

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia siten, että Valtiokonttori määräisi ne valtion virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävät muut seuranta- ja tilinpäätöstehtävät sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti. Keskitettyjen tehtävien hoitamisesta vastaisi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tästä säädettäisiin palvelukeskusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Lakiin sisältyisi Valtiokonttorin määräämien tehtävien keskitettyä hoitamista koskeva poikkeusmahdollisuus. Tehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa Valtiokonttori voisi antaa kirjanpitoyksikölle tai rahastolle erityisestä syystä luvan hoitaa tehtävä itse. Menettelyllä varmistettaisiin sääntelyn joustavuus tilanteissa, joissa valtion yhteisen toimintatavan noudattaminen ei poikkeuksellisesti olisi tarkoituksenmukaista.

Esityksen tavoitteena on luoda edellytykset valtion taloushallinnon järjestämiselle mahdollisimman laadukkaasti ja tuottavasti. Valtion taloushallintotehtävien lakisääteinen keskittäminen ja tähän liittyvä Valtiokonttorin ohjaustoimivalta yhdenmukaistaisi taloushallinnon toimintatapoja sekä lisäisi valtion taloushallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja ohjattavuutta. Muiden kuin lain nojalla keskitettävien taloushallintotehtävien hoitamisesta kirjanpitoyksiköt ja rahastot voisivat edelleenkin sopia palvelukeskuksen kanssa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi.....	4
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	4
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	5
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	5
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	6
4.3 Henkilöstövaikutukset.....	6
5 ASIAN VALMISTELU.....	6
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	8
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	8
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	12
3 VOIMAANTULO.....	13
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	14
LAKIEHDOTUS	15
Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta	15
LIITTEET	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta	18
ASETUSLUONNOS	22
Valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 momentin muuttamisesta.....	22

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtion talousarviotalouteen kuuluvat virastot ja laitokset on organisoitu taloushallintotehtävien hoitamista varten kirjanpitoyksiköiksi (64 kpl esityksen antamishetkellä). Kirjanpitoyksiköt vastaavat mm. maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksensä laatimisesta. Myös talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot (11 kpl) vastaavat kyseisistä tehtävistään.

Kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen taloushallintotehtävien tehokkaammaksi hoitamiseksi perustettiin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä useampia hallinnonalakohtaisia palvelukeskuksia. Vuoden 2010 alusta lukien hallinnonalakohtaiset palvelukeskukset yhdistettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseksi, jäljempänä *palvelukeskus*. Palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden välinen suhde perustuu vapaaehtoiseen palvelusopimukseen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman liitteen 6 mukaan (s. 32) kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatiminen keskitetään kokonaisuudessaan palvelukeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi. Hallitusohjelman mukaan kirjanpitoyksiköissä olevasta kirjanpitohenkilöstöstä (187 henkilöttyövuotta vuonna 2011) siirretään palvelukeskukseen vähintään kaksi kolmasosaa. Tehtävien keskittäminen palvelukeskukseen lain nojalla mahdollistaa palvelukeskuksen toiminnan optimoinnin. Uudistuksen säästöpotentiaaliksi on arvioitu hallituskaudella 1 milj. euroa vuonna 2017, 3 milj. euroa vuonna 2018 ja 4 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988), jäljempänä *talousarviolaki*, 12 a §:n (1096/2009) mukaan valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan sekä laativat lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet sen mukaan kuin valtiovarainministeriö määrää asianomaista ministeriötä kuultuaan. Talousarviolain 21 a §:n (1216/2003) mukaan lakia ja sen nojalla säädettyä sovelletaan myös talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Palvelukeskuksesta on säädetty valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (229/2009), jäljempänä *palvelukeskusasetus*. Palvelukeskusasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskus on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka tehtävä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu. Pykälän 2 momentin mukaan palvelukeskuksen asiakkaita voivat lisäksi olla valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaiset liikelaitokset sekä valtion kokonaan omistamat osakeyhtiöt, jotka tuottavat palveluita pääosin valtion virastoille ja laitoksille. Palvelukeskus tuottaa asiakkailleen muun muassa kirjanpito-, maksuliike-, palkanlaskenta- ja tilinpäätöspalveluja. Palvelut muodostuvat asiakkaille yhteisistä peruspalveluista ja erillisistä asiakaskohtaisista lisäpalveluista. Kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuk-

sen välisessä palvelusopimuksessa viitataan Valtiokonttorin ylläpitämään ja julkaisemaan vastuunjakotaulukkoon.

2.2 Nykytilan arviointi

Nykyinen vapaaehtoiseen palvelusopimukseen perustuva toimintatapa on toiminut sinänsä pääosin hyvin. Nykytilaan liittyy kuitenkin myös valtion taloushallinnon tehokasta järjestämistä rajoittavia piirteitä.

Virastoilla, laitoksilla ja talousarvion ulkopuolisilla rahastoilla ei palvelusopimuksen vapaaehtoisuudesta johtuen ensinnäkään ole velvollisuutta sopia tehtävien hoitamisesta palvelukeskuksessa silloinkaan, kun se olisi valtion kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista. Palvelukeskuksella puolestaan ei ole velvollisuutta, tai edes mahdollisuutta, tuottaa palveluja virastolle ilman viraston suostumusta.

Kirjanpitoyksiköt ja talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot ovat talousarviolain 12 a §:n 2 momentin nojalla lisäksi vastuussa kirjanpito-, maksuliike- ja tilinpäätöstehtäviensä asianmukaisesta hoitamisesta, vaikka tehtävän hoitamisesta olisi sovittu Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kanssa tehdyssä palvelusopimuksessa. Tämä on ollut omiaan rajoittamaan tehtävien siirtämistä palvelukeskuksen hoidettavaksi. Virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille säädetty vastuu on myös johtanut palvelukeskuksen suorittamien tehtävien osin tarpeettomaan valvontaan ja tarkastamiseen kirjanpitoyksiköissä ja rahastoissa.

Pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuvalla palvelusopimusmallilla ei edellä mainituista syistä ole kaikilta osin saavutettu taloushallintotehtävien keskittämistä, automatisointia ja tuottavuutta tavoitellussa määrin. Nykyinen kokonaan vapaaehtoisuuteen perustuva järjestely ei myöskään tue parhaalla mahdollisella tavalla valtion taloushallinnon tehokasta ohjaamista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on vahvistaa valtion taloushallinnon ohjausta, lisätä valtion taloushallinnon tuottavuutta ja vähentää valtion taloushallinnon hoitamiseen tarvittavia menoja.

Tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan, että Valtiokonttori määräisi ne virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävät muut seuranta- ja tilinpäätöstehtävät sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti. Valtiokonttorin määräämien tehtävien hoitamisesta vastaisi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tästä säädettäisiin erikseen palvelukeskusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Lakiin sisältyisi Valtiokonttorin määräämien tehtävien keskitettyä hoitamista koskeva poikkeusmahdollisuus. Valtiokonttori voisi taloushallintotehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen niin vaatiessa antaa kirjanpitoyksikölle tai rahastolle erityisestä syystä luvan hoitaa tehtävä itse. Lupamenettelyllä varmistettaisiin sääntelyn joustavuus tilanteissa, joissa valtion yhteisen toimintatavan noudattaminen ei poikkeuksellisesti olisi tarkoituksenmukaista. Valtiokonttorin luvassa yksilöidyistä tehtävistä vastaisi asianomainen kirjanpitoyksikkö tai rahasto.

Maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävien muiden seuranta- ja tilinpäätöstehtävien sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävien osittainen määrääminen lain nojalla palvelukeskuksen tehtäviksi lisäisi valtion taloushallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja ohjattavuutta. Palvelukeskuksessa edellä mainitut tehtävät on mahdollista hoi-

taa keskitetysti ja yhdenmukaisesti sekä henkilöstövoimavaroja joustavasti hyödyntäen. Palvelukeskuksella on myös yksittäistä virastoa, laitosta tai rahastoa paremmat edellytykset taloushallinnon automaation ja digitalisaation hyödyntämiseen. Muista kuin lain nojalla keskitettävistä taloushallintotehtävistä virastot, laitokset ja rahastot voisivat edelleenkin sopia palvelukeskuksen kanssa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallitusohjelmassa esitetyn arvion mukaan kirjanpitoyksiköistä siirtyisi tehtäväsiirron johdosta palvelukeskukseen noin 120 henkilötyövuotta. Arvio perustuu Valtiokonttorin vuonna 2011 laatimaan koko valtionhallinnon kattavaan taloushallintotehtävien työajankäytöselvitykseen. Selvitys sisältää paitsi tehtäväsiirron alaan kuuluvien kirjanpito- ja tilinpäätöstehtäviä päätyönään tekevien henkilöiden työajan käytön myös substanssihenkilöstön kyseisiin tehtäviin käyttämät osatyöpanokset. Tämä sekä valtion taloushallinnossa kuluneen viiden vuoden aikana tapahtunut kehitys, menotositteiden lukumäärän vähentyminen, puolustusvoimien taloushallinnossa käytettävästä erillisestä tietojärjestelmästä johtuvat toimintatapaerot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työvoima- ja elinkeinotoimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) rajaaminen maakuntauudistuksen vuoksi siirron ulkopuolelle huomioon ottaen palvelukeskukseen siirtyvän henkilöstön määrän arvioidaan jäävän selvästi hallitusohjelmassa arvioitua pienemmäksi, mahdollisesti noin 30–50 henkilöksi. Siirtyvän henkilöstön tarkka määrä selviää virasto-, laitos- ja rahastokohtaisissa yhteistoimintamenetelyissä. Siirtyvän henkilöstön määrään vaikuttaa Valtiokonttorin määräysten yksityiskohtainen sisältö.

Hallitusohjelmassa uudistuksen säästövaikutukseksi on hallituskauden aikana arvioitu noin 60 henkilötyövuotta. Edellisessä kappaleessa mainituista syistä säästön arvioidaan jäävän josakin määrin hallitusohjelmassa arvioitua vähäisemmäksi. Säästöt syntyvät osin virastoissa, laitoksissa ja rahastoissa säästyvistä osatyöpanoksista, jotka voidaan tehdä tehokkaammin palvelukeskuksessa. Tämä edellyttää virastoilta aktiivisia toimenpiteitä ja tehtävien uudelleenjärjestelyjä sekä tämän huomioon ottamista tulevissa rekrytoinneissa. Muilta osin säästöt syntyvät palvelukeskuksen virastoja tehokkaampana toimintana sekä palvelukeskuksen toiminnan tehostumisena. Jos palvelukeskukseen siirtyvän henkilöstön määrä on noin 50 henkilöä, tämä lisää palvelukeskuksen toimintakustannuksia arviolta 3,1 milj. eurolla. Tästä noin 2,9 milj. euroa koostuu henkilöstö-, tietotekniikka- ja muista muuttuvista kustannuksista, jotka vastaavasti vähenevät kirjanpitoyksiköiltä. Loput noin 0,2 milj. euroa aiheutuu palvelukeskuksen toimitilamenoista, joita vastaavat menot eivät vähene virastoilta sellaisenaan. Ottaen huomioon, että siirtyvien palvelujen tuottamisen palvelukeskuksessa arvioidaan olevan keskimäärin noin 20 % tehokkaampaa kuin virastoissa ja laitoksissa, tehtävien siirrolla palvelukeskukseen arvioidaan saavutettavan toimintojen nykyisellä automaatioasteella noin 0,5 milj. euron säästö. Automatisointiastetta nostamalla säästö on jossakin määrin suurempi. Tämä edellyttää palvelukeskukselta toiminnan aktiivista kehittämistä. Automaatiikan lisääntymisen on arvioitu vähentävän palvelukeskuksen manuaalista työtä noin 20–30 %.

Palvelukeskuksen tuottamat palvelut rahoitetaan kirjanpitoyksiköiltä ja rahastoilta perittävillä omakustannushintaisilla palvelumaksuilla. Toiminnan tehostumisen kautta saatavat kustannussäästöt alentavat palvelumaksuja.

Hallitusohjelman mukaiset säästöt (1 milj. euroa/2017, 3 milj. euroa/2018 ja 4 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen) on otettu huomioon valtion vuoden 2017 talousarvioesityksessä sekä vuosia 2017–2020 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa virastojen ja laitosten toi-

mintamenomomenteilla. Toimintamenomomenteille tehtyjä määrärahavähennyksiä ei muuteta säästöarvion tarkentumisen johdosta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistus lisää palvelukeskuksen lakisääteisiä tehtäviä, jotka vastaavasti vähentyvät virastoilta, laitoksilta ja talousarvion ulkopuolisilta valtion rahastoilta.

Maakunnat aloittavat toimintansa suunnitelman mukaan 1.1.2019. Hallitus on 5.4.2016 päättänyt, että ELY-keskuksille ja TE-toimistoille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottava KEHA-keskus siirtyy maakuntien yhteiseksi palvelukeskukseksi. KEHA-keskuksesta ei tämän vuoksi ole perusteltua siirtää henkilöitä väliajaksi palvelukeskukseen.

