Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kuuleminen, EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp

Valtiokonttori tuo lausuntonaan esiin asiaan liittyen, että sillä ei ole suoraa näkyvyyttä siihen, miten sisäisen valvonnan menettelyitä valtionhallinnossa noudatetaan. Valtiokonttori ohjaa ministeriöitä, virastoja ja laitoksia taloushallinnon prosesseissa sekä niihin sisältyvissä kontrolleissa antamalla määräyksiä ja ohjeita. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tarkastaa ministeriöiden, virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan toimivuutta. Valtiokonttori päivittää määräyksiään ja ohjeitaan VTV:n tarkastuksissaan tekemien havaintojen ja antamiensa suositusten pohjalta. Yksittäistapauksissa myös Valtiokonttori itse voi havaita sisäisen valvonnan puutteen virastossa (esimerkiksi kun virastosta kysytään jotakin taloushallintoon liittyvää asiaa Valtiokonttorilta) tai havainto voi tulla Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeilta. Myös jostakin ministeriöstä tai virastosta tai laitoksesta tulevat havainnot ovat mahdollisia, joskin erittäin harvinaisia. Tietoomme tulevat tarpeet kehittää määräyksiä ja ohjeita otetaan aina vakavasti.

Valtiokonttorin kirjanpitoyksiköille (eli ministeriöille, virastoille ja laitoksille), talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeille antamat määräykset ja ohjeet sisältävät lähtökohtaisesti aina sisäisen valvonnan näkökulman. Määräyksiä ja ohjeita on kaikkiaan useita kymmeniä. Valtiokonttori haluaa tässä yhteydessä nostaa esille erityisesti seuraavat sisäiseen valvontaan liittyvät määräykset ja ohjeet:

- Taloussäännön laatiminen ja päivittäminen -määräys: Taloussäännön laatiminen ja päivittäminen - Valtiokonttori
- Maksukorttien sekä asiakas-, bonus- ja etukorttien käyttö -määräys: Microsoft Word - Määräys Maksukortin ja asiakas bonus etukorttien käyttö käyttö 20211201.doc (valtiokonttori.fi)
- Rahanpesun estäminen sekä pakotteiden huomioiminen valtion maksuliikkeessä -ohje: Rahanpesun estämisen sekä pakotteiden huomioiminen valtion maksuliikkeessä - Valtiokonttori
- Taloushallinnon tehtävien kontrollit -ohje: Taloushallinnon tehtävien kontrollit - Valtiokonttori
- Matkustamisen tehtävien kontrollit -ohje: Matkustamisen tehtävien kontrollit - Valtiokonttori
- Palkanlaskennan tehtävien kontrollit -ohje: Palkanlaskennan tehtävien kontrollit - Valtiokonttori
- Tarpeesta sopimukseen -prosessin kontrollien hyvät käytännöt -ohje: Tarpeesta sopimukseen -prosessin kontrollien hyvät käytännöt - Valtiokonttori

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki, PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI
Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi

Seuraavassa on kuvattu hyvin tiivistetysti edellä olevassa luettelossa kahden ensimmäisenä mainitun määräyksen sisältöä.

Talousäännön laatiminen ja päivittäminen -määräys

Taloussäännön tulee yhdessä kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen ja laitosten hallinnosta annettujen säädösten ja niiden nojalla annettujen työjärjestysten kanssa luoda asianmukaiset ja riittävät perusteet sisäisen valvonnan menettelyille.

Taloussäännön tehtävänä on toimia jatkuvasti ajantasaisena ohjesääntönä, jonka avulla kirjanpitoyksikkö voi tehostaa ja kehittää taloushallintoaan sekä varmistaa, että siinä noudatetaan voimassa olevia säännöksiä. Taloussääntöä laadittaessa ja päivitettäessä kirjanpitoyksikön tulee arvioida taloutensa ja toimintansa sisältöä ja niihin liittyviä riskejä. Arvioinnin perusteella taloussäännössä annetaan sellaiset taloushallintoa ja sisäistä valvontaa koskevat yksityiskohtaiset määräykset, jotka osaltaan varmistavat talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetyllä tavalla:

1. viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden

2. viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen

3. viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Taloussäännön vaikuttavuutta talousarvioasetuksessa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tulee säännöllisesti seurata. Taloussääntö tulee pitää jatkuvasti ajan tasalla. Taloussääntö on päivitettävä aina, kun siihen on aihetta talouden ja toiminnan sisällössä ja laadussa sekä niihin sisältyvissä riskeissä tapahtuneiden muutosten takia, esimerkiksi sähköistettäessä taloushallintoa tai siirrettäessä toimintoja palvelukeskuksen hoidettavaksi.

Taloussäännöstä on käytävä ilmi, miten talousarvioasetuksessa ja muissa säädöksissä yleisellä tasolla asetetut vaatimukset ja tavoitteet pyritään toteuttamaan talouden toimintaprosesseissa ja menettelyissä.

Taloussäännössä määrättävät sisäisen valvonnan menettelyt tarkoittavat kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla kirjanpitoyksikön sekä siihen kuuluvien virastojen ja laitosten johto pyrkii pitämään taloudenhoitoon liittyvät riskit hallittavalla tasolla. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa tehtävien riittävä erillään pito ja selkeä vastuuttaminen, vaarallisten työketjujen eliminointi sekä erilaiset tarkastamis- ja täsmäyttämistoimenpiteet.

Taloussäännössä annetaan myös määräykset menettelyistä havaittaessa taloudenhoidossa virheitä tai väärinkäytöksiä. Määräyksillä varmistetaan, että havainnoista ilmoitetaan ja että ilmoituksiin reagoidaan asianmukaisesti. Se, kenelle havainnon tekijän tulee ilmoitus kirjanpitoyksikössä tehdä, on taloussäännössä määrättävä henkilötasolla.

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki, PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI
Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi

Taloussäännössä on määrättävä, kenen vastuulle väärinkäytösilmoituksen johdosta tehtävät selvitykset, lainsäädännössä ja määräyksissä edellytettyjen ilmoitusten tekeminen sekä asiaan liittyvä muu jatkokäsittely kirjanpitoyksikössä kuuluvat. Tehtäviä koskevia vastuita määrättäessä on otettava huomioon se, että virastossa tai laitoksessa väärinkäytösasioista ja ilmoituksista vastaavalla henkilöllä (esim. talousjohtaja tai hallintojohtaja) tulee olla asemansa ja valtuuksiensa puolesta edellytykset objektiivisesti selvittää asiaa ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ja raportointiin. Jos kirjanpitoyksikössä on sisäinen tarkastus, tulee väärinkäytöksiä ja virheitä koskevat ilmoitukset saattaa myös sisäisen tarkastuksen tietoon.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Maksukorttien sekä asiakas-, bonus- ja etukorttien käyttö -määräys

Keskitetysti kilpailutettu valtion maksuaikakortti on valtionhallinnossa ensisijaisesti käytettävä maksukorttivaihtoehto. Jos valtion maksuaikakortin käyttöalue osoittautuu kirjanpitoyksikön toiminnan kannalta riittämättömäksi, eikä sitä voida laajentaa kohtuullisessa ajassa tarvetta vastaavaksi, Valtiokonttori voi myöntää luvan muun maksukortin hankinnalle ja käyttöönotolle. Kirjanpitoyksikön on määrättävä taloussäännössään valtion maksuaikakortin ja mahdollisten muiden maksukorttien käyttöönotosta ja käytöstä.

Kirjanpitoyksikön on määrättävä taloussäännössään kirjanpitoyksikön nimissä haettujen kauppaliikkeiden erityisluottokorttien sekä asiakas-, bonus- ja etukorttien, sekä niihin mahdollisesti liitettyjen asiakasohjelmien käyttöönotosta, käytöstä ja käytön valvonnasta.

Kirjanpitoyksikön nimissä haettua maksukorttia ja sillä nostettuja käteisvaroja saa käyttää vain virka- tai työtehtävien hoitamisesta johtuvien menojen maksamiseen. Maksukortin käyttö yksityismenoihin on kielletty. Mahdolliset virheellisestä maksukortin käytöstä aiheutuvat seuraamukset on kirjanpitoyksikön käsiteltävä viivytyksettä ja asianmukaisesti tilanteen edellyttämällä tavalla. Valtiolle kuulumattomat ostot peritään kortinhaltijalta.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan taloushallinnon prosessit ja kontrollit toimivat valtionhallinnossa varsin hyvin. VTV:n tekemät sisäisen valvonnan puutteisiin liittyvät havainnot eli kertomushuomautukset sisäisestä valvonnasta ovat vähentyneet viimeisten vuosien aikana:

- 2016: 14 kertomushuomautusta
- 2017: 16 kertomushuomautusta

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki, PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI
Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi

- 2018: 10 kertomushuomautusta
- 2019: 8 kertomushuomautusta
- 2020: 6 kertomushuomautusta
- 2021: 9 kertomushuomautusta
- 2022: 7 kertomushuomautusta

Vuoden 2023 osalta lopullinen kertomushuomautusten määrä selviää VTV:n vuosikertomuksesta eduskunnalle, mutta kirjanpitoyksiköiden ja valtion tilinpäätöksen tarkastuskertomusten perusteella näyttää siltä, että huomautusten määrä on vuotta 2022 pienempi. Kaikkiaan VTV antoi 64 tilintarkastuskertomusta vuodelta 2023.

Ulkoisen tarkastuksen eli VTV:n lisäksi myös kirjanpitoyksikön sisäisellä tarkastuksella on rooli sen valvomisessa, että sisäinen valvonta toimii kirjanpitoyksikössä. VTV:n tarkastusoikeus on säädetty laissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on talousarvioasetuksen 70 § 1 momentissa todettu seuraavasti: ”Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.”

Helsinki, 27.5.2024

Tanja Wistbacka
Apulaisjohtaja

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki, PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI
Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi