Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 13.11.2015

K 18/2015 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa on tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten perusteella raportoitu valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta, toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetuista tavoitteista ja niistä esitetyistä tiedoista sekä keskeisistä hallinnonaloittaisista havainnoista ja johtopäätöksistä. Laillisuustarkastuksiin perustuvat raportointi budjetointimenettelyistä, maksullisesta toiminnasta, asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnasta, yhteisöjen tuloverotuksesta, autoverotuksesta ja korvauksista.

Seuraavaan on tarkastusten perusteella koottu joitain keskeisimpiä johtopäätöksiä ja suosituksia.

Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisen osalta tilanne on suunnilleen samanlainen kuin edellisenäkin vuonna. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin 11 kirjanpitoyksiköl-le, ja niiden kokonaismäärä kertyi 30 asiasta. Talousarvion noudattaminen kuuluu tulokselliseen taloudenhoitoon. Tarkastusvirasto kiinnittääkin huomiota talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka ovat samalla myös perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Sisäisestä valvonnasta säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja sitä täydentävässä asetuksessa. Sisäinen valvonta varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista valtion taloudenhoidossa. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että digitalisoituvasa taloudenhoidossa tietojärjestelmät ja niissä toteutettavat kontrollit ovat avainasemassa sisäistä valvontaa järjestettäessä. Keskeiset kontrollit tulisi automatisoida tietojärjestelmiin ja yhtenäiset tietojärjestelmät ja toimintatavat lisäävät prosessien tehokkuutta. Tätä puolestaan tukevat selkeät säädökset, ohjaus ja hyvin järjestetyt palvelukeskuksen prosessit. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut talousarvioasetuksen 69 §:n muutos on osaltaan selkeyttänyt sisäisen valvonnan vastuuta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille kokonaisuutena. Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tulostavoiteasetannassa sen sijaan ei ole tapahtunut olennaista muutosta.

Budjetointimenettelyt

Budjetointimenettelyjä tarkastettiin sekä tilintarkastusten yhteydessä että erillisenä laillisuustarkastuksena.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

Tarkastusten perusteella todetaan, että talousarvion laadintaa koskevia säädöksiä ja määräyksiä on noudatettu.

Talousarvion laadinnasta annetut säädökset ja määräykset mahdollistavat kuitenkin erilaisia budjetointiratkaisuja, ja tarkastuksessa todettiin varsin paljon erilaisia käytäntöjä. Yhtenäinen budjetointikäytäntö hallinnonaloilla selkiinnyttäisi talousarvion seurantakäytäntöjä ja tukisi näin omalta osaltaan tehokasta taloudenhoitoa. Talousarvionlaadinnan ja toimeenpanon selkeys puoltaisi henkilöstön palkkausmenojen budjetoimista vain toimintamenomomenteille, selkeitä momenttiperusteita ja valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisia periaatteita menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Budjetoinnin selkeyttä saattaisivat parantaa yhtenäiset momentin päätösosan perustelutekstimallit.

Maksullinen toiminta

Maksullista toimintaa koskenut laillisuustarkastus kohdistui maksuperustelain tarkoittamaan liiketaloudelliseen maksulliseen toimintaan.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että maksuperustelakia on olennaisilta osin noudatettu. Tarkastuksen perusteella kiinnitetään kuitenkin huomiota määräävän markkina-aseman huomioon ottamiseen suoritteiden hinnoittelussa sekä sisäisen valvonnan järjestämiseen erityisesti ohjeistuksen osalta.

Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinta

Tarkastuksessa todettiin, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnassa on pääosin noudatettu hankintalainsäädäntöä.

Tarkastuksessa todettiin, että valtion talousarvion soveltamismääräysten mukaisia vertailulaskelmia oman työn ja ostopalvelun välillä ei juurikaan tehdä. Puutteita havaittiin myös hankinta-asiakirjojen arkistoinnissa ja sopimusten hallinnassa.

Yhteisöjen tuloverotus

Yhteisöjen tuloverotuksen tarkastus koski osakeyhtiöiden tuloverotusta. Tarkastuksen perusteella verovarojen kirjanpidon ja maksuliikkeen sisäinen valvonta sekä verovarojen kirjanpidon kirjanpitokäytännöt ovat pääosin asianmukaisia. Tarkastuskokonaisuuteen sisältyi myös verosovellusten tietoturvallisuuteen kohdistunut järjestelmätarkastus.

Verohallinnon suuri asiakasmäärä, rajatut voimavarat sekä monimutkainen tietojärjestelmärakenne ja verolainsäädäntö asettavat haasteita veroriskien tunnistamiselle ja sisäisen valvonnan tehokkaalle järjestämiselle. Monimutkainen tietojärjestelmärakenne ja verolainsäädäntö ovatkin haasteena sisäisen valvonnan järjestämiselle

Verovajeen pienentämisen ja korkean veromoraalin ylläpitämiseksi sekä verovalvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi olisi suotavaa verolainsäädäntöä kehittämällä mahdollistaa verotusprosessien toimintojen ja sisäisen valvonnan tehokas järjestäminen. Tämä parantaisi valvontaprosessiin liittyvää sisäistä valvontaa ja mahdollistaisi verovalvonnan suuntaamisen nykyistä laajemmin olennaisten ja tulkinnanvaraisten asioiden selvittämiseen.

Autoverotus

Autoverovelvolliset voivat asioida Tullissa joko käteisasiakkaana tai rekisteröitynä asiamiehenä. Tarkastus kohdistui vuonna 2013 tehtyihin verotuspäätöksiin, ja se rajattiin koskemaan rekisteröityjä asiamiehiä ja uusia ajoneuvoja.

Tarkastuksen perusteella uudet ajoneuvot on olennaisilta osin autoverotettu säädösten mukaisesti lukuun ottamatta eräitä puutteita yksittäisten säännösten noudattamisessa. Sisäisen valvonnan järjestämisessä todettiin yksittäisiä puutteita rekisteröidyn asiamiehen tehtävien määrittämisessä ja eräissä verotusmenettelyissä. Tullilla on autoverolain 59 §:n nojalla laaja harkintavalta määrätä veronkorotusta. Nykyinen soveltamiskäytäntö ja siihen liittyvä toimivalta olisi syytä määrittää myös Tullin työjärjestyksessä.

Korvaukset

Tarkastuksen kohteena olivat valtion talousarviosta neljältä menomomentilta maksettavat erityyppiset korvaukset, jotka poikkeavat toisistaan lainsäädännöllisiltä perusteiltaan ja käyttötarkoituksiltaan. Tarkastetut korvaukset olivat rikosvahinko-, oikeusapu- ja työtapaturmakorvaukset sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvät korvaukset.

Rikosvahinko- ja oikeusapukorvausten, työtapaturmakorvausten sekä luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten prosesseissa on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Työtapaturmakorvauspäätöksiä ei kuitenkaan ollut aina tehty tapaturmavakuutuslain 41 b §:ssä asetetussa kolmen kuukauden määräajassa.

Luonnonsuojelualueiden korvausten saajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ympäristöministeriön ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulee täsmentää korvausten laskentaa koskevaa ohjeistusta. Lisäksi ELY-keskusten tulee huolehtia siitä, että korvaukset maksetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n mukaisesti vasta luonnonsuojelualueen perustamispäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Työtapaturmakorvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin korvausten myöntövaiheen kontrolleihin, korvausasioiden dokumentointiin sekä maksatuskontrolleihin liittyviä puutteita, joiden johdosta Valtiokonttorin on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.