

23.1.2018

Valtiokonttorin lausunto Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyytää viiteasiakirjalla Valtiokonttorilta lausuntoa esitykseen valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) muuttamiseksi. Lausuntopyynnössä todetaan, että muutosehdotukset liittyvät menojen käsittelyprosessin kehittämiseen, valtion keskuskirjanpitojärjestelmän uudistamiseen ja kirjanpidon siirto-hankkeeseen (valtion talousarviosta annetun lain muutos (1053/2016 ja 443/2017)). Muutosehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa valtion taloushallinnon prosessien kehittämistä ja tietojärjestelmien tehokkaampaa hyödyntämistä.

Lausunto

Johdanto kohta 1.1.

Valtion taloushallinnon yleinen kehityslinja Johdannosta saa käsityksen, että yhteisen matka- ja kuluhallintajärjestelmän (M2) kehittäminen olisi vasta aloitettu. Valtiokonttori täsmentää, että M2 on tuotteena ollut käytössä valtiolla vuodesta 2009 ja sitä on siitä asti kehitetty vastaamaan valtion tarpeita sekä tukemaan valtion matkustusprosessia ja palvelukeskusmallia.

38 § 2 momentti: asiatarkastus

Asetuksen 38 §:n 2 momentissa säädetty numero- ja asiatarkastusvelvollisuus on ehdotettu muutettavaksi passiivimuotoon. Valtiokonttori voisi tällöin määrätä talousarviolain 12 b §:n ja 24 c §:n nojalla vähäisten tai teknisluonteisten menojen asia- ja numerotarkastamisen tehtäväksi palvelukeskuksessa. Valtiokonttori pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Kuten perustelumuiotiossa on todettu, muutoksen johdosta Palkeisiin tulee siirtää tarkastettavaksi vain sellaisia menoja, joiden osalta palvelukeskus pystyy varmistautumaan tarkastuksen kohteena olevien seikkojen oikeellisuudesta. Tällaisten menojen yksilöinti vaatii tarkempaa läpikäyntiä ennen kuin Valtiokonttorin on mahdollista antaa asiaa koskeva määräys. Valtiokonttorin määräyksenantovaltuus perustuu talousarviolakiin. Valtiokonttori katsoo, että asetuksen informatiivisuuden näkökulmasta olisi perusteltua että asetustekstistä ilmenisi, että Valtiokonttori määrää tositteiden asiatarkastamisesta Palkeissa.

38 § - Menopäätös

Ehdotettu asetusteksti:

Asetusluonnoksen 38 §:n uudessa 4.momentissa todetaan: "... taikka jos menopäätöksen perusteena on työnantajan etukäteen kirjallisesti antama matkamääräys, johon on yksilöity erikseen matkustamisesta, majoittumisesta sekä muiden matkasta aiheutuvien virka- tai työehtosopimukseen perustuvien menojen määrä eivätkä toteutuneet menot ylitä näitä." Valtiokonttori katsoo, että asetustekstin muotoilu mahdollistaa matkalaskujen käsittelyn tuottavuuden lisäämisen tietojärjestelmiä hyödyntäen. Sen sijaan perustelumuiotiossa olisi hyvä selvyyden vuoksi täsmentää kululajin käsitettä tässä yhteydessä.



23.1.2018

Luonnos perustelumuistioksi:

Perustelumuistion sivulla 3 on viitattu valtiovarainministeriön antamaan kirjeeseen, jolla annetaan matkakustannusten korvaamisesta tehdyn virka- ja työehtosopimuksen soveltamismääräykset. Viitteenä on VM/2174/00.00.00/2016. Kirje annetaan vuosittain ja tällä hetkellä voimassa olevat, vuotta 2018 koskevat soveltamismääräykset on annettu 7.12.2017 diaarinumerolla VM/2217/00.00.00/2017.

Virka- ja työehtosopimusta matkakustannusten korvaamisesta (valtion matkustussääntö) sovelletaan valtion virkamiesten virkamatkojen ja työntekijöiden matkojen matkakustannusten korvaamiseen (1§). Matkakustannuksina pidetään niitä ylimääräisiä menoja, joita asianomaisella on ollut virkamatkan johdosta (2§). Matkustussääntö määrittelee millä edellytyksillä ja minkä suuruisina matkakustannusten korvaukset virkamiehelle tai työntekijälle maksetaan. Perustelumuistiossa todetaan, että "valtion matkustussäännössä määrätään varsin yksityiskohtaisesti matkustamisen kululajikohtaisesta käsittelystä ja hyväksyttävyydestä". Valtiokonttori katsoo, että valtion matkustussääntö ei kuitenkaan ohjaa matkustusmenojen käsittelyä kokonaisuutena, eikä määrää kattavasti matkakulujen käsittelystä.

Valtiokonttori pitää ongelmallisena, että kululajin käsitettä tässä yhteydessä ei ole määritelty perustelumuistion tekstissä. Kuvatussa toimintamallissa (s.4) viitataan kuitenkin kululajikohtaiseen erittelyyn ja toteutumiseen. Mikäli tällä tarkoitetaan matkamääräyksen ja matkalaskun yksittäisiä kuluja ja niiden vertaamista, aiheuttaa tämä käytännössä mm. seuraavaa:

Hotellimajoituksen hintaan sisältyvä aamiaisen on matkalaskulla eriteltävä omaksi kohdaksi erillisen arvonlisäverokannan vuoksi. Siten majoituksesta käytännössä eritellään matkalaskulle kaksi eri summaa. Matkamääräyksellä hotellimajoitus kuitenkin ilmoitetaan yhtenä kokonaisuutena ja arvioitu kustannus sisältää myös aamiaisen. Myös asiallisesti kyse on yhdestä kuluista ja liikekirjanpidossa ne kirjataan matkustuspalvelujen tilille. Jos perustelumuistiossa olevalla toimintamallin kuvauksella tarkoitetaan, että matkalaskun käsittelyssä ei voisi näissä tapauksissa hyödyntää enakkohyväksyntää, menetetään merkittävä osa mahdollisesta tuottavuuspotentiaalista. Mikäli matkalaskun hyväksynnässä edellytettäisiin kululajikohtaista hyväksyntää ja prosessissa haluttaisiin hyödyntää ennakollista hyväksyntämenettelyä, se tarkoittaisi, että matkustajan tulisi tietää, sisältyykö hotellimajoituksen hintaan aamiaisen ja eritellä aamiaisen osuus jo matkasuunnitelmalla. Tällaista ei matkustajalta voi kohtuudella edellyttää eikä se olisi prosessin tuottavuuden tai järjestelmän käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Kotimaanliikenteen junalippuja on joissain tilanteissa tarkoituksenmukaista hankkia matkatoimiston kautta. Tällöin maksuvälineenä on matkatili. Matkatoimisto veloittaa ostosta palvelumak-



23.1.2018

sun. Siten junalipun hankinnasta syntyy matkalaskulle kaksi eriteltävää kulua; junalippu ja sen palvelumaksu. Asiallisesti kyse on yhdestä kulukokonaisuudesta eli matkalipun hankinnasta ja liikekirjanpidossa ne molemmat kirjataan matkustuspalvelujen tilille. Jos perustelumuistiossa olevalla toimintamallin kuvauksella tarkoitetaan, että matkalaskun käsittelyssä ei voisi näissä tapauksissa hyödyntää ennakko hyväksyntää, menetetään huomattava osa mahdollisesta tuottavuuspotentiaalista. Ennakollisen hyväksyntämallin toteutuminen tarkoittaisi, että matkustajan tulisi jo suunnitelmaa laatiessaan tietää junalipun hankintaan liittyvän palvelumaksun suuruus ja eritellä se suunnitelmalle. Tällaista ei matkustajalta voi kohtuudella edellyttää eikä se olisi prosessin tuottavuuden tai järjestelmän käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Palveluihin liittyvien palvelumaksujen arviointiongelmia ja sen vaikutukset tuottavuuspotentiaalin menettämiseen sekä järjestelmän käyttöön tulevat esiin muissakin kuin edellä kuvatussa junalippujen hankintaan liittyvissä tilanteissa, esimerkiksi lentolippujen hankinnassa.

Yksittäisien kuluerien vertailuun perustuva toimintamalli edellyttäisi uutta, varsin yksityiskohtaista ja monimutkaista matkustajien ohjeistamista, mikä on vastoin nykysuuntausta, jossa hallinnon ohjeita ja määräyksiä vähennetään ja kevennetään.

Valtiokonttori katsoo, että yksi vaihtoehto olisi määritellä kululajin käsite matkalaskujen käsittelyssä Valtiokonttorin antamassa vastuunjakomääräyksessä (VK/18/00.00.01.06.00/2017).

Muutosehdotuksen tavoite

Muutosehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa valtion taloushallinnon prosessien kehittämistä ja tietojärjestelmien tehokkaampaa hyödyntämistä. Valtiokonttori katsoo, että merkittävä tuottavuus ja tehokkuus olisi mahdollista saavuttaa sillä, että matkalaskun ja matkamääräyksen vertailu tehtäisiin kokonaissummien tasolla. Sen rinnalle järjestelmään voisi toteuttaa sisäisen valvonnan tarpeisiin kontrolleja, joilla valvottaisiin matkamääräyksen ja matkalaskujen vastaavuutta tarkemmin. Valtiokonttori arvioi, että huomattava tuottavuusvaikutus saavutettaisiin sillä, että säädöksillä mahdollistettaisiin matkalaskun ennakko hyväksyntä niissäkin tilanteissa, joissa matka toteutuu matkamääräyksessä hyväksytyjen perusteiden mukaisena, vaikka matkan toteutuneet kokonaismenot ylittäisivätkin matkamääräyksellä arvioidut kokonaismenot pysyen kuitenkin etukäteen määritellyissä ja kontrolloiduissa rajoissa. Valtiokonttori esittää, että hallinnon keventämisen ja tuottavuuden näkökulmasta tällaisen mallin hyödyntämistä tulevaisuudessa olisi syytä arvioida.

