



16.5.2016

Dnro 207/52/2015

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen yksikkö
Johtava tilintarkastaja, JHTT Pasi Tervasmäki
Johtava tilintarkastaja, JHTT Jani Leinonen

Jakelussa mainitut

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto

Ylimmän johdon menettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus

Tilintarkastajan vuosiyhteenvedon tarkoituksena on käsitellä kootusti ylimmän johdon menettelyihin kohdistuneessa valvontaympäristössä koskeneessa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa (Valvontaympäristön tarkastus – ylimmän johdon menettelytavat, jäljempänä myös laillisuustarkastus) esiintulleita keskeisiä asioita ja johtopäätöksiä.

Suoritusta laillisuustarkastuksesta ei anneta erillistä tarkastuskertomusta. Merkittävät tarkastushavainnot sisältyvät kirjanpitoyksikkökohtaisesti tilintarkastuksesta laadittuihin vuosiyhteenvetoihin sekä tarpeellisilta osin vuodelta 2015 annettuihin tilintarkastuskertomuksiin. Tarkastuksesta raportoidaan myös eduskunnalle syyskuussa annettavassa tarkastusviraston vuosikertomuksessa.

Tästä vuosiyhteenvedosta on luonnosvaiheessa 3.5.2016 pyydetty valtiovarainministeriöltä (valtion työmarkkinalaitokselta) vastine. Saatu vastine on huomioitu vuosiyhteenvedossa. Kirjanpitoyksikkökohtaiset palautteet on käsitelty kirjanpitoyksiköiden tarkastusraportoinnin yhteydessä.

1 Yhteenveto ja keskeiset johtopäätökset

Lähtökohta

Johdon suhtautuminen ja tietoisuus sisäisen valvonnan menettelyistä ja sen merkityksestä johtamisessa luo perustan sisäisen valvonnan ja hyvän hallinnon periaatteiden toimivuudelle koko organisaation toiminnassa. Kun ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt osoittavat pitävänsä sovittuja menettelytapoja ja kontroleja tärkeinä, on todennäköistä, että muukin henkilöstö huomioi tämän ja noudattaa olemassa olevia menettelytapoja tietoisesti.

Tarkastus toteutettiin kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Tarkastuskriteerit

Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta.

Tarkastuskriteerien lähteenä olivat virka- ja työehtosopimus matkakustannusten korvaamisesta sekä valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VM/1592/00.00.00/2010). Virkamatkoissa lähtökohtana on se, että matkakustannukset perustuvat virkaehtosopimukseen. Sivutoimi- ja esteellisyyssäännöstö (hallintolain 27 § ja 28 §) varmistavat osaltaan viranomaistoiminnan riippumattomuutta.

Tarkastuksen johtopäätökset

- 1 Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko valtion virastojen ylin johto noudattanut säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja. Tarkastuksen perusteella todetaan, että säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja on olennaisilta osin noudatettu.
- 2 Tarkastuksen toisena tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä. Kokonaisuutena voidaan todeta, että laillisuustarkastuksessa ei tullut esille valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavoissa sellaisia olennaisia seikkoja, jotka eivät tukisi toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

Keskeiset havainnot ja kehittämiskohteet

Vaikka tarkastushavaintojen perusteella useimmat asiat olivat tarkastuksen perusteella kunnossa, seuraavassa tuodaan esiin eräitä puutteita ja kehittämistarpeita.

- 1 Palkanmaksuun liittyvien menettelytapojen todettiin olevan keskeisiltä osin asianmukaisia. Luontoiseduissa todettiin joitain yksittäisiä virheitä.
- 2 Autoetu oli käytössä vain muutamassa kirjanpitoyksikössä. Valtion kannalta autoetuuden myöntäminen ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista etenkin tilanteessa, jossa autoedun saaja ajaa vähän työajoa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan autoedun myöntämisen tulisi perustua ensisijaisesti työtehtävien hoitamisesta aiheutuvaan tarpeeseen.
- 3 Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota neuvottelukuntien palkkioiden maksamiseen isäntävirastojen virastopäälliköille. Virastopäälliköiden neuvottelukuntajäsenyydet perustuvat virastokohtaisiin asetuksiin ja siten neuvottelukunnan tehtävät ovat virastopäällikön virkaan kuuluvia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tällöin ei tulisi maksaa palkkioita virastopäälliköille neuvottelukuntatyöstä. Valtiovarainministeriön tulisi täsmentää asiaa koskevaa ohjeistusta.
- 4 Osa ylintä johtoa käyttää taksia runsaasti liikkumiseen Helsingin keskustan alueella liittyen työtilaisuuksiin ja tapaamisiin. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että taksin käytön osalta käytettäisiin matkustussäännön tarkoittamaa harkintaa erityisesti Helsingin keskustassa tehtävien matkojen osalta, jossa julkinen liikenne on hyvin kattavaa.
- 5 Ylimmän johdon matkamääräykset ovat usein voimassa jatkuvasti ja perustuvat joko voimassa olevaan työjärjestykseen tai pysyvään matkamääräykseen. Sisäisen valvonnan kannalta pysyvää matkamääräystä parempana käytäntönä voidaan pitää järjestelyä, jossa matkan tarpeellisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti ja matkamääräys annetaan jokaisen matkan osalta erikseen. Mikäli käytetään pysyvää matkamääräystä, olisi suositeltavaa, että virkamatkoista laaditaan säännöllisesti jälkikäteen yhteenveto ja yhteenveto toimitetaan ohjaavaan ministeriöön.
- 6 Matkamenoihin liittyvä tosittaminen oli suurimmassa osassa kirjanpitoyksiköitä asianmukaista, mutta tosittamisessa havaittiin myös puutteita. Puutteet koskivat pääosin matkalaskujen liitteitä. Myös matkamenojen osalta on vaatimuksena aina se, että matkalasku kokonaisuutena varmistaa menon perusteiden todentamisen.
- 7 Viraston ulkopuolisten tahojen järjestämiin tapahtumiin osallistumisessa on syytä kiinnittää huomiota osallistumisen perusteisiin erityisesti silloin, kun tapahtuma sisältää pääosin oheisohjelmaa.
- 8 Lentoyhtiöiden tarjoamien asiakasetujen kohdentumista ei kirjanpitoyksiköissä muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta valvota, vaikka valtion kustantamista virkamatkoista saatu etu tarkastusviraston käsityksen mukaan kuuluu työnantajalle. Koska nykyisin käytössä olevat lentomatkojen bonusohjelmat eivät ole toteutuneet valtion kannalta onnistuneesti, esitetään valtiovarainministeriölle harkittavaksi luopumista lentomatkojen bonusohjelmista. Tällöin tavoitteeksi tulisi saada lentoliput nykyistä edullisempaan hintaan.

- 9 Muutamissa kirjanpitoyksiköissä ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset eivät olleet ajan tasalla. Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisen ylimmän johdon tulee huolehtia siitä, että sidonnaisuusilmoitukset ovat jatkuvasti ajan tasalla.
- 10 Tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa yksittäiset virkamiehet olivat eri yhteisöjen hallitusten jäseniä, mutta he eivät olleet tehneet näistä jäsenyyksistä sivutoimi-ilmoituksia tai pyytäneet sivutoimilupia. Epäselvissä tilanteissa sivutoimi-ilmoituksen tekeminen on suositeltavaa. Valtiovarainministeriön olisi tarpeen tarkentaa antamaansa ohjetta (Virkamiesten sivutoimet) huomioiden osakeyhtiölaissa, osuuskuntalaissa ja säätiölaissa määritetyt hallitusten tehtävät ja vastuut.

2 Tarkastuksen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosia 2013–2020 koskevan strategian mukaan tarkastusviraston strategisena päätavoitteena on toiminnallaan edistää kestävää ja tuloksellista valtion taloudenhoitoa, valtiontaloudellisen tiedon luotettavuutta sekä luottamusta valtion taloudenhoitoon.

Tarkastusviraston tarkastussuunnitelmassa vuosille 2015–2019 todetaan, että laillisuustarkastuksia toteutetaan erillisinä laillisuustarkastuksina, joista annetaan erilliset laillisuustarkastuskertomukset, sekä tilintarkastuksen yhteydessä tehtävinä tarkastuksina. Vuonna 2015 tilintarkastuksen yhteydessä tehty laillisuustarkastus koski valtion virastojen ylimmän johdon sisäisen valvonnan menettelyiden noudattamista.

Laillisuustarkastuksen tavoitteena on valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko valtion taloudenhoidossa toimittu lainsäädännön, alempitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti. Laillisuustarkastuksen tavoitteena on myös auttaa tarkastuskohteita parantamaan laillisuuden toteutumisen edellytyksiä sekä erityisesti avoimuuden, tilivelvollisuuden sekä hyvän hallinnon ja hallinnan periaatteiden toteutumista.

Tämän tarkastuksen kohteena oli valtion virastojen ylimmän johdon toiminta osana organisaation valvontaympäristöä.

Tässä tarkastuksessa ei selvitetty organisaation ylimmän johdon toimintaa toiminnan johtamisessa. Samoin ylimmän johdon toiminta organisaation taloudellisen ja toiminnallisen raportoinnin osalta rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Taloudellinen ja toiminnallinen raportointi tarkastetaan kirjanpitoyksiköittäin vuosittaisessa tilintarkastuksessa.

Tämän laillisuustarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto (positiivinen lausuma) siitä, noudattaako valtion virastojen ylin johto säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja. Tarkastuksen tavoitteena oli lisäksi antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto (rajattu lausuma) siitä, tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä (erityisesti laillisuusnäkökulmasta).

Tarkastuksen tavoitteisiin haettiin vastausta johtamalla tarkastuskriteerit seuraaviin tarkastuksen osa-alueisiin: 1) palkanmaksu (muun muassa virkasopimus ja luontoisedut); 2) virkamatkat; 3) vieraanvaraisuus, edut ja lahjat; 4) luottokorttien ja maksuaikakorttien käyttö sekä asiakasetujen (esimerkiksi Finnair plus) kohdentuminen; 5) sidonnaisuudet (laki valtion virkamiehistä 8 a §) ja sivutoimet ja 6) kirjanpitoyksikön omaisuuden hallinta.

Keskeisimpinä tarkastuskriteerien lähteinä olivat valtion matkustussääntö sekä valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. Keskeistä virkamatkoissa on se, että matkakustannukset perustuvat virkaehtosopimukseen eikä korvausperusteisiin vaikuta henkilön virka-asema eikä hänen palkkauksensa taso tai muu vastaava peruste. Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta

on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Sivutoimi- ja esteellisyyssäännöstö varmistavat osaltaan viranomaistoiminnan riippumattomuutta. Mikäli ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt osoittavat pitävänsä sovittuja menettelytapoja tärkeinä, on todennäköistä, että muukin henkilöstö huomioi tämän ja noudattaa olemassa olevia menettelytapoja tietoisesti.

Tarkastus toteutettiin kaikissa kirjanpitoyksiköissä (pois lukien eduskunnan kanslia, Ulkopoliittinen instituutti ja valtiontalouden tarkastusvirasto). Tarkastuskohteina olevia kirjanpitoyksiköitä oli yhteensä 60. Tarkastuksen keskeinen osapuoli oli valtiovarainministeriö, jonka tehtävänä on muun muassa valtionhallinnon johdon ja johtamisen kehittäminen sekä palvelussuhteen ehtojen yleinen järjestely valtioneuvoston asetuksen valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §:n mukaan. Tarkastettavat tapahtumat ajoittuivat ajalle 1.11.2014-31.7.2015. Mikäli kirjanpitoyksikkö oli aloittanut toimintansa 1.1.2015, tarkastettiin tapahtumia ajanjaksolta 1.1.2015-31.7.2015.

Ylimmällä johdolla tarkoitetaan tarkastuksessa ministeriöiden kansliapäälliköitä ja valtiosihteereitä kansliapäällikköinä ja valtiosihteeriä, joka hoitaa kansliapäällikön tehtävät sekä muiden virastojen ylintä johtajaa. Suurimmissa kirjanpitoyksiköissä ylimmällä johdolla tarkoitetaan myös virkamiesjohtoryhmän jäseniä (ei henkilöstön edustajia johtoryhmässä). Poliittiset valtiosihteerit (ja vastaavat) rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Enimmillään tarkastus kirjanpitoyksikössä kohdistui kahdeksaan henkilöön.

Tarkastus suoritettiin analyttisenä tarkastuksena, tapahtumatarkastuksena ja asiakirjatarkastuksena sekä haastatteluina ja kyselyinä. Vastaavan kaltainen tarkastus on kattavasti toteutettu edellisen kerran vuonna 2000.

Tarkastuksen ovat suorittaneet kirjanpitoyksikkökohtaiset tilintarkastajat. Tarkastukseen on osallistunut asiantuntijana johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastusta ovat koordinoineet johtava tilintarkastaja, JHTT Pasi Tervasmäki ja johtava tilintarkastaja, JHTT Jani Leinonen.

Tarkastusta ovat ohjanneet ja valvoneet tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski, tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola, tilintarkastuspäällikkö, JHTT Sami Kummila ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski.

Tarkastus suoritettiin viraston tarkastussuunnitelman ja laillisuustarkastuksen vahvistetun tarkastussuunnitelman sekä valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusohjeen ja laillisuustarkastusohjeen mukaisesti.

3 Yleistä valvontaympäristöstä

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n (217/2000) mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Valvontaympäristön nähdään INTOSAI GOV 9100 –standardissa (INTOSAI GOV 9100 http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf) muodostavan perustan koko organisaation kaikille muille sisäisen valvonnan osa-alueille. Valvontaympäristöön kuuluu seuraavia osa-alueita:

1. henkilöstön ja johdon ammatilliset ja eettiset säännöt; myös kontrollijärjestelmää tukeva suhtautuminen
2. sitoutuminen pätevyYTEEN; ymmärretään ja osataan käyttää kontrollimenetelmiä
3. johdon tapa toimia eli sitoutuuko organisaation johto toimimaan sovittujen menettelytapojen mukaisesti
4. organisaation toimiva rakenne; toimivaltuudet, tilivelvollisuudet, raportointilinjat
5. HR-politiikka ja käytännöt; esimerkiksi rekrytointi, kouluttaminen, ohjaus ja niin edelleen.

Toimivan johdon suhtautuminen ja tietoisuus sovitusta sisäisen valvonnan menettelyistä ja sen merkityksestä johtamisessa tuo järjestystä ja kurinalaisuutta koko organisaation toimintaan. Toimivan organisaation ydinasia on toimivan johdon asenne kontrolleja ja sovittuja menettelyitä kohtaan. Mikäli ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt osoittavat pitävänsä sovittuja menettelytapoja ja kontrolleja tärkeinä, on todennäköistä, että muukin henkilöstö huomioi tämän ja noudattaa olemassa olevia menettelytapoja tietoisesti.

Mikäli taas ylin johto ei noudata sovittuja menettelytapoja on todennäköistä, että myös tästä on organisaation henkilökunta tietoinen. Tämä vaikuttaa todennäköisesti organisaation henkilökunnan suhtautumiseen sovittuja menettelytapoja ja kontrolleja kohtaan.

4 Palkanmaksu

Tarkastuksen kohteena olivat ylimmän johdon palkkaussopimukset, virkasopimukset sekä päätökset mahdollisista luontoiseduista ja palkantarkistuksista. Sopimusten ja päätösten tietojen vastaavuus palkanlaskentaan tarkastettiin heinäkuun 2015 palkka-aineistosta.

4.1 Palkkaussopimukset

Tarkastuksessa selvitettiin palkkaussopimuksen sisällön ohella sitä, ovatko toimivaltaiset henkilöt allekirjoittaneet ylimmän johdon virkasopimukset ja että onko virkasopimusluonnoksesta pyydetty palkkauksen tason osalta valtiovarainministeriön lausunto. Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisen ylimmän johdon virkasopimuksista ei ollut huomautettavaa. Valtiovarainministeriössä toimiva valtion työmarkkinalaitos oli antanut virkaan nimitettyjen osalta lausunnot eivätkä virkasopimukset poikenneet lausunnoista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (jäljempänä ELY-keskuksissa) viraston päällikön tehtäviä oman toimensa ohella hoitavat vastuualueiden päälliköt eivät valtion työmarkkinalaitoksen tulkinnan mukaan ole valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin kohdan 4 mukaisia valtioneuvoston asetuksella säädettäviä viraston päälliköitä. ELY-keskuksissa ei ole virastopäällikön virkoja eikä niitä näin ollen ole valtion työmarkkinalaitoksen mukaan ollut tarpeen rajata valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 28 §:n 2 momentissa valtion virkamieslain 26 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Edellä mainituilla perusteella valtiovarainministeriö ei ole antanut lausuntoja ELY-keskusten ylijohdajan tehtäviä hoitavien vastuualueiden päälliköiden kanssa mahdollisesti tehdyistä virkasopimuksista eikä niitä myöskään ole valtiovarainministeriöltä pyydetty. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellä mainituista ELY-keskusten ylijohdajien palkkaussopimuksista tulisi nimittävänä ministeriönä työ- ja elinkeinoministeriön pyytää valtiovarainministeriön lausunto ja valtiovarainministeriön tulisi lausunto antaa. Edellä mainittu asia on tulkittu työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtiovarainministeriössä (valtion työmarkkinalaitos) toisin. Mikäli säännökset ovat tältä osin tulkinnanvaraisia, säännöksiä on tarpeen tarkentaa.

Tarkastuksen kohteena oli myös valtion virkamieslain 26 §:n soveltamisalan ulkopuolista johtoa. Heidän osaltaan virkasopimuksissa ei ollut huomautettavaa.

4.2 Luontoisedut

Tarkastuksessa selvitettiin heinäkuun 2015 palkka-aineiston perusteella ylimmän johdon luontoisetujen perusteita sekä luontoisetujen käsittelyä palkanlaskennan yhteydessä. Yleisin luontoisetu oli matkapuhelinetu. Valtiovarainministeriö on antanut 7.5.2010 päätöksen Matkapuhelin luontoisetuna. Päätöksen perusteella valtion ylimmälle virkamiesjohdolle sekä työnantajaerittelyvirkoihin on ilmoitusmenettelyllä mahdollistettu matkapuhelimen käyttö luontoisetuna. Päätöksen mukaan ministeriöiden tulee hallinnonalansa osalta lähettää tieto matkapuhelinetuuden käyttöönotosta valtiovarainministeriöön.

Matkapuhelimen luontoisedun perusteissa ei ilmennyt olennaista huomautettavaa.

Matkapuhelinetuuden verotusarvo oli vuonna 2015 Verohallinnon päätöksen (149/200/2014) mukaan 20 euroa kuukaudessa (25 §). Pääsääntöisesti matkapuhelimen luontoisetuarvo oli oikein huomioitu heinäkuun palkka-aineistossa. Yksittäisessä tapauksessa virkamiehellä oli matkapuhelin luontoisetuna, mutta kyseistä luontoisetua ei ollut huomioitu palkanlaskennassa. Tarkastuksessa tuli esiin yksi tapaus, jossa päätöksen kohteena olevalla virkamiehellä (valtion virkamieslain 26 §:n soveltamisalaan kuuluva) oli luontoisetuna autotalli. Luontoisetupäätös olisi tullut tehdä asianomaisessa ministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Lisäksi on todettava, että autotallietuuden luontoisetuarvo ei vastannut Verohallinnon päätöstä. Tarkastuksissa on kehoitettu tekemään palkanlaskentaan virheiden oikaisut takautuvasti.