4.3 Henkilöstövaikutukset

Esitys ei suoraan siirrä tehtäviä tai henkilöstöä tehtävien mukana valtion virastosta toiseen virastoon tai laitokseen, vaan tehtäviä siirtyy vasta lain nojalla annettaviin Valtiokonttorin määräyksiin perustuen. Tehtävien mukana tällöin siirtyvän henkilöstön määräksi arvioidaan noin 30—50 henkilöä. Lain siirtymäsäännösten mukaan tehtävien mukana siirtyvä sekä virka- että työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi tehtävät vastaanottavaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen virkasuhteeseen.

Siirtyneeseen henkilöstöön sovelletaan vastaanottavan viraston tai laitoksen virkaehtosopimuksia sekä valtion keskustason virkaehtosopimuksia. Suoraan lain nojalla siirtynyttä henkilöstöä koskee vanhan palkan turvaaminen siten kuin valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksessa on sovittu.

5 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriön 22.12.2015 asettamassa hankkeessa (VM138:00/2015). Hankkeessa valmisteltiin alkuvuodesta 2016 ehdotukset virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä palvelukeskuksen välisiksi tehtävä- ja vastuunjakoin. Ehdotuksista pyydettiin 21.3.2016—13.4.2016 kaikki kirjanpitoyksiköt ja rahastot kattava hallinnonalakohtainen lausunto. Lausunnoissa hallitusohjelman mukaista uudistusta ja ehdotettuja tehtävä- ja vastuunjakoja kannatettiin pääosin, mutta useat lausunnonantajat esittivät muutoksia joitakin yksittäisiä tehtäviä koskeviin ehdotuksiin. Muutosehdotukset on otettu monin osin huomioon tehtävä- ja vastuunjakojen jatkovalmistelussa.

Ehdotuksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin kaikilta ministeriöltä hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ja rahastot kattava lausunto 6.7.—24.8.2016. Lausunnoissa uudistusta pääosin kannatettiin. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotettavan poikkeuslupasääntelyn tarpeellisuuteen sekä siihen, että koska virastojen ja laitosten sekä palvelukeskuksen välisen tehtävä- ja vastuunjaon yksityiskohdat määräytyvät Valtiokonttorin määräyksen perusteella, lain nojalla annettavista Valtiokonttorin määräyksistä on tarpeen järjestää lausuntokierros. Joidenkin lausuntojen mukaan Valtiokonttorin määräyksenantovaltuuksista tulisi säätää ehdotettua täsmällisemmin. Muutamassa lausunnossa katsottiin, että virastojen ja laitosten sekä palvelukeskuksen välisestä tehtävä- ja vastuunjaosta tulisi Valtiokonttorin määräysten sijasta säätää valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön asetuksella, kun taas eräissä lausunnoissa kannatettiin tehtävä- ja vastuunjaosta määräämistä Valtiokonttorin määräyksillä. Muutamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota palvelukeskuksen tietojensääntöoikeuksia koskevaan säännösehdotukseen.

Lausuntokierroksen perusteella Valtiokonttorin määräyksenantovaltuuksia sekä palvelukeskuksen tietojensaantioikeuksia on eräin osin täsmennetty. Lisäksi esityksen perusteluja on täsmennetty. Luonnoksista lain nojalla annettaviksi Valtiokonttorin määräyksiksi järjestetään erillinen lausuntokierros syksyllä 2016.

Hankkeen toteutuksesta aiheutuu henkilöstösiirtoja virastoista, laitoksista ja rahastoista palvelukeskukseen. Valtiovarainministeriö on tämän johdosta käynnistänyt poikkihallinnollinen yhteistoimintamenettelyn 9.2.2016. Yhteistoimintamenettelyssä käydään läpi muun muassa henkilöstön asemaan olennaisesti vaikuttavat kysymykset.

Uudistusta on käsitelty alueellistamisen koordinaatiotyöryhmässä elokuussa 2016 ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.9.2016.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen perusteella virastojen ja laitosten toimintamenomomenteille on valtion vuoden 2017 talousarvioesityksessä kohdistettu yhteensä miljoonan euron säästöt. Vuosia 2017—2020 koskevassa 14.4.2016 annetussa julkisen talouden suunnitelmassa virastojen ja laitosten toimintamenomomenteille on kohdistettu yhteensä 3 miljoonan euron säästöt vuonna 2018 ja yhteensä 4 miljoonan euron säästöt vuodesta 2019 alkaen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 luku Valtion taloushallinto-organisaatio ja taloushallintotehtävien hoitaminen

Luvun nykyinen otsikko ”Valtion taloushallinto-organisaatio, maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös” muutettaisiin säännösmuutosten johdosta muotoon ”Valtion taloushallinto-organisaatio ja taloushallintotehtävien hoitaminen”.

12 a §. *Taloushallinto-organisaatio.* Pykälän 2 momentti, jonka mukaan kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen, kumottaisiin. Näistä tehtävistä säädettäisiin asiallisesti nykytilaa vastaavasti uuden 12 b §:n 1 momentissa.

12 b §. *Eräiden taloushallintotehtävien hoitaminen.* Lakiin lisättäisiin kirjanpitoyksiköiden maksuliike-, kirjanpito-, tilinpäätös- ja palkanlaskentatehtävien hoitamista sekä matkakustannusten korvausten tarkastustoimenpiteitä koskeva uusi 12 b §. Säännöstä sovellettaisiin kirjanpitoyksiköihin, ellei muualla laissa tai sen nojalla toisin säädettäisi. Pykälä koskisi lain 21 a §:n nojalla myös valtion talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, jos rahastoista ei olisi erikseen toisin säädetty.

Pykälän 1 momentin ensimmäinen virke sisältäisi maksuliike-, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävän hoitamista koskevan lähtökohdan. Sen mukaan kirjanpitoyksiköt vastaisivat mainituista tehtävistään sekä laatisivat lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen toimintakertomuksen. Säännös vastaisi asiallisesti nykytilaa.

Pykälän 1 momentin toinen virke sisältäisi merkittävän poikkeuksen momentin ensimmäisen virkkeen mukaiseen lähtökohtaan. Momentin toisen virkkeen mukaan Valtiokonttori määräisi ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja sen yhteydessä järjestettävää 16 §:ssä tarkoitettua muuta seuranta- ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidettaisiin valtiolla keskitetysti ja joista vastaisi kirjanpitoyksikön sijasta keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Käytännössä kyseisistä tehtävistä vastaisi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tästä säädettäisiin palvelukeskusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Maksuliikkeen hoitamisella tarkoitettaisiin momentissa kirjanpitoyksikön menojen maksamiseksi tai tulojen perimiseksi tarvittavan päivittäisen maksuliikkeen hoitamista. Maksuliikkeen hoitaminen tapahtuu valtaosin valtion maksuliikesopimusten mukaisten maksuliikepankkien kautta ja tilisiirtojen välityksellä. Valtiokonttori määräisi tähän liittyvät tehtävät palvelukeskuksen hoidettaviksi siltä osin kuin se on valtiolla yleisesti tarkoituksenmukaista. Joitakin maksuliiketehtäviä jäisi kuitenkin virastoille ja laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille. Esimerkiksi virastojen ja laitosten toimintaan mahdollisesti liittyvien käteismaksujen suorittaminen (esim. vankiloissa vangeille käteisenä maksettavat suoritukset) ja vastaanottaminen (esim. maksullisen suoritteiden käteismaksaminen viraston käteismaksupisteelle) eivät kuuluisi palvelukeskuksen tehtäviin.

Kirjanpidon hoitamisella tarkoitettaisiin säännöksessä kirjanpitoyksikön pääkirjanpitoa eli päivä- ja pääkirjan laatimista. Valtiokonttori määräisi, mitkä tähän liittyvät yksittäiset tehtävät olisi tarkoituksenmukaista keskittää kaikkien virastojen ja laitosten osalta palvelukeskukseen. Pääkirjanpidon lisäksi kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välistä tehtävä- ja vastuunjakoa koskevat Valtiokonttorin määräykset voisivat koskea luonteeltaan sellaisia asioita koskevia osakirjanpitoja, joita kaikki tai ainakin useimmat virastot ja laitokset tarvitsevat toiminnas-

saan. Käytännössä kyse olisi valtion taloushallinnossa yleisesti käytettävistä osakirjanpidon asemassa olevista tietojärjestelmistä, joiden ylläpidosta vastaa keskitetysti (nykyisin) joko palvelukeskus tai Valtiokonttori. Tällaisia osakirjanpitoja ovat nykyisin esimerkiksi menotositteiden kierrätysjärjestelmä (nykyisin Rondo), tilaustenhallintajärjestelmä (nykyisin Tilha) ja matkalaskujen käsittelyjärjestelmä (nykyisin M2). Kyse voisi olla myös muusta vastaavasta osakirjanpitojärjestelmästä. Muiden kuin edellä mainittujen eli muun muassa yksittäisten tai muutamien virastojen ja laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen toimintaan liittyvien osakirjanpitojen mukaisista tehtävä- ja vastuunjaoista virastojen ja laitosten sekä palvelukeskuksen välillä Valtiokonttori ei voisi määrätä. Valtiokonttorin määräysenantovalan ulkopuolelle jäisivät siten esimerkiksi Valtion eläkerahaston sijoitustoiminnan ja eläkemaksujen kirjanpidon ja maksuliikkeen hoitamista koskevat osakirjanpito kokonaisuudet, jotka hoidetaan valtion ulkopuolella muilla kuin valtion omilla tietojärjestelmillä ja joihin liittyen eläkerahaston pääkirjanpitoon siirretään kuukausittain vain tarvittavat yhteenvetotiedot.

Kirjanpidon yhteydessä järjestettävällä lain 16 §:ssä tarkoitettulla muulla seurannalla tarkoitettaisiin kirjanpidon muita seurantakohteita kuin lain 14 §:n (1096/2009) 1 momentissa tarkoitettua lakisääteistä talousarvio- ja liikekirjanpitoa. Kyse voisi olla esimerkiksi talousarvio- ja liikekirjanpidon yhteydessä valtionhallinnossa poikkihallinnollisesti seurattavista projekteista tai politiikkaohjelmista. Valtiokonttorin määräykset voisivat koskea esimerkiksi valtion yhteisten seurantakohteiden samoin kuin virastojen ja laitosten sisäisessä johtamisessa ja ulkoisessa tulosohtauksessa tarvittavien luonteeltaan virastojen sisäisten seurantakohteiden tiliöinnissä noudatettavia menettelytapoja kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välillä.

Tilinpäätöksen laatimisella tarkoitettaisiin säännöksessä kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen laatimista lukuun ottamatta toimintakertomusta. Nykyisin kirjanpitoyksikön tilinpäätös koostuu talousarvion toteutumalaskelmasta, tuotto- ja kululaskelmasta, taseesta, näiden liitetiedoista ja toimintakertomuksesta. Valtiokonttori määräisi, miltä osin tilinpäätös laaditaan kirjanpitoyksikössä ja miltä osin palvelukeskuksessa. Käytännössä kirjanpitoyksikön vastuulle jäisi varsin vähän tilinpäätöksen laadintaan liittyviä tehtäviä. Kyse voisi olla esimerkiksi tilinpäätöksen tiettyjen liitteiden laatimisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erikseen talous- ja henkilöstöhallinnon rajapinnassa olevista Valtiokonttorin määräysenantovaltuuksista.

Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Valtiokonttori määräisi ne viraston tai laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät, jotka hoidettaisiin keskitetysti ja joista vastaisi keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos eli käytännössä palvelukeskus. Palkanlaskennalla tarkoitettaisiin säännöksessä työnantajaviraston vastuulla olevan palkanmaksun suorittamiseksi tarvittavaa teknistä palkanlaskentaa viraston toimittamien työaika-, palkka- ja muiden tarvittavien tietojen perusteella samoin kuin tarvittavien tietojen perusteella suoritettavaa erilaisten sopimusperusteisten palkkioiden laskentaa. Valtiokonttori määräisi, mitkä palkanlaskentatehtävät keskitetään palvelukeskukseen. Palvelukeskus vastaisi Valtiokonttorin määräyksen perusteella palkanlaskennan oikeellisuudesta suhteessa asianomaiseen työnantajavirastoon. Tämä merkitsisi, että palvelukeskus olisi velvollinen korvaamaan työnantajavirastolle virheellisestä palkanlaskennasta aiheutuneet välittömät vahingot kuten myöhästyneelle palkkasaatavalle maksettavat korkomenot, jos kirjanpitoyksikkö on toimittanut palkan- ja palkkiolaskennan edellyttämät tiedot oikeansisältöisinä ja ajallaan. Muutos ei vaikuttaisi työnantajaviraston ja sen palveluksessa olevan virkamiehen tai työntekijän väliseen oikeussuhteeseen, vaan palkanmaksusta ja matkakustannusten korvaamisesta viraston palveluksessa olevalle henkilölle vastaisi jatkossakin aina valtion virkamieslain (750/1994) 13 §:n 1 momentin ja työsopimuslain (55/2001) mukaisesti kukin työnantajavirasto.

