

Valtion taloudenhoidossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita aiempaa paremmin

Hyvään hallintoon valtion taloudenhoidossa kuuluvat valtion talousarvion noudattaminen, toiminnan laillisuus ja sen tuloksellisuus sekä toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Tarkastusvirasto tarkastaa hyvän hallinnon toimivuutta kaikkien tekemiensä tarkastusten yhteydessä. Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten perusteella joka neljäs kirjanpitoyksikkö sai huomautuksen. Huomautusten määrä on kuitenkin vähentynyt: vuosina 2017 ja 2016 huomautuksen sai noin kolmannes tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä.

Tilintarkastuksella varmennetaan taloudenhoidon laillisuutta, tietoperustan oikeellisuutta sekä kehitetään prosesseja

Joka neljäs kirjanpitoyksikkö sai huomautuksen vuoden 2018 tilintarkastuksen perusteella

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden eli ministeriöiden sekä muiden kirjanpitoyksiköiksi määrättyjen virastojen ja laitosten tilinpäätökset. Lisäksi tarkastusvirasto tarkastaa kolmen valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston (Palosuojelurahaston, Öljysuojelurahaston ja Valtion televisio- ja radiorahaston) tilinpäätökset sekä laatii niistä tilintarkastuskertomukset. Tilintarkastuksen yhteydessä tarkastusvirasto tarkastaa myös valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa käytettäviä järjestelmiä. Varainhoitovuodelta 2018 tarkastusvirasto antoi yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta.

Valtaosa tarkastetuista, kolme rahastoa ja 47 kirjanpitoyksikköä, sai puhtaan tilintarkastuskertomuksen, eli taloudenhoidossa ei havaittu puutteita tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä. Mukautettu eli huomautuksen sisältävä tilintarkastuskertomus annettiin valtion ja 16 kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä. Huomautuksen sai siis joka neljäs kirjanpitoyksikkö. Vuosina 2017 ja 2016 huomautettujen kirjanpitoyksiköiden määrä oli 21 ja 20, mikä vastaa noin kolmasosaa tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä. Huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrällä mitattuna vuoden 2018 tilinpäätösten tilanne on aikaisempaa parempi, mutta yksittäisen vuoden tilanteen perusteella ei voi tehdä pitkäjänteisiä johtopäätöksiä tulevasta trendistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi huomauttaa tilintarkastuskertomuksessa, jos tilinpäätökseen tai menettelyihin liittyy puutteita. Tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksissa annetaan seuraavat kannanotot tai lausumat: tilinpäätöksen ja toiminnallisen tehokkuuden oikeat ja riittävät tiedot, sisäinen valvonta ja talousarvion noudattaminen. Lisäksi tilintarkastuskertomuksessa lausutaan budjetointimenettelyistä, mikäli niiden osalta on huomautettavaa.

Vuoden 2018 tilinpäätöksen tarkastuksen perusteella kahdelle kirjanpitoyksikölle annettiin huomautus kaikista kannanottokohteista eli lausuma-alueesta. Nämä olivat Liikennevirasto ja valtiovarainministeriö, joita huomautettiin myös budjetointimenettelyistä. Viisi kirjanpitoyksikköä sai huomautuksen kahdesta kannanottokohteesta ja yhdeksän yksikköä yhdestä.

Vuoden 2018 tilinpäätöksen tarkastuksen perusteella kahdelle kirjanpitoyksikölle asetettiin ilmoitusvelvollisuus valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle Palkeille annettiin ilmoitusvelvollisuus keskitettyjen palvelutehtävien sisäisen valvonnan järjestämisestä ja Liikennevirastolle budjetoinnista, talousarvion noudattamisesta ja sisäisen valvonnan puutteista. Ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tarkastusvirasto velvoittaa tarkastetun viraston johtoa ilmoittamaan sille niistä toimenpiteistä, joihin johto on ryhtynyt korjatakseen huomautukseen johtaneen asiantilan. Menettely perustuu Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin. Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity huomautukset, jotka edellyttävät ilmoitusta, ja annettu ilmoitukselle määräaika.

Talousarvion noudattamisen tarkastaminen on tarkastusviraston tärkeä tehtävä

Talousarvio on eduskunnan tekemä, valtion taloudenhoitoa ohjaava päätös. Se luo taloudelliset puitteet, velvoitteet ja oikeudet hallinnon toiminnalle. Tilintarkastusten yhteydessä tarkastetaan budjetointimenettelyjä sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista.

Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa tilintarkastuksessa talousarvion noudattamisella tarkoitetaan sekä eduskunnan vahvistaman talousarvion että siihen keskeisesti liittyvien säännösten noudattamista. Talousarvioon sisältyy määrärahojen euromäärien lisäksi niiden käyttöä sitovia rajoitteita: määräraha voidaan esimerkiksi osoittaa tiettyyn käyttötarkoitukseen. Talousarvioon keskeisesti liittyviä säännöksiä ovat erityisesti laki ja asetus valtion talousarviosta, joissa säädetään muun muassa valtion talousarvion sisältämien tulojen ja määrärahojen kohdentamisesta oikealle varainhoitovuodelle sekä kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisesta.

Talousarvion ja sitä koskevien säädösten noudattamista koskeva lausuma sisältyy kaikkiin tilintarkastuskertomuksiin. Talousarvion vastaiset menettelyt ovat tarkastuskohdekohtaisia yksittäisiä tapauksia, jotka ainoastaan harvoin toistuvat samassa muodossa vuodesta toiseen. Tarkastusviraston tehtävän ja talousarvion velvoittavuuden näkökulmasta talousarvion ja säännösten vastaiset menettelyt ovat kuitenkin aina olennaisia, vaikka niiden määrän ja sisällön perusteella ei olekaan mahdollista tehdä laajentavia johtopäätöksiä.

Talousarvion noudattaminen on tarkastusviraston keskeinen tarkastuskohde. Tarkastus toteutetaan systemaattisesti kaikissa kirjanpitoyksiköissä riskianalyysin pohjalta, ja se kohdistetaan kaikkiin talousarvion momentteihin.

Talousarvion noudattamisessa on myönteistä kehitystä

Tarkastusvirasto antoi kielteisiä laillisuuskannanottoja vuonna 2018 seitsemälle kirjanpitoyksikölle. Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden määrä on vähentynyt viime vuodet (ks. taulukko 1).

Taulukko 1: Kielteisen laillisuuskannanoton saaneet kirjanpitoyksiköt 2014–2018.

Vuosi	Kielteisen laillisuuskannanoton saaneet kirjanpitoyksiköt (lkm)
2014	11
2015	8
2016	13
2017	9
2018	7

Koska huomautukset saattoivat kuitenkin koskea samassa tilintarkastuskertomuksessa useampia eri asioita, huomautusten yhteismääräksi vuonna 2018 muodostui 10 (vuonna 2017 yhteensä 13 ja vuonna 2016 yhteensä 32 huomautusta).

Huomautettujen kirjanpitoyksiköiden ja huomautusten määrällä mitattuna talousarvion noudattamisen tila on vuonna 2018 ollut aikaisempaa parempi. Positiiviseen kehitykseen on tunnistettavissa ainakin kaksi selitystä. Ensimmäinen on talousarvion sisältöön liittyvien joustojen lisääntyminen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi talousarvion perustelujen laajentamista siten, että määrärahaa voi käyttää aikaisempaa joustavammin. Toinen mahdollinen selitys positiiviseen muutokseen on Kieku-järjestelmän keskitettyjen kontrollien ja ohjeistuksen parantuminen.

Vuoden 2018 huomautetuista Liikennevirasto sai kolme ja Maahanmuuttovirasto kaksi yksilöityä huomautusta talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisesta. Tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus saivat kukin yhden huomautuksen.

Näiden lisäksi kielteinen laillisuuskannanotto voidaan antaa myös muiden varainhoitoon liittyvien säännösten vastaisista menettelyistä. Vuoden 2018 tilintarkastuksissa Liikennevirastoa huomautettiin liikenteenohjausyhtiöön siirtyvän omaisuuden arvonalennuksesta sekä maa-alueiden kauppahintojen ja sopimuskorvausten määrittämisestä, jotka olivat valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n, valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 g §:n ja lain oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta 5 §:n vastaisia.

Vuoden 2018 tilintarkastuksessa talousarvion noudattamiseen liittyvien tarkastushavaintojen ominaispiirteenä voidaan tuoda esiin se, että käyttötarkoituserheiden sijaan harvinaisempien kielteisten laillisuuskannanottojen määrä on kasvanut aikaisemmista vuosista. Näissä poikkeavissa tilanteissa taustalla on usein viraston päätoimintaa harjoittavan osaston tai -yksikön, ei niinkään taloushallinnon menettely, joka on johtanut virheeseen ja kielteiseen laillisuuskannanottoon.

Talousarvion vastaiset menettelyt johtavat kielteisiin laillisuuskannanottoihin

Myönteisestä kehityksestä huolimatta tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota kirjanpitoyksiköiden menettelyihin, jotka ovat valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisia ja siten yleensä myös perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä joitakin taloudenhoiton osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Suurin osa kielteisistä laillisuuskannanotoista annetaan talousarvion vastaisten menettelyiden perusteella. Niissä on usein kyse siitä, että talousarviomenoja tai -tuloja on kirjattu talousarvio-kirjanpidossa sellaiselle talousarviotilille, jolle ne eivät talousarvion mukaan kuulu. Siten esimerkiksi valtion ulkopuolelle maksettaviin valtionapuihin liittyvät menot on talousarviossa budjetoitu tietyille talousarviotileille, eikä niitä voi maksaa muilta talousarviotileiltä. Tästä esimerkkinä on vuoden 2018 tarkastuksissa esiin tullut ulkoministeriön tulokirjaus talousarviotilille 24.01.74 (Talorakennukset, siirtomääräraha 3 v), jolloin raha on ministeriön käytettävissä seuraavina vuosina, vaikka kyseinen tulo olisi kuulunut palauttaa valtiolle kirjaamalla se talousarviossa osaston 12 tulotilien ryhmään.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voi päätellä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoiton kannalta vakavana asiana.

