



6.6.2003

Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori

TILINTARKASTUSKERTOMUS VALTION TILINPÄÄTÖKSEN TARKASTUKSESTA VUODELTA 2002

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta varainhoitovuodelta 2002 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tilintarkastuskertomus annetaan erikseen sekä valtiovarainministeriölle että Valtiokonttorille. Tilintarkastuksen on suorittanut tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen ja siinä on avustanut tarkastaja Outi Grönlund. Tarkastusta on valvonut tarkastusneuvos, JHTT Erkki Mäki-Ranta.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeiden mukaisesti ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä talousarviolain 18 §:n tarkoittamiin selvityksiin niiltä osin kuin ne koskevat valtion talousarvialoutta. Tarkastukseen on sisällytetty valtion tuotto- ja kululaskelma, tase, talousarvion toteutumisen osoittava laskelma, näiden liitteenä annettavat tiedot sekä selvitykset seuraavaan vuoteen siirretyistä määrärahoista, valtion antamista lainoista, valtion velasta ja varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista valtion vastuusitoumuksista sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito ja valtion kirjanpidon ohjeistus ja valvonta. Siinä on hyödynnetty myös tarkastusviraston suorittamissa tilivirastojen tilintarkastuksissa kertyneitä havaintoja.

Yksittäisten tilivirastojen tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat johtopäätökset on raportoitu erikseen tilintarkastuskertomuksissa, jotka on toimitettu myös valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille. Valtiontalouden tarkastusviraston laatima yhteenveto tilivirastojen tilintarkastusten keskeisistä johtopäätöksistä esitetään tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n tarkoittamassa kertomuksessa, jonka virasto antaa eduskunnalle syyskuussa.

Tarkastuksen perusteella esitetään seuraavaa.

VALTION TILINPÄÄTÖS

Valtiokonttori on allekirjoittanut valtion tilinpäätöksen 2.4.2003.

Valtion tilinpäätöslaskelmat on liikelaitosten peruspääomien taseessa esittämistä lukuun ottamatta laadittu valtiovarainministeriön vahvistaman kaavan (TM 0203 VM 6/01/2002) mukaisesti. Liikelaitosten peruspääoma ja muu liikelaitoksiin sijoitettu oma pääoma olisi tulut esittää tilinpäätöksessä erikseen.

Valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma vastaa valtion talousarviokirjanpidon pääkirjaa.

Valtion tase on johdettu valtion liikekirjanpidon pääkirjasta. Valtion tuotto- ja kululaskelma esitetään valtion tilinpäätöksessä siten, että tilikarttaan merkityt sisäisten tuottojen ja kulujen tilit on eliminoitu. Valtiokonttorissa laadittu eliminointilaskelma on johdettu valtion liikekirjanpidon pääkirjasta. Tuotto- ja kululaskelma on johdettu asianmukaisesti eliminointilaskelmasta.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedoissa on esitetty selvitys talousarviossa myönneistä valtuuksista ja niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista sekä valtion tilinpäätöksen täsmäytyslaskelma talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Talousarviolain 18 §:n mukaan valtion tilinpäätösasiakirjaan sisällytetään valtion tilinpäätöksen lisäksi selvitykset seuraavaan vuoteen siirretyistä määrärahoista, valtion antamista lainoista, valtion velasta ja varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista valtion vastuusitoumuksista. Selvitykset on laadittu asianmukaisesti valtion keskuskirjanpidon ja tilivirastojen tilinpäätösten yhteydessä esitettyjen tietojen perusteella.

Tilivirastojen tilitietoihin keskuskirjanpidossa tehdyt muutokset ja keskuskirjanpidon kirjaukset on dokumentoitu ja tallennettu todennettavalla tavalla. Tilivirastojen kirjanpidon mukaiset tilitiedot vastaavat keskuskirjanpidon tilitietoja 31.12.2002.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota seuraaviin valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan ja tähän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiin tarkastuksessa esiin tulleisiin puutteisiin ja riskeihin:

1. Vuoden 2001 tilintarkastuksen yhteydessä todettiin, että momentikohtaisissa perusteluissa laajennetaan melko usein määrärahojen

vakiosisältöisiä käyttötarkoituksia. Vuoden 2002 osalta ei budjetoitimenettelyissä ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Epäselvyyttä ovat aiheuttaneet valtion itsensä toteuttamien valtionapuhankkeiden rahoittaminen siirtomenomomenteilta sekä ulkopuolisten rahoittaman arvolisäveron käsitteleminen talousarviossa ja talousarviokirjanpidossa. Näiltä osin talousarvion perusteluja voitaisiin täydentää ja selkiinnyttää.

2. Yhtenäisyyden periaate ei ole valtion taseen osalta toteutunut kattavasti eräitä tase-eriä rajattaessa ja arvostettaessa. Edelleen on eroja siinä, miten esimerkiksi yksittäisiä saatavaryhmiä, kansainvälisten rahoituslaitosten osakkeita ja osuuksia sekä vaihto-omaisuutta käsitellään valtion taseessa.

Yhtenäisyyden periaatteen toteutuminen edellyttää nykyistä kattavampia ja yhtenäisiä määräyksiä siitä, miten edellä mainittuja eriä käsitellään valtion tilinpäätöksessä.

