Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

Lausunto

10.9.2024

VN/25463/2024
VN/25463/2024-UM-1

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Ulkoministeriön lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnan pyyntöön koskien taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuutta ja ns. yksi yli yhden periaatetta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on hallituksen vuosikertomuksen 2023 (K 2/2024 vp) käsittelyyn liittyen pyytänyt lausuntoa koskien taloushallinnon prosessien ja kontrollien toimivuutta sekä sen osana niin sanotun yksi yli yhden periaatteen edistämisen kannanottoa valtionhallinnossa. Ulkoministeriö lausuu asiasta seuraavaa.

Ulkoministeriöllä on taloussäännössä määrätty menojen hyväksymismenettelyt ottaen myös kantaa ministeriön johdon aiheuttamien menojen hyväksymisiin ja esteellisyyksiin hyväksymisissä. Taloussäännössä on myös määrätty menettelyt mahdollisten väärinkäytösten havaitsemisen ja ilmoittamisen osalta, ja taloussäännön yleisiä määräyksiä täsmennetymmin väärinkäytöksiä käsitellään kehitysyhteistyötä koskevissa tarkemmissa menettelyissä johtuen käsiteltävien maksujen suuruudesta ja toimintaympäristön suuremmasta riskialttiudesta.

Virastojen johtoa koskevan yksi yli yhden –periaatteen osalta ulkomisteriön tilanne on se, että ministeriöllä ei ole johdossaan erillisiä virastoja, joiden johdon osalta periaatetta voitaisiin noudattaa, vaan ulkoministeriön osalta hyväksynnät ja kontrollit ovat ministeriön organisaation sisäisiä mekanismeja.

Taloussäännön määräykset

Ulkoministeriön taloussäännön kohdassa 5.3. määrätään ja kuvataan menojen tarkastamista, hyväksymistä ja maksuunpanoa seuraavasti:

> Menojen tarkastus- ja hyväksymisprosessi suoritetaan käyttäen valtion yhteistä tilausten ja laskunkäsittelyjen Handi-palvelua sekä valtion yhteistä matka- ja kulunhallintajärjestelmää, sekä valtionhallinnon yhteistä Herkkä-palvelua. Handi-palvelulla hoidetaan ulkopuolisilta organisaatioilta tulevien laskujen ja niille maksettavien menojen, sekä siirtomenojen hyväksymiskäsittely. Palkkaraporttien hyväksymiskäsittely hoidetaan Herkkä-palvelun kautta. Matka- ja kulunhallintajärjestelmällä hoidetaan matkalaskujen ja kuluveloitusten hyväksymiskäsittely.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Ulkoministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 176 00023 Valtioneuvosto	Laivastokuja 3 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 629 840 +358 9 629 840	kirjaamo.um@formin.fi www.um.fi

Menot hyväksytään yllä kuvatuissa järjestelmissä. Mikäli ulkomaan edustustossa heikkojen tietoliikenneyhteyksien tai muusta vastaavasta syystä sähköinen hyväksymiskierto aiheuttaa kohtuuttomia hankaluuksia, voi ministeriön talousyksikkö vahvistaa tällaiselle edustustolle poikkeavan menettelytavan.

Menojen tarkastamisesta määrätään varsin seikkaperäisesti lisäksi seuraavaa:

Menot asiatarkastetaan ja hyväksytään sähköisesti. Sähköisestä asiatarkastuksesta ja hyväksymisestä jää merkintä menotositteen hyväksymisketjuun. Salassa pidettävissä hankinnoissa toimittajaa on ensisijaisesti pyydettävä merkitsemään tuotekuvaus laskulle siten, että laskulla ei näy salassa pidettävän hankinnan tietoja.

Poikkeustilanteita, joissa menolaskut voidaan tarkastaa ja hyväksyä paperimuodossa, ovat salassa pidettävä tositeaineisto ja hyvin lyhyellä maksuajalla maksettavat palkka ja palkkiomenot, kassatositteet ja muut pikamaksumääräykset. Laskujen sähköisessä käsittelyjärjestelmässä käytetään lukitustoimintoa salassa pidettävän tositeaineiston käsittelemiseksi (esimerkiksi työterveyshuollon laskut). Talousyksikkö vastaa salauspyynnön laatimisesta menosta vastaavan toimintayksikön ehdotuksesta. Salassa pidettävien menojen käsittelyssä noudatetaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja Valtiokonttorin määräystä salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä Handi –palvelussa.

Ennen menon maksamista on tarkastettava lasku, laskelma tai asiakirja (esim. sopimus tai valtionavustuspäätös), johon meno perustuu. Palkeet tekee ostolaskujen perustietojen täydennyksen ja reitityksen sähköisessä tilaus- ja laskujen käsittelyjärjestelmä Handissa valtion yhteisten prosessien mukaisesti.

Menot asiatarkastetaan ennen niiden hyväksymistä. Asiatarkastuksessa on todettava;
1. laskusta tai laskua vastaavasta asiakirjasta käy selville, mistä meno on aiheutunut ja miten se liittyy ministeriön ja toimintayksikön toimintaan,
2. laskun tai laskua vastaavan asiakirjan liitteenä on mahdollinen kuormakirja tai lähetyslista vastaanottomerkinnöin varustettuna tai että tavaran tai palvelun toimittamisesta on muutoin voitu varmistua,
3. siirtomenojen osalta maksumääräyksen liitteenä tulee olla maksupyyntö sekä liitteenä tai viittauksena sopimus tai valtionavustuspäätös, johon maksu perustuu
4. meno ja laskun summa on perusteeltaan tilauksen, sopimuksen tai päätöksen mukainen,
5. meno maksetaan oikea-aikaisesti ja oikealle maksunsaajalle sekä
6. lasku on tiliöity asianmukaisesti.

Jos menotositteesta ei käy ilmi mistä meno on aiheutunut ja miten se liittyy ministeriön toimintayksikön toimintaan, asiatarkastajan on täydennettävä tietoja kommentilla, erillisellä kuitilla tai muulla liitteellä. Maksuaikakortin kuitittomasta käteisnostosta täytetään Tositepohja kuitin puuttuessa -lomake. Kuitin käsittelyssä huomioidaan Valtiokonttorin ohje eKuittien käyttöönotosta ja käytöstä.

Asiatarkastajan on lisäksi tarkastettava, että tositteesta on poistettu kaikki arkaluontoiset tiedot ja liitteet.

Matkalaskut ja kuluveloitukset tarkastetaan muista menoista poiketen Palkeissa ilman asiatarkastusta palvelusopimuksen mukaisesti.

Sähköisessä tilaus- ja laskujen käsittelyjärjestelmä Handissa budjettiperusteisessa sopimuskohdistuksessa (sopimuksen tekninen kansilehti) sopimukselle määritellään voimassaoloajan mukainen budjetti, johon kohdistetaan sopimukseen kuuluvat menot. Automaattisesti kohdistuttuaan meno siirtyy sopimukselle määritellyn henkilön vahvistettavaksi. Vahvistuksessa varmistetaan se, että meno on sopimuksen mukainen ja menoa vastaava tuote tai palvelu on vastaanotettu. Laskun asiatarkastus ja hyväksyntä on tehty sopimuksella.

Maksueräperusteisessa sopimuskohdistuksessa säännöllisesti laskutettavalle sopimukselle määritellään jokaiselle menolle maksuerät. Menoa ei vahvisteta Handissa. Laskun asiatarkastus ja hyväksyntä on tehty menoa koskevalla sopimuksella. Vahvistajaoikeudet järjestelmään on aina haettava tehtävän ja työjärjestyksen mukaisesti.

Menon hyväksymisestä määrätään lisäksi seuraavaa:

Ennen menon maksamista meno on hyväksyttävä. Menojen hyväksyminen tehdään sen mukaisesti, mitä tässä taloussäännössä sekä ministeriön ja toimintayksiköiden työjärjestyksissä on määrätty oikeudesta tehdä hankintoja tai menopäätöksiä. Menon lopullinen hyväksyminen voi tapahtua jo tilausvaiheessa, tai menosta aiheutuvan laskun tullessa manuaalikäsittelyyn, myös laskunkäsittelyvaiheessa. Menojen hyväksyminen voi perustua myös maksupäätökseen, mikäli maksupäätökseen on sisällytetty kaikki menojen maksamiseksi vaadittavat tiedot.

Asiatarkastajana ja hyväksyjänä samalla laskulla ei voi toimia sama henkilö. Hyväksyjä ei saa toimia hyväksyjänä menoissa, joissa itse on maksun saajana tai asianosaisena (esim. matkakulut). Hyväksyjä voi kuitenkin hyväksyä omat menonsa osana tavanomaista menoa (esim. henkilöstötilaisuudet).

Hyväksyjän on varmistuttava siitä;
1. meno on laillisen menoperusteen tai laillisesti syntyneen päätöksen mukainen,
2. kirjanpidon tilit, joille meno kirjataan, on merkitty ja ne ovat oikein,
3. määrärahaa on riittävästi ja ao. määrärahaa voidaan käyttää ko. menon maksamiseen, ja
4. lasku on sekä numerollisesti että asiallisesti tarkastettu.

Menojen hyväksyjät

Ministeriössä menon hyväksyjiä ovat toimintayksiköiden päälliköt ja muut ministeriön työjärjestyksessä määritellyt virkamiehet, joille on osoitettu ratkaisuvaltaa määrärahojen käytössä, sekä ministeriön virkamiesjohdon ja ministereiden kanslioiden osalta erikseen määrätyt virkamiehet. Lisäksi toimintayksiköiden päälliköt voivat erikseen työjärjestyksessä nimetä alaisiaan virkamiehiä menon hyväksyjäksi. Toimintayksikön päällikön ollessa estynyt hyväksyjänä on hänen sijaisensa. Työjärjestyksissä annetaan määräykset voimassa olevista toimintayksiköistä ja niiden esimiesten sijaisista.

Edustustossa menon hyväksyy edustuston päällikkö. Sijaisuuksista ja päivittäisten laskujen käsittelyn edellyttämistä muista hyväksyjistä on määrättävä edustuston työjärjestyksessä. Sähköisten järjestelmien käyttöoikeudet hyväksyjärooliin voidaan hakea vain työjärjestysten mukaisesti hyväksyjinä toimiville virkamiehille. Jos edustustossa on vain yksi lähetettyyn henkilöstöön kuuluva, hän toimii menon hyväksyjänä lukuun ottamatta menoja, joita esteellisyyssäädösten perusteella on käsiteltävä luvussa 5.3.4. määrätyllä tavalla.

Mikäli edustustossa ei sen pienen henkilömäärän johdosta ole paikalla menojen hyväksyjää, tulee menot hyväksyä johtosuhteiden mukaisesti edustustoa pääasiallisesti ohjaavassa osastossa joko osastopäällikön, apulaisosastopäällikön tai ohjaavan yksikön päällikön tai heidän poissa ollessaan heidän sijaistensa toimesta. Ministeriössä sekä edustustossa menon hyväksyjät eivät voi hyväksyä menoja, jotka esteellisyyssäädösten perusteella on käsiteltävä luvussa 5.3.4. määrätyllä tavalla.

Laskujen käsittelyjärjestelmä vaatii teknisesti, että kaksi eri henkilöä käsittelee laskun. Jos edustustossa on paikalla vain yksi lähetetty, joka toimii taloushallintovastaavana ja laskujen valmistelijana, jolla on myös hyväksyjän oikeudet, eikä asemamaassa ole taloushallinnosta vastaavan virkamiehen sijaista, lähetetty virkamies siirtää laskun talousyksikön virkamiehille ns. teknistä asiatarkastusta varten. Tämän jälkeen ao. virkamies pystyy toimimaan hyväksyjänä.

Muita kuin talousarviomenon osoittavia korjaus-, oikaisu- ja siirtotositteita voidaan hyväksyä ulkoministeriön puolesta Palkeissa siten kuin Valtiokonttori määrää.

Esteellisyys menoja hyväksyttäessä (taloussäännön kohta 5.3.4.)

Esteellisyys menoja hyväksyttäessä perustuu hallintolakiin. Hyväksyjä ei saa toimia hyväksyjänä menoissa, joissa itse on maksun saajana tai asianosaisena, esim. matkakulut, henkilölle itselleen maksettavat ennakot ja korvaukset sekä hänestä johtuvat ulkopuolisille maksettavat menot (jäljempänä: ao. henkilön henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot). Hyväksyjä voi kuitenkin hyväksyä omat menonsa osana tavanomaista menoa (esim. henkilöstötilaisuudet).

Silloin kun menon hyväksyjä on esteellinen, menon hyväksyy hänen esimiehensä tai tämän määräämä henkilö, joka ei ole esteellisen hyväksyjän alainen.

Edustustossa esteellisyys koskee lisäksi mm. edustuston päätösvaltaan kuuluvia korvauksia kuten edustuskorvaukset, omat ja perheen matkat, palvelujen ostaminen perheenjäseneltä tai perheenjäsenen palkkaaminen työhön, muut kuin ministeriön hyväksymiin sopimuksiin perustuvat hankinnat virka-asuntoon ja muihin henkilökunnan asuntoihin sekä muut vastaavat henkilökohtaiset ja perheestä johtuvat valtion maksettavaksi kuuluvat menot.

Edustustossa päällikön tai johtavan virkamiehen henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy poikkeuksellisesti hänen sijaisensa, ellei hän ole osaltaan esteellinen. Mikäli edustustossa ei ole paikalla tai lainkaan olemassa henkilöä, joka voisi hyväksyä päällikön tai johtavan virkamiehen tällaiset menot, tulee ao. menot hyväksyä johtosuhteiden mukaisesti edustustoa pääasiallisesti ohjaavassa osastossa joko osastopäällikön, apulaisosastopäällikön tai ohjaavan yksikön päällikön tai heidän poissa ollessaan heidän sijaistensa toimesta.

Ministeriö päättää ulkoasiainhallintoasetuksen 20 § nojalla tarvittaessa hallintoasioiden siirtämisestä ministeriössä tai toisessa edustustossa ratkaistavaksi. Tällaiset siirrot voivat koskea muun muassa asioita, joissa muutoin syntyisi esteellisyystilanne menoja hyväksyttäessä.

Hyväksymismenettelyt johdon osalta

Ulkoasiainhallinnon ylimpien johtoportaiden osalta yleiset päällikkötehtävien periaatteet menojen hyväksymisvastuineen, esteellisyyshaasteet ja työn liikkuvan luonteen yhteensovittaminen on haaste menojen hyväksynnän käytännön sujuvuudelle. Johdon osalta noudatetaan seuraavia, osittain yleisistä periaatteista poikkeavia menettelytapoja:
1) Ministereiden kanslioissa on määrättävä virkamiehet, jotka hyväksyvät menot kanslian menojen osalta sekä ministereiden henkilökohtaisesti aiheuttamien valtion menojen osalta.
2) Valtiosihteerin toimintayksikössä kanslian menot hyväksyy valtiosihteeri tai erikseen määrätyt virkamiehet. Valtiosihteerin henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy palveluiden alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan hänen sijaisensa.
3) Alivaltiosihteerien toimintayksiköissä kanslian menot hyväksyy ao. alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan muu määrätty toimintayksikön virkamies. Alivaltiosihteerien henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy valtiosihteeri tai hänen poissa ollessaan palveluiden alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan hänen sijaisensa.
4) Valtiosihteerin poissa ollessa palveluiden alivaltiosihteerin henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy hänen sijaisensa.
5) Valtiosihteerin alaisten erillisyksiköiden sekä viestintäosaston päälliköiden henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy valtiosihteeri tai hänen poissa ollessaan palveluiden alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan hänen sijaisensa.
6) Osastopäälliköiden henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy osaston toimintaa koordinoiva alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan palveluiden alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan hänen sijaisensa.
7) Palvelualueiden ja talousyksikön päälliköiden henkilökohtaisesti aiheuttamat valtion menot hyväksyy palvelualueiden alivaltiosihteeri tai hänen poissa ollessaan hänen sijaisensa.

Menot hyväksytään kohdassa 5.3. kuvatun sähköisen laskunkäsittelyjärjestelmän avulla

Ulkoministeriön menojen maksuunpanosta vastaa valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet. Ulkoministeriössä ei ole yhdelläkään päälliköllä eikä asiantuntijalla oikeuksia tai mahdollisuutta manojen maksamiseen edes 2 henkilön kombinaatiolla. Edustustojen osalta tilanne on toinen silloin, kun kyseessä on edustusto, jonka osalta paikallisia maksuja ei voida hoitaa Suomesta käsin. Tällöin maksaminen tapahtuu paikallisesti, maksaminen vaatii kahden henkilön käsittelyn, ja maksun suorittaja ei saa olla menon hyväksyvä henkilö.

Prosessien ja kontrollien toimivuus

Ulkoministeriön käsityksen mukaan menojen tarkastamisen ja hyväksyntien prosessit on kuvattu ja ohjeistettu kattavasti määrittäen myös erityisesti menettelyt johdon osalta sekä esteellisyystapauksissa. Määräystason ohjeistuksen määrä on tämän johdosta taloussäännössä varsin runsas, ja sen keskeisiä kohtia ja sen sekä tuntemisen velvoitetta että tarvittaessa siitä oikeiden menettelyiden varmistamista sekä tarvittaessa neuvojen kysymistä ministeriön talousyksiköstä opetetaan ja korostetaan sekä taloushallintoa hoitavien henkilöiden koulutuksissa että esimerkiksi edustustoihin johtaviin asemiin siirtyvien henkilöiden siirtokoulutuksissa.

Valtion yhteisten menettelyjen osana palvelukeskus Palkeilla on nykyisin päävastuu kirjanpidon toteuttamisesta ja Palkeiden prosesseihin sisältyy mittavasti sekä automaattista että manuaalista kontrollia menojen rekisteröinnin asianmukaisuudesta ja maksuunpanosta. Keskitetyllä toiminnalla päästään huomattavasti yksittäisen viraston yksittäisten henkilöiden hajautettua mallia parempaan oikeellisuuden toteamiseen, mikä helpottaa myös sisäistä valvontaa.

Oikeiden kirjausten ja asianmukaisen menojen käsittelyn varmentamiseksi on myös tärkeää, että ulkoisen VTV:n tilintarkastuksen lisäksi ulkoministeriön johdolla on tukenaan osaava sisäinen tarkastus. Vaikka sisäisen tarkastuksen perustehtävä ei olekaan sisäiseen johtosuhteiden mukaiseen sisäiseen valvontaan osallistuminen, se on ulkoministeriön hajautetun organisaation mallissa erittäin tärkeä funktio sen havaitsemiseksi, että toimiiko talousprosessi ja toiminnan sisäinen valvonta siten kuin niiden on ministeriön johdon näkökulmasta tarkoitus toimia. Sisäisen tarkastuksen havaintojen pohjalta sekä talousprosesseja ohjaava talousyksikkö että ministeriön johto voivat ohjata ja tarvittaessa korjata sekä toimintaa että sen sisäistä valvontaa.

Varainkäyttöön ja taloushallintotehtävien hoitoon liittyvät keskeisimmät tarkastushavainnot kohdistuvat osaamisen, ohjeiden ja määräysten noudattamisen puutteisiin. Osa taloushallintoon liittyvistä valvontatoimista toteutuu sisäisen tarkastuksen toteuttamien tarkastusten pohjalta. Valvontaan liittyviä kirjanpidon tarkistuksia on valtion yhteisen toimintamallin mukaisesti keskitetty enemmän Palkeille ja sen palvelun osalta saattaa esiintyä selvittelyä aiheuttavia ulkoasiainhallinnon toimintasisältöjen osaamishaasteita.

