollien määrittelyä. Kontrolit tulee toteuttaa siellä, missä ne voivat tehokkaimmin estää virheiden syntymisen sekä havaita ja korjata syntyneet virheet.

Tilintarkastusjohtaja

Väinö Viherkoski

Tilintarkastuspäällikkö

Jaakko Eskola