Talousarvion noudattamisen kriteereinä olevat säännökset ovat lähtökohtaisesti pysyviä ja muutoksia niissä on vähän. Sitä vastoin talousarviosta ja siten muun muassa vuosittaisten tulojen ja menojen määristä, niiden kohdentamisesta ja käyttötarkoituksesta päätetään eduskunnassa vuosittain, jolloin erilaiset muutokset ovat niissä tavallisia. Talousarvion noudattamisessa laillisuuteen liittyvät virheet koskevatkin usein juuri talousarvion vaatimusten vastaisia menettelyjä. Tästä voidaan päätellä, että tulojen ja määrärahojen käyttöön ja kohdentamiseen liittyvät muutokset asettavat hallinnolle haasteita.

Kirjanpitoyksikköjen väliset erot talousarvion noudattamiseen liittyvissä riskeissä ovat suuret. Riskin suuruuteen vaikuttaa erityisesti käytettävissä olevien talousarviotilien lukumäärä ja niiden käyttövaatimusten monimutkaisuus. Talousarvion noudattamiseen liittyvien virheiden syynä onkin useimmiten osaamattomuus, eivät niinkään tietoiset virheelliset ratkaisut.

Tarkastusvirasto voi myös edellyttää, että kirjanpitoon virheellisesti kirjattu talousarvion vastainen meno tai tulo peruutetaan seuraavan vuoden kirjanpidossa. Tällä tarkoitetaan sitä, että kirjanpitoyksikkö on talousarvion vastaisen menettelyn seurauksena saanut käyttöönsä määrärahaa, joka ei sille talousarvion mukaan seuraavana vuonna kuulu. Tällöin tarkastusvirasto edellyttää edelliseltä vuodelta siirtyneen määrärahan poistamista viraston käytöstä. Vuodelta 2018 annetuissa tilintarkastuskertomuksissa peruuttamisvaatimusta ei poikkeuksellisesti ollut tarpeen asettaa yhdellekään kirjanpitoyksikölle.

Oikeat ja riittävät tiedot on esitetty suuressa osassa tilinpäätöksistä

Valtion taloudenhoidossa tilivelvollisuutta toteuttavia asiakirjoja ovat hallituksen vuosikertomus, valtion tilinpäätös sekä valtion liikelaitosten, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja kirjanpitoyksiköiksi määrättyjen valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset.

Tilintarkastuksen yhteydessä Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion tilinpäätöksen, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat, näiden liitteenä esitettävät tiedot sekä kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan esittämät tiedot toiminnallisesta tehokuudestaan.

Hallituksen vuosikertomuksessaan esittämistä muista tiedoista tarkastusvirasto on tarkastanut yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja julkisen talouden tilasta esitettyjä tietoja. Näistä ja valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta on raportoitu toukokuussa 2018 VTV:n eduskunnalle antamassa erillis-kertomuksessa (K13/2019 vp).

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja sitä täydentävässä asetuksessa. Velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös on tasavallan presidentin kanslialla, ministeriöillä sekä niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksikköinä.

Talousarviolain 21 § edellyttää, että tilinpäätöksessä annetaan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta.

Tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden oikeita ja riittäviä tietoja koskevia huomautuksia sisältyi kuuteen tilintarkastuskertomukseen. Huomautusten perusteet olivat moninaiset: esimerkiksi Tullin tilintarkastuskertomuksessa annettiin taseen rahoitusomaisuuteen liittyvä huomautus virtuaalivaluuttojen yliarvostamisesta (4,2 milj. euroa) valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 c §:n vastaisesti, ja Liikenneviraston tilintarkastuskertomuksessa annettiin huomautus Liikennevirastolta liikenteenohjausyksikköön siirtyvän omaisuuden 63,1 miljoonan euron arvonalennuksesta ilman asianmukaista perustetta ja siten talousarviolain 14 §:n sekä talousarvioasetuksen (1423/1992) 66 g §:n vastaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto varmistaa, että tilinpäätöslaskelmien ja liitteiden lisäksi kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksessa on esitetty oikeat ja riittävät tiedot myös toiminnallisesta tehokkuudesta. Toiminnallisen tehokkuuden tietoja ovat toiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitetyt tiedot sekä maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat. Vuoden 2018 tarkastuksissa näiden tietojen puutteista huomautettiin ulkoministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat kokonaisuus

Valtion taloudenhoito on muuttunut tällä vuosikymmenellä monin tavoin ja on edelleen muuttumassa, kun digitalisaatio laajentuu ja syvenee. Talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuksissa sisäisen valvonnan näkökulma on usein jäänyt liian vähälle ja hajanaiselle huomiolle. Toimintaa uudistettaessa riskejä ei ole riittävästi tunnistettu muuttunutta toimintaympäristöä vastaavaksi. Sisäisen valvonnan rakentaminen prosesseihin on ollut osin tehotonta. Lisäksi tuottavuuspaineiden alla kontroleja on purettu tai niitä ei ole otettu käyttöön. Toisaalta joitakin esimerkkejä on myös siitä, kuinka robotiikalla on rutiininomaisten ja aiemmin manuaalisesti toteutettujen kontrollien tehokkuutta voitu lisätä.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa. Sisäisen valvonnan tulee varmistaa, että asetuksessa määritellyt tavoitteet toteutuvat. Sisäisen valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon kansainväliset standardit ja suositukset.

Toimivan sisäisen valvonnan perusta luodaan hyvällä valvontaympäristöllä. Virastojen ja laitosten ylimmän johdon lisäksi niiden toimintaa ohjaavilla toimijoilla on keskeinen merkitys valtiohallinnon valvontaympäristön rakentamisessa.

Hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selkäranka on toimivissa ja tehokkaissa prosesseissa ja kontroleissa. Digitalisoiduissa prosesseissa tietojärjestelmien toimivuudella ja niihin rakennetuilla kontroleilla on keskeinen merkitys sisäisen valvonnan toteutumiselle.

Sisäinen valvonta kattaa keskeiset taloudenhoidon osa-alueet

Sisäinen valvonta tarkoittaa niitä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla johto varmistaa toiminnan ja talouden laillisuuden, talousarvion noudattamisen ja varojen turvaamisen. Sisäisen valvonnan menettelyt varmistavat myös oikeiden ja riittävien talous- ja tuloksellisuustietojen raportoinnin.

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Näitä ovat olleet muun muassa tilintarkastusten yhteydessä suoritettut, tietojärjestelmiä koskevat tarkastukset sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukset.

Myös Euroopan unionin varainsiirtoja ja varojen käyttöä tarkastetaan osana tilintarkastusta. Tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota kirjanpidon oikeellisuuden ja toiminnan laillisuuden lisäksi toiminnan ohjaukseen sekä erilaisiin varojen hallintaan ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

Sisäisen valvonnan tarkastus tähtää toiminnan ja prosessien kehittämiseen

Niiden kirjanpitoyksiköiden määrä, joiden sisäisessä valvonnassa todettiin jollain osa-alueella olennaisia, toimenpiteitä edellyttäviä sisäisen valvonnan puutteita, oli vuonna 2018 yhteensä kymmenen, mikä vastaa noin yhtä kuudenesosaa kaikista kirjanpitoyksiköistä. Huomautettujen kirjanpitoyksiköiden määrä on pienentynyt edellisistä vuosista. Sisäisen valvonnan huomautus saattaa koskea joko kirjanpitoyksikön omia tai sen talous- ja henkilöstöhallintotehtäviä hoitavan palvelukeskuksen toimenpiteitä.

Sisäisen valvonnan huomautukset liittyvät aina prosesseihin ja niiden kehittämiseen. Tilikauden aikaisissa tarkastuksissa pyritään tuomaan esiin kehittämissuosituksia, joiden osalta tarkastuskohteen edellytetään ryhtyvän kehittämistoimenpiteisiin. Mikäli kehittämissuositusten mukaiset toimenpiteet toteutetaan ennen tilintarkastuskertomuksen antamista, ei sisäisestä valvonnasta ole lähtökohtaisesti tarpeen huomauttaa tilintarkastuskertomuksessa.

Tilintarkastuksella pyritään siten kehittämissuositusten avulla toimintaprosessien ja menettelyiden korjaamiseen ja siten välittömään vaikuttavuuteen. Tilintarkastuksen ja tarkastuskohteiden yhteisenä tavoitteena on prosessien kehittäminen siten, ettei mukautettua tilintarkastuskertomusta ole ylipäättäen tarpeellista antaa.

Tilintarkastuksen kehittämissuosituksia noudatetaan pääosin hyvin

Tilintarkastuksella pyritään saamaan aikaan toivottuja muutoksia valtionhallinnossa kohdentamalla ja toteuttamalla tarkastukset tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Lisäksi tilintarkastukseen liitetään ennaltaehkäisevä vaikutus. Tilintarkastuksen kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan seurata tekemällä huomautuksiin liittyvä jälkiseuranta, jonka tavoitteena on varmistaa, että esitetyt kehittämissuosituksiset toteutetaan hallinnossa.

Vuodelta 2017 annettiin tilintarkastuskertomuksissa 16 kirjanpitoyksikölle huomautus sisäisestä valvonnasta ja siihen liittyvä kehittämissuositus. Vuoden 2018 tilintarkastuksissa sama kehittämissuositus uusittiin 5 kirjanpitoyksikölle, mikä tarkoittaa, että lähes kolmannes kirjanpitoyksiköistä ei ollut toteuttanut tarkastusviraston kehittämissuosituksia. Koska samalle kirjanpitoyksikölle voidaan antaa useampia sisäisen valvonnan huomautuksia, eikä kaikkia huomautuksia ole 2018 tilintarkastuskertomuksissa uusittu, on uusittujen huomautusten osuus todellisuudessa esitettyä vähäisempi.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että oikeiden ja riittävien tietojen huomautukset uusittiin vuoden 2018 tilintarkastuskertomuksissa kahdelle kirjanpitoyksikölle kahdeksasta ja talousarvion noudattamisen huomautukset uusittiin yhdelle kirjanpitoyksikölle yhdeksästä.

Tarkastuksissa kiinnitetään jatkuvasti huomiota siihen, että hallinnossa ryhdytään toimenpiteisiin esitettyjen kehittämissuositusten johdosta. Suositusten toimeenpanoa hallinnossa hidastaa usein se, jos ne koskevat prosesseja, joissa käytetään tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmiin sisältyvien kontrollien ja toiminnallisuuden kehittäminen tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen on hidasta ja usein myös kallista. Tästä syystä hallinnon on tärkeä kiinnittää erityistä huomiota sisäiseen valvontaan jo käyttöönottoprojektin yhteydessä.

Hyvällä johtamisella saavutetaan sisäisen valvonnan tavoitteet

Tilintarkastuksessa korostuu keskitettyjen taloushallintotehtävien tarkastus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeiden palveluprosessien sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyuden tarkastus suoritetaan tarkastusvirastossa keskitetysti. Tarkastuksen tavoitteena on tunnistaa ja arvioida olennaisen virheellisyuden – myös väärinkäytöksen – riskejä sekä suunnitella ja vastata niihin tilintarkastustoimin.

Vuoden 2018 tarkastus on kohdistunut palvelukeskuksen hankinnasta maksuun, tilauksesta perintään, kirjauksesta tilinpäätökseen, matkahallinnan ja käyttövaltuushallinnan prosesseihin sekä tehtävien automatisoinnissa käy-

tettyjen sovellusten käyttöönoton ja muutoshallinnan prosessiin. Tarkastuksissa on tunnistettu sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden kannalta keskeisiä menettelyitä (kontrolleja), joita testaamalla on pyritty varmistamaan, että kontrollit toimivat tehokkaasti.

Handi-järjestelmän käyttöönotossa ja menettelyissä merkittäviä puutteita

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa Palkeissa on vuoden 2018 aikana aloitettu Handi-järjestelmän käyttöönotto osana hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa. Palvelukeskus tuottaa Handin keskitetyjä palveluita valtion kirjanpitoyksiköille.

Tarkastuksessa on todettu puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä sekä käyttöönotettujen menettelyiden säädöstenmukaisuudessa. Puutteet ovat johtaneet osin hyväksytyistä menopäätöksistä poikkeavien menojen maksamiseen sekä menojen virheelliseen kirjanpidolliseen käsittelyyn. Tarkastuksen perusteella on todettu, että palvelukeskuksessa tulee jälkikäteen varmistua menojen oikeasta maksamisesta ja kirjanpidollisesta käsittelystä sekä siitä, että tositteet sisältävät annettujen säännösten mukaisesti merkinnät. Lisäksi tulee varmistua kontrollien luotettavasta toiminnasta. Siltä osin kuin automaattisten kontrollien toimintaan ei voida luottaa tai järjestelmän kehitystyö on kesken, tulisi prosessissa ottaa käyttöön korvaavia kontrolleja.

Valtionhallinnon hankintojen ja menojen tehokkaan käsittelyprosessin kannalta on tärkeää, että palvelukeskuksen asiakkaat voivat luottaa järjestelmän asianmukaiseen toimintaan. Tarkastuksessa ei ole pidetty asianmukaisena tilannetta, jossa järjestelmä käyttöönotetaan keskeneräisenä ja puutteellisesti testattuna siten, että testausta siirretään käyttöönottoprojektista palvelutuotantoon. Tällöin otetaan riski siitä, että menojen maksamisessa, kirjauksissa tai arkistoinnissa tapahtuu virheitä, prosessin toiminnot eivät muutoin täytä säännösten edellyttämiä käsittelyvaiheita tai arkistoidut tositteet eivät sisällä kaikkia säännösten edellyttämiä tietoja. Sisäisen valvonnan järjestämisestä on myös vaikeuttanut se, että riskejä ei ollut tunnistettu asianmukaisesti käyttöönottoprojektin yhteydessä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa johtamista. Tarkastusten perusteella talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuksissa tämä on usein jäänyt liian vähälle ja hajanaiselle huomiolle. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus ja toiminnan tehokkuus ratkaistaan prosesseja, toimintoja ja tietojärjestelmiä kehitettäessä. Siksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi aina olla kiinteä osa toiminnan suunnittelua, uudistamista ja lainsäädännön kehittämistä.

Automatisoinnilla voidaan saavuttaa toiminnan tehokkuus ja luotettavuus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa on automatisoitu palveluprosessien tehtäviä. Automatisoinnin tavoitteena on ollut lisätä prosessien tehokkuutta ja parantaa riskienhallintaa. Toimintojen automatisointi on edellyttänyt prosessien uudelleen määrittelyä sekä robotiikan ja muiden automatisointitekniikoiden hyödyntämistä. Tarkastuksessa on todettu, että automatisoinnin käyttöönotto ja toteutus on tapahtunut pääosin asianmukaisesti. Aiemmin manuaalisesti hoidettujen tehtävien automatisoinnilla on osin voitu parantaa toiminnan ja sisäisen valvonnan tehokkuutta ja siten myös prosessin luotettavuutta. Toisaalta robotiikan ja automatisoinnin lisääminen on tuonut mukanaan myös uusia riskejä, joihin palvelukeskuksen tulisi vastata. Huomiota tulisi kiinnittää automatisointiprosessin virhe- ja väärinkäytösriskien tunnistamiseen, tehokkaiden kontrollien määrittämiseen sekä tehtävien asianmukaiseen eriyttämiseen.

Palvelukeskuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös toiminnan automatisoinnin määrittelydokumentaatioon, jotta tuotantokäytöstä päättävä saa kokonaiskuvan automatisoinnin vaikutuksesta toiminnan tehokkuuteen ja sisäisen valvonnan järjestämiseen. Automatisoinnilla tulee aina pyrkiä toiminnan tehokkuuteen ja luotettavuuteen. Riskinä on tarkastuksessa tunnistettu myös tilanteet, joissa robotin käsiteltäväksi päätyvän tai tietojärjestelmiin eri automatisointitekniikoilla tallennettavan tapahtuma-aineiston täydellisyydestä ja eheydestä ei voida luotettavasti varmentua. Automatisoinnilla tulisi pyrkiä luotettavaan ja yhtenäiseen kontrollijärjestelmään. Automatisointi edellyttää uudenlaisten riskien tunnistamista ja tehokkaiden kontrollien määrittämistä.

Kontrollien toiminta varmistetaan eriyttämällä toimenkuvat asianmukaisesti ja rajaamalla käyttöoikeudet toimenkuvien mukaisesti siten, että voidaan ehkäistä virhe- ja väärinkäytösriskejä. Näin voidaan luottaa siihen, että kontrollit toimivat siten kuin on tarkoitettu, ja estetään mahdollisuus kiertää kontrollit. Tämä edellyttää käyttövaltuushallinnan jatkuvaa ajan-tasaisuutta. Riskienhallinnassa tulisi kiinnittää huomiota tehtävien asianmukaiseen eriyttämiseen. Toimivan esimiesvalvonnan lisäksi keskisiä ovat käyttöoikeuksien perustamiseen ja ylläpitoon liittyvät kontrollit.

Hankintamenettelyissä panostettava parempaan dokumentointiin

Hankintamenettelyiden säädöstenmukaisuudessa havaittiin yksittäisiä puutteita

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan valtionhallinnon hankintojen volyymi on vuositasolla 4–4,5 miljardia euroa. Luku ei sisällä väylä- ja puolustushankintoja. Hankintamenettelyiden laillisuustarkastuksia tehtiin vuoden 2018 tilintarkastuksen yhteydessä neljässä kirjanpitoyksikössä. Tarkastuksen kohteena olivat hankintamenettelyiden säännösten noudattaminen ja sisäisen valvonnan järjestäminen. Kirjanpitoyksiköt oli valittu taloudellisen olennaisuuden perusteella.

Tarkastuksissa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa säädösten noudattamisessa lukuun ottamatta yksittäisiä puutteita suoraan hankintojen perusteluissa, puitejärjestelyjen kilpailutuksiin liittyvien määräaikojen noudattamisessa sekä päätyneiden sopimusten perusteella tehdyissä hankinnoissa. Hankintalain (1397/2016) 42 §:n mukaan puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Puitejärjestely voi poikkeuksellisesti olla kestoaltaan pidempi, jos hankinnan kohde sitä perustellusti edellyttää.

Tarkastuksissa tuli lisäksi esiin useita yksittäisiä virheitä ja epätarkkuuksia, jotka tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan johtuivat usein siitä, että hankinnat oli toteutettu hajautetusti. Tällöin yksittäisissä hankintamenettelyissä syntyi helpommin eri tyyppisiä, yksittäisiä virheitä. Hankintojen keskittäminen vähentää virheen todennäköisyyttä.

Hankinta-asiakirjojen arkistointiin ja sopimushallintaan on syytä kiinnittää huomiota

Tarkastuksissa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa sisäisen valvonnan järjestämisessä lukuun ottamatta Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin sopimushallintaa. Valtorin toimittajakohtaisten sopimusten yhtenäistäminen on edelleen kesken.

Tarkastuksissa todettiin yksittäisiä, vähäisempiä puutteita hankinta-ilmoitusten sisällöissä, hankinta-asiakirjoissa annettujen tietojen oikeellisuudessa sekä hankinta-asiakirjojen arkistoinnissa. Tarkastusten perusteella suositellaan, että kaikki hankinta-asiakirjat arkistoidaan asianhallintajärjestelmään ja nimetään yhtenäisellä tavalla. Tarjousasiakirjat ovat arkistolain (831/1994) 6 ja 7 §:n mukaan säilytettäviä asiakirjoja, joiden käytettävyys tulee varmistaa.

Myös vuonna 2014 tilintarkastuksen yhteydessä suoritettussa asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoihin kohdistuneessa laillisuustarkastuksessa havaittiin useassa kirjanpitoyksikössä arkistointiin ja sopimushallintaan liittyviä puutteita. Vuoden 2018 tarkastuksen perusteella kirjanpitoyksiköiden on syytä edelleen kiinnittää huomiota hankinta-asiakirjojen arkistointiin ja sopimushallintaan.

Yhteisöjen tukemisen laillisuudessa ja sisäisessä valvonnassa todettiin joitain puutteita

Valtion talousarviosta saavat tukea monet luonteeltaan ja toiminnaltaan erilaiset, voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä tarkoitetaan yksityisiä laitoksia, järjestöjä, yhdistyksiä ja säätiöitä sekä eräitä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Työterveyslaitosta ja Suomen metsäkeskusta.

Tuki voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Tarkastusvirasto selvitti tarkastuksessa, onko valtionapujen hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita ja onko valtionapuprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastus kohdistui kuuteen eri tukimuotoon (ks. taulukko 2).

Käsitteiden tulisi olla yhdenmukaisia

Tuen myöntämisen edellytyksistä voidaan säätää useammassa erillislaissa ja -asetuksessa. Lisäksi voi olla muita ohjeita, joissa asetetaan ehtoja ja rajoituksia avustuksen myöntämiselle. Eri säädöksissä ja ohjeissa samasta asiasta käytetään joskus eri käsitteitä. Ohjeistuksessa voidaan myös kehottaa hakemaan säädösten tulkintaa muilta viranomaisilta tai muualta lainsäädännöstä. Tällöin käsitteiden sisältö saattaa jäädä epäselväksi, ja ne voidaan tulkita monella tavalla.

Säädösten valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota käsitteiden käyttöön ja mahdollisuuksien mukaan käyttää samoja käsitteitä kuin esimerkiksi valtionavustuslaissa tai muissa saman hallinnonalan säädöksissä. Lisäksi ohjeistuksessa tulisi käyttää samoja käsitteitä kuin säädöksissä ja selittää, mitä käsitteillä tarkoitetaan.

Taulukko 2: Tarkastusviraston tarkastamat tuet voittoa tavoittelemattomille yhteisöille ja niitä vastaavat momentit valtion vuoden 2018 talousarviossa.

Mitä tarkastettiin		
Tarkastuskohde	Momentti ja euromäärä valtion talousarviossa 2018	
Opetus- ja kulttuuriministeriö Valtionavustusta tilakustannuksiin myönnetään valtakunnallisesti merkittävälle taide- ja kulttuurilaitoksille.	29.80.53 Valtionavustus tilakustannuksiin	26 664 000 €
Maa- ja metsätalousministeriö Tuki Suomen metsäkeskukselle myönnetään vuosittain sen toiminnan toteuttamista varten yleisavustuksena. Suomen Metsäkeskus on metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä koskevia tehtäviä hoitava koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio.	30.40.46 Valtionapu Suomen metsäkeskukselle	40 183 000 €
Maa- ja metsätalousministeriö Riistatalouden edistämiseen tukea myönnetään yleisavustuksena Suomen Riistakeskukselle sen omaan toimintaan sekä yleisavustuksina edelleen jaettavaksi riistanhoitoyhdistyksille.	30.40.50 Riistatalouden edistäminen	11 920 000 €
ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus Työllisyyspoliittinen avustus on harkinnanvarainen rahoitusmuoto, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) rahoittaa hankkeen muodossa tuotettuja palveluja asiakkailleen. Avustuksella pyritään edistämään työttömien työnhakijoiden työllistymistä.	32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, tyovoimapolitiittisen avustuksen osalta 32.30.51.08	arvio 10 000 000 €
Sosiaali- ja terveysministeriö Työterveyslaitos on työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa harjoittava itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.	33.03.50 Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin	23 222 000 €
Terveystieteiden tutkimuskeskus Korvauksella turvakotipalveluja tuottaville toimijoille huolehditaan turvakotipalvelujen valtakunnallisesta saatavuudesta eri puolilla Suomea.	33.60.52 Valtion rahoitus turvakotitoiminnan menoihin	17 550 000 €

Talousarviosta ei käy selkeästi ilmi, kenelle tuki on tarkoitettu

Valtion talousarvion mukaan tilakustannuksiin tarkoitettua valtionavustusta saa myöntää taide- ja kulttuurilaitoksille tilakustannusten kattamiseen. Avustukset on tarkoitettu kuitenkin ainoastaan Senaatti-kiinteistöjen, ulkoministeriön tai Suomenlinnan hoitokunnan omistamissa kiinteistöissä sijaitsevien, valtakunnallisesti merkittävien kulttuurilaitosten vuokratustannusten kattamiseen. Tämä rajoitus ei käy ilmi talousarviosta.

Tarkastuksen perusteella säädöksiä oli pääosin noudatettu. Työterveyslaitoksen menoihin tarkoitettussa valtionavussa ja työllisyyspoliittisessa avustuksessa havaittiin muita enemmän huomautettavaa. Muissa tukimuodoissa havaittiin lähinnä yksittäisiä puutteita. Sisäinen valvonta oli tarkastuksen perusteella pääosin asianmukaisesti järjestetty.

Laki ja asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on vanhentunut

Tarkastuksessa havaittiin, että laki ja asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on monilta osin vanhentunut ja puutteellinen. Säädökset eivät enää vastaa Työterveyslaitoksen nykyistä toimintaa.

Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitoksen valtionavun käyttöön kohdistamaa valvontaa ei voi pitää riittävänä. Ministeriön tekemästä valtionapupäätöksestä ei esimerkiksi käy ilmi yksilöidysti, mihin tuen saaja on oikeutettu ja velvoitettu. Ministeriö ei ole myöskään edellyttänyt Työterveyslaitokselta asetuksen mukaista esitystä siitä, miten arvioitua suuremmat tulot käytetään.

Työllisyyspoliittisen avustuksen myöntämisessä joitakin puutteita

TE-toimistot myöntävät harkinnanvaraista työllisyyspoliittista avustusta hankkeisiin, joilla pyritään edistämään työttömien työnhakijoiden työllistymistä. Hanke voi saada tukea korkeintaan kolmen vuoden ajan, mutta tukea tulee hakea vuosittain.

Työllisyyspoliittista avustusta ei saa myöntää elinkeinotoimintaan. Elinkeinoiminnan käsitettä ei ole tarkemmin määritelty ohjeistuksessa, mutta siinä suositellaan hakemaan tulkintaa Verohallinnosta. Elinkeinoiminnan määrittely havaittiin hankalaksi, ja eri viranomaisillakin voi olla siitä erilaisia tulkintoja. Tarkastuksessa tuli esiin tapaus, jossa Verohallinto oli katsonut toiminnan elinkeinotoiminnaksi, mutta hallinto-oikeus oli eri mieltä ja kumosi verohallinnon päätöksen.

Työvoimapolitiittista avustusta ei ollut aina ilmoitettu julkisesti haettavaksi, vaan tukea oli myönnetty jo käynnissä oleville hankkeille ilman kirjallista hakemusta. Lisäksi avustusta oli myönnetty asetuksen ja päätösehtojen vastaisesti.

Tehtävänjako Business Finlandissa edellyttää perustuslain tulkintaa

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä on siirretty muille kuin viranomaisille seuraavilla tavoilla:

- 1 säättämällä annettavista tai siirrettävistä tehtävistä lailla
- 2 hyödyntämällä valtionavustuslaissa säädettyä menettelyä, jossa valtionavustus myönnetään muun kuin tuensaajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen (tuen siirtäminen)
- 3 hankkimalla valtionapuprosessiin liittyviä palveluja ostopalveluna.

Lailla Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017) on säädetty yhtiölle toimivalta tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Viranomaisena toimiva rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Laki on tullut voimaan 1.1.2018. Rahoituskeskus ja yhtiö ovat allekirjoittaneet ensimmäisen palvelusopimuksen 20.12.2017.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko sovellettu perustuslain 124 §:ää, kun on annettu julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle, ja sisältykö julkisten hallintotehtävien antamiseen hyvän hallinnon perusteet vaarantavia riskejä.

Business Finland Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä merkittävässä laajuudessa

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Business Finland Oy:lle on siirretty tai ollaan siirtämässä julkisia hallintotehtäviä merkittävässä laajuudessa. Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa. Tulkinta ei saa tukea oikeuslähteistä.

Tarkastuksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että niissä yhtiöön siirretyissä tehtävissä, jotka koskevat muuta kuin rahoituspäätösten tekemistä, ei ole kyse pelkästään teknisluonteisista tai viranomaistoiminnan avustamisesta vaan itsenäistä harkintavallan käytöstä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Yhtiöön on myös siirretty henkilöitä huomattavasti enemmän kuin lainvalmisteluasiakirjoissa arvioitiin.

Valtiovarainministeriö on 15.10.2018 antanut suosituksen ”Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä”. Suosituksessa esitetään muun muassa rajoitteita organisaatiomuodon valinnassa. Valtionavustusprosessiin liittyvien tehtävien siirtäminen Business Finland Oy:lle sisältää useita sellaisia piirteitä, jotka valtiovarainministeriön suosituksessa katsotaan rajoitteiksi yhtiömuodon valinnalle.

Business Finland Oy:lle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity riittävän täsmällisesti. Siksi niiden arviointi perustuslain 124 §:n näkökulmasta on vaikeaa. Lainsäädännön puutteellisuus ja keskeneräisyys on todettu jo hallituksen esityksessä.

Julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle paitsi lailla myös palvelusopimuksella. Business Finland katsoo sillä olevan sellaisen toimivallan, että se voi järjestää ja organisoida rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen työnjaon haluamallaan tavalla.

Yhtiön korostunut rooli asiakkuusprosessissa saattaa vaarantaa asiakkaiden tasapuolisen kohtelun

Business Finlandissa on otettu käyttöön jo Tekesissä käytössä ollut kolmi-vaiheinen asiakkuusprosessi. Siinä olennaista on tunnistaa ja valikoida ne asiakkaat, joilla on riittävät kasvun edellytykset ja keskittää palvelut tähän kohderyhmään. Asiakastyön painopistettä on siirretty hakemusten käsitte-lystä hakemusta edeltävään potentiaalisten asiakkaiden sparraukseen.

Asiakkaiden valikointi tehdään täten jo asiakkuusprosessin ensimmäisessä vaiheessa, mitä tehtävää Business Finland on siirtämässä yhtiöön. Asiakkaiden valikointi sisältää itsenäistä harkintavaltaa ja on julkinen hallintotehtävä.

Asiakkuusprosessin toisessa, neuvonta- ja sparrausvaiheessa valikoidaan siten edelleen asiakkaita ja tarjotaan valikoidulle asiakasryhmälle räätälöityjä palveluja. Business Finland Oy sparraa potentiaalisia asiakkaita ennen hakemuksen jättämistä ja vaikuttaa näin siihen, mitä yrityksiä rahoitetaan ja miten. Sparraukseen liittyvä näin ollen selkeästi itsenäistä harkintavaltaa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Business Finland Oy:n rooliin sisältyvä asiakkaiden valinta ja sparraus ennen hakemuksen jättämistä on ongelmallista asiakkaiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Business Finlandin soveltamassa kolmi-vaiheisessa asiakkuusprosessissa on riskinä, että viranomainen ei kohtele hallinnossa asioivia tasapuolisesti, jos sparraukseen ja ylipäänsä asiakas-ohjaukseen liittyviä menettelytapoja ei ole säännelty ja ohjeistettu asianmukaisesti. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä, eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.