Ulkoministeriön toiminta nojaa vahvasti tehtävien täyttämisen rotaatiomalliin, jolla saadaan turvattua se, että ulkoasiainhallinnossa on jatkuvasti olemassa kyky lähettää henkilöitä riittävän yleisosaamisen pohjalta hyvin vaihteleviin tehtäviin eri asemamaihin ulkomailla. Erikoistuminen on mahdollista, mutta päätarpeena on rotaatiomallilla laajan toimintakyvyn saavuttaminen vaihtelevien ja hankalien tehtävien ympäristössä. Eräiden kapeamman syvän ammattitaidon, kuten talousosaamisen hallinta globaalissa ympäristössä on normaalia kotimaan virastotoimintaa haasteellisempaa. Edustustojen osalta toiminnan luotettavuutta on saatu Palkeiden keskitetyn kirjanpitovastuun ja järjestelmäkontrollien lisäksi vahvistettua keskittämällä suuren osan edustustojen talousvastaavien tehtäviä ministeriön talousyksikköön, joka vastaa 40 edustuston taloushallintehtävistä. Malli on jo useiden vuosien ajan osoittautunut sekä tehokkaaksi että toimintatapojen yhtenäisyyden ja oikeellisuuden näkökulmasta erittäin toimivaksi.

Ulkoministeriö arvioi talouden prosessien, sen kontrollien, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan olevan hallinnonalalla kokonaisuutena vähintään kohtuullisella tasolla ottaen huomioon myös globaaliin ympäristöön ja hajautettuun pienien edustustojen toimintamalliin liittyvät haasteet. Kehittämistoimia on myös tehty riskienhallintapolitiikan käyttöönotolla, ja riskianalyysi on myös osa hallituskausikohtaista ja vuotuista TTS-prosessia. Tätä kautta tietoisuus riskienhallinnasta on yksiköissä lisääntynyt, mutta siinä on kuitenkin parannettavaa.

Väärinkäytökset

Tahattomien virheiden lisäksi on otettava huomioon myös tahallisten virheiden ja väärinkäytösten mahdollisuus. Ulkoministeriön taloussäännön kohdassa 11 on määrätty virheiden havaitsemisen ja väärinkäytösten osalta seuraavaa.

Ilmoittamisvelvollisuus ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

Ensisijainen vastuu kirjanpitoyksikön taloudenhoidon laillisesta ja tarkoituksenmukaisesta toiminnasta sekä virheiden, epätarkoituksenmukaisten menettelyjen ja väärinkäytösten ehkäisemisestä ja korjaamisesta on ministeriön johdolla.

Jokainen hallinnonalan palveluksessa oleva henkilö, joka havaitsee taloudenhoidossa tai sen vastuulle kuuluvien varojen hoidossa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyöntejä, väärinkäytöksiä tai rikoksia, on velvollinen viipymättä ilmoittamaan havainnoistaan.

Muihin kuin kehitysyhteistyömäärärahoihin liittyvät epäasianmukaiset tai riskialttiit menettelytavat, laiminlyönnit, epäilyt väärinkäytöksistä tai rikoksista on ilmoitettava sen toimintayksikön esimiehelle, jonka toimialaa asia koskee.

Ilmoituksen saajan on ryhdyttävä viivyttelemättä toimenpiteisiin havaintojen selvittämiseksi ja virheiden ehkäisemiseksi sekä muiden tilanteen korjaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi. Ilmoitukset tulee osoittaa myös talousjohtajalle, hallintojohtajalle ja sisäisen tarkastuksen yksikköön. Ilmoituksen laatimisessa on huomioitava tietosuojaa koskeva ohjeistus.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen valtiontalouden tarkastusvirastolle

Mikäli epäillään ulkoasiainhallinnon henkilökuntaan kuuluvan työntekijän syyllistyneen epäasianmukaisiin tai riskialttiisiin menettelytapoihin, laiminlyönteihin, väärinkäytöksiin tai rikoksiin, ilmoitus tulee tehdä suoraan sisäisen tarkastuksen yksikköön, joka ryhtyy asian vaativiin toimenpiteisiin. Sisäisen tarkastuksen yksikkö tekee salassapitosäännösten estämättä asiasta valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaisen ilmoituksen.

