Taloushallinnon kontrolli ja toimivuus

EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp

> Valiokunta pyytää ministeriöltä kirjallista lausuntoa eduskunnan kannanoton toteutumisesta sekä arviota taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuudesta ministeriön hallinnonalalla.

Puolustusministeriön sisäinen valvonta on järjestetty talousarviolain 24 b §:n mukaisesti ja toteutetaan talousarvioasetuksen 69 §:ssä määritellyllä tavalla. Yleiset määräykset sisäisestä valvonnasta on annettu ministeriön taloussäännössä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeissa (2021) on määritelty tarkemmalla tasolla sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät tehtävät, vastuut ja menettelyt. Ministeriön sisäisen valvonnan tehtävien, vastuiden ja menettelyjen määrittelyn perustana on soveltuvin osin hyödynnetty yleisesti hyväksyttyä sisäisen valvonnan viitekehystä COSO Internal Control (2013).

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen

Menettelyistä, havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä puolustusministeriön taloudenhoidossa, on määrätty puolustusministeriön kirjanpitoyksikön taloussäännössä VN/26661/2023-PLM-1.

Sen mukaan ensisijainen vastuu ministeriön taloudenhoidon laillisesta ja tarkoituksenmukaisesta toiminnasta sekä virheiden, epätarkoituksenmukaisten menettelyjen ja väärinkäytösten ehkäisemisestä ja korjaamisesta on ministeriön johdolla.

Ministeriön palveluksessa olevan henkilön, joka havaitsee ministeriön 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 esimiehelleen tai ministeriön johdolle. Havaintojen kohdistuessa Puolustusvoimiin niistä tulee ilmoittaa lähimmälle esimiehelle, jonka on puolestaan ilmoitettava tulosohjauksesta vastaavan osaston tai yksikön päällikölle.

Taloussäännön mukaisesti kansliapäällikön, ministeriön johdon tai lähimmän esimiehen velvollisuus on ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen väärinkäytösepäilyjen selvittämiseksi ja mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

Jos selvitykset osoittavat, että ministeriön toiminnassa on tehty tai sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin taikka omaisuuteen on kohdistunut väärinkäytös, salassapitosäännösten estämättä on tehtävä asiasta valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukainen ilmoitus. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koskee myös ilmoittajasuojelulain mukaisia väärinkäytöksiä. Kansliapäällikkö päättää ministeriötä koskevan väärinkäytöksen ilmoittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle ja ilmoituksen tekemisestä vastaa hallintojohtaja.

Ministeriössä on käytössä ilmoittajansuojelulain edellyttämä sisäinen ilmoituskanava. Ilmoittajansuojelulaissa säädetään menettelyistä, joilla suojataan henkilöitä, jotka ilmoittavat EU:n ja kansallisen oikeuden rikkomisesta.

Euroopan unionin (EU) rahoituksen piirin kuuluvien varojen hallinnoinnissa havaituista väärinkäytöksistä tai rikosepäilystä tulee ilmoittaa edellä määrätyn lisäksi myös EU:n määräämille

toimielimille ja kansallisille viranomaisille sekä huolehtia yhteisön lainsäädännön edellyttämästä jatkotoimenpiteitä koskevasta raportoinnista. Ilmoitusten tekemisestä ja raportoinnista vastaa sen toimintayksikön päällikkö, jonka vastuulla toiminta ja varat ovat.

Ministeriön toimintayksiköt 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 sisäisen tarkastuksen koordinaattorille.

Valtionavustusten käytön seuranta puolustusministeriössä

Valtionavustuksen käytön valvonnasta vastaa puolustusministeriön talousyksikkö. Valtionavustusten käytön seurannassa noudatetaan ministeriön ohjeistamia yleisiä sisäisen valvonnan periaatteita sekä valtionavustuksen käytön valvonnasta ylläpidetään valvontasuunnitelmaa. Myös Lainvalmistelu- ja oikeusyksiköllä on laillisuusvalvonnan näkökulmasta keskeinen rooli arvioitaessa takaisinperintäpäätöksen tarpeellisuutta.

Avustuspäätöksessä velvoitetaan avustusta saaneet yhdistykset toimittamaan puolustusministeriölle selvitys niille myönnetyn valtionavustuksen käytöstä sekä toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus. Valtionavustuksen saajan toimittamien tietojen todenperäisyys varmistetaan tarvittaessa tarkastuksilla avustuksensaajan toimintaan ja taloushallintoon. Valtionavustuspäätöksen ja valtionavustuksen takaisinperintäpäätöksen tekee ministeri tai kansliapäällikkö. Ministeriön talousyksikkö valmistelee ja esittelee takaisinperintäpäätöksen. Valtionavustuksen takaisinperinnän osalta noudatetaan valtionavustuslain 4 ja 5 luvuissa annettuja määräyksiä.

Valtionavustusten käytön valvontaa kehitetään puolustusministeriössä aktiivisesti ja on toimittu valvonnassa havaittujen puutteiden perusteella.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen puolustusministeriössä

Puolustusministeriössä on järjestetty talousarvioasetuksen (1243/1992) 70 §:n mukaisesti sisäinen tarkastus, jonka asema ja menettelyt on vahvistettu ministeriön sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä (FI.PLM.2016-5845). Sisäisiä tarkastuksia toteutetaan kansliapäällikön hyväksymän vuosisuunnitelman mukaisesti ja niiden tarkoitus on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys. Ministeriön valvontavastuiden tukemiseksi tarkastukset voivat kohdistua ministeriön ja koko hallinnonalan kaikkiin toimintoihin. Sisäisiä tarkastuksia on tehty ministeriön toimesta viime vuosina 2 tarkastusta vuodessa ja ne on suoritettu ostopalveluina. Tarkastusten aiheet vaihtelevat ja ovat kohdistuneet esimerkiksi hankintasopimuksiin, laskujen automatisointiin, matkahallintoon, sivutoimiin ja sidonnaisuuksiin, tietosuojaan ja valtionavustuksiin. Tarkastuksissa ei ole havaittu merkittäviä väärinkäytöksiä.

Yksi yli yhden -periaate

Puolustusministeriö on antanut Puolustusvoimain komentajan varainkäyttöä koskevan määräyksen (VN11258/2020) asianmukaisen sisäisen valvonnan ja yksi yli yhden -periaatteen

toteuttamiseksi. Määräys sisältää ministeriöön ratkaistavaksi saatettavat asiat, ministeriölle raportoitavat asiat sekä virkamatkoja koskevat tarkemmat menettelyt.

Sisäisen valvonnan huomiot puolustusministeriössä vuodelta 2023

Taloushallinnon osalta vuotta 2023 koskevassa sisäisen valvonnan arvioinnissa on todettu, että valvontatoimenpiteitä toteutetaan ministeriön toiminnassa kaikilla tasoilla. Ministeriössä ei ole havaittu vuonna 2023 valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin ja toimintaan liittyviä epäiltyjä väärinkäytöksiä tai rikoksia.

Ministeriön henkilöstön kykyä tunnistaa väärinkäytöksiä ja korruption eri muotoja vahvistettiin ulkopuolisen tahon toteuttaman koulutuksen avulla vuonna 2023.

Taloushallinnon prosessit toimivat pääsääntöisesti Valtiokonttorin ja Palkeiden määrittelemien valtionhallinnon yhteisten prosessien mukaisesti ja yhteisiä järjestelmiä hyödyntäen. Taloushallinnossa kontrollien arvioidaan toimivan hyvin. Taloushallinnon prosessit on eriytetty asianmukaisesti vaarallisten työyhdistelmien välttämiseksi (roolit ja vastuut määritelty taloussäännössä). Järjestelmäkontrollien osalta ei myöskään ole havaittu puutteita.

Puolustusvoimien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Puolustusvoimissa noudatetaan sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa COSO-viitekehykseen ja SFS-ISO 31000:2018 standardiin pohjautuvaa Pääesikunnan määräystä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyyttä ja asianmukaisuutta arvioi Puolustusvoimien sisäinen tarkastus. Puolustusvoimien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on todettu vuonna 2023 täyttäneen valtion talousarvioasetuksen 69 §:ssä asetetut vaateet. Valtiontalouden tarkastusviraston vuotta 2023 koskevassa tilintarkastuksessa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa Puolustusvoimien sisäisen valvonnan osalta.

Taloushallinnon sisäisen valvonnan toimenpiteet on pääsääntöisesti määritetty ja niitä toteutetaan osana päivittäistä työtä. Taloushallinnon prosesseihin sisältyy sisäisen valvonnan kontrollipisteitä. Sisäisessä valvonnassa painopisteitä ovat ajantasainen ohjeistus, riskiperusteinen valvonta, ennakoiva ohjaaminen ja mahdollinen poikkeamiin puuttuminen. Taloushallinnon riskien arviointia toteutetaan Puolustusvoimien riskienhallinnan sekä työ- ja palvelusturvallisuuspoikkeamien hallinnan palvelussa (PVRIPO). Havaittuihin mahdollisiin väärinkäytöksiin puututaan välittömästi Puolustusvoimien talouteen tai omaisuuteen kohdistuneiden väärinkäytösepäilyjen ilmoittamisesta koskevan määräyksen ja Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön taloussäännön mukaisesti. Puolustusvoimien vuoden 2023 toimintakertomuksen mukaan vuonna 2023 ei havaittu merkittäviä talouteen tai omaisuuteen liittyviä väärinkäytöksiä tai väärinkäytösepäilyjä.

Tuomas Hyvärinen, Vanhempi hallitussihteeri, Hallintoyksikkö
Sanni Hocksell, Erityisasiantuntija, Konserniohjausyksikkö
Lotta Sjöblom, Erityisasiantuntija, Talousyksikkö