



Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö 11.3.2021 / O 4/2021 vp - Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Lausunto tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt omana asianaan (O 4/2021 vp) selvityksen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Valiokunta selvittää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja asiaa koskevien säännösten noudattamista Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidossa.

Valiokunta on pyytänyt pääjohtajalta kirjallista asiantuntijalausuntoa kuulemisessa 4.3.2021 pääjohtajan suullisesti esittämistä näkemyksistä koskien mm. matkakuluja, bonuspisteiden ja virka-auton käyttöä sekä oikeusasiamiehen antamaa päätöstä virkamiehen kanssa tehdystä eläköitymissopimuksesta sekä kertomaan oman käsityksensä näistä asioista sekä yleisemmin käsityksensä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta VTV:ssä.

1 Tarkastusviraston sisäinen valvonta, riskienhallinta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Tarkastusviraston taloudenhoidon vastuut ja roolit sekä tarkastusviraston riskienhallinta on 1.4.2019 voimaan tulleen työjärjestyksen ja organisaatio- ja johtamisuudistuksen yhteydessä uudistettu. Vuosien 2019 ja 2020 aikana keskeiset ohjeet ja määräykset on päivitetty vastaamaan uutta organisaatiota ja sen johtamisvastuita. Valtioneuvoston controllerin riskienhallintakehikon mukaisesti tehdyn vuotuisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin pohjalta myös tilinpäätöksessä 2021 on todettu, että tarkastusviraston sisäinen valvonta, riskienhallinta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen on hyvää. Tarkastusviraston taloudenhoito, sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toteutettu eduskunnan kansliatoimikunnan, valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin määräysten ja ohjeistuksen mukaisesti.

Tarkastusviraston strategian kaksiärkeä ovat tarkastustyön vaikuttavuuden parantaminen ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostaminen. Tarkastusviraston strategisessa johtamisessa, josta pääjohtaja vastaa, korostuu tarkastusalan toimintaympäristön nopea muutos, taloudenhoidon automaatio ja tarkastusmenetelmien uudistuminen sekä tiedon tuotannon asiakaslähtöisyys. Valtionhallinnon digitalisaatio, taloushallinnon palvelujen ja niitä toteuttavien tietojärjestelmien keskittäminen ja oikea-aikaisen ja olennaisen tiedon tuottaminen päätöksentekijöille haastavat tarkastusvirastoa uudistumaan. Asiantuntijoiden osaamisessa tarvitaan kokonaisuuksien hallintakykyä, systeemisen ajattelun taitoa ja järjestelmien kokonaisymmärrystä. Poliittikkavalmistelun tarkastuksessa poikkihallinnollisuus, asioiden keskinäisyydet, tiedonmuodostuksen monialaiset menetelmät sekä kestävä kehityksen periaatteet ja poliittikkavaikutusten ylisukupolvisuus.

Tarkastusvirasto saa hyvää palautetta kunnianhimoisesta toiminnan ja organisaation uudistuksesta. Sidosryhmät ovat tyytyväisiä tarkastustiedon oikea-aikaisuuteen ja olennaisuuteen, ja henkilöstö on tyytyväinen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin ja siihen, että projektiorganisaatiossa he voivat osoittaa kiinnostuksensa eri tehtäviin. Tiimityö

palvelee resurssien tuloksellista käyttöä, tukee uuden oppimista ja parantaa työn vaikuttavuutta. Tarkastusviraston taloudenhoito on vastuullista. Suurimmat menoerät, henkilökulut ja toimitilan vuokratulot, ovat tehokkaassa käytössä. Tarkastusvirasto muutti uusiin toimitiloihin 2017, jolloin vuokratulot laskivat merkittävästi. Vahvalla panostuksella osaamisen kehittämiseen ja työn projektointiin taataan henkilöstökulujen kohdentuminen osaavaan ja asiantuntevaan työhön.

Tarkastusviraston toiminnan kehittäminen ja uudistaminen edellyttävät osallistumista tarkastusalan kansainväliseen yhteistyöhön ja toimintaan. Tarkastusala uudistuu ammattiyhteisönä ja nojaa yhteisiin periaatteisiin ja standardeihin. Ulkoisen tarkastuksen standardit ovat yhteiset ja niitä kehitetään kansainvälisen kattojärjestö INTOSAI:n työryhmissä ja komiteoissa. INTOSAI-järjestön pääsihteeristö sijaitsee Itävallan tarkastusvirastossa ja sen puheenjohtajuus ja hallintokomitean jäsenyys on kiertävä vastuu. Ulkoisen tarkastuksen standardit ja ohjeet hyväksytään joka kolmas vuosi alan globaalissa INCOSAI-kongressissa. Kaikki INTOSAI:n 195 tarkastusvirastojäsentä ovat sitoutuneet noudattamaan yhteisesti vahvistettuja ns. ISSAI-standardeja, joiden tavoitteena on taata tarkastustyön ja tarkastuksella tuotettavan tiedon laatu, vertailtavuus, vaikuttavuus ja kohdentuminen olennaisiin kysymyksiin. Alueelliset kattojärjestöt tekevät paljon koulutus- ja menetelmäkehittämisyhteistyötä. Keskeistä riippumattoman tarkastustyön laadulle ja luotettavuudelle on se, että käytössä on parhaat alan menetelmät ja osaaminen. Tarkastusvirastot hyödyntävät kehitystyössä ja johtamisen tukena kansainvälistä vertaisarviointia. Tarkastusvirastojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kehitetään myös yhteisten arviointikehikkojen avulla. Tarkastusvirasto teki INTOSAI:n SAI Performance Management Framework -arviointikehikolla arvioinnin osana organisaatiouudistusprosessia 2018-2019. Tarkastusviraston kansainvälinen vertaisarviointi toteutuu 2021 aikana.

2 Johtamisjärjestelmän uudistus ja muutosjohtaminen

Tarkastusviraston strategiassa 2019 – 2023 keskeisiksi tavoitteiksi on asetettu tarkastuksen ja valvonnan parempi vaikuttavuus, kyky reagoida nopeammin toimintaympäristön muutoksiin, yhteistyön, tiedon jakamisen ja tuen lisääminen, uudistumiskyvyn vahvistuminen ja VTV:n koko osaamispotentiaalin hyödyntäminen. Johtamisjärjestelmän uudistuksella ja siirtymisellä matriisiorganisaatioon ja työn tekemiseen projektitiimeissä on luotu edellytykset strategiassa asetettujen keskeisten tavoitteiden toteutumista varten.

Johtamisjärjestelmän uudistus on ollut viraston toiminnalle, johtamiselle ja koko henkilökunnalle suuri muutos ja kaikille askel pois vanhasta organisaatorakenteesta ja toimintatavoista. Näin merkittävä muutos ja sen toteuttaminen on vaatinut muutoksen johtamista jo uudistuksen suunnitteluvaiheessa, valmistelussa sekä toteuttamisessa. Muutosjohtamisessa keskeisenä on ollut luoda edellytykset henkilöstölle vaikuttaa uudistukseen ja sen sisältöön. Henkilöstölle järjestettiin valmistelussa mm. useita työpajoja, henkilöstöinfoja ja avattiin Intraan Kysymys -palsta sekä huolehdittiin sisäisellä viestinnällä henkilökunnan tiedonsaannista uudistuksen etenemisestä. Sidosryhmien odotuksia ja näkemyksiä tarkastusviraston toiminnasta kartoitettiin kyselyjen ja haastattelujen kautta.

Uudistusta käynnistettäessä arvioitiin, että sillä tulee olemaan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia henkilöstön kokemukseen, jotka sitten heijastuvat henkilöiden työhyvinvointiin. Uudistuksessa panostettiin ja luotiin edellytykset henkilöstön kokemuksen jakamisella muutoinkin kuin työhyvinvointia koskevien kyselyjen avulla. Koko henkilökunta yhdessä kokoontuu kahdesti vuodessa tilannekuvafoorumille, joka toimii viraston koko henkilökunnan yhteisenä ulkoisen vaikuttavuuden ja viraston sisäisen arvioinnin, toiminnan suunnittelun ja kehittämisen sekä yhteisen tilannekuvan luomisen keskustelufoorumina.

Uudistuksen toteutumisen arviointia varten on perustettu henkilökunnasta koostuva seurantaryhmä, joka on raportoinut viimeksi 9.3.2021 muutoksen vaikutuksista koko henkilökunnalle. Keskeisiltä osin muutoksen seurantaryhmän arviot tavoitteiden toteutumisesta olivat positiiviset. Tämän seurantaryhmän ohella johto on arvioinut muutokselle

asetettujen tavoitteiden toteutumista. Kokonaisuutena arvioiden johdon ja muutoksen seurantaryhmän arviot ovat yhtenevät.

Tarkastusviraston muutosjohtamisessa toteutuu avoin keskustelu ja asioiden yhteinen suunnittelu, toimeenpano ja arviointi henkilöstön kanssa. Avoimen keskustelun periaatetta on toteutettu tarkastusvirastossa vuodenvaihteessa 2020-2021 lehdistön nostamien tarkastusviraston sisäisten asioiden käsittelyssä.

3 Virkamiehen kanssa tehty eläköitymissopimus

Keväällä 2016 tehdyssä vanhuuseläkkeelle siirtymisen sopimuksessa ja sitä edeltäneessä neuvottelussa oli lähtökohtana molempien osapuolten taloudelliset seikat, virkamiehen vuonna 1984 alkanut työura tarkastusviraston palveluksessa sekä mahdollisuudet toimenkuvan mukaisten tehtävien hoitamiseen. Kummallakaan sopimusosapuolella ei ollut tuolloin käsitystä, että sopimus olisi eduskunnan virkamieslain vastainen. Sopimus on työnantajan kannalta taloudellisesti edullinen suhteessa muihin kyseisessä tilanteessa käytössä olleisiin vaihtoehtoihin. Kumpikin osapuoli on toiminut sopimuksen mukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamies antoi sopimusasiaa koskeneen kantelun pohjalta joulukuussa 2020 tarkastusviraston pääjohtajalle ja hallintojohtajalle huomautuksen vastaisen varalle.

4 Matkakulut ja lentopisteet

Ennen globaalia koronapandemiaa, kaikki tarkastusalan kansainvälinen kehittämistyö ja tiedon ja osaamisen jakaminen toteutui fyysisten kokousten muodossa. Koronakriisi on nostanut esille etäkokoukset ja etäseminaarit. Tarkastusvirasto järjesti tarkastusalan ensimmäisen virtuaalisen kansainvälisen kokouksen maaliskuussa 2020. Tämän jälkeen kansainvälinen toiminta on toteutunut digitaalisten alustojen kautta.

Tarkastusviraston kansainvälisen toiminnan johtaminen on uudistettu osana organisaatio- ja johtamismalliuudistusta 2018-2019. Pääjohtajavetoisesta mallista on siirrytty vaikuttavuusjohtajavetoiseen malliin. Koronakriisin ajan kansainvälisiin tapahtumiin ja yhteistyöhön osallistuminen on siirtynyt digitaalisille alustoille.

Tarkastusvirasto on ollut vuosina 2015-2021 eurooppalaisen tarkastusalan kattojärjestö EUROSAn (European Organisation of Supreme Audit Institutions)¹ hallintokomitean jäsen. EUROSAn pääsihteeristö on Espanjan tarkastusvirastossa ja sen puheenjohtajuus ja hallintokomitean jäsenyys on kiertävä vastuu. Vuonna 2015 hallintokomitean kokous järjestettiin Suomessa VTV:n isännöimänä. Sen jälkeen hallintokomitean kokoukset, valmistelukokoukset ja kolmen vuoden välein järjestettävä kongressi on järjestetty muissa järjestön jäsenmaissa. EUROSAn työ rahoitetaan kunkin jäsenviraston omasta budjetista. EUROSAn hallintokomitean jäsenyys velvoittaa edustamaan järjestöä tarkastusalan muiden alueellisten kattojärjestöjen tilaisuuksissa, globaalin kattojärjestö INTOSAn (International Organisation of Supreme Audit Institutions)² tilaisuuksissa sekä valmistelevaan kunkin hallintokomitean jäsenen vastualueen mukaiset asiat ja toimet. Tarkastusvirasto oli 2015-2017 EUROSAn hallintokomitean varapuheenjohtaja ja 2017-2021 hallintokomitean jäsen, jolle kuuluu ennakointityö ja uusien ilmiöiden esille nostaminen jäsenvirastojen työn tueksi. Tarkastusvirasto on hyödyntänyt ennakointi- ja uusien ilmiöiden asiantuntemusta, työpajojen ja seminaarien johtopäätöksiä ja huomioita tarkastusviraston omassa strategiatyössä sekä tarkastuksen kehittämisessä. EUROSAn hallintokomitean jäsenyys on myös

¹ <https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>

² <https://www.intosai.org/about-us>

avannut mahdollisuuden verkostoitua ja hyödyntää sisarvirastojen kehittämistyötä ja asiantuntemusta tarkastusviraston omassa kehittämisessä ja tarkastustyön uudistamisessa. Konkreettista työapua on saatu mm data-analytiikkaverkoston kautta ja koronakriisin tarkastustyössä EUROSAn Government Response to Covid 19 -työryhmien kautta.

