



051/31/2013

1.4.2014

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM 1725/00.01.01/2012

VALTION TALOUSHALLINNON STRATEGIA 2020

Valtiovarainministeriö on 14.3.2014 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa valtiovarainministeriön asettaman työryhmän valmistelusta Valtion taloushallinnon strategiasta 2020 (*taloushallintostrategia*). Tarkastusviraston on 10.6.2013 valmisteluhankkeen pyynnöstä kommentoinut myös vastaavaa luonnosta taloushallinnon strategiaksi

Tarkastusvirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Strategia on rakenteeltaan selkeä ja siinä esitetään linjausten lisäksi jakotyön kannalta välttämättöminä tavoitteita, keinoja ja vastuuta sekä aikataulutetaan hankkeita ja toimenpiteitä. Myös hyötyjä on pyritty arvioimaan. Sen sijaan kustannusten arviointi ja sitä kautta nettohyödyn arviointi on jäänyt vähälle.

Valittu näkökulma

Taloushallintostrategiassa painottuu taloushallinnon tuottavuuden kehittäminen pitkälti teknisenä kysymyksenä. Näkemys koko taloudenhoidon ja –hallinnan kokonaisuudesta jää strategiassa melko ohueksi, minkä vuoksi vaikutuksia kokonaisuuteen ei ole voitu tuoda esiin tai arvioida.

Taloushallinnon tuottavuuden kehittämistä on sinänsä tarpeen jatkaa, mutta samalla on syytä kiinnittää huomiota sen tehokkuuteen. Vain tehokkaasti järjestetty taloushallinto voi olla kokonaisuutena valtion taloudenhoidon kannalta tuottavaa ja taloudellista. Valittu näkökulma on keskeinen, mutta se ei yksinään riitä. Strategiaa valmisteltaessa keskeiset käytännön taloushallintoon vaikuttavat osa-alueet eli taloussuunnittelu ja sen myötä budjetointi ja taloushallinnon normiohjaus on rajattu valmistelun ulkopuolelle.

Budjetoinnin epäyhtenäisyys tuottaa monet taloushallintoa rasittavista haasteista. Vaikka finanssipoliittinen näkökulma onkin perusteltua rajata taloushallinnon kehittämisen ulkopuolelle, laadukas, selkeä ja yhtenäinen budjetointi luo edellytykset hyvälle ja tehokkaasti toimivalla taloushallinnolle. Budjetoinnin yhtenäistäminen kehittämällä esimerkiksi Buketti –järjestelmää ja myös se, että valtiovarainministeriössä käytäisiin läpi budjetointia ja budjetin laadintamääräysten noudattamista käytännön talo-

VALTION TALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

usarviovalmistelussa, olisi tarkastusviraston suorittamissa tarkastuksissa syntyneen käsityksen mukaan taloushallinnon tuottavuutta parantava toimi.

Budjetointi laajasti ymmärrettynä määrittää myös sen, millaista menojen ja tulojen hyväksyntää, maksuliikettä, kirjanpitoa, seurantaa, kustannuslaskentaa ja raportointia on hoidettava (muun muassa budjetin luokittelut, tulo- ja menolajit, määrärahalajit, valtuudet, jakamattomat määrärahat, nettobudjetoidut meno- ja tulomomentit, läpikulierät tuloissa ja menoissa sekä pääsäännöistä tehtävät poikkeukset). Talousarviossa asetetaan ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille runsaasti tavoitteita ja mittareita. Tavoitteita asetettaessa ei ole suunniteltu, millaisilla laskentajärjestelmillä tavoitteiden toteutumisen seuranta varten tarpeellista tietoa voidaan kerätä ja analysoida. Tämä näkyy paitsi raportoinnin laadussa, myös raportoinnin edellyttämässä valmistelutyössä.

Taloustiedon hyötykäytön lisääminen suunnittelussa, seurannassa ja päätöksenteossa

Strategian mukaan lisätään taloustiedon tarjontaa ja sen hyötykäyttöä sekä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevan tiedon käyttämistä tulosohjauksessa. Keinojen yhteydessä todetaan muun muassa, että tiedon automaattinen tuottaminen järjestetään Kieku-tietojärjestelmällä ja Valtiokonttori selvittää vaihtoehtoja ja toiminnallisia tarpeita. Lisäksi todetaan, että yhteisrahoitteiseen toimintaan kehitetään yhteiset mallit.

Ehdotukset ohjaavat toteutuessaan menettelyjä hyvään suuntaan. Tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten perusteella on ilmeistä, että tietojen hyödynnettävyyttä ja niiden taloudellista tuottamista parantaisi se, että esimerkiksi toiminnallisesta tehokkuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä, tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua ja vahvistaisivat tuotettujen tietojen ymmärrettävyyttä. Myös yhteisrahoitteisen toiminnan menettelyjä on tarpeen yksinkertaistaa ja yhtenäistää.

Pyrittäessä yhtenäisiin menettelyihin ja malleihin on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, kenen käyttöön tietoa ensisijaisesti tuotetaan. Strategiassa esitetyt periaatteet ja tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos johdon näkemys saadaan riittävän selkeästi esille.

Tiedon hyödynnettävyyttä kehitettäessä olisi tarpeen kiinnittää strategialuonnosta vahvemmin huomiota hyvän tietoperustan tuottamiseen päätöksentekijöille talousjohtamista ja finanssipolitiikan valmistelua varten. Esimerkiksi valtion liikekirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon välisten yhteyksien ja erojen selventäminen on tärkeää. Taloushallinnon kehittämisessä olisi nähtävä myös kansainvälisen harmonisaation luomat uudet mahdollisuudet parantaa tiedon hyödynnettävyyttä ja vertailtavuutta sekä tähän liittyvät kustannustehokkuuden ja ohjauksen haasteet. Esimerkkinä kansainvälisestä harmonisaatiosta on Eurooppalaisten tilinpäätösstandardien tai -periaatteiden mahdollinen käyttöönotto.

Taloushallinnon vastuu- ja työnjaon selkeyttäminen

Tarkastusvirasto pitää sinänsä hyvänä tapaa, jolla eri osapuolten vastuita ja niiden toteuttamistapaa taloushallinnossa on strategiassa käsitelty. Näin ollaan selvillä aitoista suuntaviivoista ja voidaan arvioida järjestämisen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Palvelusopimus voi toimia osapuolten vastuun määrittelyn välineenä, jos sille varmistetaan tätä tarkoittava asema. Kuten strategiassa todetaan, kirjanpitoyksiköille määriteltujen vastuiden siirtämistä sellaisenaan palvelukeskukselle ei voida pitää hyvänä ratkaisuna.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion talousarviosta annetun lain 24 b § sisäisen valvonnan järjestämisestä ja järjestämisvastuusta antaa muuttuneissa olosuhteissakin hyvän pohjan arvioida sisäistä valvontaa myös silloin, kun valtion hallintotehtäviä on annettu palvelukeskusten tehtäviksi. Tarkastusvirasto pitää edelleen hyvänä sitä, että valtion talousarviosta annetulla asetuksella määriteltäisiin palvelukeskuksen johdon vastaavan valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen tarkoittamasta sisäisestä valvonnasta niiltä osin kuin tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskukselle. Säättäminen talousarvioletalouden sisäisessä asiassa selkiinnittäisi sekä sopimista että vastuiden jakamista ja vastuunjaon tulkintaa, ja olisi tällä tavoin omalta osaltaan tuottavuutta parantava toimenpide.

Taloushallinnon referenssiryhmien tarkoituksena on ollut käsitellä yhteisiin toimintatapoihin liittyviä asioita ja tällä tavoin edistää hyvien käytäntöjen löytymistä ja vakiintumista. Ryhmien rooli ja käytännön merkitys on osin jäänyt epäselväksi. Toimivuuden kannalta keskeistä on se, millaisia asioita ja missä vaiheessa niitä referenssiryhmissä käsitellään. Merkitystä on myös sillä, miten asian omistajan ja johdon kannanotot saadaan ryhmien työskentelyyn mukaan.

Tehtävien muuttuessa on tarpeen kuvata taloushallinnon eri toimijoiden roolit ja vastuut. Valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla tulisi olla selkeä taloushallinnon ohjauksesta ja tätä koskevien säädösten ja määräysten valmistelusta. Palvelukeskuksen rooliin kuuluisi palvelujen tuottaminen sovitulla tavalla ja tästä toiminnasta vastaaminen. Yhteisten toimintatapojen kehittämistä tarkastusvirasto pitää suotavaa niin tuottavuuden, taloudellisuuden kuin osaamisenkin näkökulmasta. Toimiakseen tämä kuitenkin edellyttää selkeitä ja tarvittaessa voimakkaitakin linjauksia siitä, mihin suuntaan ja jopa millä tavoin prosesseja tai toimintoja tulee kehittää.

Yhteiset prosessit

Yhteisten prosessien kehittämistä kokonaisuutena tarkastusvirasto pitää hyvänä. Tätä työtä on tehty Kieku-hankkeen yhteydessä, mutta sitä on tarpeen edelleen jatkaa. Välttämätöntä on saada yhteiset prosessit kattamaan mahdollisimman suuri osa taloushallinnosta ja myös vakiinnuttaa yhteisiksi tarkoitetut prosessit käytännön menettelyiksi.

Esitettyssä muodossaan strategia painottaa valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen sääntelemää kokonaisuutta ja keskittytty toimintamenoihin liittyvään rahapro-

sessiin. Siirtomenojen ja niihin liittyvien prosessien jättämistä tarkastelun ulkopuolelle tarkastusvirasto pitää strategien keskeisenä puutteena.

Valtion menoista 2/3-osaa on kuitenkin siirtomenoja, joiden maksamisesta on valtionavustuslain lisäksi suuri määrä erityislainsäädäntöä, mikä täytyy ottaa huomioon päätöksiä valmisteltaessa ja koko maksatus- ja hyväksymis- ja valvontamenettelyssä. Lisäksi EU:n taholta on tullut ja tulossa lisää sääntelyä koskien budjetointi-, kirjanpito- ja raportointimenettelyitä sekä EU:n varojen valvontaa ja tarkastusta. Tähän kuuluu muun muassa se, miten toteutetaan koko julkista taloutta koskeva talousraportointi ja miten raportointi organisoidaan ja mitä se edellyttää taloushallinnon järjestelmiltä.

Erityisesti siirtomenoja koskeva päätöksenteko on substanssiosastoilla ja niitä hallinnoidaan omilla tietojärjestelmillä. Tämä yhdessä siirtomenojen vaatiman erityisosaimisen kanssa on ilmeisesti ollut syynä siihen, että taloushallinnon tehtäviä on hyvin rajatusti siirtynyt palvelukeskusten hoidettavaksi. Eräät siirtomenot edellyttävät myös laajempaa raportointia, mikä pidentää kirjausketjua, jos raportointi toteutetaan luotettavasti ja taloudellisesti.

Tarkastusvirasto pitäisi välttämättömänä siirtomenoja koskevien prosessien yhtenäistämistä käytännössä ja myös lainsäädännön tasolla niin, että yhteisiä prosesseja koskisi sama lainsäädäntö ja vain välttämättömissä tilanteissa siitä säädettäisiin erikseen. Siirtomenojen substanssista voitaisiin ja olisi käytännössä tarpeenkin usein säätää erikseen.

Tietojärjestelmät

Taloushallintojärjestelmien keskittämistä ja sitä, että koko valtionhallinto käyttää niitä, voidaan pitkälti pitää perusteltuna tavoitteena. Taloudellisena vaihtoehtona se edellyttää kuitenkin yhtenäisiä prosesseja jo yhteisiin tai vain keskitettyihinkin järjestelmiin siirryttäessä. Monimutkaisuus niin prosesseissa kuin järjestelmäympäristöissäkin on keskeinen taloudellisen ja tuottavan toimintatavan este.

Yhteiset tietojärjestelmät näkyvät helposti lähinnä vain kustannuseränä kirjanpitoyksiköille. On kiinnitettävä strategialuonnosta vahvemmin huomiota hyötyjen ja kustannusten läpinäkyvyyteen, hyötyjen ml. itsepalvelun kustannukset aitoon arviointiin ja hyötyjen esille tuomiseen. Yhteisten ratkaisujen hyödyt edellyttävät johtamista virastoissa ja tälle myös riittävää keskitettyä ja osaavaa tukea.

Osaaminen

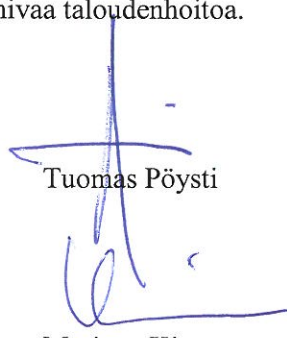
Strategian tavoitteiden toteutumisen kannalta osaamisen varmistaminen ja kehittäminen on keskeinen asia. Osaamisen tulee tukea valittua toimintamallia, olla oikeassa paikassa mutta myös tunnistaa ne keskeiset erityispiirteet jotka julkisten varojen hoitamiseksi on perustellusta syystä tarpeen asettaa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan taloushallinnon osaamista erimuodoissaan tarvitaan kaikissa toimintamalliin liittyvissä organisaatioissa. Osaamisen tulisi täydentää toisiaan, mutta toisaalta keskeisten asioiden osaamista tulisi olla esimerkiksi niin valtiovarainministeriössä, Valtiokonttorissa, palvelukeskuksissa kuin kirjanpitoyksiköis-

säkin. Tarkastuksissa syntyneen käsityksen mukaan hyvällä keskitetyllä ohjauksella, neuvonnalla ja ohjeistuksella voisi olla tuottavuutta parantavia vaikutuksia. Tämä kuitenkin edellyttää jatkuvasti riittävää resursointia.

Kehittämisosaamisessa tulisi yhdistyä niin vankan valtion talousarviotaloutta koskevan osaamisen, hyvän hallinnon periaatteiden tuntemuksen kuin ennakkoluulottomuudenkin. Prosessien kehittämisellä ja niiden viemisellä tietojärjestelmiin voitaisiin jo nyt merkittävästi parantaa taloushallinnon tuottavuutta, kunhan osaamista ja uskallusta on oikeassa paikassa oikeaan aikaan. Esimerkiksi jo tehdyn työn hyödyntämiseen sisäisen valvonnan järjestämisessä kiinnitetään jatkuvasti liian vähän huomiota. Taloushallinto ja sen osana sisäinen valvonta tulisi yksittäisten irrallisten ratkaisujen sijasta nähdä saumattomana kokonaisuutena, jossa osat palvelevat toisiaan. Vain näin syntyy tehokasta, taloudellista ja toimivaa taloudenhoitoa.

Pääjohtaja



Tuomas Pöysti

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen