



24.2.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia

O 4/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Aihe

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt omana asianaan (O 4/2021 vp) selvityksen. Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Valiokunta tulee selvittämään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja asiaa koskevien säännösten noudattamista Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidossa. Valiokunta käsittelee asiassa myös sisäisen tarkastuksen toimintaa ja matkustushallintoa koskevia asioita.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön asiantuntijaa kuultavaksi asiassa ja myös kirjallisen lausunnon. Kuuleminen kohdistuu valtion virkamatkustukseen ja matkahallintoon ja näitä koskevien säännösten ja ohjeiden ajantasaisuuteen. Lisäksi pyydetään yksityiskohtaista kuvausta siitä, mitkä ovat valtion virkamiesten lennoista kertyviä bonuspisteitä koskevat säännökset ja ohjeet, miten niitä noudatetaan sekä toteutetaan käytännössä ja miten asian valvonta on valtionhallinnossa järjestetty. Valiokunta pyytää tuomaan esiin myös pisteiden käyttöön liittyvät ongelmat ja mahdolliset suunnitelmat nykytilanteen muuttamiseksi. Lisäksi pyydetään esittämään virka-auton käyttöä yksityisajoihin koskevat säännökset ja niiden soveltamisessa mahdolliset ongelmat tai epäselvyydet.

Lausunto

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Valtion matkahallinnon yleisestä ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Lisäksi matkustamiseen liittyvien taloudellisten etuuksien määräytymiseen vaikuttaa valtion työmarkkinalaitoksen tekemä virka- ja työehtosopimus eli ns. matkustussopimus soveltamisohjeineen. Matkahallintoa tukevat myös konsernitoimijat eli Palkeet yhteisissä henkilöstö- ja taloushallinnon palveluissa ja Hansel eritoten matkustamiseen liittyvissä kilpailutuksissa ja puitesopimuksissa.

Valtiovarainministeriön rooli on seurata virkamatkustamiseen liittyviä kokonaisuuksia sekä niiden toimivuutta ja tätä kautta kehittää matkustamisen kokonaisuutta toiminnallisesti paremmaksi ja julkisten varojen käytön kannalta kokonaistaloudellisemmaksi. Valtiovarainministeriö ei säännönmukaisesti valvo virastojen virkamatkustamista, vaan tämä rooli kuuluu kullekin ministeriölle osana hallinnonalansa ohjausta ja virastojen johdolle sekä sisäiselle tarkastukselle osana viraston sisäistä valvontaa. Valtiovarainministeriön rooliin kuuluu ohjata matkustuksen yhdenmukaista toimeenpanoa antamalla määräyksiä, ohjeita ja matkustussopimuksen puitteissa soveltamisohjeita ja muita linjauksia.

Eri kehittämistyön ja erillisten selvitysten kautta tulee valtiovarainministeriön tietoon erilaisia virkamatkustuksen kehittämistarpeita joko suoraan virastoilta, konsernitoimijoilta tai henkilöstöltä tai järjestöiltä. Tällaisia ovat myös VTV:n tekemät tarkastukset suosituksineen ja Palkeiden havainnot matkustuspalveluiden kehittämisessä.

Matkustukseen liittyvä virka- ja työehtosopimus neuvotellaan kullakin neuvottelukierroksella esille tulleiden tarpeiden ja taloudellisten raamien puitteissa. Lisäksi valtiolla on pidemmän aikavälin kehittämistä ohjaavana valtion matkustusstrategia, jonka ehdotusten ja muutoshankkeiden puitteissa matkustamista ja siihen liittyviä menettelytapoja uudistetaan säännönmukaisesti.

Matkustussäännön¹ mukaan ministeriö ja virasto vastaavat omalta osaltaan matkustuksen ja sen hallinnoinnin ohjauksesta valtionhallinnon yhteisten säännösten ja linjausten asettamisissa puitteissa.

Virastojohdon vastuulla on käytännön tasolla toteuttaa omassa organisaatiossaan valtion matkustusstrategian linjauksia valtiovarainministeriön ohjauksen mukaisesti sekä ohjeistaa tarvittaessa tarkemmin omia sisäisiä käytäntöjä yhteistyössä sisäisen tarkastuksen kanssa. On huomionarvoista, että kaikki virkamatkustaminen tehdään esimiehen määräyksestä erilliseen suunnitelman ja hyväksymismenettelyn sekä kustannusten maksuunpanon kautta. Virkamiehellä on virkavastuu huolehtia virkamatkustukseen liittyvän ohjeistuksen noudattamisesta ja huolellisesta toiminnasta.

Valtion matkustusstrategian uudistamistyö on parhaillaan käynnissä. Maaliskuussa 2021 valmistuva uusi matkustusstrategia ohjaa hyödyntämään uusia yhteydenpidon muotoja ja harkitsemaan matkustustarvetta entistä tarkemmin. Matkustusmäärien vähentämisellä tavoitellaan sekä kustannussäästöjä että ympäristökuormituksen vähentämistä. Strategiassa korostuvat aiempaa enemmän kokonaisharkinta ja vastuullisuusnäkökulmat, kuten ympäristövastuullisuus sekä turvallisuus automaation ja kustannustehokkuuden ohella.

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162635/VM_2020_82.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtionhallinnon virkamatkustus ja matkahallinto toimivat hyvällä laatutasolla ja ovat ehdoiltaan yleisesti selkeät ja toimivat. Lisäksi virkamatkustuksen ja matkahallinnon kustannukset osana julkisten varojen käyttöä ovat pysyneet kohtuullisina. Myös edellä mainittuun kokonaisuuteen liittyvät säännökset ja ohjeet ovat ajantasaisia ja niiden toimivuutta arvioidaan valtiovarainministeriössä säännöllisesti.

Kanta-asiakasohjelmiin liittyvä ohjeistus

Kanta-asiakasohjelmia tarjoavat erityisesti lentoyhtiöt ja hotelliketjut, mutta muitakin tarjoajia on. Lähtökohtaisesti valtiolla on selkeä linjaus eli matkustussäännön mukaan viraston kustantamista virkamatkoista ansaitut etuudet kuuluvat työnantajalle ja etuudet tulee hyödyntää uusiin virkamatkoihin. Tähän liittyy kuitenkin monia käytännön kysymyksiä ja myös ongelmia.

Useimpiin kanta-asiakasohjelmiin voi liittyä vain yksityishenkilönä. Tästä seuraa se, että valtion virastoilla ei ole mahdollisuutta kerryttää kanta-asiakasetuuksia Finnairilta tai muilta lentoyhtiöiltä hankituista virkamatkalennoista viraston tai virastojen tai valtion yhteiselle etutilille. Tästä on eri yhteyksissä keskusteltu ennen hankintakilpailutuksia ja muutoinkin palveluntarjoajien kanssa, mutta asiaa ei ole kyetty ratkaisemaan valtiolle yksinkertaisimmalla tavalla eli niin, että olisi yritysasiakastilit.

Nykyisin yrityksen, yhteisön tai muun henkilöryhmittymän liittyminen esimerkiksi Finnair Plus -kanta-asiakasohjelmaan ei ole siis mahdollista. Kuitenkin esimerkiksi Finnair Plus -ohjelmassa samalla matkustajalla voi olla kaksi eri kanta-asiakastiliä, jolloin matkustaja voi eriyttää henkilökohtaisista matkoista ja virkamatkoista kertyvät etuudet eri tilille. Näin on myös valtiolla yleinen suositus virastoille.

Työnantaja voi siis edellyttää, että virkamatkustamisen edut ohjataan erilliselle kanta-asiakastilille, mutta valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on kyseenalaista, voiko työnantaja vaatia matkustajia liittymään kanta-asiakasohjelmiin yksityishenkilöinä, jos yritysasiakkuus ei ole mahdollista.