42 e § KKP

Valtiokonttori pitää asetustekstiin luonnosteltuja muutoksia hyvinä.



23.1.2018

53 § KKP

Valtiokonttori pitää asetustekstiin luonnosteltuja muutoksia hyvinä.

Kommentti perustelumuistioloonnoksen kohtaan 2.3 / Ehdotettavat muutokset / virke "Erilliset tili-ilmoitukset ovat laadittu tilitiedoista ja jäisivät tarpeettomiksi, kun tilitiedot otettaisiin osaksi kirjanpitoaineistoa." Vaikka voimassaolevassa asetuksessa ei ole keskuskirjanpidon kirjanpitoaineistoa määriteltäessä erikseen mainittu tilitietoja, ne ovat tähänkin saakka olleet osa keskuskirjanpidon kirjanpitoaineistoa. Mutta koska 54§:stä olisi jäämässä tili-ilmoitus-sana pois ja se korvattaisiin tilitiedot-sanalla, on luontevaa myös 53§ 4. momentissa käyttää tätä samaa sanaa. Tilitiedot-sanaa käytetään myös mm. 53§ 2. momentissa.

54 § KKP

Valtiokonttori pitää luonnosteltuja muutoksia muutoin hyvinä, mutta ehdottaa, että ehdotettua 54§:ää muutetaan siten, että 42e§:ssä tarkoitettua täsmäytyslaskelmaa ei toimitettaisi kirjanpitoyksiköstä keskuskirjanpitoon. Keskuskirjanpidossa laaditaan kirjanpitoyksikön toimittamista tilitiedoista 42e§:ssä tarkoitettu täsmäytyslaskelma. Kyseessä on tietojärjestelmään määritelty raportti, joka muodostetaan keskuskirjanpitoon toimitetuista kirjanpitoyksikön tilitiedoista eikä tämän vuoksi ole perusteltua toimittaa tilitietojen lisäksi erillistä (samoista tiedoista muodostettua) raporttia.

54§:n sisältö voisi olla ilman täsmäytyslaskelmia esimerkiksi näin:

Kirjanpitoyksikön ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilitiedot ja muut keskuskirjanpidon hoitoa varten tarvittavat tiedot on toimitettava valtiokonttorille keskuskirjanpitoa varten kultakin kalenterikuukaudelta valtiokonttorin määrittämässä muodossa ja ajankohtana. Keskuskirjanpitoa varten toimitettavat tiedot on asianmukaisesti allekirjoitettava.

Kommentti perustelumuistioloonnoksen kohtaan 2.4 / Ehdotettavat muutokset:

Asetusluonnoksen 54§:ssä on vaatimus keskuskirjanpitoa varten toimitettujen tietojen asianmukaisesta allekirjoittamisesta. Allekirjoitettavien dokumenttien lisäksi keskuskirjanpitoon toimitetaan tilitietoja tietojärjestelmien välisinä ja sisäisinä tiedonsiirtoina. Valtiokonttori tulkitsee, että asianmukaisen allekirjoittamisen vaatimus täyttyy tilitietojen osalta tiedonsiirtojen täsmäytysraporteilla, kun ne on asianmukaisesti arkistoitu ja dokumentoitu (sisältää täsmäytyksessä käytettyjen tietojen lisäksi tiedon tekijästä ja tekoajankohdasta).

Valtiokonttori pitää hyvänä, että asetusmuutoksen tavoitteena on taloushallinnon prosessien kehittäminen ja tietojärjestelmien tehokkaampi hyödyntäminen. Näiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin keskuskirjanpidon osalta lausunnossa 54§:n osalta esille nostettujen seikkojen ottamista huomioon.



23.1.2018

59 § Kansallis- ja käyttöomaisuus

Valtiokonttori pitää kannatettavana ehdotusta muuttaa asetuksen kansallis- ja käyttöomaisuuskirjanpitoa koskeva säännös passiivimuotoon.

Toimialajohtaja


Mikko Kangaspunta

Apulaisjohtaja


Tanja Wistbacka

Jakelu

Valtiovarainministeriön kirjaamo
Juha Halonen, valtiovarainministeriö



