

Valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

6/2023



Laillisuustarkastuskertomus

Valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/380/04.09.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuustarkastuksen Valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssi-politiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

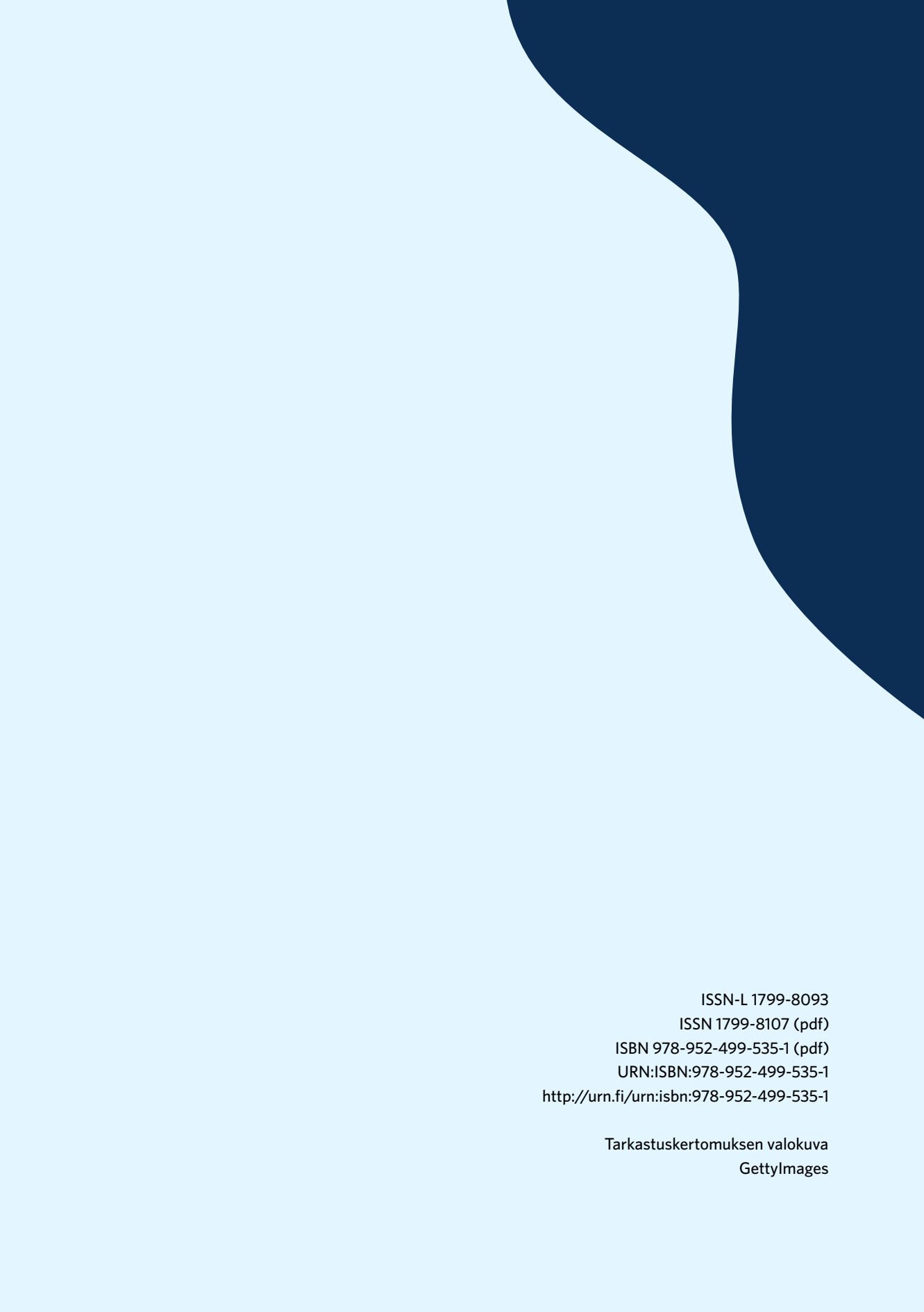
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Helsingissä 25. huhtikuuta 2023

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Olli Piironen
johtava tilintarkastaja



ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-535-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-535-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-535-1>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa valtionhallinnon lähipiirisuhteista ja varmentaa, että lähipiiritahojen kanssa tehdyt liiketoimet on toteutettu laillisesti ja tavanomaisin ehdoin ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä.

Hyvän hallinnon periaatteiden, läpinäkyvyyden ja laillisuuden näkökulmasta on merkityksellistä, että lähipiirin kanssa tehdyt liiketoimet ovat laillisia ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä ja asianmukaisia.

Valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu poikkeavia liiketoimia

Virkamiesjohdolla oli yhteyksiä 477:ään eri yhteisöön. Näistä noin neljänneksellä oli ollut liiketapahtumia valtion kanssa. Tarkastetuissa lähipiiritapahtumissa valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu huomautettavaa. Hyvän hallinnon ja avoimuuden näkökulmasta on suositeltavaa, että virkamies ei hyväksy laskua sellaiselta yhteisöltä, jossa hän on päättävässä asemassa.

Valtionhallinnon tilinpäätöksiin ei sisälly lähipiiriraportointia

Valtion tai kirjanpitoyksikköinä toimivien ministeriöiden, virastojen ja laitosten tilinpäätösten sisältöä koskeviin säännöksiin ei sisälly vaatimuksia lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien esittämisestä. Nykyisten säännösten mukaisesti laadituista valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä ei voida läpinäkyvästi tunnistaa, onko kirjanpitoyksiköllä ollut liiketoimia sellaisten tahojen kanssa, jotka voitaisiin katsoa kuuluviksi kirjanpitoyksikön lähipiiriin.

Ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset on annettu asianmukaisesti

Tarkastuksessa selvitettiin sidonnaisuusilmoitusten antamisvelvollisuuden toteutumista ja tietosisältöjen oikeellisuutta julkisten tietojen osalta. Tarkastuksessa ei havaittu olennaisia puutteita ilmoitusten ajantasaisuudessa. Ilmoitukset tulee päivittää vastaamaan muuttuneita lain vaatimuksia.

Ministeriöillä on rajalliset keinot varmistua sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuudesta

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuuden ja oikeellisuuden valvonnan edellytyksiin. Sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä, ja tästä syystä tietojen ajantasaisuuden varmistamisen käytännöt vaihtelevat. Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoitusten valvonnan järjestämisessä ei havaittu olennaisia puutteita.

Tarkastuksen perusteella ei annettu suosituksia.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	8
2 Havaittiinko valtion kirjanpidossa tavanomaisesta poikkeavia lähipiiritapahtumia?	10
2.1 Valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu poikkeavia liiketoimia	10
2.2 Valtionhallinnon tilinpäätöksiin ei sisälly lähipiiriraportointia	14
3 Onko lähipiiriyhteyksien valvonta järjestetty asianmukaisesti?	16
3.1 Ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset on annettu asianmukaisesti	16
3.2 Ministeriöillä on rajalliset keinot varmistua ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuudesta	17
Liite: Miten tarkastettiin	19



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena olivat valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat sekä niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt. Tarkastus sisältyi Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2022 tarkastussuunnitelmaan, ja se toteutettiin laillisuustarkastuksena.

Hyvän hallinnon periaatteiden, läpinäkyvyyden ja laillisuuden näkökulmasta on merkityksellistä, että lähipiirin kanssa tehdyt liiketoimet ovat laillisia ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä ja asianmukaisia.

Lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien käsitteiden merkitystä valtionhallinnossa ei ole erikseen määritelty säännöksissä, eikä valtionhallintoa ole veloitettu lähipiiriraportointiin. Tässä tarkastuksessa lähipiirisuhteita tarkasteltiin kirjanpitoyksiköittäin ja lähipiiriin katsottiin kuuluvaksi kirjanpitoyksiköiden virkamiesjohto. Lisäksi lähipiiriin luettiin valtion määräysvallassa olevat yhtiöt.

Suomessa lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien raportointi on vakiintunut osa julkiseen ja yksityiseen sektoriin kuuluvien yhteisöjen tilinpäätöskäytäntöä. Lähipiiritietojen raportoinnin tavoitteena on lisätä tilinpäätöksessä annettavaa tietoa lähipiirin kanssa tehtyjen liiketoimien vaikutuksesta yhteisön taloudelliseen asemaan. Lisäksi lähipiiriraportoinnin tavoitteena on myös lisätä avoimuutta.

Julkiseen sektoriin kuuluvien yhteisöjen, kuten kuntien ja hyvinvointialueiden sekä näiden omistuksessa tai määräysvallassa olevien säätiöiden ja yhtiöiden, lähipiirisuhteista ja tapahtumista raportoidaan osana kirjanpitolakia (1336/1997) soveltavien yhteisöjen vuosittain laadittavaa tilinpäätöstä. Lähipiiritietojen tarkastus on myös vakiintunut osaksi Suomessa noudatettavaa hyvää tilintarkastustapaa.

Lähipiirillä tarkoitetaan yleisesti yhteisöä lähellä olevia muita yhteisöjä ja muun muassa johtoon kuuluvia henkilöitä ja näiden läheisiä. Lähipiiritapahtumilla tarkoitetaan liiketapahtumia, joissa toisena osapuolena on tarkastelun kohteena olevan yhteisön lähipiiriin kuuluva yhteisö tai henkilö.

Lähipiiritapahtumat ovat tyypillisesti luonteeltaan tavanomaisia. Luonteensa vuoksi lähipiiritapahtumiin voi kuitenkin liittyä riski liiketapahtuman tarkoituksenmukaisuudesta tai laillisuudesta, kuten esimerkiksi virkamiehen esteellisyydestä asian käsittelyssä. Epätavanomaisiin lähipiiritapahtumiin liittyy siten korostunut tilivelvollisuuden vaatimus.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa valtionhallinnon lähipiirisuhteista ja varmentaa, että lähipiiritahojen kanssa tehdyt liiketoimet on toteutettu laillisesti ja tavanomaisin ehdoin ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajoitettuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtionhallinnossa tunnistettavissa virheeseen tai väärinkäyttöön viittaavia lähipiiritapahtumia?
2. Onko lähipiiritapahtumien käsittelyyn liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastuskysymykset, kriteerit ja rajaukset on kuvattu tarkemmin liitteessä 1 Miten tarkastettiin. Tarkastetun toiminnan keskeisen säädösperustan muodostavat laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1423/1992), hallintolaki (434/2003) sekä valtion virkamieslaki (750/1994).



Lähipiiritapahtumat ovat tyypillisesti luonteeltaan tavanomaisia, mutta niihin voi liittyä riski liiketapahtuman tarkoituksenmukaisuudesta tai laillisuudesta.

2 Havaittiinko valtion kirjanpidossa tavanomaisesta poikkeavia lähipiiritapahtumia?

Valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu poikkeavia liiketoimia. Valtionhallinnon tilinpäätösraportointiin ei sisälly lähipiiriraportointia.

2.1 Valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu poikkeavia liiketoimia

Lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien käsitteitä ei ole erikseen määriteltä valtion taloudenhoitoa koskevissa säännöksissä, koska lähipiiritapahtumista ei raportoida valtion tai kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä.

Lähipiirillä tarkoitetaan yleisesti yhteisöä lähellä olevia yhteisöjä ja henkilöitä. Lähipiirin määritelmä perustuu usein sovelletta tavan tilinpäätösnormistoon tai yhteisömuotoa koskeviin säännöksiin, ja lähipiirin määrittelyyn voi liittyä myös tapauskohtaista harkintaa. Lähipiiri-käsitteen merkitystä valtionhallinnossa ei ole erikseen määriteltä, mutta siihen voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi virastojen ja laitosten johto sekä virastojen ja laitosten hallinnassa tai määräysvallassa olevat yhteisöt. Tässä tarkastuksessa lähipiirisuhteita tarkasteltiin kirjanpitoyksiköittäin ja lähipiiriin katsottiin kuuluvaksi kirjanpitoyksiköiden virkamiesjohto. Lisäksi lähipiiriin luettiin valtion määräysvallassa olevat yhtiöt.

Lähipiiritapahtumien tarkastus rajattiin valtion kirjanpitoon vuosina 2021 ja 2022 kirjattuihin ja ostoreskontraan merkittyihin ostolaskuista aiheutuviin menoihin, valtionavustuksiin ja muihin siirtotalouden kuluihin, sekä näitä koskevien tositteiden käsitteelyyn. Menotositteiden perusteena olevia päätöksiä tarkastettiin valtionavustusten ja muiden siirtotalouden kulujen osalta. Tarkastuksen ulkopuolelle jäivät siten muut hallinnossa tehdyt menojen perusteena olevat päätökset. Rajaukset on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Kirjanpitoyksiköiden lähipiiriyhteydet

Kirjanpitoyksiköiden lähipiiriyhteyksiä tarkasteltiin henkilö- ja yhteisötasolla. Virkamiesjohdon yhteydet yrityksiin, säätiöihin ja yhdistyksiin selvitettiin Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämistä rekistereistä. Kauppa-, yhdistys- ja -säätiörekisteriin rekisteröidään tieto henkilön kuulumisesta yhteisön hallitukseen ja nimenkirjoitusoikeudesta. Ylimmän johdon lähipiiriyhteyksiä tunnistettiin lisäksi sidonnaisuusilmoituksista.

Tarkastuksessa virkamiesjohtoon luettavia henkilöitä oli noin 1 300, joista noin neljänneksellä oli rekisteriaineistojen perusteella yhteyksiä yrityksiin, säätiöihin tai yhdistyksiin. Yhteyksiä oli yhteensä 477:ään eri yhteisöön, joista yhdistyksiä oli 236, yrityksiä 157 ja säätiöitä 84. Kaupparekisterin perusteella tunnistetuista yhteyksistä noin puolet olivat asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöihin. Virkamiesjohdolla oli myös yksittäisiä yhteyksiä valtio-omisteisiin yhtiöihin. Tällaiset yhteydet voivat liittyä esimerkiksi omistaja-ohjaukseen.

Valtion lähipiiriin katsottiin kuuluvaksi sen omistamat erityistehtäväyhtiöt, joita on 34. Erityistehtävää hoitaviin yhtiöihin liittyy sääntelyyn tai viranomaistehtävään perustuva erityinen intressi.



Kuvio 1: Virkamiesjohdon yhteydet

Tarkastuksessa ei havaittu poikkeavia lähipiiritapahtumia

Virkamiesjohdolla oli yhteyksiä 477:ään eri yhteisöön, joista osa oli valtio-omisteisia yhtiöitä. Näistä 151:llä oli ollut liiketapahtumia valtion kanssa.

Tarkastuksessa tunnistettiin tapahtumat, joissa toisena osapuolena oli ollut kirjanpitoyksikön lähipiiriyhteisö. Lähipiiritapahtumien tarkastus kohdistettiin ostoihin ja vastikkeettomiin menoihin. Lähipiiritapahtumista tarkastettiin

- ostolaskujen käsittelyn esteettömyys sekä menojen toteutuminen tavanomaisin kaupallisin ehdoin
- valtionavustuksiin ja muihin siirtotalouden kuluihin liittyvien tositteiden käsittelyn ja päätöksenteon esteettömyys.

Menopäätöksen tekemisestä ja tositteiden käsittelystä säädetään talousarvioasetuksen (1243/1992) 38 §:ssä. Ennen menopäätöksen tekemistä viraston tai laitoksen tulee varmistua menon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Ennen menon maksamista asiakirja, johon meno perustuu, tulee tarkastaa ja hyväksyä. Asiatarkastaja vastaa menon asiallisen ja numeerisen oikeellisuuden varmistamisesta, ja hyväksyjä varmentaa menoperusteen laillisuuden.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen lain 28 §:ssä kuvatulla tavalla. Lähipiiritapahtumissa esteellisyys voi muodostua esimerkiksi valtionavustusten myöntämisestä taholle, jossa valtionavustuspäätökseen osallistunut henkilö on päättävässä asemassa.

Valtionhallinnossa käsitellään vuosittain noin 800 tuhatta ostolaskua. Tarkastuksessa tunnistettiin 13 tapahtumaa, jossa henkilö oli kirjanpitoyksikössä osallistunut asiatarkastajana tai hyväksyjänä sellaisen ostolaskun käsittelyyn, jossa vastapuolena oli henkilösuhteeseen perustuva lähipiiriyhteisö. Menot olivat pääsääntöisesti euromääräisesti vähäisiä ja luonteeltaan tavanomaisia, eikä tarkastuksessa tunnistettu näissä tapahtumissa riskiä päätöksenteon esteellisyydestä. Tarkastuksessa läpikäydyssä aineistossa ei havaittu viitteitä epätavanomaisin ehdoin toteutetuista ostomenoista. Tapahtumat olivat organisaatioiden jäsenmaksuja sekä koulutus- ja virkistysmenoja. Kyseisissä tapauksissa menon asiatarkastajana tai hyväksyjänä toimiminen tulkittiin säännösten mukaiseksi. Kyseisissä tapahtumissa ei tosiateineiston perusteella havaittu viitteitä siitä, että henkilö olisi osallistunut hallintoasian valmisteluun.



Tarkastuksessa havaitut lähipiiritapahtumat olivat organisaatioiden jäsenmaksuja sekä koulutus- ja virkistysmenoja.

Tarkastusviraston tulkinnan mukaan ostolaskun asiattarkastajana tai hyväksyjänä toimiminen ei ole rinnastettavissa hallinto-laissa (434/2003) tarkoitetun hallintoasian valmisteluun tai siitä päättämiseen, jolloin esteellisyssäännökset eivät tule sen perusteella sovellettaviksi. Hyvän hallinnon ja avoimuuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole suositeltavaa, että virkamies toimii ostolaskun hyväksyjänä tilanteessa, jossa hän toimii päättävässä asemassa liiketoimen vastapuolena olevassa yhteisössä. Tällaisissa tilanteissa tulisi pyrkiä siihen, että kyseinen henkilö ei toimisi ostolaskun hyväksyjänä.

Valtionavustuspäätösten esittelijöinä tai ratkaisijoina toimii noin 4 000 virkamiestä. Tarkastuksessa tunnistettiin 38 yhteisöä, joille kirjanpitoyksikössä on tehty avustuspäätöksiä ja joissa valtionavustuksen myöntävän kirjanpitoyksikön virkamies on päättävässä asemassa. Näissä tapauksissa ei havaittu, että yhteisössä päättävässä asemassa oleva virkamies olisi toiminut yhteisöä koskevan avustuksen esittelijänä tai ratkaisijana.



Kuvio 2: Ostolaskujen määrä valtiolla

Hyvän hallinnon ja avoimuuden näkökulmasta on suositeltavaa, että virkamies ei hyväksy laskua sellaiselta yhteisöltä, jossa hän on päättävässä asemassa.

2.2 Valtionhallinnon tilinpäätöksiin ei sisälly lähipiiriraportointia

Lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien raportointi on Suomessa vakiintunut osa julkiseen ja yksityiseen sektoriin kuuluvien ja kirjanpitolakia noudattavien yhteisöjen tilinpäätöskäytäntöä. Kutakin yhteisöä koskevat raportointivelvoitteet määräytyvät tarkemmin yhteisömuodon, yhteisön kokoluokan ja soveltuvien säännösten perusteella. Valtion tilinpäätösnormistossa ei ole lähipiiriraportointia koskevia säännöksiä.

Kuntien tilinpäätöksissä esitetään liitetietoina tiedot kunnan ja sen intressitahoihin (lähipiiriin) kuuluvien välisistä liiketoimista, jos ne ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin. Kuntien tilinpäätöksiin on sisältynyt lähipiiritietoja vuodesta 2017 alkaen. Hyvinvointialueiden ja kuntien tilinpäätöksissä esitettävistä tiedoista on säädetty yhtenevästi.

Yleisesti lähipiiriraportoinnin tarkoituksena on lisätä tilinpäätöksen käyttäjän tietoa sellaisista yhteisön lähipiirinsä kanssa tekemistä liiketoimista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa yhteisön taloudellista asemaa. Taloudellisen aseman näkökulmasta merkityksellisiä voivat olla tiedot liiketoimista, joita ei ole tehty tavanomaisin kaupallisin ehdoin, sekä muut arvoltaan olennaiset lähipiiriliiketoimet. Lisäksi lähipiiriraportoinnin tavoitteena on lisätä avoimuutta lähipiirisuhteista ja -tapahtumista.

Julkishallinnon tilinpäätösraportoinnilla tavoitellaan toiminnan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja varojen käytön esittämistä läpinäkyvästi. Koska lähipiirisuhteisiin liittyy yhden osapuolen määräysvalta tai mahdollisuus käyttää vaikutusvaltaa toiseen osapuoleen nähden, voivat lähipiiritapahtumat olla luonteeltaan sellaisia, joihin osapuolet eivät ryhtyisi markkinaehtoisesti toimissaan. Julkishallinnon tilinpäätösten käyttäjille merkityksellistä tietoa voi liittyä esimerkiksi yhteisön ja sen lähipiiriyhteisön väliin, ehdoiltaan epätavanomaisiin lainoihin, avustuksiin, laskujen maksuaikoihin, tai ehdoiltaan poikkeaviin vuokrasopimuksiin.

Valtion määräysvallassa olevien yhteisöjen tilinpäätöksissä esitetään lähipiiriraportointia yhteisöä koskevien säännösten sitä edellyttäessä. Valtion tai kirjanpitoyksikköinä toimivien ministeriöiden, virastojen ja laitosten tilinpäätösten sisältöä koskeviin säännöksiin ei kuitenkaan sisälly vaatimuksia lähipiirisuhteiden ja tapahtumien esittämisestä. Valtiovarainministeriö ei ole erikseen selvittänyt valtionhallinnon lähipiiriraportoinnin tarvetta.

Tarkastuksen perusteella nykyisten säännösten mukaisesti laadituista valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä ei voida läpinäkyvästi tunnistaa, onko kirjanpitoyksiköllä ollut liiketoimia sellaisten tahojen kanssa, jotka voitaisiin katsoa kuuluvaksi kirjanpitoyksikön lähipiiriin. Esimerkiksi valtion ja sen omistamien erityistehtävyhtiöiden välillä voi olla liiketoimia, jotka eivät ole ehdoiltaan markkinaehtoisia, ja luonteeltaan epätavanomaiset tapahtumat eivät tule raportoiduksi valtion tai kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä. Tässä tarkastuksessa tehdyin rajauksin tunnistettiin vain vähäinen määrä sellaisia lähipiiritapahtumia, joiden voitaisiin katsoa kuuluvan lähipiiriraportoinnin piiriin.

3 Onko lähipiiriyhteyksien valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Sidonnaisuusilmoitusten tietosisällöissä, ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa tai ilmoitusten valvonnan järjestämisessä ei havaittu olennaisia puutteita.

3.1 Ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset on annettu asianmukaisesti

Valtion ylimpään virkamiesjohtoon nimitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava ilmoitus sidonnaisuuksistaan viran tehtävien hoidon edellytysten arvioimiseksi. Ilmoituksen sisällöstä on säädetty valtion virkamieslain 8 a §:ssä, jonka mukaan ilmoituksen tulee sisältää selvitys muun muassa sellaisesta elinkeinotoiminnasta ja sellaisista virkaan kuulumattomista tehtävistä, sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvan virkamiehen edellytyksiä hoitaa viran tehtäviä. Ilmoitusvelvollisuus koskee valtioneuvoston oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria, puolustusvoimain komentajaa, valtiosihteeriä, valtiosihteeriä kansliapäällikkönä, kansliapäällikköä, alivaltiosihteeriä ja osastopäällikköä sekä näitä virka-asemaltaan vastaavia ministeriön virkamiehiä sekä virastojen päälliköitä. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskee ministerien erityisavustajia. Sidonnaisuusilmoituksia ylläpidetään julkisilta osin valtiovarainministeriön verkkosivuilla.

Sidonnaisuusilmoitusten antamisesta on ohjeistettu valtiovarainministeriön valtion virkamiesten sidonnaisuus- ja sivutoimietietoja koskevassa ohjeessa (VN/16226/2022).

Tarkastuksessa selvitettiin sidonnaisuusilmoitusten antamisvelvollisuuden toteutumista ja tietosisältöjen oikeellisuutta julkisten tietojen osalta. Sidonnaisuuksien tarkastus rajattiin Patentti- ja rekisterihallituksen kauppa-, yhdistys- ja säätiörekistereistä ilmeviin yhteyksiin.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota virkamieslain 8 a §:n 1.6.2022 voimaan tulleeseen muutokseen (HE 187/2021), jonka seurauksena virkamiehellä ei enää ole harkintavaltaa sen suhteen, mitkä tiedot hän katsoo sellaisiksi, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Säännösmuutoksen myötä ilmoitukset tehdään aikaisempaa yhdenmukaisemmin.

Tarkastettuja ilmoituksia oli yhteensä 210. Tarkastuksessa havaittiin vähäisiä puutteita joidenkin sidonnaisuusilmoitusten tietosisällöissä. Yksittäisistä ilmoituksista puuttui rekistereihin merkittyjä yhteyksiä. Suurin osa puuttuvista tiedoista koski yhdistysten ja säätiöiden hallitusjäsenyyksiä, ja yksittäisissä tapauksissa kyse oli yhteyksistä asunto-osakeyhtiöihin ja muihin yhtiöihin. Vuonna 2022 voimaan tulleen säännöksen mukaan tällaiset yhteydet tulisi lisätä ilmoituksiin. Muilta osin ilmoitusvelvollisuutta on noudatettu. Yksittäisiä ilmoituksia oli laadittu tai päivitetty tarkastuksen aikana.

Lisäksi havaittiin, että yksittäisiä ilmoituksia ei ollut päivätty. Päiväystiedot ovat tärkeitä, koska niiden avulla voidaan varmistua ilmoitusten ajantasaisuudesta.

3.2 Ministeriöillä on rajalliset keinot varmistua ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuudesta

Tarkastuksessa selvitettiin ministeriöiden menettelytapoja sekä sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuuden että tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Virkamieslain 8 d §:n 2. momentin mukaan sidonnaisuusilmoitusten tietojen ajantasaisuudesta vastaa asianomainen viranomainen eli kukin ministeriö oman hallinnon-alansa osalta. Valtiovarainministeriön ohjeessa suositellaan, että sivutoimilupaa edellyttävistä sivutoimista ja virka-asemaan perustuvista tehtävistä saadut tulotiedot päivitetään sidonnaisuusilmoituslomakkeelle vuosittain.

Virkamieslain 8 a §:n mukaan sidonnaisuusilmoitus on annettava ennen kuin virkamies tulee nimitetyksi, jolloin ilmoituksen antamista valvotaan osana nimitysprosessia. Käytännöt ilmoituksen ajantasaisuuden varmistamiseksi alkuperäisen ilmoituksen antamisen jälkeen vaihtelevat ministeriöstä riippuen. Lähtökohteisesti tietojen oikeellisuudesta vastaa virkamies itse, ja vallitseva menettelytapa ministeriöissä on virkamiesten muistuttaminen sidonnaisuusilmoituksen päivittämisestä vuosittain tai tarpeen vaatiessa.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuuden ja oikeellisuuden valvonnan edellytyksiin. Sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä, minkä vuoksi tietojen ajantasaisuuden varmistamisen käytännöt vaihtelevat. Osassa ministeriöistä on katsottu, että sidonnaisuusilmoituksia ei ole tarpeen valvoa erityisin toimenpitein, koska virkamies on itse vastuussa ilmoituksensa ajantasaisuudesta. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella ministeriöt eivät tarkasta ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta esimerkiksi vertaamalla ilmoitusten sisältöä julkisten rekistereiden tietoihin. Näin ollen ministeriöillä on vähäiset mahdollisuudet havaita puutteita ilmoitusten sisällössä, mikäli puutteet eivät tule muutoin tulle niiden tietoon. Yksittäisissä ministeriöissä tietojen oikeellisuuteen on kuitenkin kohdistettu sisäistä tarkastusta tai muita valvontatoimia.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan sidonnaisuusilmoitusten valvonta kuuluu talousarvioasetuksen 69 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan piiriin. Sidonnaisuusilmoitusten valvonnan on oltava oikeasuhteista ilmoituksissa havaittuihin puutteisiin ja riskeihin nähden.

Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoitusten valvonnan järjestämisessä ei havaittu olennaisia puutteita.



Sidonnaisuusilmoitusten valvonnasta ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä, minkä vuoksi tietojen ajantasaisuuden varmistamisen käytännöt vaihtelevat.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tarkastustietoa valtionhallinnon lähipiirisuhteista ja varmentaa, että lähipiiritahojen kanssa tehdyt liiketoimet on toteutettu laillisesti ja tavanomaisin ehdoin ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtionhallinnossa tunnistettavissa virheeseen tai väärinkäyttöön viittaavia lähipiiritapahtumia?
2. Onko lähipiiritapahtumien käsittelyyn liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastuksessa käytettiin lähteinä lähipiirisuhteiden havaitsemisessa Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämiä kauppa-, säätiö- ja yhdistysrekisteriaineistoja sekä virkamieslaissa (750/1994) tarkoitettuja sidonnaisuusilmoituksia. Havaitut yhteydet yhteisöihin ja säätiöihin yhdistettiin valtion kirjanpito- ja laskuaineistoon. Tarkoituksena oli selvittää, oliko aineistosta havaittavissa tapahtumia, joissa virkamies olisi ollut osallisena liiketoimissa lähipiirin kanssa, ja oliko näissä liiketoimissa viitteitä virheestä tai väärinkäytöksestä.

Tarkastuksessa verrattiin sidonnaisuusilmoituksella annettuja tietoja kauppa-, yhdistys- ja säätiörekistereiden tietoihin. Tarkastuksessa ei näin ollen selvitetty muiden sidonnaisuusilmoituksella annettavien tietojen oikeellisuutta. Havaituista sidonnaisuuksista tarkastettiin, oliko kirjanpidosta havaittavissa näiden yhteisöjen kanssa tehtyjä liiketoimia, joiden käsittelyyn virkamies olisi osallistunut ja joissa olisi viitteitä virheestä tai väärinkäytöksestä. Lisäksi ilmoituksilta tarkastettiin, olivatko ne päivätty.

Osana sisäisen valvonnan tarkastusta selvitettiin myös sidonnaisuusilmoitusten ajantasaisuutta ja oikeellisuutta varmistavia sisäisen valvonnan menettelyjä ja niiden riittävyyttä suhteessa säädöksiin. Tarkastus toteutettiin ministeriöille osoitetuilla kyselyillä sekä vertaamalla tarkastushavaintoja suoritettuun valvontaan.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui myöhemmänä kuvatuin rajauksin vuosien 2021 ja 2022 kirjanpitoaineistoon. Lisäksi tarkastus kohdistui virkamieslain (750/1994) mukaisiin sidonnaisuusilmoituksiin sekä niihin liittyviin sisäisen valvonnan menettelyihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä ja Valtiokonttorilta, joista Valtiokonttori antoi lausunnon ja valtiovarainministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko valtionhallinnossa tunnistettavissa virheeseen tai väärinkäyttöön viittaavia lähipiiritapahtumia?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Onko kirjanpitoaineistossa havaittavissa liiketapahtumia, joissa virkamies on ollut osallisena lähipiirin kanssa tehdyssä liiketoimessa? (Asetus valtion talousarviosta 38 §, hallintolaki 27–28 §, valtion virkamieslaki 16–18 §)
- Onko kirjanpitoaineistossa havaittavissa lähipiirin kanssa tehtyjä liiketapahtumia, joita ei ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin tai jotka eivät ole laillisia ja tarkoituksenmukaisia? (Asetus valtion talousarviosta 38 §)

Tarkastuskysymys 2: Onko lähipiirisuhteiden ja -tapahtumien tunnistamiseen liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Ovatko kirjanpitoyksiköissä hallinnoitavat sidonnaisuusilmoitukset ajantasaisia ja täydellisiä? (Valtion virkamieslaki 8 d §, asetus valtion talousarviosta 69 §, VM:n ohje valtion virkamiesten sidonnaisuus- ja sivutoimitiedoista (VN/16226/2022))
- Onko tunnistettuihin poikkeaviin lähipiiritapahtumiin reagoitu osana sisäistä valvontaa? (Asetus valtion talousarviosta 69 §).

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriön kehittämisosastoa tarkastusasetelmasta. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina olivat valtion kirjanpitoaineisto, Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämät rekisteritiedot, Handi-laskuaineistot, tilioteaineisto, virkamieslaissa tarkoitettut sidonnaisuusilmoitukset sekä tiedustelut kirjanpitoyksiköille.

Tarkastus suoritettiin data-analytiikkaa hyödyntäen. Tarkastuksen pääasiallisina analyysimenetelminä olivat analyttinen tarkastus ja tapahtumatarkastus.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin aikavälillä 25.10.2022–25.4.2023. Aineistojen kerääminen, analysointi ja tarkastus suoritettiin aikavälillä 10/2022–2/2023.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Olli Piironen, johtava tilintarkastaja Riku Stengård, johtava tilintarkastaja Ilona Leinonen, ylitarkastaja Tiina Riihilahti-Jylhä, projektiassistentti Pauliina Hakkarainen sekä johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Herten.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Seuraavassa on esitetty sellaisia tarkastukseen liittyviä rajoituksia ja varauksia, joilla on merkitystä tarkastusten johtopäätösten kannalta.

- Tässä tarkastuksessa lähipiirisuhteita tarkasteltiin kirjanpitoyksiköittäin, ja kirjanpitoyksikön lähipiiriin katsottiin kuuluvaksi sen virkamiesjohto. Kirjanpitoyksikön lähipiiriin luettiin sellaiset yhteisöt, joissa päättävässä asemassa oli kirjanpitoyksikön virkamiesjohtoon kuuluva henkilö. Lisäksi kirjanpitoyksikön lähipiiriin luettiin sen hallinnassa olevat, valtion määräysvallassa olevat yhtiöt.
- Kirjanpitoyksiköiden johdon rajausta perustuu Kieku-toiminnanohjausjärjestelmän tietoon. Määrittely johtoon luettavista virkanimikkeistä voi vaihdella kirjanpitoyksiköiden välillä.
- Lähipiiritapahtumalla tarkoitettiin tässä tarkastuksessa ostomenoa, valtionavustusta tai muuta siirtotalouden kuluja, joka on tehty lähipiiriyhteisön kanssa. Tarkastuksessa ei ole huomioitu muita lähipiiritapahtumia.
- Kirjanpitoaineiston tarkastus rajattiin ostotapahtumiin sekä valtionavustuksiin ja muihin siirtotalouden kuluihin. Kirjanpidon tarkastus kohdistui kaikkiin valtion kirjanpitoyksiköihin, pois lukien Puolustusvoimat, Ahvenanmaan valtionvirasto sekä talousarvion ulkopuoliset rahastot. Kirjanpitoaineiston ja laskuaineiston ajallinen rajausta on 1.1.2021–30.9.2022. Yhtiöiden kanssa tehtyjä tapahtumia tarkastettiin vuoden 2022 kirjanpitoaineistosta.
- Aineistojen laatimis- ja hankkimisajankohtien välisillä eroilla voi olla vaikutusta tarkastuksen tuloksiin. Rekisteriaineistot pyydettiin PRH:lta lokakuun 2022 tilanteesta. Tarkastuksessa läpikäytyjen sidonnaisuusilmoitusten laatimisajankohdat vaihtelevat ilmoituksittain.
- Sidonnaisuusilmoituksilta tarkastettiin ilmoitusvelvollisuuden noudattamista sekä rajatusti ilmoituksen tietosisältöjen oikeellisuutta. Ilmoitusten tarkastus rajattiin PRH:n rekisteriaineistojen perusteella tunnistettaviin yhteyksiin yhteisöissä. Tarkastuksessa ei tarkastettu sidonnaisuusilmoituksia kokonaisuutena. Tarkastuksen ulkopuolelle rajautui mm. taloudellisia sidonnaisuuksia koskevat tiedot. Sidonnaisuusilmoitusten tietoja hyödynnettiin myös lähipiirisuhteiden tunnistamiseksi.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)