12.05.2017

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen yksikkö
Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä
Johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä

Jakelussa mainitut

Valtion tilinpäätöksen vuoden 2016 tilintarkastus

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto

1 Tarkastuksen sisältö

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 18 §:n mukaan valtion tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä valtion taloudellisesta asemasta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 67 b §:n mukaan Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen allekirjoitettuna varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten valtiovarainministeriölle. Valtiokonttori laatii lisäksi valtiovarainministeriölle sen pyytämät hallituksen vuosikertomuksen valmistelussa tarvittavat selvitykset. Valtiokonttorin ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi tulee sisältää Valtiokonttorin johdon antama arviointi- ja vahvistuslausuma valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä.

Valtion tilinpäätöksen tarkastamisen tavoitteena on tarkastuksen keinoin varmistua siitä, että valtion tilinpäätöksen laadinnassa ja keskuskirjanpidon hoidossa noudatetaan niitä koskevia keskeisiä säännöksiä ja määräyksiä. Valtion kirjanpidolta edellytetään katkeamatonta kirjausketjua niin, että alkuperäisten tapahtumien ja näitä todentavien tositteiden ja valtion tilinpäätöksen välinen yhteys säilyy ja on todettavissa visuaalisesti. Valtion tilinpäätös ja sen pohjana oleva keskuskirjanpito perustuvat kirjanpitoyksiköiden kirjanpitoon ja niiden keskuskirjanpitoon toimittamiin tilitietoihin. Tämän vuoksi keskuskirjanpidon tarkastamisen yhteydessä on pyritty varmistumaan myös kirjanpitoyksiköiden toimittamien tilitietojen ja valtion tilinpäätöksen välisestä yhteydestä.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on näin ollen sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja 18 §:ssä tarkoitetut liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito ja valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastus. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa. Tarkastus on perustunut keskeisesti analyyttisten tarkastusmenetelmien käyttämiseen. Tarkastuksessa on hyödynnetty myös tarkastusviraston suorittamissa kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa kertyneitä havaintoja.

Valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä ja johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä. Tarkastusta on valvonut ylijohtaja Marjatta Kimmonen.

Keskuskirjanpidon hoidon sisäistä valvontaa ja riskien hallintaa on analysoitu Valtiokonttorissa 29.1.2017. Analyysissa selvitettiin ne alueet, joilla toteutuvat riskit aiheuttaisivat eniten haittaa ja mahdollisesti vaarantaisivat muodollisesti oikean valtion tilinpäätöksen laatimisen aikataulun mukaisesti.

Valtiokonttori on 29.3.2017 antanut valtiovarainministeriölle allekirjoitetun ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2016.

Valtiovarainministeriö ei valtioneuvoston apulaiscontrollerin ilmoituksen mukaan ole tehnyt muutoksia Valtiokonttorin antamaan ehdotukseen.

2 Tarkastusraportointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion tilinpäätöstä ja raportoi siitä vuosittain suoritettavan tilintarkastuksen yhteydessä.

Virastojen ja laitosten tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat johtopäätökset on raportoitu erikseen niiden tilintarkastuksista annetuissa tilintarkastuskertomuksissa, jotka on toimitettu myös eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle sekä Valtiokonttorille. Valtiontalouden tarkastusviraston laatima yhteenveto tilintarkastusten keskeisistä johtopäätöksistä esitetään tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla eduskunnalle annettavassa kertomuksessa syyskuussa 2017.

Valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastamisesta valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle erilliskertomuksen toukokuussa 2017.

3 Valtion tilinpäätös

Valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n mukaan valtion tilinpäätös sisältää:

1 talousarvion toteutumista koskevan talousarvion toteutumalaskelman talousarvion osaston tai pääluokan sekä luvun ja momentin tarkkuudella;

2 tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;

3 varainhoitovuoden päättymisajankohdan taloudellista asemaa kuvaavan taseen;

4 rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;

5 lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot.

Valtion vuoden 2016 tilinpäätös on laatimisperusteiden osalta vertailukelpoinen vuoden 2015 tilinpäätöksen kanssa lukuun ottamatta valtion rahoitusta ammattikorkeakoulujen toimintaan, joka edellisvuodesta poiketen on tuotto- ja kululaskelmassa kohdistettu siirtotalouden kuluksi elinkeinoelämälle paikallishallintosektorin sijaan. Vaikutus vertailukelpoisuuteen on tuotu esille valtion tilinpäätöksen liitteissä 1 ja 13.

Varainhoitovuoden 2016 aikana ei ole ollut muita sellaisia tapahtumia, jotka vaikuttaisivat edellisen vuoden tilinpäätöksen tietojen vertailukelpoisuuteen.

3.1 Talousarvion toteutumalaskelman tiedot tuloarvioista ja määrärahoista

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 67 §:n mukaan talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot osaston ja pääluokan sekä osaston tai pääluokan, luvun ja momentin tarkkuudella sekä vastaavilla tarkkuuksilla esitettävän tuloarviotilien ja määrärahatilien toteutuman ja valtion talousarvion välisen vertailun. Toteutumalaskelmalla esitetään tiedot edellisiltä varainhoitovuosilta siirtyneistä siirtomäärärahoista ja seuraavalle varainhoitovuodelle siirretyistä määrärahoista.

Valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma vuodelta 2016 on laadittu valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti ja siihen sisältyvät tiedot edellisiltä varainhoitovuosilta siirtyneistä siirtomäärärahoista ja seuraavalle varainhoitovuodelle siirretyistä määrärahoista vastaavat valtion talousarviokirjanpidon pääkirjaa. Kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuksissa on kuitenkin havaittu seuraavia talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säädösten vastaisia menettelyjä.

3.1.1 Talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaiset menettelyt

Momentille 12.26.99 (Sisäministeriön hallinnonalan muut tulot) kuuluvia tuloja (1,36 milj. euroa) on kirjattu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 26.10.20 (Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot, arviomääräraha).

3.1.2 Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaiset menettelyt

Momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2017 kuuluvia menoja vuoden 2016 menoksi (yhteensä 6,4 milj. euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Momentille 31.10.76 (Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset, arviomääräraha) on vuodelle 2016 kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti ennakkomaksu (3,05 miljoonaa euroa). Momentille 32.01.20 (Siviilipalvelus, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2017 kuuluvia menoja vuoden 2016 menoksi (26 236 euroa). Menettelyillä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

3.1.3 Siirretyistä määrärahoista peruutettavat

Momentille 26.40.01 (Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia palautuksia (317 204 euroa). Momentin 30.20.47 (Kansallinen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2017 kuuluvien menojen (183 500 euroa) maksamiseen. Momentin 30.20.47 (Kansallinen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 30.01.21 (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 2 v vuoden 2015 talousarviossa) kuuluvien menojen (57 648 euroa) maksamiseen. Maahanmuuttoviraston ja maa- ja metsätalousministeriön tulee peruuttaa vastaavista vuodelle 2017 siirretyistä määrärahoista edellä mainittuja eriä vastaavat määrät.

3.1.4 Muu kohdentamisvirhe

Momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia menojen palautuksia (yhteensä 421 046 euroa).

Talousarviotilille kirjaamista odottaviin menoihin sisältyy maksettuja ennakoita (777 602 euroa), jotka olisi talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan tullut kirjata vuoden 2016 menoiksi momentille 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha).

Momentille 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan, siirtomääräraha 3 v) on jäänyt kohdentamatta vuodelle 2016 kuuluvia menoja (yhteensä 20 miljoonaa euroa).

3.1.5 Talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaiset menettelyt

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa tuli esiin myös seuraavia valtion talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyitä.

Momentin 25.01.29 (Oikeusministeriön hallinnonalan arvonlisäverot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) kuuluvien menojen (44 774 euroa) maksamiseen. Momentin 30.01.21. (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on talousarvion vastaisesti käytetty virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenoihin (32 785 euroa).