Autoetu oli käytössä vain muutamassa kirjanpitoyksikössä. Autoetuuksista (vapaa autoetu) on virastopäälliköiden osalta tehty valtiovarainministeriössä luontoisetupäätökset ja autoetua on käsitelty asianmukaisesti palkanlaskennassa. Näissä tilanteissa palkkauksen taso (europalkka ja autoetu) ei valtion työmarkkinalaitoksen mukaan saa ylittää virkasopimuksella kulloinkin soveltuvaa palkkatasoa.

Valtion kannalta autoetuuden myöntäminen ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista etenkin tilanteissa, jossa autoedun saaja ajaa vähän työajoa. Valtiotyönantaja vastaa auton hankintamenoista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan autoetuihin tulisi suhtautua pidättyväisesti ja autoedun myöntämisen tulisi perustua työtehtävien hoitamisesta aiheutuvaan tarpeeseen.

4.3 Palkan oikeellisuus

Tarkastuksissa selvitettiin sitä, vastaako heinäkuun 2015 palkka palkkaussopimusta mahdollisine muutoksineen. Tarkastuksen perusteella ei tullut esiin huomautettavaa. Luontoisetujen käsittelyä palkanlaskennassa on käsitelty kohdassa 4.2.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota neuvottelukuntien palkkioiden maksamiseen isäntävirastojen virastopäälliköille. Tarkastuksissa havaittiin, että neljässä valtiovarainministeriön hallinnonalan virastossa on maksettu neuvottelukuntien kuukausipalkkiota virastopäälliköille. Lisäksi yhdelle virastopäälliköille on maksettu myös neuvottelukunnan kokouspalkkiota kuukausipalkkion ohella. Valtiovarainministeriö on antanut vuonna 2014 suosituksia (VM/826/00.00.01/2014 ja VM/2473/00.00.01/2014) johtokuntien kokouspalkkioiksi ja kuukausipalkkioiksi. Edellä mainituissa suosituksissa ei ole sinällään kielletty sitä, että kuukausipalkkiota ja kokouspalkkiota voitaisiin maksaa myös neuvottelukunnan isäntäviraston henkilöstölle.

Kun neuvottelukunnan kokoukset pidetään työajalla (pääjohtajilla ja toimitusjohtajalla kokonaistyöaika), niin neuvottelukunnan jäsen tai puheenjohtaja saa palkkaa sekä kuukausipalkkiota ja mahdollisesti kokouspalkkiota samaan aikaan. Virastopäälliköiden neuvottelukuntajäsenyydet perustuvat virastokohtaisiin asetuksiin ja siten neuvottelukunnan tehtävät ovat virastopäällikön virkaan kuuluvia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tällöin ei tulisi maksaa palkkioita virastopäälliköille neuvottelukuntatyöstä.

Asiasta on käyty keskustelua valtion työmarkkinalaitoksen kanssa. Valtion työmarkkinalaitoksen edustaja on ilmoittanut suositusten tarkentamistarpeesta tarkastuksissa esiin tulleiden seikkojen perusteella.

4.4 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Palkanmaksuun kohdistuneen tarkastuskokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat tukevat toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

5 Virkamatkat

Tarkastuksen kohteena olivat ylimmän johdon virkamatkat. Tarkastus toteutettiin käymällä läpi kattava otos matka- ja kululaskuja liitteineen. Lisäksi tarkastusta toteutettiin analyttisesti ja haastatteluin.

5.1 Matkamääräysmenettelyiden asianmukaisuus

Valtion matkustussäännön 3 §:n soveltamisohjeen mukaan virkamatkalle matkamääräys tarvitaan aina ja se voi olla sähköisesti tehty. Soveltamisohjeen mukaan määräys virkamatkan tekemiseen voi perustua esimiehen erikseen antamaan kehotukseen. Tällöin kehotus on annettu suullisesti. Suullista matkamääräystä ei voida kuitenkaan pitää tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan suositeltavana, koska tällöin esimerkiksi matkan tarkoituksenmukaisuuden ja matkakustannusten arviointi saattaa jäädä vaillinaiseksi ja dokumentoimatta.

Valtioneuvoston matkustusohjeen (Dnro VNK/1455/31/2015) luvun 3.2.3. mukaan: ”Matkustajalla on oltava hyväksytty matkasuunnitelma eli matkamääräys hyvissä ajoin ennen matkan alkua. Matkasuunnitelmassa tulee olla selkeästi esitettyä matkakohde, matkan tarkoitus, lähtö- ja paluuajat, matkustamisen tapa, erittely rahoituksesta ja arvioiduista matkakustannuksista sekä tiedot kaikista muista matkaan vaikuttavista seikoista”. Se, että matkamääräystä ei ole tehty, ei vastaa ohjeistusta eikä myöskään matkustajan omaa etua (esimerkiksi mahdolliset työtapaturmat virkamatkan aikana).

Tarkastuksessa tuli esille muutamien virastopäälliköiden osalta, että kyseessä olevat virastopäälliköt tekivät virkamatkoja ilman matkamääräystä. Lisäksi kahden ministeriön kansliapäällikön osalta tuli esille, että matkamääräysten antajina ei ollut toiminut kyseessä olevien ministeriöiden työjärjestysten edellyttämällä tavalla ministeri vaan kansliapäällikön alainen.

Tarkastuksessa tuli esille, että ylimmän johdon matkamääräykset ovat usein voimassa jatkuvasti ja perustuvat joko voimassa olevaan työjärjestykseen tai pysyvään matkamääräykseen. Pysyvässä matkamääräyksessä (mukaan lukien työjärjestyksessä määritetyt matkat) muun muassa matkan tarkoituksen tai tarpeellisuuden arviointi jää matkustajan omaksi tehtäväksi, minkä vuoksi pysyvää matkamääräyskäytäntöä voidaan pitää sisäisen valvonnan toimivuuden kannalta ongelmallisena. Sisäisen valvonnan kannalta pysyvää matkamääräystä parempana käytäntönä voidaankin pitää järjestelyä, jossa matkan tarpeellisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti ja matkamääräys annetaan jokaisen matkan osalta erikseen.

Tarkastusviraston näkemyksen perusteella suositellaan, että virastopäällikön matkamääräysmenettelyt järjestettäisiin seuraavilla vaihtoehtoisilla tavoilla:

- A. Ohjaava ministeriö antaa matkakohtaiset matkamääräykset virastopäällikölle. Tällöin matkalaskut hyväksytään virastopäällikön omassa virastossa ja matkoista ei ole tarpeen lähettää jälkikäteen yhteenvetoa ohjaavaan ministeriöön.
- B. Ohjaava ministeriö antaa pysyvän matkamääräyksen virastopäällikölle tai matkamääräyksen on antanut virastopäällikön alainen. Matkalaskut hyväksytään tällöin virastopäällikön omassa virastossa ja virastopäällikön virkamatkoista laaditaan säännöllisesti jälkikäteen yhteenveto ja yhteenveto toimitetaan ohjaavaan ministeriöön.

Sisäisen valvonnan näkökulmasta ensimmäistä vaihtoehtoa voidaan yleensä pitää suositeltavana. Mikäli tämä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, voidaan perustellusta syystä käyttää pysyvää matkamääräystä.

5.2 Virka- ja lomamatkojen yhdistäminen

Valtion matkustussäännön 3-4 §:n soveltamisohjeiden mukaan virka- ja lomamatkojen yhdistämistä tulee lähtökohtaisesti välttää ja virka- ja lomamatkan yhdistäminen on hyväksyttävää vain erityisestä syystä.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella yhdistämisessä ei ilmennyt huomautettavaa.

5.3 Hotellikorvausten asianmukaisuus

Perusteena hotellikorvausten yleiselle korvaustasolle on pidetty valtion matkustussäännön 5 §:n mukaista matkan edullisinta ja tarkoituksenmukaisinta tekotapaa. Valtion matkustussäännössä ei ole vuoden 2014 alusta lukien enää määritelty yleistä hotellikorvausten enimmäissummaa. Tässä tarkastuksessa kohtuullisen hotellikorvauksen vertailukohtana on pidetty vuoden 2013 valtion matkustussäännön mukaista hotellikorvausten enimmäishintatasoa.

Tarkastuksen havaintojen perusteella ylimmän johdon virkamatkojen hotellikorvausten taso on ollut pääosin asianmukaista.

5.4 Matkapäiväkorvausten maksaminen ylimmälle johdolle

Viikonloppuina ja pyhäpäivinä tehdyistä virkamatkoista on mahdollisuus saada valtion matkustussäännön 19 §:ssä määriteltyä matkapäiväkorvausta. Tätä korvausta ei kuitenkaan makseta virka- ja työehtosopimuksen 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulle johtavalle virkamiehelle.

Kahdessa tapauksessa matkapäiväkorvaus oli maksettu virka- ja työehtosopimuksen 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulle johtavalle virkamiehelle. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan matkapäiväkorvausmenettelyt olivat muilta osin asianmukaisia.

5.5 Taksin käytön asianmukaisuus

Taksin käyttöä ohjeistetaan valtion matkustussäännössä, jonka 5 §:n mukaan virkamatka on tehtävä niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin huomioon ottaen virkamatkan ja asianomaisen hoidettavaksi määrättyjen tehtävien tarkoituksenmukaisen ja turvallisen suorittamisen on mahdollista. Matkustussäännön soveltamisohjeen mukaan matkakustannusten korvausperusteisiin ei vaikuta henkilön virka-asema eikä hänen palkkauksensa taso tai muu vastaava peruste. Matkustustapaa valittaessa on huomiota kiinnitettävä matkan välittömien kustannusten ohella myös muihin kokonaiskustannuksiin vaikuttaviin seikkoihin, muun muassa matkan vaikutuksiin työajan käyttöön. Useat kirjanpitoyksiköt ovat lisäksi ohjeistaneet sisäisesti taksimatkakäytäntöjä.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ylimmän johdon taksin käytössä havaittiin jonkin verran puutteita. Puutteet liittyivät taksin käytön perusteluiden esittämiseen ja tosittamiseen. Taksimatkojen perusteet olivat jääneet osin puutteelliseksi, eikä niistä selvinnyt aina matkan tarkoitus. Lisäksi yksittäisissä tapauksissa havaittiin runsasta kodin ja työpaikan välistä taksin käyttöä.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan osa ylintä johtoa käyttää taksia runsaasti liikkumiseen Helsingin keskustan alueella liittyen työtilaisuuksiin ja tapaamisiin. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että taksin käytössä käytettäisiin matkustussäännön tarkoittamaa harkintaa erityisesti Helsingin keskustassa tehtävien matkojen osalta, missä julkinen liikenne on hyvin kattavaa.

5.6 Virka-autojen käyttö

Virka-autojen käyttöä koskevista käytännöistä on annettu vuonna 2001 valtiovarainministeriön suositus (11/2001). Virka-autot on tarkoitettu virkakäyttöön. Virka-ajoa ovat virkamatkot eli matkat, jotka virkamies tekee virkatehtävien hoitamista varten virkapaikan ulkopuolelle. Tarkastuksessa on käyty läpi onko ylimmällä johdolla mahdollisuus virka-auton käyttöön ja miten virka-autoa on käytetty. Valtiovarainministeriön suosituksen mukaan viraston ja muun valtion organisaation aivan ylin johto on tehtävänsä vuoksi erityisesti sidottu työhön. Tehtävien hoidon vaatima tehokas ajankäyttö edellyttää, että ylimmällä johdolla on tarvittaessa joissakin tilanteissa mahdollisuus virka-auton käyttöön myös yksityisajoihin. Tarkastuksessa on katsottu, että satunnaista virka-auton käyttöä yksityisluonteisiin ajoihin voidaan pitää asianmukaisena.

Ministeriöiden kuljetuspalvelut hoidetaan nykyisin keskitetysti valtioneuvoston kansliasta, jonne ministeriöiden kaikki virka-autot on siirretty muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Ministeriöiden virka-autojen käyttöä koskeva tarkastus on toteutettu keskitetysti. Muiden kirjanpitoyksiköiden osalta virka-autoja ja niiden käyttöä hallinnoidaan virastoittain.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan yhden virastopäällikön osalta virka-auton käytön perusteet eivät olleet kaikilta osin asianmukaisia, vaan virka-autoa oli käytetty tarkastuksen mukaan joissain tapauksissa (ei satunnaista) myös yksityisajoihin. Kokonaisuutena ylimmän johdon virka-autojen käytön perusteet olivat asianmukaisia.

5.7 Matkamenojen tosittaminen

Valtion talousarviosta annetun asetuksen ja matkustussäännön mukaisesti matkamenoihin liittyvä tosittaminen tulee olla sellaista, että siitä käy ilmi riittävässä määrin matkan tarkoitus ja asianmukaisuus. Tarkastuksessa on käyty läpi sitä, että ylimmän johdon matkamenojen tosittaminen on ollut riittävää ja matkalaskun yhteyteen on liitetty tositteet syntyneistä kustannuksista silloin, kun tositteita on ollut saatavilla. Matkamenojen liitteenä on oltava riittävät tiedot matkan oikeellisuuden todentamiseksi.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan matkamenoihin liittyvässä tosittamisessa havaittiin useita puutteita. Puutteet koskivat pääosin matkalaskujen liitteitä. Matkalaskuista puuttui taksikuitteja, matkaohjelmia ja lentolippuja sekä tietoja matkan tarkoituksesta.

5.8 Matkustustavan kokonaistaloudellisuus

Virkamatka tulee tehdä niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin huomioon ottaen virkamatkan ja asianomaisen hoidettavaksi määrättyjen tehtävien tarkoituksenmukainen ja turvallinen suorittamisen on mahdollista. Matkakustannusten korvausperusteisiin ei saa vaikuttaa henkilön virka-asema eikä hänen palkkauksensa taso tai muu vastaava peruste.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan tältä osin ei ilmennyt olennaista huomautettavaa. Muutaman yksittäistapauksen osalta virkamatka olisi voitu tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tehdä pienemmin kokonaiskustannuksin kuin oli lopulta tehty. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan taksia käytetään runsaasti liikkumiseen Helsingin keskustan alueella. Lisäksi havaittiin, että yksittäistapauksissa oli käytetty lentomatkoilla business-luokkaa tarpeettomasti.

5.9 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Ylimmän johdon virkamatkakäytäntöjä on käyty tarkastuksessa läpi usean tarkastuskriteerin avulla. Keskeiset virkamatkoja sääntelevät määräykset ovat valtion matkustussääntö, asetus valtion talousarviosta sekä valtiovarainministeriön erikseen antamat ohjeet ja suositukset.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan ylimmän johdon virkamatkakäytännöt vastaavat suurimmaksi osaksi virkamatkakäytäntöjä säänteleviä määräyksiä, ohjeita tai suosituksia sekä kirjanpitoyksiköiden omia määräyksiä ja ohjeita.

Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu useita puutteita virkamatkakäytännöissä. Nämä puutteet koskivat matkamääräysmenettelyitä, matkamenojen tosittamista sekä virkamatkojen perusteluita (taksin ja virka-autojen käyttö).

Virkamatkoihin kohdistuneen tarkastuskokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat tukevat pääosin toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

6 Vieraanvaraisuus, edut ja lahjat

Tarkastuksessa selvitettiin ylimmän johdon menettelytapoja vieraanvaraisuuden osoittamisessa sekä saaduissa tai luovutetuissa eduissa ja lahjoissa. Lähtökohtana tarkastukseen olivat valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten (TM 9509) kohta 6.5 (Edustaminen) ja valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VM/1592/00.00.00/2010). Tarkastus on toteutettu haastatteluin, kyselyin sekä rajatusti aineistotarkastuksena.

6.1 Viraston varojen käyttö vieraanvaraisuuteen

Tarkastuksessa on käyty läpi, onko valtion varoja käytetty muuhun kuin tavanomaisen vieraanvaraisuuden ja huomaavaisuuden osoittamiseen.

Valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten kohdan 6.5 (Edustaminen) mukaan valtion varoja voidaan käyttää edustustarkoituksiin vain tavanomaisen vieraanvaraisuuden tai huomaavaisuuden osoittamiseksi viraston tai laitoksen tehtäväalueella toimiville sekä koulutus-, juhla- tai muissa vastaavissa tilaisuuksissa viraston tai laitoksen omalle henkilökunnalle. Muuta kuin viraston ja laitoksen varsinaiseen toimintaan tarkoitettua määrärahaa saadaan käyttää edustusluonteisiin tarkoituksiin vain, jos määrärahan käyttöperusteet sen nimenomaisesti sallivat tai määrärahan käyttötarkoitus muutoin edellyttää edustustilaisuuksien järjestämistä. Lisäksi kirjanpitoyksiköiden taloussäännöissä tulee antaa täsmennetyt ohjeet edustamismenettelyistä.

Tarkastuksessa on tullut esiin vähäistä huomautettavaa liittyen taloussäännön sisältöön, ravintolalaskujen perusteiden puuttumiseen sekä yksittäisiin tavanomaisesta poikkeaviin lahjoihin. Yhden kirjanpitoyksikön osalta on kiinnitetty huomiota runsaaseen edustamiseen ja on kehoitettu kiinnittämään huomiota edustusmenojen asianmukaisuuteen.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan kirjanpitoyksiköiden edustaminen on suuntautunut lähitokohtaisesti tavanomaiseen vieraanvaraisuuteen ja huomaavaisuuteen.

6.2 Vastaanotetut etuudet

Virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Tarkastuksessa on käyty läpi sitä, millaisia etuuksia ylin johto on ottanut vastaan osana virkatehtävien hoitoa ja verrattu etuuksia valtiovarainministeriön antamaan ohjeeseen.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ylin johto on olennaisilta osin noudattanut valtiovarainministeriön antamaa ohjetta. Yhden kirjanpitoyksikön menettelytavat on kuitenkin saatettu eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

6.3 Ulkopuoliset tapahtumat

Valtiovarainministeriön ohjeessa vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista tavanomaisuus ja kohtuullisuus määrittävät yhteistyökumppaneille järjestettävää tarjoilua. Vieraanvaraisuutta voidaan osoittaa ja liikelahjoja antaa samankaltaisissa tilanteissa ja muodoissa, joissa niitä voitaisiin vastaanottaa.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan osallistumisen perusteet ovat olleet pääosin asianmukaisia.

Tarkastuksessa on tullut esiin tapauksia, joissa ulkopuolisten järjestämien tilaisuuksien perusteet on arvioitu riittämättömiksi. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan nämä tapaukset eivät vastaa valtiovarainministeriön ohjeistusta vieraanvaraisuudesta.

Viraston ulkopuolisten tahojen järjestämiin tapahtumiin osallistumisessa on syytä kiinnittää huomiota osallistumisen perusteisiin erityisesti silloin, jos tapahtuma sisältää pääosin oheisohjelmaa.

6.4 Lahjat

Valtiovarainministeriön antamassa ohjeessa (VM/1592/00.00.00/2010) on määritelty keskeiset lähtökohdat vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. Lähtökohtaisesti tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Tämä koskee myös lahjoja. Lahjan arvoa voi kohtuullisuuden arvioinnissa verrata esimerkiksi viraston virkamiehilleen tai työtovereiden toisilleen vastaavassa yhteydessä antaman tavanomaisen lahjan arvoon.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ylimmälle johdolle osoitettujen lahjojen osalta ei ilmennyt huomautettavaa.

6.5 Ulkopuolisille järjestetyt tilaisuudet

Valtiovarainministeriön ohjeen (Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista) mukainen tavanomaisuus ja kohtuullisuus määrittävät yhteistyökumppaneille järjestettävää tarjoilua.

Tarkastuksessa on tullut esiin muutama tapaus, joissa tilaisuuksien perusteet eivät ole olleet kaikilta osin tavanomaisia. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ulkopuolisille järjestetyt tilaisuudet ovat olleet pääosin asianmukaisia ja perusteltuja.

6.6 Ulkopuolisten tahojen kustantamat matkat

Valtiovarainministeriön ohjeen (Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista) mukaan pääsääntöisesti virasto vastaa matkaan liittyvistä kustannuksista, jos matka katsotaan tarpeelliseksi esimerkiksi yhteistoiminnan lujittamiseksi tai virkamiehen kouluttautumiseksi. Joissain tapauksissa on mahdollista ottaa vastaan ulkopuolisen tahon korvaus kustannuksista ilman, että luottamus viranhoitoon vaarantuu.

Luottamusta vaarantavia tekijöitä liittyy harvoin muun valtion viraston, EU:n toimielinten, viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin, kansainvälisten järjestöjen kokouksiin ja seminaareihin tehtyihin matkoihin, ja matkoihin joiden kustannukset virasto perii ulkopuoliselta taholta maksuperustelainsäädännön mukaisesti.

Tarkastuksessa on käyty läpi kattavasti sitä, millä perusteilla ylin johto on osallistunut ulkopuolisten järjestämiin ja kustantamiin matkoihin.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ylimmän johdon osallistuminen ulkopuolisten kustantamiin matkoihin on ollut pääosin asianmukaista.

6.7 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Vieraanvaraisuuteen, etuihin ja lahjoihin kohdistuneen tarkastuskokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtion virastojen ylimmän johdon viranhoidotavat tukevat lähtökohtaisesti toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä. Tarkastuksen perusteella on kuitenkin todettava, että ylimmän johdon osallistumisessa ulkopuolisten järjestämiin tapahtumiin ja matkoihin on havaittu eräitä yksittäisiä menettelytapoja, joita ei voida pitää valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaisina ja menettelytapoja tulisi muuttaa.

7 Maksukorttien käyttö sekä asiakasetujen kohdentuminen

Tarkastuksessa selvitettiin kirjanpitoyksikön nimissä hankittujen maksuaikakorttien käyttöä ylimmän johdon osalta sekä asiakasetujen kohdentumista.

7.1 Maksukorttien käyttö

Valtiokonttorin taloussääntöä koskevan määräyksen (Dnro 481/03/2010) mukaan taloussäännössä on määrättävä menettelytavat kirjanpitoyksikön nimissä hankittujen maksukorttien ja asiakaskorttien käsittelyyn. Määrättäviä asioita ovat korttien hakumenettely ja hyväksyminen, korttien käyttöohjeiden laatiminen ja saattaminen kortinhaltijan tietoon, korttien käytön valvonta ja korttien luettelointi.

Kirjanpitoyksikön nimissä hankittujen maksukorttien (maksuaikakorttien) käyttö vastasi allekirjoitettuja käyttösitoumuksia ylimmän johdon osalta.

7.2 Asiakasedut

Tarkastuksen kohteena olleen ajanjakson aikana voimassa olleen valtion virka- ja työehtosopimus matkakustannusten korvaamisesta 5 §:n (Matkan tekotapa) mukaan virkamatka on tehtävä niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin huomioon ottaen virkamatkan ja asianomaisen hoidettavaksi määrättyjen tehtävien tarkoituksenmukaisen ja turvallisen suorittamisen on mahdollista. Kokonaiskustannusten minimoimista on tarkemmin käsitelty 5 §:n soveltamisohjeessa. Sen mukaan eräät lentoyhtiöt ja majoituspalveluyritykset markkinoivat tuotteitaan tarjoamalla asiakkailleen muun muassa ilmaismatkoja ja ilmaisia yöpymisiä. Viraston kustantamista virkamatkoista saatu etu kuuluu työnantajalle, ja mahdolliset ilmaiset liput ja yöpymiset tulee hyödyntää virkamatkojen yhteydessä. Virkamatkan kokonaiskustannusten määrittelyssä tulee siten tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan huomioida erilaiset bonukset kokonaiskustannuksia pienentävänä eränä.

Taloussäännön laatimisesta ja päivittämisestä 23.11.2010 annetun Valtiokonttorin määräyksen (Dnro 481/03/2010) kohdassa 4.2 ja sen alakohdassa (Maksukortit ja asiakaskortit) asetetaan viraston johdolle velvoite järjestää asiakaskorttien osalta menettelyt, joilla varmistetaan mahdollisten asiakasetujen kohdentuminen valtiolle. Tarkastuksissa on havaittu, että lentoyhtiöiden tarjoamien asiakasetujen kohdentumista ei kirjanpitoyksiköissä muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta valvota.

Viraston kustantamista virkamatkoista saatu etu kuuluu työnantajalle. Koska nykyisin käytössä olevat lentomatkojen bonusohjelmat eivät ole toteutuneet valtion kannalta onnistuneesti, esitetään valtiovarainministeriölle harkittavaksi luopumista lentomatkojen bonusohjelmista. Tällöin tavoitteeksi tulisi saada lentoliput nykyistä edullisempaan hintaan. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulisi myös pyrkiä vaikuttamaan lentoyhtiöihin siten, että valtion maksuaikakortilla ja matkatilin kautta hankittuisa lentomatkoissa estettäisiin kanta-asiakaskorttien käyttö, jotta valtion maksamasta matkasta mahdollisesti saatava etu ei kohdentuisi virkamiehelle. Näin valtion virkamatkoista ei kertyisi asiakasetuja.

Tarkastuksessa selvitetiin suppeasti myös muiden asiakasetujen kuin lentoyhtiöiden tarjoamien asiakasetujen kohdentumista. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ylimmälle johdolle kohdentuneiden asiakasetujen osalta ei ilmennyt huomautettavaa.

7.3 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Tarkastuksissa on havaittu, että lentoyhtiöiden tarjoamien asiakasetujen kohdentumista ei kirjanpitoyksiköissä muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta valvota. Tarkastuksessa ei tullut kuitenkaan esille valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavoissa sellaisia olennaisia seikkoja, jotka eivät tukisi toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

8 Sidonnaisuudet ja sivutoimet

Tarkastuksessa selvitetiin sitä, onko ylin johto ilmoittanut sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan valtion virkamiehiä koskevan lain 8 a §:n mukaisesti. Tarkastuksessa myös selvitetiin valtion virkamiehiä koskevan lain 18 §:n noudattamista sivutoimilupien ja sivutoimi-ilmoitusten osalta.

8.1 Sivutoimet ja sidonnaisuudet

Valtion virkamieslain 8 a §:n 3 momentin mukaan ”edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin virkoihin ja tehtäviin nimitettyjen virkamiesten on ilmoitettava viivytyksettä 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä.”

Tarkastuksessa havaittiin että muutamissa kirjanpitoyksiköissä ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset eivät olleet ajan tasalla. Sidonnaisuuksien ja sivutoimien osalta ilmoitusvelvollisten ylimpien virkamiesten tulee kiinnittää huomiota siihen, että ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset ovat jatkuvasti ajan tasalla.

8.2 Sivutoimiluvat ja sivutoimi-ilmoitukset

Valtion virkamieslain 18 §:n mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomaisen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimista on tehtävä ilmoitus valtion virkamieslain 18 §:n edellyttämällä tavalla.

Valtiovarainministeriön antamassa ohjeessa Virkamiesten sivutoimet (VM/1591/00.00.00/2010) on sivutoimia ohjeistettu seuraavasti: Rajoitusten alainen sivutoimi on esimerkiksi virka- tai työsuhde muuhun työnantajaan kuin omaan virastoon, muu palvelussuhde sekä yksityisten asiamiestehtävien harjoittaminen. Sivutoimia eivät ole virkatehtäviin kuuluvat työt eivätkä sellaiset luottamustehtävät, joista henkilö ei voi kieltäytyä. Tavanomainen kokouspalkkio yhdistys- tai muussa toiminnassa ei myöskään ole rajoitusten alainen sivutoimi. Jos asianomainen viranomaisen määrää virkamiehen tai esittää tätä tehtävään, kysymyksessä ei ole lupaa tai ilmoitusta edellyttävä sivutoimi.

Tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa yksittäiset virkamiehet olivat osakeyhtiön hallituksen jäseniä tai varajäseniä, osuuskunnan hallituksen varapuheenjohtajia tai säätiön hallituksen varapuheenjohtaja tai hallituksen jäsen, mutta he eivät olleet tehneet näistä jäsenyyksistä sivutoimi-ilmoituksia tai pyytäneet sivutoimilupia. Tarkastuksessa ei selvitetty mahdollisia palkkioita näistä tehtävistä. Epäselvissä tilanteissa sivutoimi-ilmoituksen tekeminen on suositeltavaa. Valtiovarainministeriön olisi tarpeen tarkentaa antamaansa ohjetta (Virkamiesten sivutoimet) huomioiden osakeyhtiölaissa, osuuskuntalaissa ja säätiölaissa määritetyt hallitusten tehtävät ja vastuut.

8.3 Sidonnaisuus selvitykset

Tarkastuksessa selvitettiin Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämistä rekistereistä ylimmän johdon rooleja osakeyhtiöissä sekä säätiöissä ja verrattiin rekisteritietoja sidonnaisuus selvityksiin ja/tai sivutoimilupiin ja sivutoimi-ilmoituksiin.

Tarkastuksessa tuli esiin yksittäisiä tapauksia, joissa sidonnaisuus selvitykset olivat joiltain osin puutteellisia.

8.4 Esteellisyys sidonnaisuuksista johtuen

Hallintolain (434/2003) 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Tarkastuksessa selvitettiin sitä, onko ylin johto osallistunut asian käsittelyyn niissä tapauksissa, joissa ylimmällä johdolla on ollut hallintolain 28 §:n tarkoittama kytkös.

Tarkastuksessa on havaittu kaksi tapausta, joissa menettelyä ei voitu pitää hallintolain 27 §:n mukaisena.

8.5 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Sidonnaisuuksiin ja sivutoimiin kohdistuneen tarkastuskokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat tukevat pääosin toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

Tarkastuksessa havaittiin että muutamissa kirjanpitoyksiköissä ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset eivät olleet ajan tasalla. Valtion virkamieslain 26 §:n mukaista ylintä johtoa muistutetaan siitä, että ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset tulee pitää jatkuvasti ajan tasalla. Edellä kohdassa 8.4 mainituissa yksittäistapauksissa ylintä johtoa kehoitetaan huolehtimaan paremmin esteellisyyden toteamisesta ja pidättäytymisestä tällöin kyseessä olevan asian käsittelystä siten kuin hallintolaissa on säädetty.

Valtion työmarkkinalaitos toteaa vuosiyhteenvetoluonnokseen (3.5.2016) antamassaan vastineessa, että valtion ylimmän virkamiesjohdon sidonnaisuusilmoitukset, siltä osin kuin ne ovat julkisia, on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla viikolla 19/2016. Tämän johdosta tiedot on ministeriöiden toimesta päivitetty. Virkamiehillä on vastineen mukaan velvollisuus ilmoittaa asianomaiselle ministeriölle tiedoissaan tapahtuvat muutokset (valtion virkamieslaki 8 a §) ja asianomainen ministeriö vastaa verkkosivuilla olevan tiedon ajantasaisuudesta (valtion virkamieslaki 8 d §).

9 Kirjanpitoyksikön omaisuuden hallinta

Kirjanpitoyksikön omaisuuden hallintaa koskien on annettu keskeisimmät määräykset Valtiokonttorin antamassa taloussäännön laatimista koskevassa määräyksessä (Dnro 481/03/2010). Määräyksen mukaan kirjanpitoyksikön taloussäännössä tulisi olla riittävät määräykset omaisuuden käytöstä, hallinnasta, luovuttamisesta sekä lahjoitetun omaisuuden vastaanottamisesta. Lisäksi omaisuuden luovuttamisesta on säädetty valtion talousarviosta annetussa asetuksen 72 a §:ssä.

Kirjanpitoyksiköiden omaisuuden hallintaa ylimmän johdon osalta tarkastettiin kolmen tarkastuskriteerin pohjalta. Nämä tarkastuskriteerit koskivat ylimmän johdon asuntojen kalustamista, omaisuuden luovuttamista ja myymistä sekä omaisuuden vastaanottamista.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan ei omaisuuden hallintaan liittyen ilmennyt erityistä huomautettavaa.

9.1 Tukevatko valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat toimivan valvontaympäristön syntymistä?

Omaisuuden hallintaan kohdistuneen tarkastuskokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtion virastojen ylimmän johdon viranhoitotavat tukevat toimivan valvontaympäristön syntymistä kirjanpitoyksiköissä.

JAKELU

Kirjanpitoyksiköt (pois lukien eduskunnan kanslia, Ulkopoliittinen instituutti ja valtiontalouden tarkastusvirasto)

Valtiovarainministeriö
Valtiovarain controller -toiminto

Pääjohtaja Yli-Viikari, VTV
Ylijohtaja Kimmonen, VTV
Ylijohtaja Männikkö, VTV
Tilintarkastusjohtaja Viherkoski, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Eskola, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Kummila, VTV
Tilintarkastuspäällikkö Sanaskoski, VTV
VTV/Tekstiarkisto