27.5.2024

Palkeet_D/356/00.03.01.01/2024

Asiantuntijalausunto

Asia: K 2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

Aihe: Eduskunnan kannanotto EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää, kuinka niin sanotun yksi yli yhden -periaatteen toteutumista voidaan edistää koko valtionhallinnossa. Eduskunta pitää tärkeänä selvittää menettelytapaa, jolla sisäisen tarkastuksen ja myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen havaitsemista, valtion viraston tai laitoksen ylintä johtoa koskevista epäkohdista, voitaisiin ilmoittaa kyseisen viraston tai laitoksen operatiivisesta johdosta riippumattomalle taholle. Myös ulkoisen tarkastajan tiedonsaannista tulee tässä yhteydessä huolehtia.

Valiokunta pyytää asiantuntijan näkemystä eduskunnan kannanoton toteutumisesta sekä arviota taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuudesta valtionhallinnossa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan palvelukeskus tuottaa palveluja sekä muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja siten, kuin niistä on kirjanpitoyksiköiden palvelusopimuksissa sovittu. Palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaisesta sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi.

Valiokunnan tiedossa on, että palvelukeskus tuo esiin havaitsemansa puutteet sen lakisääteisen tehtävän mukaisesti ja muistuttaa virastoja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Havaitut epäkohdat käydään läpi kunkin viraston johdon kanssa vuosittain. Valiokunta pyytää palvelukeskuksen näkemystä siitä onko havaittujen epäkohtien määrässä ja niiden korjaamisessa kirjanpitoyksiköissä tapahtunut muutoksia vuoden 2021 jälkeen.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että aika-ajoin julkisuuteen tulee tietoja valtionhallinnossa ilmenneistä valtion varojen väärinkäytöksistä. Valiokunta pyytää asiantuntijaa tästä näkökulmasta arvioimaan sitä, kuinka hyvin ohjeistus, sisäiset kontrollit ja valvonta toimivat ja millaisia kehittämistarpeita näissä on.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) vastaa tarkastusvaliokunnan kuulemispyyntöön seuraavaa:

Palkeet tuottaa valtionhallinnossa keskitettyjä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä tarpeesta maksuun, tilauksesta perintään, kirjauksesta tilinpäätökseen, matkahallinnan, henkilöstö- ja palkkahallinnon prosesseissa. Prosessien vastuunjaosta on määrätty Valtiokonttorin toimesta (Talousarviolain 12 b §:n mukaisesti) ja prosessien tehtäviä tehdään myös kirjanpitoyksiköissä. Palkeet vastaa valtion yhteisistä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä sekä niiden kontrolleista, käyttövaltuushallinnasta ja tuotantoprosessien automatisoinnista. VTV suorittaa keskitetysti näiden yhteisten prosessien tarkastukset.

Palvelusopimusten mukaan Palkeet tuottaa asiakkaalle palvelusopimuksessa sovitut ja palvelukuvauksissa kuvatut palvelut. Palkeet ei vastaa muista kuin asiakkaan palvelukuvauksissa ja vastuunjakotaulukoissa sovituista palveluista ja tehtävistä.

Palkeet vastaa palvelusopimuksissa ja vastuunjakotaulukoissa sen tehtäväksi sovittujen palvelujen lisäksi myös niiden sisäisestä valvonnasta. Palkeet huolehtii ja valvoo, että menot ja palkat on maksettu oikean määräisinä ja kirjattu kirjanpitoon oikein.

Vastuunjakotaulukoiden mukaan esimerkiksi laskujen ja tositteiden asiatarkastus ja hyväksyntä ovat kirjanpitoyksikön vastuulla. Palkeet tarkastaa ja valvoo, että laskut on asiatarkastettu ja hyväksytty prosessin ja ohjeiden mukaisesti, mutta Palkeet ei vastaa laskujen sisällöstä ja asianmukaisuudesta, mikä kuuluu kirjanpitoyksikön vastuulle.

Vastaavasti esimerkiksi matkalaskujen tarkastamisen osalta Palkeet tarkastaa, että matkalasku tehty on valtion matkustussäännön, Valtiokonttorin antaman matkasuunnitelmien ja matkalaskujen käsittelyä koskevan ohjeen sekä viraston matkustusohjeiden mukaisesti. Kirjanpitoyksiköillä on kuitenkin ohjeistuksissaan valtion matkustussäännöstä poikkeavia ohjeita ja käytäntöjä, jolloin päätösvastuu on kirjanpitoyksiköllä. Kirjanpitoyksikkö kuitenkin asiatarkastaa ja hyväksyy matkalaskut ja vastaa niiden sisällöstä ja asianmukaisuudesta.

Palkeiden rooli on sisäisen valvonnan osalta huolehtia siitä, että palvelut tuotetaan palvelusopimusten mukaisesti. Palveluprosessien sisäisen valvonnan toteuttamiseksi on määritelty kontrolleja noin 180 kpl, joiden lisäksi järjestelmiin on rakennettu mittava määrä automaattisia kontrolleja. Sisäisen valvonnan kontrollipisteiden avulla pyritään eliminoimaan väärinkäytösriskejä ja olennaisen virheellisyyden riskejä. Näillä kontrolleilla ei siis valvota palveluprosesseissa käsiteltävien dokumenttien ja tositteiden sisältöä, vaan prosesseja ja niihin liittyvien väärinkäytösten mahdollisuutta.

Palkeiden tuottamia keskitettyjä palveluja ja tehtäviä tarkastetaan VTV:n toimesta vuosittain useilla eri tarkastuksilla. Tarkastusten määrä ja sisällölliset painopisteet vaihtelevat vuosittain. Tarkastuksessa tarkastetaan koko valtionhallinnon talous- tai henkilöstöhallinnon prosessia, jolloin osa havainnoista koskee Palkeita ja osa kirjanpitoyksiköitä.

Palkeet on ollut kuultavana tarkastusvaliokunnassa 22.2.2024 VTV:n vuosikertomuksessa 2023 esille nostettujen huomautusten johdosta, jotka koskivat keskitetysti hoidettavien tehtävien sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä. Siihen liittyen tarkastusvaliokunnalle on toimitettu lausunto ja keskeiset tarkastuksissa havaitut puutteet. Näihin huomautuksiin Palkeet suhtautuu edelleen vakavasti ja toteuttaa niihin liittyviä korjaustoimenpiteitä. Tarkastuksissa havaitut kontrollipuutteet ovat vuosi vuodelta vähentyneet. Yleisesti tarkastuksissa on todettu, että olennaisia virheitä tai puutteita ei ole havaittu.

Palkeiden näkemyksen mukaan Palkeiden vastuulle kuuluvat sisäisen valvonnan kontrollit ovat pääosin toimivia ja niitä kehitetään havaintojen perusteella hyödyntäen erityisesti järjestelmäkontrolleja ja automaatiota. Kirjanpitoyksiköiden käytännöissä ja tulkinnoissa on kuitenkin edelleen eroja, jotka ajoittain voivat aiheuttaa haasteita

yhteisten prosessien yhdenmukaiseen toteuttamiseen. Kehittämistarpeina nähdään niin sanottujen päästä päähän -prosessien yhtenäistäminen ja vahvempi ohjaus, jotta keskitetyt palvelut voitaisiin tuottaa yhdenmukaisemmin ja tehokkaammin. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta tämä lisäisi tuottavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä estäisi myös mahdolliset väärinkäytökset entistä paremmin.