Momentin 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (25 000 euroa). Momentin 32.20.41 (Valtionavustus yritysten kansainvälistymisen ja kasvun edistämiseen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti valtion viraston kehittämishankkeen rahoittamiseen (677 847 euroa). Momentille 32.60.40 (Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen, arviomääräraha) kuuluvia menoja (296 299 euroa) on maksettu talousarvion vastaisesti momentilta 32.20.40 (Energiatuki, arviomääräraha).

Momentin 33.60.40 (Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti ensihoidon tutkimus- ja kehittämistyöhön (1,2 miljoonaa euroa). Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan lopullisia valtionavustuksen perustana olevia menoja määritettäessä on valtionavustuslain 6 §:n vastaisesti jätetty vähennyksenä huomioimatta lakisääteiset potilaskuljetuskorvaukset.

Momenttien 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, siirtomääräraha 2 v), 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2015 talousarviossa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen (yhteensä 2 051 670 euroa) maksamiseen.

Kirjanpidon järjestämisessä todettiin valtion talousarviosta annetun asetuksen 44 §:n vastainen menettely valtion varojen tallettamisessa rahalaitokseen valtion talousarviosta annetun asetuksen 33 §:n vastaisesti ilman Valtiokonttorin lupaa.

Kirjanpitoyksiköiden tilitietoihin keskuskirjanpidossa tehdyt muutokset ja keskuskirjanpidon kirjaukset on dokumentoitu ja tallennettu todennettavalla tavalla. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon mukaiset tilitiedot vastaavat keskuskirjanpidon tilitietoja 31.12.2016.

3.2 Tiedot valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuneista menoista

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 67 §:n mukaan talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä esitetään pääluokan sekä pääluokan ja momentin tarkkuudella tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä varainhoitovuonna, käytöstä aiheutuneista menoista varainhoitovuonna ja määrärahatarpeista myöhempinä varainhoitovuosina.

Talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä on esitetty tiedot vuoden 2016 valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista ja tulevista määrärahatarpeista asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion tilinpäätöksessä esitettävät valtuustiedot perustuvat kirjanpitoyksiköiden keskuskirjanpitoon toimittamiin tietoihin. Tietoja ei voida johtaa suoraan kirjanpitoyksiköiden kirjanpidosta eikä keskuskirjanpidosta. Vuodelta 2016 keskitettyyn seurantaan toimitti tietoja 26 kirjanpitoyksikköä, joilla oli seurannassaan kaikkiaan 478 valtuutta. Käytettävissä olevien valtuuksien määrä vuonna 2016 oli tilinpäätöksen mukaan yhteensä 24,9 miljardia euroa (15,6 miljardia vuonna 2015). Valtuuksien käyttö vuonna 2016 oli 11,7 miljardia euroa (10,3 miljardia). Keskitettyyn valtuusseurantaan valtuustiedot tuli toimittaa 10.2.2017 mennessä. Viimeiset valtuuksien seurantailmoitukset oli hyväksytty keskuskirjanpidon Rondossa 27.2.2017.

Puolustusvoimat on tilinpäätöksessään esittänyt momentilla 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) uusittavaksi valtuutta noin 101,2 miljoonaa euroa liian suurena. Vastaava virhe on myös tiedoissa valtuuksien määrästä ja käyttämättä jääneistä valtuuksista.

Työministeriön tulee valtuuden seurantajärjestelmää kehitettäessä varmistaa, ettei aikaisempien vuosien purkautuneita sidontoja voida käyttää tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti tulevina vuosina.

Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitetuissa valtuuksia koskevissa tiedoissa on edelleen todettu joitain puutteita. Valtuustietoja voidaan kuitenkin kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä.

3.3 Valtion tilinpäätöksen alijäämä sekä kumulatiivinen alijäämä

Valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:ssä säädetään valtion tilinpäätöksen mukaisen varainhoitovuoden ylijäämän tai alijäämän sekä edellisten varainhoitovuosien kumulatiivisen ylijäämän tai alijäämän esittämisestä talousarvion toteutumalaskelmassa.

Valtion tilinpäätöksessä talousarvion toteutumisen osoittavassa laskelmassa varainhoitovuoden alijäämä ja varainhoitovuoden lopun kumulatiiviset alijäämä ja ylijämä vuosilta 2015 ja 2016 on esitetty valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti.

Talousarvion toteutumisen osoittava laskelma varainhoitovuodelta 2016 osoittaa 2 407,8 miljoonaa euroa alijäämää.

Varainhoitovuoden tilinpäätöksen osoittama kumulatiivinen alijäämä oli 9 352,8 miljoonaa euroa.

3.4 Tase sekä tuotto- ja kululaskelma

Tase sekä tuotto- ja kululaskelma on laadittu valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti ja ne vastaavat valtion liikekirjanpidon pääkirjaa.

Valtiokonttorissa laadittu eliminointilaskelma, jossa sisäisiä tuottoja ja kuluja on eliminoitu, on johdettu oikein valtion liikekirjanpidon pääkirjasta. Tuotto- ja kululaskelma on johdettu eliminointilaskelmasta.

Tarkastuksen perusteella voidaan katsoa, että tuotto- ja kululaskelma ja tase on laadittu säännösten mukaisesti.

3.5 Rahoituslaskelma

Rahavirtoja kuvaava rahoituslaskelma on laadittu valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan mukaisesti. Valtiokonttorista saatujen poimintaparametritietojen perusteella voitiin tarkastuksen yhteydessä todeta, että rahoituslaskelmassa esitetyt tiedot perustuvat valtion keskuskirjanpidon tietoihin.

Valtiokonttori on tilinpäätöksen liitteessä 1 (Tilinpäätöksen laatimisperiaatteet ja vertailtavuus) antanut selvityksen rahoituslaskelman laadintaperiaatteista sekä liitteessä 13 (Oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarvittavat muut täydentävät tiedot) tarkennuksia joidenkin erien sisällöstä ja esittämisestä.

3.6 Tilinpäätöksen liitteenä esitettävät tiedot

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 67 a §:n mukaan valtion tilinpäätöksen liitteenä on esitettävä seuraavat tiedot:

- tiedot tilinpäätöksen laatimisessa noudatetuista periaatteista

- tiedot talousarvioon lisätalousarvioissa tehdyistä muutoksista
- tiedot talousarvion arviomäärärahojen ylityksistä
- tiedot varainhoitovuonna peruutetuista siirretyistä määrärahoista
- erittely valtion rahoitustuotoista ja -kuluista
- selvitys valtion talousarviotaloudesta annetuista lainoista
- selvitys valtion käyttö- ja rahoitusomaisuuteen kuuluvista osakkeista ja -osuuksista sekä valtion tekemistä oman pääoman ehtoisista sijoituksista
- selvitys valtion talousarviotalouden velan muutoksista
- selvitys valtion talousarviotalouden velan maturiteettijakaumasta ja duraatiosta
- erittely valtion taseen rahoituseristä
- selvitys valtion talousarviotalouden kassanpitotarpeesta ja likvideistä varoista
- selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista, valtiontakuista ja muista valtion vastuusitoumuksista
- muut oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarvittavat täydentävät tiedot.

Tarkastuksessa on todettu, että vuonna 2016 on vertailutietoja Finnvera Oyj:n takausten ja takuiden osalta muutettu. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää ongelmallisena erityisesti sellaisia laskentaperusteisiin kohdistuvia muutoksia, joiden perusteita ei välttämättä ole määritelty valtion tilinpäätöksen näkökulmasta ja joita ei esitetä eikä hyväksytä valtion tilinpäätöksen valmistelumateriaalissa. Valtiokonttori on vuosiyhteenvetoa kommentoidessaan todennut, että takauksia ja takuita on käyty erikseen läpi, ja tämän seurauksena on havaittu muutostarpeita esitystavassa, ja että vastuut Finnveran osalta alkavat nyt vakiintua. Valtiokonttorin mukaan valtion riskiä vastuiden suhteen on käsitelty valtiovarainministeriön riskiraportilla.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

4 Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätökseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä.

Valtion tilinpäätöslaskelmien ja tilinpäätöksen liitteenä esitettävät tiedot perustuvat keskeisiltä osin kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon tietoihin tai niiden erikseen ilmoittamiin muista seurantajärjestelmistä saataviin tietoihin.

4.1 Yritystukia koskenut laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirastossa tehtiin laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus yritystukiin liittyen. Tarkastuksesta laaditaan erillinen tarkastuskertomus syksyllä 2017. Kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuskertomuksissa on laillisuustarkastuksen osalta raportoitu seuraavista puutteista.

Maa- ja metsätalousministeriön yritystukia koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen yhteydessä tuli esiin kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 22 §:n vastaisia menettelyjä, joiden johdosta ministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Momentilta 32.20.47 (Finnvera Oyj:n tappiokorvaukset, arviomääräraha) maksettuja yritystukia koskeneessa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on todettu valtioneuvoston sitoumuksen vastainen menettely, jossa yrityskohtainen suhdannelaina on ylittänyt sille asetetun enimmäisrajoitteen (10 miljoonaa euroa).

Momentilta 32.30.45 (Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen, arviomääräraha) maksettuja yritystukia koskeneessa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on todettu valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 15 §:n 2 momentin vastaisia menettelyjä maksettaessa tukea ennen tuen hakemista aloitettuihin hankkeisiin ja lain 17 §:n vastaisia menettelyjä hyväksyttäessä tukikelpoisiksi kustannuksiksi myöntöpäätöksessä asetettujen tarkempien ehtojen vastaisia kustannuksia sekä puutteita tositteiden arkistoinnissa valtion talousarviosta annetun asetuksen 46 §:n edellyttämällä tavalla. KEHA-keskuksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin säädösten vastaisten menettelyjen johdosta.

Innovaatiorahoituskeskus Tekesin yritystukien tarkastuksessa on tullut esiin toimituskirjojen allekirjoittamiseen, tukipäätösten perusteluihin ja tukiprosessin dokumentointiin liittyviä puutteita, joiden johdosta Tekesin on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Yritystukia koskeneessa laillisuustarkastuksessa on tullut esiin momentilta 33.60.40 (Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin) myönnetyn valtionavun budjetointiin ja myöntöön liittyviä puutteita, joiden johdosta sosiaali- ja terveysministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin. Yritystukiprosessin sisäisessä valvonnassa on tullut esiin tuensaajan vuosiselvityksen käsittelyaikaan liittyviä puutteita, joiden johdosta sosiaali- ja terveysministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

4.2 Muu sisäinen valvonta

Momentille 32.20.47 (Finnvera Oyj:n korkotuet ja tappiokorvaukset, arviomääräraha) kuuluvia menoja on rahoitettu aikaisempina vuosina 7,7 miljoonaa euroa talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 6 a §:n vastaisesti ennakoista, jotka on maksettu vuosien 1993 – 1994 määrärahoista. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin jäljellä olevien ennakoiden (9,1 miljoonaa euroa) ja ennakoihin liittyvien korkosaatavien takaisinperimiseksi.

Talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisissä määräyksissä todetaan, että virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkauksia ei saa maksaa muilta kuin toimintamenomomenteilta. Valtiokonttorin ylläpitämä liikekirjanpidon tilikartta ei kuitenkaan tue erottelua virkaan nimettyjen ja määräaikaisten välillä.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on voitu vaikuttaa siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

4.3 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien tarkastus

Tarkastusvirastossa on keskitetty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (palvelukeskus) asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan tarkastus. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:ssä tarkoitetusta sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi. Palvelukeskuksen suuri asiakasmäärä ja volyymit korostavat sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, onko tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alempitasoisen sääntelyn sekä annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä siitä, onko prosessien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksen tavoitteena oli myös varmistua siitä, ovatko prosessien ohjaamisen periaatteet järjestetty siten, että ne tukevat säädösten noudattamista ja sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä. Järjestelmätarkastuksen tavoitteena oli varmistua järjestelmien sisäisen valvonnan ja tietoturvallisuuden asianmukaisesta järjestämisestä.

Vuoden 2016 tarkastus on kohdistunut asiakaspalveluprosessien toiminnoissa ja säännöksissä tapahtuneiden muutosten selvittämiseen sekä näiden muutosten vaikutusten arviointiin sisäisen valvonnan järjestämisessä. Tarkastuksessa on arvioitu asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan asianmukai-

suuden ja riittävyyden kannalta keskeisiä sisäisen valvonnan menettelyitä (kontrolleja), joita on pyritty testaamaan riittävästi sen varmistamiseksi, että kontrollit toimivat luotettavasti ja tehokkaasti. Tarkastus on kohdistunut Kieku-asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin.

Palvelukeskuksen asiakasprosessien tarkastuksesta on annettu seuraavat tilintarkastajan väliraportit:

- Matkahallinnan sisäisen valvonnan tarkastus, 27.2.2017
- Tilauksesta perintään -prosessin sisäisen valvonnan tarkastus, 24.3.2017
- Kirjauksesta tilinpäätökseen -prosessin tarkastus, 27.3.2017
- Palvelukeskuksen keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallintojärjestelmien eräiden osa-alueiden tarkastus, 13.4.2017
- Hankinnasta maksuun prosessin sisäisen valvonnan järjestäminen, 7.4.2017

Tarkastuksissa havaittiin puutteita asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa. Havainnoista on yksityiskohtaisemmin erillisissä väliraporteissa. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 18.8.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa todettujen puutteiden johdosta.

5 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 67 b §:n mukaisesti Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi sisältää Valtiokonttorin johdon antaman sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman asetuksen 69 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä.

Valtiokonttori on vuoden 2016 aikana arvioinut valtion keskuskirjanpidon ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisen sekä niihin liittyvien menettelyjen sisäistä valvontaa ja siihen kuuluvaa riskien hallintaa käyttäen soveltuvin osin Valtiovarain controller -toiminnon suosituksen mukaista, COSO ERM -viitekehykseen perustuvaa sisäisen valvonnan arviointikehikkoa.

Keskuskirjanpidon hoidon ja valtion tilinpäätöksen laatimisen prosesseille tehtiin haavoittuvuusanalyysi 19.1.2017. Analyysin tarkoituksena oli tunnistaa alueet, joilla toteutuvat riskit aiheuttaisivat eniten haittaa keskuskirjanpidon hoidolle ja valtion tilinpäätöksen valmistumiselle oikean sisältöisenä ja aikataulussaan. Lausuman mukaan vuoden 2016 aikana jatketaan riskien hallinnan systematisointia, seurataan riskianalyysissä sovittujen kehittämistoimenpiteiden toteutumista ja jatketaan toimintaan sisältyvien riskien arviointia tavoitteena systemaattinen ja kattava riskienhallinta.

Arviointi- ja vahvistuslausuma ei ole ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa. Riskien tunnistaminen ja kehittämiskohteiden priorisointi nähdään systemaattisesti jatkuvana prosessina. Toteutuessaan kehittämistoimet parantavat riskien hallintaa ja tukevat sisäisen valvonnan kehittämistyötä.

Riitta-Liisa Heikkilä

johtava tilintarkastaja

Aila Aalto-Setälä

johtava tilintarkastaja

JAKELU

Valtiovarainministeriö
Valtiovarain controller -toiminto
Valtiokonttori
Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
Yksikön päällikkö Tero Meltti, valtiovarainministeriö
Budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
Pääjohtaja Timo Laitinen, Valtiokonttori
Toimialajohtaja Mikko Kangaspunta, Valtiokonttori
Pääjohtaja Tytti Yli-Viikari, VTV
Ylijohtaja Marjatta Kimmonen, VVTV
Ylijohtaja Marko Männikkö, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Sami Kummila, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Pentti Mykkänen, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, VTV
Tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, VTV
VTV/Tekstiarkisto