Pykälän 2 momentin toinen virke koskisi matkalaskujen teknisiä tarkastustoimenpiteitä. Säännöksen mukaan Valtiokonttori voisi määrätä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavan viraston tai laitoksen eli palvelukeskuksen vastuulle valtioon palvelussuhteessa olevalle tai muulle henkilölle matkustamisen johdosta virka- tai työehtosopimuksen mukaisesti maksettavan korvauksen hyväksymiseen liittyviä teknisiä tarkastustoimenpiteitä, joihin ei sisälly työnantajalle kuuluvan harkintavallan käyttöä kuten esimerkiksi virka- tai työehtosopimusten soveltamista taikka tulkintaa. Kyse voisi olla paitsi valtioon palvelussuhteessa olevalle henkilölle työ- tai virkaehtosopimuksen nojalla maksettavista matkakustannusten korvauksesta myös muulle henkilölle sopimuksen perusteella maksettavasta korvauksesta, jonka peruste on kytkeyty työ- ja virkaehtosopimukseen. Palvelukeskuksen tarkastettavaksi voitaisiin määrätä muun muassa, että palvelussuhteessa olevalle henkilölle maksettavat päivärahat ja muut korvaukset tai matkasta aiheutuneet menot ovat valtion virka- ja työehtosopimusten sekä riittävän yksilöidyn matkamääräyksen, viraston matkustussäännön tai mahdollisesti valtiolle yhteisesti annettavan matkustusohjeen mukaisia. Tällöin palvelukeskuksen tehtäväksi määrättävä matkalaskujen tarkastus ei sisältäisi työnantajalle kuuluvaa itsenäistä harkintavaltaa säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Valtiokonttorin määräykset voisivat rajoittua koskemaan vain tiettyntyyppisiä matkalaskuja. Kirjanpitoyksiköllä ei olisi velvollisuutta varmistautua keskitetysti tarkastetuista seikoista, kun se hyväksyy matkamenon maksettavaksi. Palvelukeskus vastaisi tarkastusvastuulleen kuuluvien seikkojen tarkastuksessa mahdollisesti aiheutuneista virheistä syntyvistä vahingoista kirjanpitoyksikölle samalla tavalla kuin edellä on todettu pelkanlaskennasta.

Pykälän 1 ja 2 momentti ja niiden nojalla annetut Valtiokonttorin määräykset eivät talousarviolain yleislakiluonteesta johtuen tulisi sovellettaviksi, jos asiasta olisi säädetty toisin muualla laissa tai lain nojalla tai jos asiasta olisi määrätty toisin lain nojalla. Ehdotettu sääntely ei siten koskisi esimerkiksi veronkantolain (609/2005) 5 §:ssä säädettyä verovarojen kirjanpitoa, jota mainitun pykälän 1 momentin mukaan pitää verokantoviranomainen. Ehdotettu sääntely sulkeutuisi yleislakiperusteella pois koskien myös esimerkiksi Maaseutuviraston EU-tukiin liittyviä niin sanottuja maksajavirastotehtäviä, joista on säädetty maaseutuvirastoa koskevassa laissa (666/2006) sekä suoraan sovellettavissa Euroopan unionin asetuksissa. Viimeksi mainittuun kokonaisuuteen liittyy myös Maatalouden interventiorahaston maksuliike- ja kirjanpito-tehtävät, joita interventiorahastosta annetun lain (1206/1994) 7 §:n (1019/2007) mukaan hoitaa Maaseutuvirasto.

Valtiokonttori voisi tarvittaessa muuttaa pykälän 1 ja 2 momentin nojalla antamiaan tehtävä- ja vastuunjakoa koskevia määräyksiään. Määräysmuutokset tulisi antaa hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa. Valtiokonttori kuulisi kirjanpitoyksiköitä ja rahastoja tarpeen mukaan ennen määräysten muuttamista. Näistä hyvän hallinnon mukaisista menettelytavoista ei säädettäisi erikseen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi mahdollisuuden poiketa Valtiokonttorin pykälän 1 ja 2 momentin nojalla yleisesti määäämästä tehtävä- ja vastuunjaosta. Momentin mukaan 1 ja 2 momentin nojalla määrätystä vastuunjaosta voitaisiin tehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon niin vaatiessa poiketa kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luovalla enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Luvassa yksilöidyistä tehtävistä vastaisi asianomainen kirjanpitoyksikkö. Säännös olisi tarkoitettu sovellettavaksi viimesijaisena ratkaisuna tilanteissa, joissa 1 ja 2 momentin mukaisesti määrättyä 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. Säännös saattaisi tulla sovellettavaksi myös esimerkiksi valtion talousarvion ulkopuoliseen valtion rahastoon, jonka kirjanpitoon asianomaisesta rahastosta annetun lain mukaan sovelletaan muuta kirjanpitonor-

mistoa kuin valtion talousarviolainsäädäntöä ja sen nojalla annettuja Valtiokonttorin määräyksiä.

Valtiokonttorin olisi ennen lupapäätöksen tekemistä kuultava palvelukeskusta sekä tarvittaessa kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä ja valtiovarainministeriötä. Ohjaavan ministeriön ja valtiovarainministeriön kuuleminen olisi yleensä perusteltua muissa kuin teknisissä tai vähäisissä asioissa. Poikkeuslupan tarpeen arvioimiseksi ja kuulemisvelvollisuuden mahdollisimman tehokkaaksi toteuttamiseksi olisi perusteltua, että poikkeuslupa-asia valmisteltaisiin asianomaisen kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen yhteistyönä. Valtiokonttorin päätös poikkeuslupa-asiaa olisi lopullinen, eikä siitä voisi valittaa. Poikkeuslupa-asiaa on kysymys valtionhallinnon tehtävien ja toimintojen sisäisestä järjestämisestä, johon ei liity muutoksenhauille ominaista oikeussuojan tarvetta.

Valtiokonttorin lupa voitaisiin myöntää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Poikkeuslupan määräaikaisuus ohjaisi tarkastelemaan säännöllisin väliajoin, onko peruste luvalla edelleen olemassa. Luvan määräaikaisuus edesauttaisi valtion taloushallinnon toimintatapojen yhtenäistämistä. Valtiokonttori voisi liittää poikkeuslupan voimassaoloon ehtoja koskien esimerkiksi tilanteita, joissa luvan myöntämisen perusteet muuttuvat organisaatiomuutosten tai muiden olosuhteiden muutosten vuoksi olennaisesti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin palvelukeskuksen tietojensaantioikeudesta. Momentin mukaan keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalla virastolla tai laitoksella eli palvelukeskuksella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada kirjanpitoyksiköihin kuuluvilta virastoilta, laitoksilta ja muilta toimielimiltä kaikki tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät, julkisuuslain (621/1999) nojalla suojaustasoon neljä säädetyiksi kuuluvat asiakirjat. Palvelukeskuksella olisi lisäksi oikeus saada suojaustasoon kolme säädetyiksi kuuluvat asiakirjat. Poikkeuksen tästä muodostaisivat kuitenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7—10 kohdan nojalla – esimerkiksi valtion turvallisuuden vuoksi – salassa pidettävät suojaustasoon kolme säädetyiksi kuuluvat asiakirjat. Sääntely merkitsisi – ottaen huomioon, että julkisuuslain nojalla suojaustasoluokkiin yksi ja kaksi luokitellaan vain yleisen edun vuoksi salassa pidettäviä asiakirjoja – että palvelukeskuksella olisi oikeus saada kaikki tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät yksityisen edun vuoksi salassa pidettävät asiakirjat (esim. liike- tai ammattisalaisuus tai virkamiesten sairauspoissaolotiedot) sekä julkisen edun vuoksi salassa pidettävät asiakirjat edellä mainituin suojaustaso- ja salassapitointressirajauksin. Palvelukeskuksella olisi mahdollisuus käsitellä tietojensaantioikeutensa piiriin kuuluvia asiakirjoja ja tietoja laissa säädetyin ja lain nojalla määrätyn tehtävänsä hoitamiseksi. Asiallisesti palvelukeskuksen tietojensaantioikeus vastaisi pitkälti nykyisin käytössä olevaa palvelusopimuksiin perustuvaa toimeksiantopohjaista toimintamallia. Talousarviolain muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa kirjanpitoyksiköiden tai rahastojen ja palvelukeskuksen välistä rekisterinpitoa koskevaa suhdetta koskien henkilötietojen suojaa, henkilörekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä.

Lain mukaan palvelukeskuksella ei olisi oikeutta saada suojaustasoon yksi tai kaksi säädetyiksi kuuluvia asiakirjoja. Näiden asiakirjojen tai niitä koskevia tietojen oikeudeton paljastuminen tai käyttö voisi aiheuttaa erityisen suurta tai merkittävää vahinkoa salassapidon suojamalle yleiselle edulle. Kyseisten asiakirjojen salassapitointressi on erityisen painava, eikä sitä olisi perusteltua vaarantaa lisäämällä asiakirjoja käsittelevien henkilöiden lukumäärää. Palvelukeskuksen toiminnassa ei nykyisin käsitellä suojaustasoon yksi tai kaksi kuuluvia asiakirjoja tai tietoja.

Jos palvelukeskuksella ei pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella olisi oikeutta saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja, 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla määrää-

tystä tehtävästä vastaisi asianomainen kirjanpitoyksikkö, elleivät edellä tarkoitettu virasto tai laitos ja kirjanpitoyksikkö taloushallintotehtävän hoitamisesta toisin sovi.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin kirjanpitoyksiköiden tietojensaantioikeudesta. Kirjanpitoyksiköllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalta virastolta tai laitokselta eli palvelukeskukselta asiakirjat ja tiedot, jotka ovat välttämättömiä kirjanpitoyksikön taloushallintotehtävien hoitamiseksi. Ennalta voidaan arvioida, että säännöstä sovellettaisiin harvoin, koska palvelukeskuksen toiminta perustuu valtaosin sen kirjanpitoyksiköltä saamiin lähtötietoihin ja asiakirjoihin.

Pykälän 6 momentin mukaan edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettut asiakirjat ja tiedot voitaisiin antaa myös teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti siten kuin kirjanpitoyksikköön kuuluva virasto tai laitos sekä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaava virasto tai laitos sopisivat. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti (PeVL 12 ja 14/2002 vp) mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla säädettäisiin lailla. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista olisi varmistuttava, että salassapitoa edellyttävät asiakirjat ja tiedot suojataan asianmukaisesti. Tietojen siirtämisen ja käsittelyn menettelytavoista sovittaisiin tarkemmin tietojen antajan ja tietojen saajan välillä.

21 §. Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset. Pykälän voimassa olevan 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*). Säännös muutettaisiin tilinpäätöslaskelmien laatimisen osalta neutraaliin muotoon, koska vastuu kirjanpidosta ja tilinpäätöksen laatimisesta kuuluisi uuden 12 b §:n ja sen nojalla annettujen Valtiokonttorin määräysten mukaan osin palvelukeskuksen ja osin kirjanpitoyksikön vastuulle. Vastuu velvollisuudesta antaa tilinpäätöksessä oikea ja riittävä kuva määräytyisi viime kädessä tämän vastuunjaon mukaan. Vastuu toimintakertomuksessa annettavasta oikeasta ja riittävästä kuvasta koskien toiminnallista tuloksellisuutta jäisi asianomaisen viraston tai laitoksen vastuulle, sillä ehdotetun sääntelyn mukaan Valtiokonttori ei voisi määrätä toisin toimintakertomusta koskevista vastuista. Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitetietoja koskevan vastuun muuttuminen otettaisiin huomioon myös valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen allekirjoittamista koskevissa säännöksissä siten, että kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen koskien tilinpäätöslaskelmia allekirjoittaisi myös palvelukeskus. Säännöksen kirjoittaminen yleiseen muotoon vastaisi myös yleistä sääntelytapaa.

21 a §. Lain soveltaminen valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon. Talousarviolain 21 a §:n mukaan talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälää muutettaisiin siten, että uudessa 12 b §:ssä säädetty koskisi rahastoja samalla tavalla kuin kirjanpitoyksiköitä, ellei rahastoista olisi muualla laissa toisin säädetty.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaislainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Talousarviolain ehdotettu uusi 12 b §:n 1 ja 2 momentti sisältäisivät Valtiokonttorille osoitettuja määräyksenantovaltuuksia. Niiden mukaan Valtiokonttori määräisi ne maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävän, lain 16 §:ssä tarkoitetun muun seurannan sekä tilinpäätöksen tehtävät sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Mainittuja tehtäviä koskevan yksityiskohtaisen tehtävä- ja vastuujaoon perustuminen Valtiokonttorin määräykseen olisi perusteltua ottaen huomioon tehtävien operatiivinen ja tekninen luonne. Nykyisessä palvelusopimusmallipohjaisessa järjestelmässä maksuliike-, kirjanpito- ja tilinpäätöstehtäviä koskeva vastuu kirjanpitoyksikön tai rahaston sekä palvelukeskuksen välillä on jaettu 281 toimenpiteeseen. Vastaava koskee palkanlaskentaa. Mainittujen taloushallintotehtävien hoitamisesta ei ole perusteltua säätää näin yksityiskohtaisesti valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön asetuksella. Valtion taloushallinnon yksityiskohtainen normiohjaus soveltuisi luontevasti valtion taloushallintoa koskevia määräyksiä muutoinkin lakisääteisenä tehtävänä antavan Valtiokonttorin tehtäväksi.

Valtiokonttorin määräykset kirjanpitoyksikön ja rahaston sekä palvelukeskuksen välisestä tehtävä- ja vastuunjaosta koskisivat muun muassa toimenpiteitä ostolaskujen ja muiden menotositteiden käsittelyssä, tiliöintitietojen toimittamista, menotositteiden kierronvalvontaa valtion yhteisessä ostolaskujen käsittelyjärjestelmässä, menotositteiden siirtoa reskontraan, osto- ja myyntireskontran hoitamista, ostoreskontran ulkopuolisia maksuja, menojen maksuunpanoa, meno- ja tulotiliotteiden käsittelyä, pankkitilien hallintaa, laskutusta, kirjanpidon seurantakohteiden ja tarkistussääntöjen (ns. validointisäännöt) laatimista ja ylläpitoa, eräitä muita pääkirjanpidon tehtäviä, tilinpäätöksen laatimisen yksityiskohtia sekä matka- ja matkakululaskujen käsittelyä, maksuunpanoa ja valvontaa sekä lukuisia palkanlaskennan teknisiä yksityiskohtia.

3 Voimaantulo

Laki tulisi voimaan 1 päivänä lokakuuta 2017. Lain toimeenpanoon liittyviin tehtäviin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Lain 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla annettavia Valtiokonttorin määräyksiä voitaisiin siten antaa, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu. Myös lain 12 b §:n 3 momentin mukaisia poikkeuslupahakemuksia ja niitä koskevia Valtiokonttorin päätöksiä voitaisiin tehdä, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu. Valtiokonttorin määräykset ja poikkeusluvat annettaisiin hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Määräykset ja niitä koskevat poikkeuslupapäätökset tulisivat kuitenkin voimaan aikaisintaan 1 päivänä lokakuuta 2017.

Lakia sovellettaisiin puolustusvoimiin vuoden 2019 alusta lukien. Puolustusvoimiin sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä 31 päivään joulukuuta 2018. Puolustusvoimien talous- ja henkilöstöhallinto hoidetaan nykyisin valtion yleisistä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä poikkeavasti. Palvelukeskus tuottaa kuitenkin nykyisin myös puolustusvoimille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita. Siirtymäaika mahdollistaisi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisten toimintatapojen kannalta tarvittavien toimintatapamuutosten sekä mahdollisen Valtiokonttorin poikkeusluvan asianmukaisen valmistelun.

Lakiin lisättäisiin henkilöstön siirtymistä koskevat säännökset. Siirtymäsäännösten mukaan siirrettäessä talousarviolain 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla annetun Valtiokonttorin määräyksen perusteella keskitettyjä taloushallintotehtäviä niistä vastaavalle virastolle tai laitokselle virkasuhteessa olevan henkilöstön siirtymisessä noudatettaisiin valtion virkamieslain (750/1994) 2 lukua. Valtion virkamieslain 2 luvun mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimetyt virkamiehet siirtyvät suoraan 5 a §:n nojalla samaan virastoon kuin mihin tehtävät siirtyvät. Virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle.

Talousarviolain 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla annetun Valtiokonttorin määräyksen johdosta voi olla tarve siirtää tehtävien mukana myös työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä tehtävät vastaanottavaan virastoon tai laitokseen. Siirtymäsäännöksissä säädettäisiin tässä tapauksessa myös palvelussuhdelajin muuttamisesta työsopimussuhteesta virkasuhteeksi. Siirtymäsäännösten mukaan myös työsopimussuhteessa oleva henkilö voitaisiin siirtää ilman suostumustaan tehtävät vastaanottavaan virastoon tai laitokseen virkasuhteeseen, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen.

Siirtymäsäännösten mukaan palvelussuhteen katsottaisiin palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena. Näin ollen kertyneet lomat ja mahdolliset virka- tai työsopimussuhteeseen liittyvät lomarahasaatavat siirtyisivät henkilön mukana uuteen virastoon tai laitokseen. Tällä säännöksellä ei ole yhteyttä siihen, että palkkaukset ja palvelussuhteen ehdot sekä aiemman palkan turvaaminen määräytyisivät uudessa virastossa noudatettavina olevien virkaehtosopimusten mukaan.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Valtiosääntöoikeudellisesti esitystä on tarkasteltava perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyn viranomaisen oikeussääntöjen antamista koskevan säännöksen kannalta. Perustuslain mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esitys sisältää Valtiokonttorille osoitettavan toimivallan määrätä valtio-oikeushenkilön taloushallinnon sisäisestä järjestämisestä kirjanpitoyksiköiden ja rahastojen sekä keskitettyjä taloushallintopalveluja tuottavan viraston tai laitoksen eli käytännössä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen välillä. Määräyksenantovaltuus koskee teknisluonteisia tehtäviä, joilla ei ole vaikutusta valtion ulkopuolisen oikeusasemaan. Esityksen katsotaan edellä mainituilla perusteilla olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1096/2009,
muutetaan 2 luvun otsikko, 21 §:n 1 momentti ja 21 a §, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun otsikko laissa 1096/2009 sekä 21 §:n 1 momentti ja 21 a § laissa 1216/2003, sekä
lisätään lakiin uusi 12 b § seuraavasti:

2 luku

Valtion taloushallinto-organisaatio ja taloushallintotehtävien hoitaminen

12 b §

Eräiden taloushallintotehtävien hoitaminen

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja sen yhteydessä järjestettävää 16 §:ssä tarkoitettua muuta seurantaa ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Valtiokonttori määrää ne viraston tai laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Valtiokonttori voi määrätä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavan viraston tai laitoksen vastuulle valtioon palvelussuhteessa olevalle tai muulle henkilölle matkustamisen johdosta virka- tai työehtosopimuksen mukaisesti maksettavan korvauksen hyväksymiseen liittyviä tarkastustoimenpiteitä, joihin ei sisälly työnantajalle kuuluvan harkintavallan käyttöä.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaan määrätystä vastuunjaosta voidaan tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen niin vaatiessa poiketa kirjanpitoyksikön hakemuksesta kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luvalla enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Luvassa yksilöidyistä tehtävistä vastaa asianomainen kirjanpitoyksikkö. Valtiokonttorin on ennen päätöksen tekemistä kuultava keskitettyjen taloushallintotehtävien hoitamisesta vastaavaa virastoa tai laitosta sekä tarvittaessa kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä ja valtiovarainministeriötä.

Keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalla virastolla tai laitoksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada kirjanpitoyksiköihin kuuluvilta virastoilta, laitoksilta ja muilta toimielimiltä tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla suojaustasoon neljä säädetyiksi kuuluvat asiakirjat sekä suojaustasoon kolme säädetyiksi kuuluvat asiakirjat lukuun ottamatta mainitun lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7—10 kohdan nojalla salassa pidettäviä asiakirjoja. Jos keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalla virastolla tai laitoksella ei tämän momentin mukaan ole oikeutta saada

välttämättömiä tietoja sen 1 ja 2 momentin nojalla määrättyjen tehtävien hoitamiseksi, kyseisestä tehtävästä vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä vastaavan viraston tai laitoksen sijasta asianomainen kirjanpitoyksikkö, elleivät edellä tarkoitettu virasto tai laitos ja kirjanpitoyksikkö taloushallintotehtävän hoitamisesta toisin sovi.

Kirjanpitoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä taloushallintotehtävien sä hoitamiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalta virastolta tai laitokselta.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettut asiakirjat ja tiedot voidaan antaa myös teknisen käytöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti siten kuin kirjanpitoyksikköön kuuluva virasto tai laitos sekä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaava virasto tai laitos sopivat.

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

21 a §

Lain soveltaminen valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2017.

Puolustusvoimiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä 31 päivään joulukuuta 2018.

Siirrettäessä talousarviolain 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla annettujen Valtiokonttorin määräysten perusteella keskitettyjä taloushallintotehtäviä niistä vastaavalle virastolle tai laitokselle virkasuhteessa olevan henkilöstön siirtymisessä noudatetaan valtion virkamieslain (750/1994) 2 lukua.

Edellä 3 momentissa tarkoitettun määräyksen johdosta tehtävien mukana siirtyvä työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavaan virastoon tai laitokseen virkasuhteeseen. Määräaikaaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy viraston tai laitoksen virkasuhteeseen määräaikaaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettulla työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen.

Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2016

HE 165/2016 vp

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Laki**valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1096/2009,
muutetaan 2 luvun otsikko, 21 §:n 1 momentti ja 21 a §, sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun otsikko laissa 1096/2009 sekä 21 §:n 1 momentti ja 21 a § laissa 1216/2003, sekä
lisätään lakiin uusi 12 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 luku

2 luku

Valtion taloushallinto-organisaatio, maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös**Valtion taloushallinto-organisaatio ja taloushallintotehtävien hoitaminen**

12 a §

12 a §

*Taloushallinto-organisaatio**Taloushallinto-organisaatio*

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeitään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

 (2 momentti kumotaan)

12 b §

Eräiden taloushallintotehtävien hoitaminen

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeitään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja sen yhteydessä järjestettävää 16 §:ssä tarkoitettua muuta seurantaa ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos.

Valtiokonttori määrää ne viraston tai laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät,

Voimassa oleva laki

Ehdotus

jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Valtiokonttori voi määrätä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavan viraston tai laitoksen vastuulle valtioon palvelussuhteessa olevalle tai muulle henkilölle matkustamisen johdosta virka- tai työsopimuksen mukaisesti maksettavan korvauksen hyväksymiseen liittyviä tarkastustoimenpiteitä, joihin ei sisälly työnantajalle kuuluvan harkintavallan käyttöä.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaan määrätystä vastuunjaosta voidaan tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen niin vaatiessa poiketa kirjanpitoyksikön hakemuksesta kirjanpitoyksikön toimintaan liittyvän erityisen syyn vuoksi Valtiokonttorin luvalla enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Luvassa yksilöidyistä tehtävistä vastaa asianomainen kirjanpitoyksikkö. Valtiokonttorin on ennen päätöksen tekemistä kuultava keskitettyjen taloushallintotehtävien hoitamisesta vastaavaa virastoa tai laitosta sekä tarvittaessa kirjanpitoyksikköä ohjaavaa ministeriötä ja valtiovarainministeriötä.

Keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalla virastolla tai laitoksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada kirjanpitoyksiköihin kuuluvilta virastoilta, laitoksilta ja muilta toimielimiltä tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla suojaustasoon neljä säädetyiksi kuuluvat asiakirjat sekä suojaustasoon kolme säädetyiksi kuuluvat asiakirjat lukuun ottamatta mainitun lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7—10 kohdan nojalla salassa pidettäviä asiakirjoja. Jos keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavalla virastolla tai laitoksella ei tämän momentin mukaan ole oikeutta saada välttämättömiä tietoja sen 1 ja 2 momentin nojalla määrättyjen tehtävien hoitamiseksi, kyseisestä tehtävästä vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä vastaavan viraston tai laitoksen sijasta asianomainen kirjanpitoyksikkö, elleivät edellä tarkoitettu virasto tai laitos ja kirjanpitoyksikkö taloushallintotehtävän hoitamisesta toisin sovi.

Kirjanpitoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä taloushallintotehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot keskitetyistä taloushallin-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

totehtävistä vastaavalta virastolta tai laitokselta.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettut asiakirjat ja tiedot voidaan antaa myös teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti siten kuin kirjanpitoyksikköön kuuluva virasto tai laitos sekä keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaava virasto tai laitos sopivat.

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisuudesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisuudesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

21 a §

Lain soveltaminen valtion rahaston tilinpäätökseen, kirjanpitoon ja laskentatoimeen

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

21 a §

*Lain soveltaminen valtion **talousarvion ulkopuoliseen rahastoon***

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2017.

Puolustusvoimiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä 31 päivään joulukuuta 2018.

Siirrettäessä talousarviolain 12 b §:n 1 ja 2 momentin nojalla annettujen Valtiokonttorin määräysten perusteella keskitettyjä taloushallintotehtäviä niistä vastaavalle virastolle tai laitokselle virkasuhteessa olevan henki-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

löstön siirtymisessä noudatetaan valtion virkamieslain (750/1994) 2 lukua.

Edellä 3 momentissa tarkoitetun määräyksen johdosta tehtävien mukana siirtyvä työsopimussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy keskitetyistä taloushallintotehtävistä vastaavaan virastoon tai laitokseen virkasuhteeseen. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa oleva henkilö siirtyy viraston tai laitoksen virkasuhteeseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen.

Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena.

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 momentin muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti muutetaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (229/2009) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on asetuksessa 324/2014, seuraavasti:

1 §

Tehtävät

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka tehtävä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin *Valtiokonttori on valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitavan viraston tai laitoksen tehtävistä määrännyt tai siten kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu.*

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .