4.6.2024

Tarkastusvaliokunta 5.6.2024 klo 11.30

Hallituksen vuosikertomus 2023 K 2/2024 vp (EK 22/2021 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa Eduskunnan kannanotosta EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp. Kannanotossa ”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.”

Ministeriön näkemystä pyydetään eduskunnan kannanoton toteutumisesta sekä arviota taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuudesta ministeriön hallinnonalalla.

Valtiokonttori on antanut taloussäännön laatimista ja päivittämistä koskevan määräyksen (VK/75616/00.00.00.01/2023), jossa määritellään erikseen luvussa 11 menettelyistä havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä taloudenhoidossa (ks. liite). Määräyksillä varmistetaan, että havainnoista ilmoitetaan ja että ilmoituksiin reagoidaan asianmukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön (myöhemmin MMM) ja sen hallinnonalan tulosjohtamisessa sekä maa- ja metsätalousministeriön kirjanpitoyksikölle kuuluvien tehtävien hoitamisessa, sisäisessä valvonnassa ja riskien hallinnassa noudatetaan maa- ja metsätalousministeriön taloussääntöä. Taloussääntöä noudatetaan soveltuvin osin työryhmissä ja neuvottelukunnissa, jotka toimivat ministeriön yhteydessä tai hoidossa. Taloussäännön määräyksiä noudatetaan myös kirjanpitoyksikön kautta kulkevien läpikulkuerien taloushallinnollisessa käsittelyssä. MMM:n taloussääntö on laadittu Valtiokonttorin määräyksen ja Valtioneuvoston kanslian laatiman yhteisen mallipohjan mukaisesti.

Hallinnonalan kirjanpitoyksiköt noudattavat vastaavia virastojen omissa taloussäännöissä kirjattuja menettelyjä havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä taloudenhoidossa. Virastojen ja laitosten pääjohtajat raportoivat matka- ja edustusmenoista ministeriölle säännöllisesti ohjeistuksen ja taloussäännön mukaisesti. MMM:n hallinnonalalla virastojen ja laitosten pääjohtajien matkamääräyksen antaa ministeriön kansliapäällikkö (ml. ulkopuolisten rahoittamat matkat).

MMM:n taloussäännön nojalla ensisijainen vastuu kirjanpitoyksikön taloudenhoidon laillisesta ja tarkoituksenmukaisesta toiminnasta sekä virheiden, epätarkoituksenmukaisten menettelyjen ja väärinkäytösten ehkäisemisestä ja korjaamisesta on ministeriön johdolla. Ministeriön palveluksessa olevan henkilön, joka havaitsee kirjanpitoyksikön taloudenhoidossa tai sen vastuulle kuuluvien varojen hoidossa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyöntejä, väärinkäytöksiä tai rikoksia, joilla voi olla vaikutusta talouteen tai toimintaan, tulee ilmoittaa viivytyksettä havainnoistaan lähimmälle esihenkilölleen, sisäiselle tarkastukselle tai ministeriön johdolle. Tarvittaessa tulee käyttää väärinkäytösepäilyjen ilmoituskanavaa.

Ministeriössä ja sen hallinnonalan virastoissa on kussakin käytössä oma ns. ilmoittajansuojelulain edellyttämä sisäinen ilmoituskanava ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluville ilmoituksille. Jollei ilmoitus kuulu lain soveltamisalaan, ilmoituksen käsittelijöiksi nimettyjen henkilöiden vastuulla on ilmoittaa ilmoituksen tekijälle soveltuvasta käsittelyprosessista ja siitä, että ilmoittaja ei saa ilmoittajansuojelulain mukaista suojelua. Ilmoitusta ei siirretä muuhun käsittelyyn ilman ilmoittajan nimenomaista suostumusta. Ilmoitusten käsittelijöiksi nimetyt henkilöt vastaavat väärinkäytösilmoituksen käsittelystä ja tutkinnan vastuuttamisesta ministeriössä. Kansliapäällikkö vastaa korjaavista toimenpiteistä, seurannan toteuttamisesta ja hallinnollisista päätöksistä.

Jos havainnot kohdistuvat ministeriön tulosohjaamaan virastoon, niistä tulee ilmoittaa lähimmälle esihenkilölle, jonka on puolestaan ilmoitettava tulosohjauksesta vastaavan toimintayksikön päällikölle.

Kansliapäällikön velvollisuus on ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen väärinkäytösepäilyjen selvittämiseksi ja mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

Jos selvitykset osoittavat, että ministeriön tai viraston toiminnassa on tehty tai sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin taikka omaisuuteen on kohdistunut väärinkäytös, kansliapäällikön on salassapitosäännösten estämättä tehtävä asiasta valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukainen ilmoitus. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koskee myös ilmoittajasuojelulain mukaisia väärinkäytöksiä.

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava tarkastusvirastolle väärinkäytöksestä viivytyksettä sen jälkeen, kun väärinkäytös on tullut sen tietoon. Ilmoitus väärinkäytöksestä on tehtävä tarkastusvirastolle riippumatta siitä, tehdäänkö asiasta rikosilmoitus. Väärinkäytösilmoituksen tekemisessä noudatetaan Valtiontalouden tarkastusviraston ohjetta.

Ministeriön tai viraston toiminnassa tapahtuneesta tai sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin taikka omaisuuteen kohdistuneesta rikosepäilystä on aina ilmoitettava poliisille. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Rikosilmoituksen tekemisestä päättää kansliapäällikkö.

Euroopan unionin rahoituksen piirin kuuluvien varojen hallinnoinnissa havaituista väärinkäytöksistä tai rikosepäilystä ilmoitetaan edellä määrätyn lisäksi myös EU:n määräämille toimielimille ja kansallisille viranomaisille sekä huolehditaan yhteisön lainsäädännön edellyttämästä jatkotoimenpiteitä koskevasta raportoinnista. Ilmoitusten tekemisestä ja raportoinnista vastaa sen toimintayksikön päällikkö, jonka vastuulla toiminta ja varat ovat.

Rahastojen vastuuviranomainen raportoi EU:n komissiolle kaikista epäsäännönmukaisuuksista, jotka liittyvät hankkeiden hallinnointiin tai toimeenpanoon rahastojen perustamispäätöksissä edellytetyllä tavalla. Vastuuviranomainen tiedottaa myös sekä todentamis- että tarkastusviranomaisille kaikista havaituista epäsäännönmukaisuuksista, jotka liittyvät hankkeiden hallinnointiin tai toimeenpanoon.

Ministeriön osastot ja toimialat vastaavat työjärjestyksessä määriteltyjen vastuiden mukaisesti väärinkäytösten edellyttämistä jatkotoimista kuten ohjauksen, valvonnan ja toimintatapojen tarkistamisesta virheiden, väärinkäytösten ja rikosten uusiutumisen ehkäisemiseksi. Lisäksi on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin virheiden korjaamiseksi. Jatkotoimenpiteistä on ilmoitettava ministeriön johdolle ja sisäiselle tarkastukselle.

Käytännön tasolla MMM:n hallinnonalalla sisäisten tarkastusten ja tilintarkastajien yhteistyö toimii säännöllisesti yhteisissä tarkastajapäivien tapaamisissa ja jatkossa myös Teams-kokouksissa, jotka tukevat tiedon välitystä. Tapaamisissa ja kokouksissa käsitellään ajankohtaisia aiheita ja käydään läpi yhteisiä ammatillisia kysymyksiä, kuten kontrollien ja sisäisen valvonnan toimivuutta sekä säädösten ja ohjeistuksen riittävyyttä. Yhteistoiminnan yhtenä tavoitteena on kehittää kirjanpitoyksiköiden ja hallinnonalan tarkastusten kattavuutta ja riskiperusteisuutta sekä yhteisesti arvioida myös pidemmän aikavälin tarkastustarpeita.

MMM katsoo, että kaiken kaikkiaan ohjeistus, sisäiset kontrollit ja valvonta toimivat ministeriössä ja sen hallinnonalalla järjestelmällisesti, eikä jälkikäteisvalvonnassakaan ole esiin noussut puuttumista ja toimenpiteitä edellyttäviä menettelyitä kuin yksittäistapauksessa. Tällaisen asian kohdalla ministeriö hallinnonaloineen on toiminut yllä selostetussa taloussäännössä kuvatun mukaisesti, minkä lisäksi ministeriö on voinut käyttää virkamieslain mukaisia virkamiesoikeudellisia keinoja ja seuraamusmenettelyitä.

Ministeriö toteaa vielä lopuksi näkemyksenään, että erityisesti kokonaan uuden viranomaisen tai viranomaistoiminnon kyseessä olleessa on tarpeen entistä tarkemmin kiinnittää huomioita siihen, että toiminnan ohjaus- ja valvontaprosessit toimivat sen perustamisesta lähtien, eikä katvealueita pääse jäämään minkään toiminnan osalta.

Talousjohtaja Matti Hyytinen

Tarkastuspäällikkö Sari Anttila

Liite Valtiokonttorin määräykset menettelyistä havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä taloudenhoidossa (VK/75616/00.00.00.01/2023)

Jakelu trv@eduskunta.fi

LIITE. Valtiokonttorin määräykset menettelyistä havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä (VK/75616/00.00.00.01/2023)

Tässä luvussa annetaan määräykset menettelyistä havaittaessa taloudenhoidossa virheitä tai väärinkäytöksiä. Määräyksillä varmistetaan, että havainnoista ilmoitetaan ja että ilmoituksiin reagoidaan asianmukaisesti.

Havainnon tekijän vastuu ja ilmoittamisvelvollisuus

Tässä kohdassa on määrättävä toimenpiteistä ja ilmoittamisvelvollisuudesta silloin, kun viraston tai laitoksen palveluksessa oleva henkilö havaitsee sen taloudenhoidossa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyöntejä, väärinkäytöksiä tai rikoksia. Toimenpiteiden ja ilmoittamisvelvollisuuksien määräämisessä on otettava huomioon se, että eri tehtävissä olevilla henkilöillä on erilaiset edellytykset havaita taloudenhoidon ja hallinnon puutteita, ja että taloudenhoidon ja hallinnon eri tehtävissä työskentelevä henkilöstö on hierarkiatasosta riippumatta avainasemassa virheiden ehkäisemisessä ja havaitsemisessa. Se, kenelle havainnon tekijän tulee ilmoitus kirjanpitoyksikössä tehdä, on taloussäännössä määrättävä henkilötasolla.

Velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

Tässä kohdassa 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.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Tässä kohdassa on määrättävä ilmoitusmenettelystä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaisesti havaittaessa viraston tai laitoksen toiminnassa tehty, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistunut väärinkäytös.

Rikoksista ilmoittaminen

Tässä kohdassa on määrättävä rikosilmoitusmenettelystä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n mukaisesti havaittaessa viraston tai laitoksen toiminnassaan tehty, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistunut rikos.

EU-varojen hallinnoinnissa havaituista virheistä ja väärinkäytöksistä ilmoittaminen

Tässä kohdassa on määrättävä niistä kirjanpitoyksikön menettelyistä ja vastuista, jotka koskevat Euroopan unionin varoihin kohdistuneiden virheiden ja epäiltyjen väärinkäytösten ilmoittamista asianomaisille viranomaisille. Näitä viranomaisia ovat: kansalliset viranomaiset, jotka toimivat kyseisten varojen osalta EU:n tai Suomen lainsäädännön mukaisina maksu- tai hallintoviranomaisina tai muina toimivaltaisina viranomaisina sekä Euroopan komission asianomaiset toimivaltaiset osastot ja yksiköt ja Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF.

Kirjanpitoyksikön tulee antamillaan määräyksillä tarkentaa ne menettelyt, joilla se toteuttaa sekä EU-oikeudesta että Suomen lainsäädännöstä johtuvat väärinkäytösten vastaista toimintaa koskevat

velvoitteet. Määräyksissä on otettava huomioon se, että yhteisön lainsäädäntö edellyttää väärinkäytöksissä myös asiaan liittyvistä jatkotoimenpiteistä raportointia.

Jatkotoimenpiteet

Tässä kohdassa on määrättävä menettelytavat, joilla varmistetaan, että kirjanpitoyksikkö ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin korjatakseen tapahtuneet virheet ja ehkäistäkseen virheiden, väärinkäytösten ja rikosten uusiutumisen.