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. Valtionhallinnossa on käytössä sisäinen ilmoituskanava väärinkäytöksien ilmoittamista varten.

Väärinkäytösten käsittely kehitysyhteistyössä

Kehitysyhteistyön väärinkäytöstapausten selvittelyä ohjaa myös tavanomaista toimintaa riskialttiimman toimintaympäristön johdosta erikseen tarkemmalla tasolla normi 5/2023; Kehitysyhteistyön väärinkäytösepäilyjen ilmoittaminen, selvittäminen ja niistä viestiminen.

Kehitysyhteistyötä tehdään köyhissä ja monesti myös hallintotavoiltaan hauraissa valtioissa ja alueilla, mikä lisää varojen väärinkäytösten riskiä. Yhteistyössä noudatettavat säännöt ja käytännöt tulee määritellä ulkoministeriön päätösten lisäksi yhteistyötä koskevissa sopimuksissa, valtionavustuspäätösten ehdoissa ja ohjeissa. Jo yhteistyötä suunniteltaessa on syytä varmistaa, että kaikille osapuolille on selvää se, ettei Suomen kehitysyhteistyössä hyväksytä minkäänlaista ao. normissa/ohjeessa määriteltyä väärinkäytöstä. Rahoja vastaanottavalta yhteistyökumppanilta edellytetään välitöntä ilmoitusta ulkoministeriölle, mikäli Suomen rahoittamassa toiminnassa epäillään väärinkäytöstä. Määrärahoja hallinnoivien yksiköiden ja edustustojen tulee varmistaa ilmoitusvelvoite sopimuksissa ja valtionavustuspäätöksissä sekä ehdoissa ja ohjeissa.

Väärinkäytösepäily voi tulla ulkoministeriön henkilöstön tietoon eri reittejä. Väärinkäytösepäilyjä havaitaan ulkoministeriön omien valvontatehtävien myötä. Väärinkäytöksiksi tulkittavia puutteita voi tulla esiin esimerkiksi toiminnan ja talouden raportoinnissa, seurantakäynneillä sekä ulkoisen tilintarkastuksen tai toiminnantarkastuksen yhteydessä. Jokainen ulkoministeriön työntekijä, joka havaitsee väärinkäytöstä, epäilee sellaista tai saa tietää väärinkäytöstä tai väärinkäytösepäilystä, on velvollinen ilmoittamaan asiasta viipymättä. Kaikki kehitysyhteistyötä koskevat väärinkäytösepäilyt vakavuudesta riippumatta tulee ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmässä (AHA). Ilmoitus tulee tehdä heti, kun tieto mahdollisesta väärinkäytösepäilystä on saatu, vaikka tarkempia tietoja epäilyn vakavuudesta ei vielä olisi tai tiedot olisivat osin puutteelliset.

Ilmoituksen vastaanottaja ohjaa ilmoituksen sen yksikön tai edustuston päällikölle, jonka päätösvaltaan hankkeen, ohjelman tai muun rahoituksen hallinnointi kuuluu. Kaikki ilmoitukset ohjataan tiedoksi myös sisäisen tarkastuksenyksikölle (STY), joka ilmoittaa niistä Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV). Ulkoisen ilmoituskanavan kautta vastaanotetut viestit vahvistetaan vastaanotetuiksi KEO riskienhallinta -sähköpostilaatikon kautta.

Mikäli väärinkäytösepäilyn kohteena on ulkoministeriön työntekijä, ilmoitus ohjataan sisäisen tarkastuksen yksikköön, joka ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin tapauskohtaisesti. Mikäli ilmoituksesta ei pystytä yksilöimään, minkä toimintayksikön määrärahoja ilmoitus koskee, on kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikön yksikönpäällikkö selvitysvastuussa. Mikäli asia ei kuulu ulkoministeriölle, se siirretään asiasta

vastaavalle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaisesti. Tällaisissa muille viranomaisille kuuluvissa tapauksissa voi olla esimerkiksi kyse muiden hallinnonalojen hallinnoimista kehitysyhteistyömäärärahoista tai muista muiden viranomaisten toimialaan kuuluvista asioista.

Asiasta vastaavan yksikön/edustuston päällikkö ja hänen alaisensa ovat vastuussa asian käsittelystä. Lähtökohtaisesti ulkoministeriö edellyttää myös sopimuskumppanin tai avustuksen saajan selvittävän väärinkäytösepäilyä ja raportoivan siitä viivytyksettä ulkoministeriölle. Mikäli tilanne niin edellyttää, ulkoministeriöllä on kuitenkin mahdollisuus selvittää väärinkäytösepäilyä valtionavustuspäätöksessä tai sopimuksessa määriteltyjen ehtojen puitteissa. Näin voi olla syytä menetellä esimerkiksi silloin, kun epäily koskee avustuksen saajan johtoa tai avustuksen saajan oma selvitysprosessi ei ole riittävän laadukasta tai riippumatonta.

Rikoksista ilmoittaminen

Jos ministeriön tai edustuston toiminnassa tai sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin taikka omaisuuteen epäillään kohdistuneen rikos, toimialavastaavana oleva osasto (kehitysyhteistyömäärärahoihin kohdistuvien väärinkäytösten osalta kuitenkin kehityspoliittinen osasto) tai edustusto tekee siitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n mukaisesti rikosilmoituksen. Rikosilmoituksesta on ilmoitettava hallintojohtajalle, talousjohtajalle ja sisäisen tarkastuksen yksikölle.

Virheiden ja väärinkäytösten prosessien toimivuus ja niin sanottu yksi yli yhden -periaate

Ulkoministeriön käsityksen mukaan virheisiin ja väärinkäytöksiin puuttumisen toimintamalli toimii hyvin. Prosesseihin ja ilmoitusmenettelyihin on rakennettu sisään kattava vastuutus virheistä ja väärinkäytöksistä ilmoittamiseen.

Niin sanotun yksi yli yhden mallin osalta ulkoministeriössä ei ole kattavaa menettelyä. Ulkoministeriöllä ei ole hallinnonalarakenteessa erillisiä virastoja, joiden ylimmän johdon osalta ilmoitukset ja asia kulkisi erikseen yksi yli yhden –periaatteella ministeriöön. Ministeriön oman ylimmän johdon osalta ollaan myös tilanteessa, missä ei ole enää tahoa, jolle yksi yli yhden –periaatteella tieto ja käsittely siirtyisi.

Näistä organisaation ominaisuuksista huolimatta ulkoministeriö on erityisesti pyrkinyt pitämään huolen siitä, että tieto siirtyy nimenomaan suoran esimiessuhteen lisäksi organisaatiossa tahoille, jotka ovat riippumattomia tästä esimies-alaissuhteesta. Sen lisäksi, että epäasianmukaiset tai riskialttiit menettelytavat, laiminlyönnit, epäilyt väärinkäytöksistä tai rikoksista ilmoitetaan sen toimintayksikön esimiehelle, jonka toimialaa asia koskee, tulee ilmoitukset aina osoittaa myös tästä esimiessuhteesta irrallisesti talousjohtajalle, hallintojohtajalle ja sisäisen tarkastuksen yksikköön. Ilmoituksen saajan on ryhdyttävä viivyttelemättä toimenpiteisiin havaintojen selvittämiseksi ja virheiden ehkäisemiseksi sekä muiden tilanteen korjaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi.

Talousjohtaja Risto Hakoila

Liitteet Ulkoministeriön taloussääntö 2023

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta, trv@eduskunta.fi

Tiedoksi UM AVS-PAL Alivaltiosihteeri-Sisäiset ja ulkoiset palvelut
UM HAL-01 Hallintojohtaja
UM STY-00 Sisäisen tarkastuksen yksikkö
UM TAS-10 Talousyksikkö
UM VSI-00 Valtiosihteeri
Ari Rouhe, Katja Bordi, Sari Kantola, Sauli Heinimaa