Vuonna 2015 tarkastusalan globaali kattojärjestö INTOSAI ja YK tekivät sopimuksen, jonka mukaan kansalliset tarkastusvirastot raportoivat YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) kansallisesta toimeenpanosta. Tarkastusvirasto oli EUROSAn edustajana menetelmäkehittämistyössä, jota tehtiin 2017-2019 YK:n ja INTOSAn yhteistyönä. Menetelmäkehittämistyöhön kuului työpajoja, seminaarityötä sekä eri alueiden tarkastusvirastojen keskinäistä yhteistyötä ja mm. SDG-yhteistarkastuksen kehikoiden luominen. Suomen asiantuntemus kestävän kehityksen alalla on luonut hyvän pohjan vaikuttamistyölle. VTV teki menetelmäkehittämistyötä nojautuen erinomaiseen vuorovaikutukseen ja asiantuntemuksen jakamiseen valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kanssa.

Vuonna 2019 INCOSAI-maailmankongressissa VTV sai vetovastuun tarkastusalan kattojärjestö INTOSAn globaalin ympäristötarkastuksen työryhmän osalta. INTOSAI Working Group on Environmental Audit³ puheenjohtajuus ja pääsihteeristö ovat tarkastusviraston vastuulla vuoteen 2026 saakka. Työn kautta tarkastusvirasto vaikuttaa ympäristöasioiden hallintaan globaalisti. Ympäristöongelmat ja niiden ratkaiseminen ovat rajat ylittävä, globaali haaste, jolloin Suomi hyötyy globaalista toiminnasta. INTOSAI WGEA toteuttaa ympäristötarkastuksen koulutusta Intian tarkastusviraston koulutuskeskuksessa Jaipurissa.

Tarkastusvirastolla on kahdenkeskistä koulutusyhteistyötä sekä tarkastusalan nuorten johtajien koulutusyhteistyötä globaalin kattojärjestö INTOSAn kehitysyhteistyöelimen suosituksen pohjalta (INTOSAI Development Initiative, jonka pääsihteeristö on Norjan tarkastusvirastossa). Tarkastusvirasto on aktiivinen monissa INTOSAn, EUROSAn ja EU-yhteiskomitean alaisissa työryhmissä ja tukee asiantuntijatyöllä mm Ruotsin tarkastusviraston ja Etelä-Afrikan tarkastusviraston yhteisen pääsihteeristön INTOSAI Capacity Building Committeeen työtä. Pohjoismaiset tarkastusvirastot muodostavat myös yhteistyöverkoston, jonka piirissä pääjohtajakeskustelujen lisäksi toteutuu koulutusta ja menetelmätyöpajoja ajankohtaisista aiheista.

Tarkastusviraston tarkastuksen digitalisaatiotyö ja projektiorganisaatiouudistus sekä Suomen valtionhallinnon osaaminen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa ovat sisarorganisaatioiden kannalta kiinnostavia aiheita. Tarkastusvirastossa vierailee sisarvirastoista delegaatioita hankkimassa tietoa uudistuksista oman kehittämistyönsä tueksi. Tarkastusvirasto jakaa kokemuksia ja asiantuntijuutta myös tarkastusalan järjestöjen kautta ja YK:n, Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja OECD:n seminaarien ja verkostojen kautta.

Tarkastusvirasto toimii kansainvälisten sopimusten pohjalta sellaisten kansainvälisten järjestöjen ulkoisena tilintarkastajana, joissa Suomi on jäsenenä. Tällä hetkellä tällainen vastuu koskee CERN:ä (Geneve, Sveitsi) ja European Southern Observatory:a (Chile). Pääjohtaja on Suomen edustajana OECD:n tarkastuskomiteassa (Pariisi, Ranska) asiantuntijajäsenen roolissa.

Tarkastusvirastossa pääjohtajan matkanhallinnasta vastaa assistenttipalvelut. Tarkastusvirastolla on kilpailutettu sopimus CWT matkatoimiston kanssa. Finnair Plus -pisteet ovat Finnair Plus -sääntöjen mukaan henkilökohtaisia. Matkatoimisto ei voi käyttää pisteitä lentolippujen maksuun. Tilanne on vastaava eduskunnassa.

³ www.wgea.org

5 Virka-auton käyttö

Virkasopimus

Eduskunnan kanslian ja pääjohtajan 5.1.2016 tekemän virkasopimuksen mukaan pääjohtajalla on oikeus käyttää tarkastusviraston virka-autoa satunnaisesti yksityisajoihin valtiovarainministeriön antamien ohjeiden ja suositusten mukaisesti.

Valtiovarainministeriön suositus

Valtiovarainministeriön suosituksen 15.12.2017 (VM/2469/00.00.01/2017) kohdan 3. *Virka-auton käyttö yksityisajoihin* mukaan virka-autoja ei tule pääsääntöisesti käyttää virkamiehen yksityisajoihin. Tämä on mahdollista vain erittäin poikkeuksellisesti ja vain työhön liittyvistä perustelluista syistä. Näin ollen valtion virka-autojen käyttö mahdollisiin yksityisajoihin on rajoitettua eikä virka-autoja tule käyttää yksityisiin ajoihin vähäistä määrää enempää (satunnainen käyttö). Suosituksen mukaan yksityisajoksi luetaan matkat asunnon ja varsinaisen työpaikan välillä. Samoin esimerkiksi virkamatkalle virkapaikan kautta lähdettäessä matka asunnolta virkapaikalle on matkustustavasta riippumatta yksityisajoa ja virka-ajo alkaa vasta virkapaikalta. Sen sijaan virka-ajoa on ajo asunnolta suoraan esimerkiksi kokoukseen tai kokouksesta asunnolle. Suosituksen mukaan valtion virka-auton käyttö yksityisajoon muodostaa virkamiehelle tai työntekijälle autoedun. Kun virka-auton käyttö yksityisajoihin rajoittuu vain harvoin yksittäisiin tilanteisiin (satunnainen käyttö), ei kyseessä välttämättä ole autoetu. Viime kädessä asian ratkaisee verottaja.

Virka-auton käyttö, vuoden 2020 etätyökäytänteet tarkastusvirastossa

Pääjohtaja on käyttänyt tarkastusviraston virka-autoa (Audi A6 2.0 TDI vm. 2008) virkasopimuksen ja valtiovarainministeriön antaman suosituksen mukaisesti vähäisessä määrin ja kyseessä on ollut valtiovarainministeriön suosituksessa tarkoitettu satunnainen käyttö. Virka-autoa on käytetty vuonna 2020 ajopäiväkirjan mukaan pääjohtajan yksityisajoon 21 kertaa, yhteensä 349 kilometriä työpaikan ja kodin välisiin matkoihin.

Tarkastusviraston henkilöstö siirtyi koronavirusilanteen poikkeusoloissa etätyöhön 18.3.2020 alkaen ja samanaikaisesti viraston kaikki toimipaikat suljettiin. Koti muodostui täten käytännössä työpaikaksi. Viraston sisäiset ja ulkoiset neuvottelut, tapaamiset ja yhteiset tilaisuudet päätettiin hoitaa etäyhteyksin ja samalla rajoitettiin matkustamista mm. peruuttamalla kaikki koti- ja ulkomaan virkamatkat. Toimipaikan tiloissa on ollut rajatusti mahdollista järjestää ulkoisia etäneuvotteluja. Toimipaikan tiloissa on myös huollettu työvälineitä, kuten tietokoneita ja matkapuhelimia. Henkilökunnalla on ollut mahdollisuus työskennellä viraston tiloissa sellaisten tehtävien hoitamiseksi, joita ei ole ollut mahdollista tehdä etätyönä ja jotka ovat viraston toiminnan jatkuvuuden kannalta välttämättömiä. Lisäksi toimipaikassa työskentelyyn on voinut saada harkinnanvaraisesti luvan myös henkilökohtaisilla syillä.

Lausunnon laati: pääjohtaja Tytti Yli-Viikari