# Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023 K 19/2023 vp

Jaakko Eskola
15.2.2024
Valtiontalouden tarkastusvirasto

# Tilintarkastuksen toteuttaminen

- Erityisesti valiokunta on kiinnostunut seuraavista näkökohdista
  - Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?
  - VTV tarkastaa 61 kirjanpitoyksikköä. Millaisia kokonaisuuksia kirjanpitoyksiköt ovat?
  - Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikkö saa huomautuksen ja mitä siitä seuraa?
  - Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikölle annetaan kielteinen laillisuuskannanotto ja mitä siitä seuraa?
  - Miten huomautusten määrä on kehittynyt viimeisen viiden vuoden aikana?
  - Palkeet, KEHA-keskus ja TEM ovat saaneet huomautuksen vähintään seitsemänä peräkkäisenä vuonna. Ovatko ne saaneet huomautuksen toistuvasti samasta asiasta vai eri asioista? Minkälaisista asioista huomautuksia on annettu? Miten VTV seuraa, ryhtyvätkö kirjanpitoyksiköt toimenpiteisiin asioiden korjaamiseksi?
  - Mikäli VTV epäilee väärinkäytöstä taloudenhoidossa, miten prosessi etenee tällaisessa tilanteessa?

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?

| | |
|---|---|
| Tilintarkastus kohdistuu kaikkiin valtion virastoihin | 61 kirjanpitoyksikköä<br>Valtion tilinpäätös<br>3 rahastoa<br>HELCOM, PMN 2 organisaatiota |
| Tilintarkastus on yksi keino toteuttaa VTV:lle annettu ulkoisen tarkastajan tehtävää | Tuotteena vastaa hyvin pitkälle yrityksissä ja kunnissa toteutettua tilintarkastusta<br>Jokaiselle kirjanpitoyksikölle annetaan vähintään tilintarkastuskertomus ja vuosiyhteenveto |
| Tilintarkastukseen käytettiin (2022) 17,8 htv | Välittömät kustannukset (2022) olivat 1,52 m€<br>Vertailun vuoksi yhden suuren valtionyhtiön tilintarkastus maksoi (2022) 1,6 m€ + 0,9 m€ lisäpalveluita |
| Tarkastuksen tavoitteena on, että havainnot saadaan korjattua mahdollisimman nopeasti | Raportointi kohteelle mahdollisimman ripeästi |

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?

## Tilintarkastus varmistaa tarkastuksellaan, että

- Talousarviota noudatetaan
- Valtiontaloudesta tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta on käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot
- Toiminnallisesta tehokkuudesta esitetään oikeat ja riittävät tiedot
- Valtion taloudenhoidon sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty

## Tilintarkastajan kannanotot ohjaavat tarkastuksen sisältöä

- Varmuustasot kannanotoille on myös määritelty
- Vuosittain kaikki olennaiset erät tarkastuksen kohteena

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?



## Talousarvion noudattamisen tarkastus

Tarkastus toteutetaan pääosin keskitetysti, organisointi yhdelle tiimille

Olennaisuusraja on asetettu alhaiseksi



## Talousarvion noudattamisen tarkastuksen pääkysymykset

Onko talousarviotulot- ja menot kohdennettu oikein?

Onko talousarvion mukaista käyttötarkoitusta noudatettu, kertyvätkö talousarviotulot oikein?

Onko määrärahojen ylittämiskieltoa noudatettu?

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?



## Tilinpäätöksen oikeat ja riittävät tiedot

Tuloslaskelma, tase, talousarvion toteutumalaskelma, valtuuden käyttötiedot ja liitetiedot

Tarkastus kohdennetaan olennaisuuden ja riskin perusteella

Vaatimuksena on, että kaikki olennaiset erät tarkastetaan

Kirjanpitoyksiköt hyvin erilaisia, vaikutus tarkastuksen kohdentamiseen



## Toiminnallisen tehokkuuden tiedot

Olennaisia toiminnallisen tilivelvollisuuden näkökulmasta

Maksullisen toiminnan tiedot

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?

**Sisäisen valvonnan toimivuuden tarkastaminen**

- Valtion taloudenhoidon yhtenäisten prosessien ja menettelytapojen tarkastaminen
- Tarpeesta Maksuun, Tilauksesta Perintään, Matkahallinto, Kirjauksesta Tilinpäätökseen, Robotiikka, Käyttövaltuushallinta, Tekoälyn käyttö

**Kirjanpitoyksikkökohtaisten prosessien tarkastus riskin ja olennaisuuden mukaan**

- Esimerkiksi valtionapujärjestelmien tarkastus, hankinnat, henkilöstökulut

# Mitä VTV tarkastaa tarkastaessaan kirjanpitoyksiköitä osana tilintarkastusta?

Erilliset tilintarkastuksen yhteydessä toteutettavat poikkileikkaavat laillisuustarkastukset

Vuonna 2022 tarkastettiin yhtenäisen työsuunnitelman mukaan

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Sopimushallinnan järjestelyitä (10 kirjanpitoyksikössä) | Monitoimipaikkaisten kirjanpitoyksikköjen prosesseja (8 kirjanpitoyksikössä) | Harkinnanvaraisia valtionavustuksia (energiatuet) | Maksullista toimintaa (11 kirjanpitoyksikössä) | Edustusmenojen seurantaa (61 kirjanpitoyksikössä) |

# Mitä VTV ei tarkasta osana tilintarkastusta?

| Tilintarkastus ei koske | Tarkastuksesta ei pääsääntöisesti uloteta valtion ulkopuolisiin toimijoihin | Talousarvion noudattamisen tarkastuksessa tarkastetaan, että eduskunnan talousarviopäätöksen raameissa pysytään |
|---|---|---|
| • Valtion määräysvallassa olevia yhteisöjä, kuntia, hyvinvointialueita, rahastoja (pl. 3), liikelaitoksia | • Tarkastusta ei uloteta esimerkiksi valtionapua saaviin yhteisöihin<br>• Valtionavun tai valtion toimenpiteen vaikuttavuutta ei tarkasteta | • Määrärahoja voi jäädä käyttämättä<br>• Tilintarkastuksessa ei toteuteta tilinpäätösten erillistä julkista analysointi |

# Millaisia kokonaisuuksia kirjanpitoyksiköt ovat?

| Valtio on lain nojalla talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakaantuu kirjanpitoyksiköihin | Kirjanpitoyksiköitä ovat | Kirjanpitoyksiköt laativat tilinpäätöksen ja vastaavat kirjanpidosta |
|---|---|---|
| • Valtiolla on talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus | • Ministeriöt, Tasavallan presidentin kanslia<br>• Toiminnallisesti tarkoituksenmukaiset kokonaisuudet<br>• VM määrää kirjanpitoyksiköt kuultuaan ao. ministeriötä | • Valtion tilinpäätös laaditaan kirjanpitoyksikköjen tietojen pohjalta |

# Millaisia kokonaisuuksia kirjanpitoyksiköt ovat?

**Kirjanpitoyksiköt ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti hyvin erilaisia**

- Lähtökohtaisesti jokaisella virastolla ja laitoksella on oma lainsäädäntönsä
- Toteuttavat määriteltyä ja usein eriytynyttä tehtävää

**Talousarvioiden erilaisuus**

- Talousarviotilejä (2022) yhteensä n. 2900
  - Vähiten Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalla 3 kpl
  - Eniten Opetus- ja kulttuuriministeriöllä 338 kpl

**Palkkamenojen erilaisuus**

- Yhteenlasketut palkkamenot (2022) noin 5, 1 mrd€
  - Vähiten Ahvenanmaan valtionvirastolla n. 1 m€
  - Eniten Puolustusvoimilla n. 970 m€

**Siirtotalouden erilaisuus**

- Yhteenlaskettuna n. 50 mrd€
  - Suurella osalla ei lainkaan
  - VM (20 mrd€), STM (15 mrd€), OKM (6,5 mrd€)

**Tase**

- Omaisuuserät hyvin erilaisia (rahoitus, kiinteä, irtain, saamiset, velat)
  - Usealla taseen loppusumma n. 1 m€
  - Yhdellätoista kirjanpitoyksiköllä yli 1 mrd€

## Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikkö saa huomautuksen ja mitä siitä seuraa? Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikölle annetaan kielteinen laillisuuskannanotto ja mitä siitä seuraa?

### Huomautus ja laillisuushuomautus tarkoittavat tilintarkastuskertomuksessa annettavan lausuman mukautusta

- Kannanotto sisältää käytännössä mukautuksen vakiosisällöstä
- Myös mahdollista esittää lisätieto tai tilinpäätöksen käyttäjää palveleva tieto

### Laillisuushuomautus annetaan talousarvion noudattamisesta tai sitä koskevien säädösten noudattamisesta

- Laillisuushuomautuksen perusteet on käsitelty jo kertomuksen lausuma kohdassa
- Laillisuushuomautus on myös osa raportointihierarkiaa

# Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikkö saa huomautuksen ja mitä siitä seuraa? Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikölle annetaan kielteinen laillisuuskannanotto ja mitä siitä seuraa?

