Tuula Sandholm
johtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunnan selvitys Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta (O 4/2021 vp), Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto BDO:n eritystarkastuksesta

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt omana asianaan (O 4/2021 vp) selvityksen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallisen lausunnon Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevassa erityistarkastuksessa esiin nousseesta sekä kertomaan VTV:n jatkotoimista asiassa.

BDO toteutti huhtikuussa 2021 tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta eritystarkastuksen, jonka kohteena oli VTV:n pääjohtajan ja ylimmän johdon matkustus- ja edustuskulujen sekä hankintojen tarkastus vuodesta 2020 lähtien. Tarkastus oli ns. aineistotarkastus, jossa selvitettiin matkustus- ja edustuskulujen sekä hankintojen asianmukaisuutta arvioimalla kulujen asiasisällön ohjeidenmukaisuutta. Tarkastuksen yhteydessä ei haastateltu tarkastusviraston virkamiehiä. Tarkastusvirasto sai mahdollisuuden kommentoida lausuntoluonnosta, mutta kommentointiaika oli kohtuuttoman lyhyt. Tarkastusraportissa on esitetty joitakin asioita virheellisesti, koska tarkastus on pohjautunut pelkästään aineistoon. Ne olisi voinut välttää, jos tarkastuksen yhteydessä olisi esitetty virastolle täsmentäviä kysymyksiä tai tarkennuspyyntöjä. Tarkastusviraston raportissa havaitsemat epätäsmällisyydet tai virheet tuodaan siitä syystä esiin tässä lausunnossa tarkastusvaliokunnan tietoon. .

1. Tarkastuksen keskeiset havainnot ja tarkastusviraston jatkotoimenpiteet

1.1. Yleistä

Tarkastusraportin mukaan matkustuskulut on hyväksyneet ohjeistuksen mukaiset henkilöt. Raportin mukaan kaikki tarkastetut laskut on asiatarkastettu ja hyväksytty tarkastusviraston ohjeiden valtuuksien mukaisesti. Hankintapäätökset on tehty hankintavaltuuksiin perustuen.

Tältä osin tarkastusviraston toimintatavoissa ei ole erillistarkastuksessa ilmennyt puutteita. Tarkastusvirasto seuraa ohjeistuksensa noudattamista ja varmistaa, että jatkossakin laskujen asiatarkastus ja hyväksyminen toteutetaan asianmukaisesti ja hankintapäätökset valtuuksiin perustuen.

1.2. Matkustus

Matkasuunnitelmien ja -laskujen puutteellisuudet

Raportin mukaan pääjohtajan matkasuunnitelmat ovat olleet puutteellisia. Tarkastukseen sisältyneiden pääjohtajan matkojen matkasuunnitelmissa on esitetty matkasta aiheutuvien kustannusten osalta päivärahat, mutta lentolipun, hotellimajoittumisen tai mahdollisen taksin käytön kustannuksia ei ole kirjattu suunnitelmiin. Muun johdon matkasuunnitelmien osalta tarkastuksessa ei ole tullut esiin puutteellisuuksia.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen ja tarkastusviraston matkustusohjeen mukaisesti matkamenoihin liittyvä tosittaminen tulee olla sellaista, että siitä käy ilmi riittävässä määrin matkan tarkoitus ja matkasta korvattavat tai valtion maksettavaksi kuuluvat kustannukset.

Virkamatkoihin liittyvä keskeisin kontrolli toteutetaan virkamatkaa harkittaessa sekä virkamatkaan liittyvän matkustustavasta ja matkasta aiheutuvista kustannuksista päätettäessä. Tarkastusviraston pääjohtajalla ei ole pysyvää matkamääräystä. Käytännössä matkamääräys toteutuu virkamatkasta tehtävän matkasuunnitelman hyväksymisellä ja virkamatkasta päätetään siis matkasuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Matkasuunnitelmasta tulisi ilmetä matkan tarkoitus, sen liittyminen työtehtäviin, toteutustapa ja matkan arvioidut kustannukset. Raportin mukaan matkasuunnitelma on lähetetty joissain tapauksissa niin myöhään, että matka on alkanut jo ennen suunnitelman hyväksymistä. Yhden matkan osalta matkasuunnitelmaa ei raportin mukaan ollut tehty lainkaan.

Raportin mukaan pääjohtaja on lentänyt 3 tunnin meno-paluulennon business-luokassa. Tarkastusvirasto täsmentää, että raportissa mainittu lento on ollut osa virkamatkaa, jossa on ensin yhdensuuntainen lento Pariisiin, josta virkamatka jatkui päivän jälkeen mannertenvälisenä business-luokan lentona. Matkakokonaisuus on matkatoimisto CWT:n tiedon mukaan näin toteutettuna kirjattu business-lentona.

Raportin mukaan pääjohtajan matkalaskujen liiteaineistossa on puutteita, matkalaskuista on puuttunut mm. lentolippuja, boarding passeja ja hotellivarausten vahvistuksia. Matkalaskujen tarkastaminen ennen niiden hyväksymistä tapahtuu Palkeissa. Palkeiden tarkastuspalvelun tulisi palauttaa matkalasku täydennettäväksi, mikäli siinä on puutteita.

Matkamääräys tulee olla annettu ennen matkalle lähtöä. Pääjohtajaa muistutetaan, että matkasuunnitelma tulee tehdä hyvissä ajoin ennen matkan alkua. Tarkastusvirasto tulee muistuttamaan matkalaskujen laatijoita siitä, että laskuun liitetään asianmukaiset tositteet. Virasto käy läpi yhteistyössä Palkeiden kanssa tarkastuksen tositteita koskevaa ohjeistusta. Lisäksi tarkastusvirasto tulee muistuttamaan pääjohtajaa ja myös hänen puolestaan matkasuunnitelmien teknisestä kirjaamisesta huolehtivia assistenttipalveluita siitä, että matkasuunnitelmissa tulee esittää arvio matkan kokonaiskustannuksista, jotta suunnitelman hyväksyjä voi sitoutua menoon suunnitelman hyväksyessään.

Tarkastusvirasto muistuttaa matkasuunnitelmien asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta tekemisestä koko henkilöstöä, ml. pääjohtaja. Pääjohtajan matkasuunnitelmien laatuun kiinnitetään jatkossa erityistä huomiota. Matkasuunnitelman perusteella matkasuunnitelman hyväksyjän on voitava arvioida mm. matkan kokonaiskustannukset ja esimerkiksi perusteet matkustusluokan valinnalle.

Matkalaskujen laatiminen ja hyväksyminen yli 2 kk jälkeen

Matkustusohjeen mukaan matkalasku tulee tehdä viipymättä, viimeistään 2 kuukauden kuluttua matkan päättymisestä. Raportin mukaan matkalaskuja on lähetetty hyväksyttäväksi yli vuoden viiveellä. Tältä osin tarkastusraportissa on tarkastusviraston käsityksen mukaan virhe tai väärinymmärrys. Tarkastusjaksolla kaikki matkalaskut on lähetty hyväksyttäväksi ja ne on hyväksytty viimeistään 2 kuukauden aikana. Yli vuoden jälkeen tapahtunut hyväksyntä, koskee COVID-epidemian vuoksi peruuntuneen lennon hyvitystä, joka on kohdistettu ja käsitelty matkalaskuna sen jälkeen, kun hyvitys on saatu lentoyhtiötä. Kyseessä ei siis ole ollut matkalaskun hyväksyminen.

Tarkastusvirasto seuraa matkalaskujen lähettämistä ja hyväksymistä jatkossakin ja varmistaa, että laskutus tapahtuu viipymättä, viimeistään 2 kuukauden kuluttua matkan päättymisestä. Mahdollisten hyvityslaskujen osalta hyväksyminen on mahdollista 2 kuukauden jälkeen myös jatkossa.

Taksin ja virka-auton käyttö

Raportin mukaan pääjohtajan taksinkäytön kustannuksista pääosa on aiheutunut matkoista lentokentälle. Lentokentälle siirtymisiin on hyväksyttyä käyttää kiireellisen aikataulun tai matkatavaroiden vuoksi virka-autoa. Pääjohtaja ei ole käyttänyt tarkastusjakson aikana lentokenttäkuljetuksiin virka-autoa. Raportin mukaan virka-auton käytöstä ei ole annettu kirjallista ohjeistusta.

Raportin mukaan, ajopäiväkirjasta ilmenevästi, pääjohtaja on käyttänyt virka-autoa satunnaisesti myös kodin ja työpaikan välisiin matkoihin. Pääjohtajan virka-auton käytöstä satunnaisiin yksityisajoihin on pyydetty jo aiemmin Verohallinnon tulkinta. Pääjohtajan verotusta on oikaistu siten, että yksityiskäytöstä syntynyt autoetu on lisätty hänen verotettavaan tuloonsa.

Raportissa on kiinnetty huomioita siihen, että viraston autolla ei ole ajopäiväkirjan mukaan ajettu niinä päivinä, jolloin auto on pesetetty. Virka-auto pesetetään viraston parkkihallin yhteydessä olevassa autopesupisteessä, siirtymisestä ei tehdä ajopäiväkirjamerkintää, koska ajomatka on n. 30 metriä. Virka-auton pesettämisestä huolehtivat virastomestarit. Pesuja ei ole maksettu pääjohtajan maksuaikakortilla. Asia on selvitetty myös BDO:lle raportin julkaisemisen jälkeen

Tarkastusvirasto tulee laatimaan kirjallisen ohjeistuksen virka-auton käytöstä. Taksin käytöstä tarkastusvirasto noudattaa valtion matkustussääntöä, 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. Matkustustapaa valittaessa on huomiota kiinnitettävä matkan välittömien kustannusten ohella myös muihin kokonaiskustannuksiin vaikuttaviin seikkoihin, muun muassa matkan vaikutuksiin työajan käyttöön. Virka-auton käyttöä koskevassa ohjeistuksessa tullaan ottamaan huomioon, milloin virka-auton käyttö on kokonaiskustannukset ja muut seikat huomioon ottaen suositeltavampaa kuin taksin käyttö

Tarkastusvirasto selvittää myös virka-auton käytön kokonaistaloudellisuuden ja tulee harkitsemaan selvityksen pohjalta virka-autosta luopumista.

1.3. Edustuskulut

Raportissa todetaan, että henkilöstön merkkipäivälahjoja ja sidosryhmälahjoja koskevassa seurantaluettelossa on yksi poikkeama (109 €). Raportin havainto on oikea, seurantaluetteloon on tullut virhe

yhden esineen varastosaldoon. Esine löytyi kuitenkin varastosta. Lahjat hankitaan pääsääntöisesti pääjohtajan sihteerin hankintakortilla ja niistä pidetään seurantaluetteloa. Tarkastusvirasto pitää toimintatapaa hyvänä jatkossakin.

Em. keskitetyn sidosryhmälahjojen hankinnan lisäksi pääjohtajan maksuaikakortilla on tehty lentokentältä lahjaostoja virkamatkakohteen isännille. Näitä ei ole luetteloitu, eikä ostoista ole ollut tositteita.

Tarkastusvirasto ohjeistaa jatkossa pidättäytymään ad hoc-tuliaisostoista ja suosimaan pääsääntöisesti sidosryhmälahjoina viraston keskitetysti hankkimia lahjoja myös virkamatkojen yhteydessä. Lahjojen seurantaluetteloa ja varastosaldoa seurataan jatkossa säännöllisesti.

1.4. Muut kuluveloitukset

Raportista käy ilmi, että pääjohtajan maksuaikakortilla on maksettu oman auton pysäköintikuluja myös silloin, kun oman auton käyttöä ei ole matkasuunnitelmassa tai matkasta ei ole tehty matkasuunnitelmaa. Kyseiset kulut on jo aiemmin, kuten raportissa on todettu, vähennetty pääjohtajan päivärahoista. Pääjohtajan maksuaikakortilla on lisäksi maksettu virkamatkojen yhteydessä pesulakuluja. Myös näiden osalta kulut on vähennetty pääjohtajan päivärahoista. Raportin mukaan pääjohtaja on maksanut maksuaikakortilla Helsingin Sanomien tilauksen ja yhden kirjaoston, jota ei ole tarkastuksessa nähty lahjaksi.

Pääjohtajaa on ohjeistettu pesulakulujen perimisen yhteydessä, että ne eivät kuulu viraston maksettaviksi. Myös oman auton pysäköintikulujen korvaamisesta on annettu ohjeistusta. Pääjohtajan käsityksen mukaan kyseisen kulut johtuvat virkatehtävistä, mistä syystä hänen tulisi voida laskuttaa ne virastolta. Tarkastusvirasto ja Palkeet puuttuvat jatkossakin mahdollisiin maksuaikakortilla tehtyihin matkalaskun yhteydessä tehtyihin kuluveloituksiin ja vähentää ne päivärahoista.

Tarkastusvirasto on pyytänyt jo ennen eritystarkastusta Verohallinnolta tulkintaohjeen, jonka mukaan Helsingin Sanomien tilaus on katsottu elantomenoksi, joka on oikaistu pääjohtajan verotettavaksi tuloksi. Jatkossa pääjohtajalla ei tule olemaan viraston kustantamaa päivälehtitilausta.

2. Hankinnat

Hankintoja koskevissa tarkastushavainnoissa on noussut esiin yksittäisiä hankintoja, joita ei ole kilpailutettu, vaikka hankinnan arvo on neljän vuoden aikana ylittänyt kansallisen kynnysarvon tai on tehty suorahankinta, vaikka hankinnan arvo on yli 30 000 € tai lasku on maksettu sopimuskauden jo päätyttyä. Lisäksi tarkastusviraston ohjeistuksen on havaittu olevan epäselvä suorahankintojen osalta. Raportin havainnot ovat BDO:lla käytössä olleen aineiston mukaisia, mutta virasto olisi voinut täydentää tarkastuksen tietopohjaa pyydettäessä.

Tarkastusvirasto käy läpi hankintaohjeistuksensa ja tekee niihin tarpeelliset korjaukset ja täsmennykset. Virasto pyrkii vahvistamaan hankintaosaamista ja keskittämään hankintojen koordinaation hankintavastaavalle. Tarkastusvirasto hyödyntää jatkossa aiempaa enemmän Hanselin puitesopimuksia ja on jo liittynyt useisiin puitejärjestelyihin. Virasto on lisäksi käynnistänyt sopimusten ja hankintojen nykyistä parempaa kokonaishallintaa tukevan sopimushallintajärjestelmän (Cloudia) käyttöönoton suunnittelun. Käyttöönoton suunnittelu on taloushallinnon työtilanteesta johtuen viivästynyt. Tämänhetkinen arvio Cloudian-järjestelmän käyttöönotosta on vuoden 2021 loppu.

3. Lopuksi

Tarkastusvirasto on ryhtynyt jo aiemmin eräisiin korjaaviin toimenpiteisiin pääjohtajan kuluihin ja etuuksiin liittyen. Osa näistä on tullut esiin myös erityistarkastuksessa. Tarkastusvirasto on tehnyt huhtikuussa päätökset eräiden pääjohtajan kulujen osalta: stailaus- ja kampaamohankinnat, kahteen kertaan veloitettu lentolippuosto, pysäköintikulu, HS digilehtitilaus, pyörähuollon kulu. Tarkastusvirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin niiden takaisin perimiseksi tai Verohallinnon tulkinnan mukaisesti lisättäväksi pääjohtajan verotettavaksi tuloksi.

Lausunnossa esitettyjen toimenpiteiden lisäksi tarkastusvirasto tulee huomioimaan tarkastusvaliokunnan mietinnössä esiin tulevat havainnot ja mahdolliset toimenpide-ehdotukset.