Jaakko Eskola
johtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
Lausunto 5.5.2021

Tarkastusvaliokunnan selvitys Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta (O 4/2021 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa siitä mitkä olisivat tarkastusviraston tilintarkastuksen johtopäätökset ja kannanotot, mikäli viraston suorittamissa tilintarkastuksissa tulisi esille vastaavanlaista menettelyä esim. ministeriön tai laitosten johdon toiminnassa kuin on ilmennyt tarkastusviraston ylimmän johdon (pääjohtaja) toiminnassa.

Lausunnon laatimiseksi Tarkastusvaliokunta on toimittanut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen laatimat tapahtumaluettelot tarkastusviraston pääjohtajan matka- ja kululaskuista sekä luettelon pääjohtajan hyväksymistä matka- ja kululaskuista ajalta 2016-2021 sekä pääjohtajan matka- ja kululaskuihin liittyvät ns. Pointti-palvelupyynnöt.

Tarkastusvirasto on toteuttanut valtionhallinnon ylimpään johtoon kohdistuneen tarkastuksen vuonna 2015-2016. Tässä arvioinnissa on hyödynnetty soveltuvin osin samoja kriteereitä kuin kyseisessä tarkastuksessa. Näitä kriteereitä käyttämällä voidaan arvioida mitkä olisivat tarkastusviraston muihin virastoihin kohdistamien tarkastusten johtopäätökset ja kannanotot käytettävissä olevalla aineistolla.

1 Yleistä

Ylimmän johdon toimintatavat ovat merkityksellisiä koko organisaation toiminnalle. Ylimmän johdon suhtautuminen ja tietoisuus sovituista menettelyistä ja niiden merkityksestä johtamisessa tuo järjestystä ja kurinalaisuutta koko organisaation toimintaan. Toimivan organisaation eräs ydinasia on toimivan johdon asenne kontrolleja ja sovittuja menettelytapoja kohtaan.

Mikäli ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt osoittavat pitävänsä sovittuja menettelytapoja ja kontrolleja tärkeinä, on todennäköistä, että muukin henkilöstö huomioi tämän ja noudattaa olemassa olevia menettelytapoja tietoisesti. Mikäli taas ylin johto ei noudata sovittuja menettelytapoja on todennäköistä, että myös tästä on organisaation henkilökunta tietoinen. Tämä vaikuttaa todennäköisesti, ainakin ajan kuluessa, organisaation henkilökunnan suhtautumiseen sovittuja menettelytapoja ja kontrolleja kohtaan. Johtuen tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatehtävästä, tarkastusviraston johdon menettelytavoilla voi olla myös yleisempää merkitystä koko valtionhallinnossa sovellettavien menettelytapojen ja kontrollien noudattamiselle.

2 Virkamatkat

2.1. Virkamatkoihin liittyvät kontrollit

Virkamatkaan liittyy erilaisia kaikille virkamatkan tekijöille yhteisiä kontrolleja. Lähtökohtana on, että kontrollit varmistavat osaltaan sen, että virkamatkan tarpeellisuus, virkamatkasta aiheutuvat kustannukset ja matkan toteuttamistapa

arvioidaan sisällöllisesti virkatehtäviin kuuluviksi ja että virkamatkasta aiheutuvat kustannukset kuuluvat viraston maksettavaksi.

Virkamatkoihin liittyvä keskeisin kontrolli toteutetaan virkamatkaa harkittaessa sekä virkamatkaan liittyvän matkustustavasta ja matkasta aiheutuvista kustannuksista päätettäessä. Tarkastusviraston pääjohtajalla ei ole pysyvää matkamääräystä eli jokaiseen virkamatkaan on tullut tehdä erillinen matkasuunnitelma/matkamääräys. Käytännössä virkamatkoista on tehty matkasuunnitelma ja virkamatkasta tulisi päättää matkasuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Matkasuunnitelmasta tulisi ilmetä matkan tarkoitus, sen liittyminen työtehtäviin, toteutustapa ja matkan arvioidut kustannukset.

Kontrollin tehokkuutta rajoittaa se, että pääjohtajan tapauksessa matkamääräyksen antajana / matkasuunnitelman hyväksyjänä toimii aina tämän alainen. Voidaan arvioida, että pääjohtajan virkamatkojen osalta erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinta on korostetusti pääjohtajalla itsellään. Lisäksi matkasuunnitelmat on useissa tapauksissa laadittu ja hyväksytty hyvin lähellä matkustuspäivää. Joissakin tapauksissa matkasuunnitelmat on hyväksytty matkan alkamisajankohdan jälkeen. Tämä osaltaan osoittaa, että matkasuunnitelma/matkamääräysmenettely ei ole ollut tehokas kontrolli.

Tältä osin suositeltaisiin, että viraston pääjohtajan virkamatkoihin liittyen sovelletaan menettelytapaa, jossa pääjohtajan virkamatkoihin annettaisiin matkamääräys edelleen tarkastusvirastossa. Matkasuunnitelmat tulee jatkossa laatia hyvissä ajoin ennen matkan aloitusta. Matkalaskut voitaisiin jatkossakin hyväksyä tarkastusvirastossa.

Ns. korvaavana jälkikäteisenä kontrollina pääjohtajan virkamatkoista tulisi jatkossa laatia kuitenkin säännöllisesti yhteenveto tarkastusviraston ulkopuoliselle taholle, esimerkiksi kansliatoimikunnalle tai tarkastusvaliokunnalle. Yhteenveto voitaisiin laatia esimerkiksi neljännesvuosittain. Näin pääjohtajan virkamatkojen tarkoituksenmukaisuus voitaisiin saattaa myös tarkastusviraston ulkopuolisen tahon arvioitavaksi ja siihen voitaisiin tarpeen vaatiessa reagoida.

Menettelyn ei voitaisi katsoa olevan ristiriidassa tarkastusviraston riippumattoman aseman kanssa.

2.2. Matkasuunnitelmien laatu ja matkustusluokan valinta

Tarkastusviraston matkustusohjeen mukaan virkamatka on tehtävä kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla ottaen huomioon myös tietoturvallisuutta koskevista säännöksistä ja määräyksistä johtuvat vaatimukset. Kokonaistaloudellisessa arvioinnissa otetaan huomioon myös matkan kokonaiskestoaika esim. lähtöselvitykset, jatkolennot ja vastaavat sekä terveydelliset seikat ja matkustaminen klo 00.00–06.00 välisenä aikana. Tarkastusvirastossa kokonaistaloudellisen edullisemmuuden soveltaminen on johtanut pääsääntöisesti siihen, että mannerten välisillä ja yli kuuden tunnin lennoilla matkustusluokkana on business-luokka. Alle 6 tunnin lentomatkoilla pääsääntönä on Hansel-kilpailutettu tai muu economy-luokan lippu, jollei erikseen perustelluista syistä business-luokan lipun käyttäminen ole kokonaistaloudellisesti perusteltua. Matkamääräyksen antaja harkitsee matkustusluokan valinnan.

Aineiston perusteella on ilmeistä, että pääjohtajan virkamatkojen osalta matkustusluokan pääsääntönä on ollut vähintään 6 tunnin lennoilla business-luokka. Tarkastusviraston matkustusohje mahdollistaa business-luokan käyttämisen vähintään 6 tunnin lennoilla mutta tämä ei poista vaatimusta matkustuksen kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiin.

Aineiston perusteella pääjohtajan matkasuunnitelmat eivät ole laadullisesti täyttäneet vaatimuksia. Suurimpiin matkalaskuihin toteutetun otoksen perusteella n. 75 % pääjohtajan matkasuunnitelmista oli olennaisesti puutteellisia. Matkasuunnitelmalle on useissa tapauksissa merkitty ainoastaan virkamatkan toteuttamisesta maksettavat päivärahat. Käytännössä matkasuunnitelmat eivät ole pääsääntöisesti mahdollistaneet myöskään matkustustavan arviointia.

Tältä osin suositeltaisiin, että matkasuunnitelman ja matkamääräyksen antamisen yhteydessä tulee jatkossa arvioida systemaattisesti matkustustavan valintaan liittyvät edellytykset. Lähtökohtana tulee olla kokonaistaloudellisesti edullisimman matkustustavan valinta ja erikseen perustelluissa tapauksissa tämä voi tarkoittaa vähintään 6 tunnin lennoilla business-luokan valintaa. Matkakustannuksen korvausperusteisiin ei saa vaikuttaa henkilön virka-asema.

Edelleen suositeltaisiin, että pääjohtajan matkasuunnitelmien laatuun tulee kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Matkasuunnitelman perusteella matkasuunnitelman hyväksyjän on voitava arvioida mm. matkan kokonaiskustannukset ja esimerkiksi perusteet matkustusluokan valinnalle.

2.3. Matkalaskujen tekeminen ja tosittamisen laatu

Valtion talousarviosta annetun asetuksen ja tarkastusviraston matkustusohjeen mukaisesti matkamenoihin liittyvä tosittamisen tulee olla sellaista, että siitä käy ilmi riittävässä määrin matkan tarkoitus ja matkasta korvattavat tai valtion maksettavaksi kuuluvat kustannukset. Matkalasku on tehtävä viipymättä, mutta viimeistään kahden kuukauden kuluessa matkan päättymisestä.

Tarkastusvaliokunnan toimittaman aineiston perusteella pääjohtajan matka- ja kululaskuissa on ollut runsaasti lisäselvitystä vaativia tilanteita useilla matkalaskuilla. Pääsääntöisesti nämä ovat liittyneet matkalaskun puutteelliseen tosittamiseen. Käytännössä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, joka suorittaa matka- ja kululaskun ensimmäisen vaiheen tarkastuksen, on joutunut pyytämään lukuisissa tapauksissa lisäselvityksiä matkakustannusten perusteisiin. Toisaalta tämä osoittaa käytännössä, että matkustusprosessiin liittyvä palvelukeskuksen toteuttama kontrolli on varsin toimiva. Palvelukeskuksen toteuttama kontrolli ei kuitenkaan kata matkojen tarkoituksenmukaisuuden tai matkustusluokan valintaa.

Tältä osin suositeltaisiin, että tarkastusviraston tulee kiinnittää erityistä huomiota pääjohtajan matka- ja kululaskujen asianmukaisuuteen siten, että jo tarkastusvirastossa varmistettaisiin, että matka- ja kululaskuilla on tarvittavat liitteet ja selvitykset. Tämä tukee myös tehokasta valtion taloudenhoidon prosessia. Edelleen aineiston perusteella voidaan todeta, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toteuttama matkalaskujen kontrolli on ollut hyvin toimiva eikä matkalaskuja päästetä kirjanpitoon ja maksuun ilman asianmukaisia tositteita.

2.4. Asiakasedut

Taloussäännön laatimisesta ja päivittämisestä annetussa Valtiokonttorin määräyksessä asetetaan viraston johdolle velvoite järjestää asiakaskorttien osalta menettelyt, joilla varmistetaan mahdollisten asiakasetujen kohdentuminen valtiolle. Tarkastusviraston toteuttamissa tarkastuksissa on havaittu, että lentoyhtiöiden tarjoamien asiakasetujen kohdentumista ei kirjanpitoyksiköissä muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta valvota. Yksiselitteistä on kuitenkin, että viraston kustantamista virkamatkoista mahdollisesti syntyvät edut kuuluvat työnantajalle eikä niitä saa käyttää henkilökohtaisiin matkoihin. Virkamatkoista kertyneet bonuspisteet ja asiakasedut tulee hyödyntää tarkastusviraston virkamatkojen yhteydessä tarkastusviraston hyväksi.