| Huomautuksen jälkiseuranta | Mikäli virhe voidaan korjata seuraavan tilikauden aikana, tarkastuksessa tätä edellytetään | Kirjanpitoyksikölle ja tarvittaessa myös ministeriöllä voidaan asettaa ilmoitusvelvollisuus |
|---|---|---|
| • Seuraavan vuoden tilintarkastuksessa varmistetaan, että virhe ei toistuisi<br>• Isommat prosessi- tai menettelytapamuutokset voivat ottaa jonkun verran aikaa | • Virheen vaikutusten poistaminen esimerkiksi määrärahojen peruutuksella | • Edellytetään virallista julkista ilmoitusta toimenpiteistä |

# Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikkö saa huomautuksen ja mitä siitä seuraa? Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikölle annetaan kielteinen laillisuuskannanotto ja mitä siitä seuraa?

## Konkreettisia esimerkkejä huomautuksista v. 2022

### Ahvenanmaan valtionvirasto

- Laillisuushuomautus talousarviolain 14 §:n takroittaan hyvän kirjanpitotavan vastaisista menettelyistä
- Hyvin poikkeuksellinen ja vakava tilanne
- Toimenpiteet aloitettu

### Neljälle kirjanpitoyksikölle huomautus määrärahan käyttöajan pidentämisestä

- Tosiasiallisesti pidennetty käyttöaikaa

### Edellisvuosien huomiot esim. ALV-käsittelyt ja palkkausmenot käytännössä korjautuneet

### Valtion tilinpäätös laadittiin 2022 uudelleen havaintojen johdosta

# Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikkö saa huomautuksen ja mitä siitä seuraa? Mitä tarkoittaa, että kirjanpitoyksikölle annetaan kielteinen laillisuuskannanotto ja mitä siitä seuraa?

| | |
|---|---|
| Tilintarkastuksen muu raportointi (lausunnon liitteenä luettelo) | Tilintarkastuskertomusten ja vuosiyhteenvetojen lisäksi |
| Suullinen raportointi | Kun raportoitavat asiat ovat merkitykseltään vähäisiä tai asia vaatii välitöntä huomiota |
| Havaintoraportit | Nopean kirjallisen raportoinnin menettelytapa |
| Väliraportti | Laajemman tilikauden aikaisen kirjallisen raportoinnin menettelytapa |
| Tilintarkastuksen yhteenveto (laadittu 2022 ja 2021) | Tavoitteena tuoda sisältöjä ja havaintoja esiin koko valtionhallinnolle<br>Yhteenvetoraportti: Vuoden 2022 tilintarkastukset - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi) |

# Miten huomautusten määrä on kehittynyt viimeisen viiden vuoden aikana?

- Huomautusten määrä ja sisältö vime vuosien ajalta
  - Määrä pysynyt varsin vakiintuneella tasolla
- Tarkastusta on kehitetty viime vuosina
  - Data-analytiikan hyödyntäminen on mahdollistanut erilaisten poikkeamien esiin nostamisen entistä tehokkaamin

HUOMAUTUKSEN (1 TAI USEAMPIA) SISÄLTÄVIEN KERTOMUSTEN MÄÄRÄ

| | KPY:t (kpl) | Huomautettuja | Osuus |
|---|---|---|---|
| **2022** | **61** | **21** | 34 % |
| **2021** | 61 | 17 | 28 % |
| **2020** | 62 | 18 | 29 % |
| **2019** | 61 | 15 | 25 % |
| **2018** | 63 | 16 | 25 % |
| **2017** | 62 | 21 | 34 % |
| **2016** | 64 | 20 | 31 % |

Huomautukset lausuma-alueittain

| | Budjetointimenet-telyt | Tilinpäätöksen oikeat ja riittä-vät tiedot | Sisäinen val-vonta | Talousarvion noudattaminen | Ilmoitus-velvolli-suus |
|---|---|---|---|---|---|
| **2022** | **0** | **12** | **7** | **10** | **4** |
| 2021 | 0 | 5 | 9 | 9 | 3 |
| 2020 | 0 | 9 | 6 | 11 | 3 |
| 2019 | 0 | 8 | 8 | 7 | 2 |
| 2018 | 2 | 7 | 10 | 7 | 2 |
| 2017 | 1 | 8 | 16 | 9 | 4 |
| 2016 | 0 | 7 | 14 | 13 | 6 |

# Palkeet, TEM, KEHA ja toistuvat huomautukset

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on saanut huomautuksen talousarviolain 12 b §:n tarkoittamien keskitettyjen tehtävien hoidosta

Tarpeesta maksuun
Maksuliike
Tilauksesta perintään
Henkilöstö- ja palkkahallinto
Matkahallinto
Robotiikka

