Jenni Leppälahti
suunnittelupäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
Lausuntopyyntö 4.5.2021

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

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, minkälaisia ongelmia pääjohtajan laskujen hyväksymiseen on liittynyt, miten Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen ja VTV:n välinen työnjako on asiassa toiminut ja onko pääjohtajan maksuja hyväksytty ennen kuin palvelukeskus on saanut kaikki edellytetyt liitteet ja muut tiedot. Lisäksi valiokunta tiedustelee perustelua sille, että suunnittelupäällikkö on 2.12.2019 hyväksynyt pääjohtajan 2329,86 euron kululaskun Palkeiden ja valtiovarainministeriön kannasta huolimatta. Valiokunta tiedustelee myös, onko pääjohtaja hyväksynyt sellaisia suunnittelupäällikön matkakuluja tai suunnittelupäällikkö sellaisia pääjohtajan kuluja matkoista, joilla molemmat ovat olleet mukana.

Havaintoja hyväksymiseen liittyen

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 38 §:n mukaan ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös), sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan ja valtuuden riittävyys. Kun yksittäinen kulu- tai matkalasku tulee hyväksyttäväksi, on menoon jo sitouduttu eli menopäätös on jo tehty. Yleisesti ongelmallisena voidaan pitää tilannetta, missä menon hyväksyjällä ei ole ollut mahdollisuutta kulu- tai matkalaskujen osalta vaikuttaa menopäätökseen, joka on tehty ennen menoon sitoutumista. Menojen kyseenalaistaminen menoa hyväksyttäessä on lisäksi vaikeaa, jos vastaavia menoja on hyväksytty jo aikaisemmin.

Pääjohtajan kulu- ja matkalaskuihin on sisältynyt matkustussäännön vastaisia pysäköinti- ja pesulalaskuja, jotka ovat Palkeiden suorittamassa tarkastuksessa nousseet esille ja asianmukaisesti vähennetty tulevista päivärahoista. Lisäksi kululaskuihin on sisältynyt eräitä elantomenoksi katsottavia menoja, kuten Helsingin Sanomien digilehtitilaus. Olemme pyytäneet verottajalta asiantuntijanäkemyksen tiettyjä pääjohtajan kuluja koskien ja ryhtyneet sen pohjalta tiettyjen kulujen ja verotuksen oikaisutoimiin.

Matkalaskuihin on sisältynyt lahjaostoksia sidosryhmille. Tarkastusvirastossa on keskitetysti hankittu sidosryhmälahjoja, mutta pääjohtaja on lisäksi aikataulusyistä tai tilannekohtaisesti tehnyt virkamatkojen yhteydessä lahjahankintoja sidosryhmille oman harkintansa mukaan.

Pääjohtajan matkalaskut on lähetetty hyväksyttäväksi kahden kuukauden kuluessa. Kululaskujen laatimisessa on sitä vastoin ollut viiveitä. Pääjohtajan yksittäiset kululaskut sisältävät erityyppisiä menoja ja kuitteja selvityksineen on runsaasti. Kuitteja on toisinaan puuttunut ja laskuihin on kirjattu muu selvitys kuluista. Pitkät viiveet kulun syntymisen ja sen hyväksymisen välillä voivat olla ongelmallisia ja lisäävät aikataulupaineita menojen hyväksymisessä.

Hyväksymisvaiheessa esiin tulevien epäselvyyksien selvittämiseen ja laskujen hyväksymiseen pitäisi olla käytettävissä riittävästi aikaa. Vuonna 2019 tarkastusvirastossa toteutettu organisaatio- ja johtamismalliuudistus ja siitä johtuvat henkilövaihdokset ja hyväksyjämuutosten uudelleen organisointi edellytti runsaasti työtä muiden talous- ja suunnittelupäällikölle tuolloin kuuluneiden tehtävien rinnalla.

Näkisin toimivana jälkikäteiskontrollina ylimmän johdon kulu- ja matkalaskuprosessissa sen, että kulu- ja matkalaskuista raportoidaan säännöllisesti viraston ulkopuoliselle taholle.

Yhteistyö Palkeiden kanssa

Käsitykseni ja kokemukseni mukaan Palkeiden tarkastuspalvelu on toiminut hyvin ja pidän erinomaisena ratkaisuna, että viraston ulkopuolinen, asiantunteva taho toimii tarkastajana matkanhallintajärjestelmässä. Palkeiden tarkastuspalvelu on otettu käyttöön 11.6.2018. Palkeiden tehtävät on määritelty sopimuksessa ja tarkastuspalvelun tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa ja varmistaa asiatarkastuksen laatua. Palkeiden ja VTV:n talouspalveluiden yhteistyöpalaverissa on loppuvuodesta 2020 todettu molemmin puolin yhteistyön olevan toimivaa. Käsitykseni mukaan työnjako on toiminut hyvin Palkeiden ja VTV:n välillä.

Palkeet eivät lähetä matka- tai kululaskua hyväksyttäväksi ennen kuin matkalaskun tarkastusta ole suoritettu asianmukaisesti. Hyväksymistä ei ole mahdollista tehdä ennen kuin tarkastus on suoritettu ja tarkastaja on lähettänyt laskun järjestelmässä eteenpäin hyväksyjälle.

Vuoden vaihteen 2019-2020 tilanteessa, kun matkanhallintajärjestelmä on pitänyt sulkea, on jouduttu toimimaan yhden matkalaskun osalta poikkeuksellisesti ja lasku on Palkeiden toimesta lähetetty hyväksyttäväksi kuitin puuttumisesta huolimatta ja olen hyväksynyt 31.12.2019 pääjohtajan matkalaskun. Puuttuvan kuitin osalta oli järjestelmään kirjattu selvitys kulusta.

Pääjohtajan kululaskun hyväksyntä

Tarkastusvaliokunnan tiedustelemaan pääjohtajan 2329,86 euron kululaskuun sisältyi kampaamokulu 204 euroa (23.4.2019), johon Palkeet ja valtiovarainministeriö ovat ottaneet kantaa. Asia tuli tietooni syksyllä 2019, kun pääjohtajan menojen hyväksyminen oli siirretty tehtäväkseni. Sain pääjohtajan sihteeriltä tiedon, että pääjohtajan kuluveloitus 23.4.2019 toteutuneesta kampaamokäynnistä oli käsitelty VM:n budjettiosastolla Palkeiden pyynnöstä.

Keskustelin pääjohtajan kanssa kampaamolaskusta ja hän kertoi, että kuvauksiin liittyvästä stailauspalvelukäytänteestä oli sovittu aikaisemman viestintäpäällikön kanssa ja että kampaamomeno 23.4.2019 liittyi VTV:n vuosikertomuksen kuvaukseen. Selvitin asiaa jo tuolloin virastosta poistuneelta viestintäpäälliköltä ja hän vahvisti tiedon käytänteestä. Viestintäpäällikön mukaan taustalla oli tarve saada kuvista onnistuneita, koska kuvauksiin varataan aikaa, henkilöstöä ja kuvaaja. Tässä vaiheessa minulla oli käsitys, että kampaamokäynti oli ajallisesti välittömästi liittynyt vuosikertomuskuvaukseen.

Ehdotin pääjohtajalle, että kampaamokulujen luonteen vuoksi olisi varminta, että hän maksaisi ne itse. Pääjohtaja ei pitänyt tätä sopivana ratkaisuna, koska hänen mukaansa hän ei olisi tällaisia palveluita oma-aloitteisesti käyttänyt ja koki, että hän oli palvelua käyttänyt ainoastaan viraston työtehtävien takia, esim. vuosikertomuskuvausten takia ja viestintäpalveluiden kanssa oli näin ennalta sovittu. Pääjohtajan mukaan aloite palvelun hankkimiseen oli tullut viestinnästä. Kerroin pääjohtajalle VM:n budjettiosaston ja Palkeiden kannat.

VM:n asiasta antamansa kannan mukaan talousarvioasetuksen 38 §:n mukaan viraston on menoon sitoutuessaan varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä lisäksi meno on asiatarkastettava ja hyväksyttävä. Menon

hyväksyjän on varmistettava menoperusteen oikeellisuus. Jotta meno voitaisiin maksaa viraston toimintamenoista, sen tulisi olla laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta perusteltua. VM:stä saadun vastauksen mukaan kuitin perusteella ei saanut kiinni sitä, miten ko. meno olisi VTV-laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta aiheutuva meno ja täten maksettavissa viraston toimintamenoista.

Keskustelin asiasta johtaja Mikko Koirasen kanssa, joka oli aikaisemmin toiminut pääjohtajan menojen hyväksyjänä. Kerroin Koiraselle pääjohtajan näkemyksen ja VM:n kannan, että laskusta ei suoraan selviä, miten kulu liittyy VTV:n lakisääteisiin tehtäviin ja pohdin, tulisiko menot hylätä tai jos ne hyväksytään, tulisiko ne osittain tai kokonaan käsitellä pääjohtajan veronalaisena tulona. Mikko Koirasen tulkinnan mukaan menot voitiin hyväksyä, koska ne liittyvät pääjohtajan mukaan vuosikertomuksen kuvaukseen ja siten viraston tehtäviin ja niitä ei tämän tulkinnan mukaan käsitellä veronalaisena tulona, koska kuitista ei pysty erottelemaan verotettavan palvelun osuutta yksiselitteisesti.

Viestintäpäälliköltä ja pääjohtajalta saamani tietoon ja Koirasen näkemykseen nojaten tulkitsin, että kampaamomeno voidaan hyväksyä. Tässä vaiheessa minulla ei ollut tiedossa, että kuvaukset ja kampaamokäynti eivät ajallisesti olleet välittömästi yhteydessä. Kampaamomeno oli toteutunut 23.4.2019, jolloin johtaja Koiranen toimi pääjohtajan menojen hyväksyjänä ja hänen tulkintansa vaikutti ratkaisuuni. Menoa hyväksyessäni minulla ei ollut tietoa muista vuosikertomuksen kuvauksiin liittyvistä ostolaskuista ja käsitykseni mukaan ao. kululaskuun sisältyi kokonaisuutena tilaisuuteen toteutettu kampaus- ja ehostuspalvelu. Pyrin tässä vaiheessa huolehtimaan siitä, että kuvauksiin liittyvä mahdollinen stailauspalvelukäytäntö dokumentoidaan asianmukaisesti, hankitaan asianmukaisesti tilaamalla viestintäpalveluiden toimesta ja sen toteutumista kontrolloidaan siten, että uusi syksyllä 2019 tehtävässään aloittanut viestintäpäällikkö tekee asiassa tarveharkinnan ennen menoon sitoutumista. Pidin myös tärkeänä sitä, että ehostuspalvelun pitäisi olla tiedossa virastossa ja kaikkien käytettävissä, jos tärkeitä kuvauksia sisältyy työtehtäviin. Sittemmin mahdollisuus kuvausmeikkauspalvelun käyttöön tarveharkintaisesti on kirjattu viestintäpalveluiden projektisuunnitelmaan (2020, 2021).

Onko pääjohtaja hyväksynyt sellaisia suunnittelupäällikön matkakuluja tai suunnittelupäällikkö sellaisia pääjohtajan kuluja matkoista, joilla molemmat ovat olleet mukana?

Matkalaskut on hyväksytty hyväksyjämääräysten mukaisesti huolimatta siitä, ketkä ovat matkaan osallistuneet.

Pääjohtaja on toiminut suunnittelupäällikön esimiehenä 1.11.2017-30.8.2019 ja hyväksynyt tuona aikana suunnittelupäällikön matkalaskuja. Samana ajanjaksona pääjohtaja on ollut joko osittain tai koko matkan ajan mukana kolmella virkamatkalla: High Level Political Forum 2018 New Yorkissa, IDI SYL seminaari 2018 Washingtonissa ja Itävallan tarkastusviraston järjestämä symposium Wienissä 2018. Suunnittelupäällikön matkalaskut on hyväksynyt johtaja Riitta-Liisa Heikkilä 1.9.2019 alkaen.

Pääjohtajan matkalaskut on hyväksynyt johtaja Mikko Koiranen 1.1.2016-30.8.2019. Suunnittelupäällikkö on hyväksynyt pääjohtajan matkalaskut ajalla 1.9.2019–30.8.2020 ja johtaja Tuula Sandholm 1.9.2020 eteenpäin. Suunnittelupäällikkö on hyväksynyt pääjohtajan matkalaskun kolmelta virkamatkalta, joissa suunnittelupäällikkö on ollut mukana: Yhteisseminaari Viron tarkastusvirastossa 2019 Tallinnassa, INCOSAI XXIII -konferenssi 2019 Moskovassa sekä IDI:n johdon ja Maltan tarkastusviraston pääjohtajan tapaaminen 2020.