Tältä osin suositeltaisiin, että tarkastusvirastossa otettaisiin käyttöön erilliset ns. asiakaskortit, joita käytettäisiin ainoastaan virkamatkoihin liittyvien asiakasetujen seurantaan.

3 Maksuaikakortin käyttö

3.1. Taksin käyttö

Taksin käyttöä ohjeistetaan valtion matkustussäännössä, jonka 5 §:n mukaan virkamatka on tehtävä niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin huomioon ottaen virkamatkan ja asianomaisen hoidettavaksi määrättyjen tehtävien

tarkoituksenmukaisen ja turvallisen suorittamisen on mahdollista. Matkustussäännön soveltamisohjeen mukaan matkakustannusten korvausperusteisiin ei vaikuta henkilön virka-asema eikä hänen palkkauksensa taso tai muu vastaava peruste. Matkustustapaa valittaessa on huomiota kiinnitettävä matkan välittömien kustannusten ohella myös muihin kokonaiskustannuksiin vaikuttaviin seikkoihin, muun muassa matkan vaikutuksiin työajan käyttöön.

Tarkastusvaliokunnan toimittaman aineiston perusteella tarkastusviraston pääjohtajan taksinkäyttö liittyy joko erillisiin matkasuunnitelman mukaisiin virkamatkoihin tai ns. kuluveloitettaviin tapahtumiin. Nämä kuluveloitettavat tapahtumat ovat pääasiassa taksin käyttöä pääkaupunkiseudulla. Tapahtumiin sisältyy myös matkoja kodin ja työntekemispaikan välillä.

Tältä osin suositeltaisiin, että taksin käytössä tulisi käyttää matkustusohjeiden tarkoittamaa harkintaa erityisesti Helsingin keskustassa tehtävien matkojen osalta, missä julkinen liikenne on hyvin kattavaa. Edelleen todettaisiin, että kodin ja työntekemispaikan välisistä taksimatkoista tulisi pidättäytyä ilman perusteltua syytä.

3.2. Eräät muut maksuaikakortin käyttöön liittyvät tapahtumat

Valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten kohdan 6.5 (Edustaminen) mukaan valtion varoja voidaan käyttää edustustarkoituksiin vain tavanomaisen vieraanvaraisuuden tai huomaavaisuuden osoittamiseksi viraston tai laitoksen tehtäväalueella toimiville sekä koulutus-, juhla- tai muissa vastaavissa tilaisuuksissa viraston tai laitoksen omalle henkilökunnalle. Muuta kuin viraston ja laitoksen varsinaiseen toimintaan tarkoitettua määrärahaa saadaan käyttää edustusluonteisiin tarkoituksiin vain, jos määrärahan käyttöperusteet sen nimenomaisesti sallivat tai määrärahan käyttötarkoitus muutoin edellyttää edustustilaisuuksien järjestämistä.

Tarkastusvaliokunnan toimittamaan aineistoon sisältyi yksittäisiä ravitsemuspalvelulaskuja, joissa osallistujiksi oli merkitty ainoastaan tarkastusviraston henkilökuntaa. Näitä ei voida pitää edustusmenoina.

Tältä osin suositeltaisiin, että oman henkilökunnan tilaisuuksia ei järjestettäisi siten, että niistä kertyy ravintolakuluja, ellei kyse ole soveltamismääräysten tarkoittamista koulutus-, juhla- tai muista vastaavista tilaisuuksista. Tältä osin tarkastusvirasto on antanut ohjeen Dnro 384/01/2019 Valtiontalouden tarkastusviraston ohje edustamisesta sekä tarjoiluista, lahjoista ja muista huomionosoituksista omalle henkilökunnalle.

Tarkastusvaliokunnan toimittamaan aineistoon sisältyvien eräiden kulujen osalta (stailaus- ja kampaamohankinnat, lentolippuosto, pysäköintikulu, digilehtitilaus, pyörähuollon kulu) tarkastusvirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin niiden takaisin perimiseksi tai verotuksen oikaisemiseksi.