Taustalla useisiin prosesseihin kohdistuvia havaintoja, kyse ei yksittäisestä asiasta

Palkeet reagoi huomautuksiin ja suosituksiin hyvin

Prosessit kehittyvät jatkuvasti ja niihin tuodaan uutta teknologiaa vuosittain

Vuosittain myös tarkastuksessa jatkuvasti uusia havaintoja

# KEHA

- Aiemmin toistuivat tosittamiseen ja tositteiden arkistointiin (audit trail) liittyvät puutteet
- Huomautukset eivät kuitenkaan ole systemaattisesti vuosittain samoista asioista

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus

| Vuosi | Lausuma-alue | Huomautuksen sisältö |
|---|---|---|
| 2022 | Tilinpäätöslaskelmat<br>Sisäinen valvonta | Liitetiedon (liite 13) puutteet<br>Kirjanpidon puutteet |
| 2021 | Talousarvion noudattaminen<br>Sisäinen valvonta | Määrärahan käyttötarkoituksen vastainen käyttö, siirretyn erän peruutus<br>Tositteiden arkistointi |
| 2020 | Sisäinen valvonta | Puutteet kansallis-, käyttö- ja vaihto-omaisuuden sisäisessä valvonnassa |
| 2019 | Tilinpäätöslaskelmat | Valtuustiedot tilinpäätöksessä |
| 2018 | Tilinpäätöslaskelmat<br>Sisäinen valvonta | Valtuustiedot tilinpäätöksessä<br>Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemisen menettelyt<br>Tosittaminen ja tositteiden arkistointi |
| 2017 | Talousarvion noudattaminen<br>Sisäinen valvonta | Määrärahan käyttötarkoituksen vastainen käyttö<br>Tosittaminen ja tositteiden arkistointi<br>Palkkahallinnon puutteet |
| 2016 | Talousarvion noudattaminen<br>Tilinpäätöslaskelmat<br>Sisäinen valvonta | Määrärahan käyttötarkoituksen vastainen käyttö<br>Valtuustietojen virheet<br>Tukiprosessien menettelyt |

# TEM

- Valtuusseuranta ja valtuuden käyttötiedot toistuvana huomautuksena
- Myös muita huomioita vuosien varrella.

Työ- ja elinkeinoministeriö

| Vuosi | Lausuma-alue | Huomautuksen sisältö |
|---|---|---|
| 2022 | Sisäinen valvonta | Valtuusseurannan puutteet. |
| 2021 | Tilinpäätöslaskelmat<br><br>Sisäinen valvonta | Valtuustiedot tilinpäätöksessä<br><br>Valtuusseurannan puutteet |
| 2020 | Tilinpäätöslaskelmat | Valtuustiedot tilinpäätöksessä |
| 2019 | Tilinpäätöslaskelmat | Tuotto- ja kululaskelman virheet |
| 2018 | Tilinpäätöslaskelmat | Liitetiedot, takausvastuutietojen puutteet |
| 2017 | Talousarvion noudattaminen<br>Tilinpäätöslaskelmat | Talousarvion vastainen määrärahan käyttö<br>Liitetiedot, takausvastuutietojen puutteet, pitkäaikaisten sopimusten puutteet |
| 2016 | Talousarvion noudattaminen<br>Sisäinen valvonta | Talousarvion vastainen määrärahojen käyttö<br>Ennakoiden ja korkosaatavien takaisinperintä<br>Suhdannelainan enimmäismäärän ylitys |

# Mikäli VTV epäilee väärinkäytöstä taloudenhoidossa, miten prosessi etenee tällaisessa tilanteessa?

**Tilintarkastuksessa tulisi aina arvioida antavatko virheellisyydet viitteitä väärinkäytöksistä**

- Mikäli epäily väärinkäytöksestä tulee tiedostaa, että kyseessä todennäköisesti ei ole yksittäinen tapahtuma

**Olennaista on kommunikoida havainto tarkastuskohteen johdolle**

- Johdolla ensisijainen vastuu väärinkäytösten estämisestä ja havaitsemisesta
- Tarvittavat toimenpiteet käydään tarkastuskohteen johdon kanssa läpi

**Toimenpiteiden toteutuksen seuranta VTV:n toimesta**

- Asiasta riippuen selvittäminen voi viedä jonkun verran aikaa
- Väärinkäytösilmoitus tarkastusvirastolle

**Tarvittaessa VTV tekee tai voi tehdä tutkintapyynnön**

- Hyvin poikkeuksellista, edellyttää että virasto ei sitä itse tee

# Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

# Tack!