Virastojen omaa käytäntöä kanta-asiakkuusohjelmissa ei ole valtiovarainministeriössä viime vuosina erikseen selvitetty. Osalle riittänee matkustussopimuksen kielto käyttää virkamatkaetuja yksityistarkoituksiin, osa on taas edellyttänyt erillisten korttien hankkimista. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt edistämään lähinnä Hanselin kautta matkustuksen keskittämisetuja ja yrityskorttien mahdollisuutta. Valtiovarainministeriö on eri yhteyksissä saanut informaatiota siitä, että kanta-asiakasohjelmien etuuksien hyödyntäminen on tehty varsin ilmeisen hankalaksi.

Kanta-asiakkuustileille rekisteröidytään yksityishenkilöinä ja esimerkiksi Finnair antaa tietoja kanta-asiakastilin etukertymästä tai muista tiedoista vain etutilin omistajalle. Tästä saattaa syntyä oikeudellinen ongelma, jos työnantaja vaatii matkustajaa avaamaan tilin tiedot työnantajalle eikä ole selkeästi edellyttänyt työnantajan matkoihin hankittavaksi erillistä tiliä. Tämän hetken käsityksen mukaan työnantajalla ei olisi oikeutta vaatia matkustajia avaamaan henkilökohtaisten kanta-asiakastiliensä tietoja, jos mukana on myös henkilökohtaisia matkoja.

Esimerkiksi valtioneuvoston matkustusohjeessa VNK/2200/31/2018 matkustajille suositellaan Finnairin kanta-asiakastilin avaamista, mikäli matkoja kertyy vuodessa muutamia. Kertyneet etuudet tulee käyttää uusiin virkamatkoihin ja niiden käyttö yksityismatkoihin on kielletty. Tämä koskee myös muita mahdollisia etuja ja ohjelmia, esim. hotellien kanta-asiakasohjelmia. Vastuu kertyneiden etuuksien hyödyntämisestä on matkustajalla itsellään. Mikäli matkustaja ei noudata em. ehtoja, voi ministeriö käynnistää takaisinperinnän tai oikeudelliset toimenpiteet. Matkustaja kuitenkin aina itse viime kädessä vastaa ohjeiden noudattamisesta.

Verohallinnon ohjeessa VH/1792/00.01.00/2019 bonusten verotuksesta käsitellään mm. erilaisia yksityishenkilöiden saamien bonusten tuloverotusta ja myös työ- ja virkasuhteessa saatujen hyvitysten ennakonpidätysvelvollisuutta. Ohjeen luku 3, Työ- ja virkasuhteen perusteella saatavat hyvitykset, selventää virkamatkoista saatujen etujen käyttämistä ja ilmoitusvelvollisuutta. Ohjeen mukaan, mikäli virkamatkoista saatuja etuuksia hyödynnetään uusiin virkamatkoihin, ei matkustajalle synny verotettavaa etuutta. Mikäli matkustaja hyödyntäisi virkamatkoista saatuja etuuksia henkilökohtaisesti, syntyy matkustajalle veronalaista etua, joka matkustajan on itse ilmoitettava verotukseensa. Ohjeen mukaan matkustajan vastuulla on seurata etuuksien kertymistä virka- ja lomamatkoista. Ohjeessa mainitaan kahden kortin käytäntö, jolloin seuraaminen ja raportointi ovat vaivatonta. Mikäli em. kahden kortin/etutilin käyttö ei ole matkustajalla käytössä, tulee matkustajan muulla tavalla pystyä selvittämään kertyneiden etuuksien määrä, jonka avulla on mahdollista määrittää veronalaisen tulon määrä. Tiettyyn jäsentasoon sisältyvät edut matkustajalle (esim. nopeutettu turvatarkastus tai lähtöselvitys) ovat vertouksen kannalta vähäisiä etuja ja näin ollen verovapaita, riippumatta siitä, onko edut saavutettu kokonaan tai osittain virkamatkoista.

Verottajan tiedonsaantioikeus on tässä asiassa laajempi kuin työnantajalla.

Valtiovarainministeriön näkemys on, että linjaus kanta-asiakkuuteen liittyvien etujen kuulumisesta työnantajalle on selkeä ja sitä pitää edistää johdonmukaisesti. Samalla todetaan, että virkamiehen kanta-asiakkuus yksityishenkilönä on ongelmallinen niin työsuhte- kuin virkamiesoikeudellisesti ja että vähäinen oikeuskäytäntö kanta-asiakasohjelmien osalta on epäselvä. Vaikka

kanta-asiakkuuteen liittyy ongelmia, niin siitä huolimatta valtiovarainministeriön mukaan tulisi pyrkiä edistämään edelleen yritystilien mahdollisuutta ja vaatimusta eriyttää virkamatkustuksen edut omille tileilleen.

Virka-autojen käyttö yksityisajoihin

Valtiovarainministeriön vuonna 2017 antaman suosituksen mukaan valtion virka-autojen käyttöä koskevista käytännöistä² virka-auton käyttö yksityisajoihin on mahdollista vain erittäin poikkeuksellisesti ja vain työhön liittyvistä perustelluista syistä.

Tämän taustalla on valtiovarainministeriö päätös 29.5.2001, joka koskee ylimmän virkamiesjohdon osalta oikeutta luontoisetuna käyttää virka-autoa satunnaisesti yksityisajoihin. Edun vahvistaminen on mahdollisuus virka-auton käyttöön verotettavana luontoisetuna, mutta veroseuraamus syntyy vasta, kun sitä tosiasiallisesti hyödynnetään.

Valtiovarainministeriö on suosituksessaan todennut, että jatkossa ylimmän virkamiesjohdon virka-auton käytöstä tulisi antaa asianomaiselle ministeriölle vuosittain selvitys (ajopäiväkirjaraportti). Näin voidaan varmistaa valtiovarainministeriön päätöksen mukainen yhtenäinen käytäntö.

Virka-autojen käyttö yksityisajoihin perustuu siis tapauskohtaisesti jokaisen työnantajan itsenäisiin päätöksiin. Jos virka-autoa käytetään ehtojen mukaiseen yksityisajoon, siitä tulee tehdä ilmoitus verottajalle mahdollisen luontoisedun verottamista varten.

Valtiovarainministeriö selvitti uusimman ohjeistuksensa perustaksi vuosina 2015 - 2016 eri virastojen virka-autojen määrää ja käyttöä sekä kuljettajaresursseja. Selvityksen lähtökohtana ei ollut varsinaisesti virka-autojen käyttö yksityisajoihin, vaan yleisemminkin se, onko nykyisessä tilanteessa erilliset ylimmän johdon käyttöön hankitut virka-autot kustannustehokas ja perusteltu tapa järjestää kuljetuspalveluita, kun samaan aikaan samanlaisia palveluita on laajasti saatavissa ostopalveluina. Samassa yhteydessä tarkasteltiin myös turvallisuuskysymyksiä ja kokonaiskustannuksia.

Tämän perusteella valtiovarainministeriö suositti, että virastojen yksinomaan johdon virkakäyttöön hankituista virka-autoista pyritään vaihteittain luopumaan ja siirtymään joko taksien tai vastaavien vuokra-autojen käyttöön, mutta säilytti edelleen mahdollisuuden virka-autojen käyttöön yksityisajoihin todeten kuitenkin, että pääsääntöisesti virka-autoja ei tule käyttää virkamiehen yksityisajoihin ja että se on mahdollista vain erittäin poikkeuksellisesti ja vain työhön liittyvistä perustelluista syistä.

² <http://vm.fi/documents/10623/1115054/valtion-virka-autojen-kayttoa-koskevista-kaytannoista-1.3.2017/134c0f16-e8fb-421d-9db7-6e9eae6c3a42>

Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, että nykyisten virka-autojen käytöstä annettujen ohjeiden, säännösten ja suositusten osalta olisi erityisiä ongelmia tai tulkinnanvaraisuuksia. Myös verottaja on antanut toimintaohjeita niiden tapausten varalle, jossa kyseeseen saattaa tulla verotettava etuus.

Luontoisetuna autoetu on valtionhallinnossa harvinainen, helmikuussa 2021 tapauksia oli ilmoitettu Palkeiden kautta 7 kpl.

Helsingissä 24. päivänä helmikuuta 2021

Juha Sarkio

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Valtionhallinnon kehittämisosasto

Valtiovarainministeriö