3. Keskuskirjanpidon mukaan liikelaitosten peruspääomien lisäyksiä on kirjattu 1.153,1 miljoonaa euroa. Tämä aiheutuu liikelaitoksiin sijoitettua omaa pääomaa koskevan kirjauskäytännön muuttamisesta vuoden 2002 aikana niin, että valtion taseessa esitetään peruspääoman lisäksi myös muu liikelaitoksiin sijoitettu oma pääoma. Valtiokonttorin tilikarttamääräyksen mukaan liikelaitosten peruspääomat ja niihin oman pääoman ehdoin siirretyt muut omaisuuserät esitetään yhtenä eränä. Menettely poikkeaa valtiovarainministeriön vahvistamasta taseen kaavasta.

Ennen vuoden 2003 tilinpäätöksen laatimista tulee varmistua siitä, että edellä mainitut erät voidaan esittää valtion tilinpäätöksessä erikseen.

4. Valtion kirjanpidossa kiinteinä määrärahoina ja arviomäärärahoina budjetoituihin menoihin liittyvissä velkakirjauksissa käytetään Valtiokonttorin määräysten mukaan edelleen ostovelkojen tilejä, muiden velkojen tilejä ja menorästien tilejä.

Valtiokonttorin tulee ottaa huomioon talousarviolain 19 §:stä aiheutuvat menorästien seurantaan koskevat velvoitteet kirjausohjeita antaessaan.

5. Keskuskirjanpidon tarkastuksen yhteydessä on selvitetty myös tilivirastojen valtuusseurantaan liittyviä menettelyjä. Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä on tullut esiin joitain puutteita tilinpäätöksen liitteenä esitettävissä valtuuden käyttöä ja tästä aiheutuvia menoja koskevissa tiedoissa.

Valtuusseurantaa järjestettäessä ja ohjeistettaessa tulisi edelleen kiinnittää huomiota siihen, että valtuusseuranta on osa talousarvion toteutumisen seurantaa. Valtuusseurannan osalta puutteita on todettu muun muassa tosittamisessa, täsmäyttämässä, aukottomuudessa, jatkuvuudessa ja raportoinnissa. Osittain tähän voidaan vaikuttaa myös säädöksiä ja määräyksiä kehittämällä.

6. Valtion pääkirjan mukaan valtion tilinpäätökseen sisältyy lyhytaikaisia saatavia 1.891,6 miljoonaa euroa, joista tulojärjestäjä 693,8 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tilivirastot ja Valtiokonttori ovat kiinnittäneet huomiota saatavien käsittelyyn perinnässä ja kirjanpidossa. Tulorästeistä vanhimmat ovat kuitenkin edelleen vuodelta 1977. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulee tehdä selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin erityisesti vanhimpien tulojärjestäjien osalta tulisi ryhtyä.

7. Keskuskirjanpidon kirjanpito- ja tilinpäätösaineiston arkistointi perustuu Valtiokonttorin käytäntöihin, joita ei ole dokumentoitu. Tarkastusviraston käsityksen mukaan keskuskirjanpidon kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto ja sen säilytysajat tulee määritellä hyvän kirjanpitoalan mukaisesti niin, että voidaan varmistaa katkeamaton kirjausketju tilivirastojen kirjanpitoaineiston ja keskuskirjanpidon sekä valtion tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätösasiakirjan välillä. Aineistoa ja sen säilytysaikoja määriteltäessä tulee ottaa kokonaisuutena huomioon valtion tilinpäätöslaskelmat ja niiden liitteenä annettavat tiedot sekä tilinpäätöksen erittelyt ja muu keskuskirjanpitoa todentava keskuskirjanpidon aineisto.

VALTION KIRJANPIDON OHJAUS JA VALVONTA

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on voitu vaikuttaa siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisältäisi virheitä. Keskuskirjanpidon tietojen valvonta perustuu kuitenkin pääosin tietojen analysointiin eikä voi korvata tilivirastojen omia toimia tai valtion kirjanpidon ohjausta.

Valtion keskuskirjanpitoon ja valtion tilinpäätökseen vaikuttavista periaatteista keskeisimpiä on tilivirastojen tilinpäätöksille talousarvioasetuksen 61 §:ssä asetettu yhtenäisyyden periaate. Talousarviotalouden muodostamassa kokonaisuudessa sen toteuttaminen on osa tämän kokonaisuuden kattavaa sisäistä valvontaa, joka Valtiokonttorille valtion keskuskirjanpidon hoitajana ja valtion tilinpäätöksen laatijana kuuluu. Yhtenäisyyden periaate on keskeinen periaate ratkais-

taessa myös yksittäisiä valtion kirjanpidon ja tilinpäätöksen kysymyksiä.

Yhtenäisyyden periaatteen toteutumista valtion tilinpäätöksen näkökulmasta ovat heikentäneet eräiden tase-erien määrittelyyn ja arvos- tamiseen liittyneet menettelytavat. Menettelytavat tulee saada sel- laisiksi, ettei ohjeistuksessa ole ristiriitoja ja että kirjauskäytännöt ovat selkeästi voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisia.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Mäki-Ranta

Tarkastuspäällikkö

Marjatta Kimmonen

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat