



LAUSUNTO

17.5.2022

Pertti Rauhio
eduskunnan hallintojohtaja

Inga Luukko
suunnittelupäällikkö

Tarkastusvaliokunnalle

K 14/2022 vp Eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus eduskunnan tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2021

Yleistä

Kanslian johtoryhmä käsitteli toimintakertomuksen kokouksessaan 28.2.2022 ja hyväksyi toimintakertomukseen sisältyvän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman 7.2.2022. Kansliatoimikunta käsitteli ja hyväksyi toimintakertomuksen 10.3.2022 ja eduskunnan tilintarkastajat antoivat siitä lausuntonsa 19.4.2022.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan Valtiokonttori antaa tarvittavat ohjeet kirjanpitoyksikköjen tilinpäätöksistä sekä niiden liitteistä ja laadinnasta. Näihin ohjeisiin sisältyy vuonna 2016 annettu ohje toimintakertomuksen laadinnasta, jota on sovellettu myös eduskunnan kanslian vuoden 2021 toimintakertomuksen laadinnassa.

Kanslian toiminta ja tavoitteiden saavuttaminen

Toimintakertomuksessa kanslian toimintayksiköt arvioivat vuodelle 2021 asettamiensa ja tulossuunnitelmaan kirjattujen tavoitteidensa toteutumista. Eriyishuomio oli koko vuoden 2021 jatkuneen koronavirusepidemian vaikutuksissa toimintaan ja tavoitteiden saavuttamiseen. Suurin osa toimintayksiköiden tavoitteista saavutettiin hyvin. Eduskunta säilytti toimintavalmiutensa ja eduskunnan ydintehtävät pystyttiin turvaamaan koronaepidemian jatkumisesta huolimatta. Monet koronatilanteen myötä käyttöön otetut uudet toimintatavat näyttäytyivät jo pysyvinä muutoksina toiminnassa. Mm. etä- ja hybridityö, valiokuntien muuttuneet kokouskäytännöt ja kansainvälisen toiminnan uudet muodot vakiintuivat. Tietojärjestelmiin ja tietoturvaan panostaminen jatkui ja täysistunnon etä-äänestyksen tekniset ratkaisut viimeisteltiin. Eduskuntatyö onnistuttiin järjestämään terveysturvallisesti, eikä eduskunnassa havaittu yhtään työympäristössä saatua tartuntaa. Toisaalta monet eduskuntatyöhön kiinteästi kuuluvat asiat kuten matkat, vierailut ja tapahtumat olivat lähes pysähdyksissä ja kaikkia tavoitteita ei koronatilanteesta johtuen päästy edistämään suunnitellusti. Vaikka kasvokkaista vuorovaikutusta laajasti kaivattiinkin, löydettiin kuitenkin myös uusia tapoja kehittää toimintaa myös etä- ja hybridiympäristössä.

Kanslian toiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa on toimintakertomuksessa tarkasteltu ennen kaikkea siitä näkökulmasta, miten kanslian tuottamat palvelut

vastaavat kansanedustajien työn tarpeisiin. Kanslialle osoitetut tehtävät kyettiin hoitamaan laadukkaasti annettujen resurssien puitteissa myös poikkeusoloissa. Uusia teknisiä ratkaisuja ja toimintatapoja kehitettiin edelleen palvelemaan paitsi täysistunto- ja valiokuntatyötä, myös kansanedustajia, eduskuntaryhmiä ja kaikkia kanslian toimintayksiköitä. Syksyllä 2021 toteutetussa kansanedustajien etä- ja läsnätyökyselyssä 90 % vastaajista kertoi haluavansa tehdä edustajantyötä jatkossa etä- ja läsnätyötä yhdistäen. Tätä edistettiin eduskunnan työjärjestyksen pysyvällä muutoksella, joka mahdollistaa valiokuntien asiantuntijoiden etäkuulemisen myös poikkeusolojen päätyttyä. Kansanedustajien perehdyttämisen ja osaamisen kehittämisen kyselyn tuloksia voidaan puolestaan hyödyntää suunniteltaessa uuden eduskunnan perehdytysohjelmaa vuodelle 2023.

Riskienhallinnan näkökulmasta vuoden 2021 toiminnassa painottuivat edelleen koronapandemiaan liittyvät, eduskunnan toimintaa uhkaavat riskit ja niiden hallinta. Valtiollisten toimijoiden kyberturvallisuuden häirintä ja vakoilu lisääntyivät ja kohteina olivat etenkin mobiili- ja etäpalvelut. Lisäksi edustajiin kohdistuvat sosiaalisen median häirintätapaukset lisääntyivät. Haavoittuvuuksien hallinta työllisti tietohallintoa merkittävästi. Riskejä on pyritty pienentämään myös mm. tietovuotoihin liittyvän koulutuksen, toipumissuunnitelmien sekä somehäirintään liittyvien käsittelyprosessien avulla. Myös tietosuojaa kehitettiin toimintavuonna. Vuoden 2021 riskiarvioinnin tuloksia käsitellessään kansliatoimikunta päätti, että vuodesta 2022 alkaen riskien arviointimenetelmää tehostetaan ja uudistetaan turvallisuusosaston johdolla.

Kestävä kehitys ja vastuullisuus

Kestävä eduskunta on yksi eduskunnan kanslian vuosien 2020–2023 strategian neljästä päätaavoitteesta. Osana hiilineutraaliustyötä eduskunta siirtyi vuoden 2021 alusta käyttämään 100-prosenttisesti uusiutuvaa energiaa. Viimeisenä siirtymä toteutettiin kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen osalta. Koronapandemiasta johtuen suurin osa eduskuntakiinteistöissä työskentelevistä henkilöistä teki runsaasti etätöitä vuonna 2021. Tällä oli oma vaikutuksensa niin kanslian hankintoihin (mm. energia, matkustuspalvelujen käyttö) kuin kestävästä kehitystä tukeviin toimintatapamuutoksiin (osittainen etätyöskentely myös pandemian jälkeen, sähköiset toimintatavat).

Kanslian toiminnan vastuullisuutta kuvattiin myös kanslian ensimmäisessä, vuodelta 2021 laaditussa vastuullisuusraportissa, jonka kansliatoimikunta hyväksyi 7.4.2022. Raportin laatiminen liittyi Valtiokonttorin käynnistämään valtion vastuullisuusraportointihankkeeseen, jossa kirjanpitoyksiköitä kehoitettiin laatimaan omat vastuullisuusraporttinsa yhteisen raportointikehikon eli YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n tavoitteiden pohjalta. Eduskunnan kanslia keskittyi omassa raportissaan kuvaamaan työtä vastuullisen kuluttamisen, rauhan ja oikeudenmukaisuuden sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Tavoitteena on tulevaisuudessa sisällyttää vastuullisuusraportointi osaksi tilinpäätösraportointia.

Henkilöstö

Toimintakertomukseen on koottu oleellisia henkilöstöä koskevia tietoja ja tunnuslukuja. Niitä on käsitelty tarkemmalla tasolla vuoden 2021 henkilöstötilinpäätöksessä. Kanslian henkilöstön määrä oli vuoden lopussa 495 henkilöä, joista 67 oli kansanedustajan avustajia. Heidän tuottamiensa henkilötyövuosien määrä oli 487,3 ja henkilötyövuoden hinta oli 73 833 euroa/htv. Henkilöstön työtyytyväisyys oli keväällä suoritetun kyselyn perusteella vaikeasta koronavuodesta huolimatta hyvällä tasolla.

Tilinpäätösanalyysi

Eduskunnan vuoden 2021 tilinpäätöksen tärkeimmät tunnusluvut ja selvitys pääasiallisista muutosten syistä ovat seuraavat:

1. **Eduskunnan kanslian toimintamenot olivat 54,01 milj. euroa.** Nousua edellisvuodesta oli 1,34 milj. euroa eli 2,5 %. Talousarviossa kanslian toimintamenoihin sisältyvät eduskunnan kanslian palveluksessa olevien kansanedustajien avustajien menot, joiden toteuma oli vuonna 2021 2,95 milj. euroa. Avustajamenot laskivat vuoden 2020 tasosta Kokoomuksen eduskuntaryhmän siirryttyä osittaiseen ryhmäkansliamalliin huhtikuussa 2021. Suurimpana yksittäisenä syynä menojen kasvulle oli palvelujen ostojen kasvu 0,78 milj. eurolla (7,1 %) vuoteen 2020 verrattuna. Palvelujen ostot kasvoivat etenkin tietohallinnossa ja kiinteistötoimissa. Henkilöstökulut kasvoivat 0,21 milj. euroa (0,6 %), muut kulut 0,26 milj. euroa (8,6 %) ja aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot 0,13 milj. euroa (3,7 %). Muissa kuluissa merkittävää nousua oli tietohallinnon patentti-, lisenssi- ja käyttöoikeusmaksuissa. Suurimpina yksittäisinä syinä menojen kasvulle aine-, tarvike- ja tavarahankinnoissa olivat eduskunnan mobiililaitteiden uusiminen sekä energiakustannusten kasvu.
2. **Eduskunnan kanslian toimintamenot alittivat talousarvion 3,99 milj. eurolla** ja euromääräisesti suurimmat säästöt syntyivät valiokuntasihteeristössä ja kansainvälisellä osastolla. Alhaisimmat talousarvion toteumaprosentit olivat puolestaan kansainvälisellä osastolla, kansanedustajien avustajissa ja pääsihteerin toimintayksikössä. Valiokuntasihteeristön, kansainvälisen osaston ja pääsihteerin toimintayksikön määrärahojen käytössä näkyy voimakkaasti se, että eduskunnan matkustaminen ja vierailutoiminta olivat koronatilanteesta johtuen lähes täysin pysähdyksissä koko vuoden 2021 ja suunniteltuja tapahtumia jouduttiin perumaan. Kanslian osastoista/toimintayksiköistä tarkastustoimen määrärahat ylittyivät. Ylitys johtui Valtiontalouden tarkastusviraston ylimmän johdon kuluihin kohdistetusta erityistarkastuksesta, johon ei ollut varauduttu talousarviota laadittaessa.
3. **Eduskunnan kanslian toimintamenoista maksetut palkkamenot henkilösivukuluineen ilman kansanedustajien avustajien palkkoja ja ulkopuolisten palkkioita olivat 31,55 milj. euroa**, mikä on 0,39 milj. euroa (1,3 %) enemmän kuin vuonna 2020. Palkkamenojen kasvuun vaikuttivat etenkin virkaehtosopimuksen mukaiset palkankorotukset 1.5.2021 (1,0 %) ja 1.6.2021 (0,97 %). Toisaalta työnantajan henkilösivukulut laskivat ja myös avustajien palkkoja maksettiin edellisvuotta vähemmän johtuen Kokoomuksen eduskuntaryhmän osittaisesta ryhmäkansliamallisiirtymästä. Henkilöstölle maksettiin vuoden 2020 tapaan rahasuorituksena korvaus käyttämättömistä lounaseduista etätyömääräyksestä johtuen.
4. **Koronavirusepidemiasta aiheutui eduskunnan kanslialle noin 1,13 milj. euron ennakoi-mattomat kustannukset**, joista noin 1,12 milj. euroa kohdistui kanslian toimintamenoihin ja 0,01 milj. euroa tietohallinnon investointimenoihin. Kustannuksia syntyi esimerkiksi ohjelmistojen käyttöoikeusmaksuista ja tietoturvasta, henkilöstön lounasetukorvauksesta, ravintolakonseptin muuttamisesta, koronatesteistä, maskihankinnoista, ilmanvaihdon tehostamisesta sekä täysistunnon etä-äänestämisen teknisestä mahdollistamisesta.
5. **Eduskunnan menot (ilman arvonlisäveroja ja eduskunnan oikeusasiamiestä) olivat 88,85 milj. euroa**, mikä on 1,83 milj. euroa (2,0 %) vähemmän kuin vuonna 2020.
6. **Eduskunnan menot jokaista suomalaista kohden olivat noin 16 euroa.**

Eduskunnan pääluokassa vuoden 2021 talousarvioon varatut määrärahat ylittyivät eduskuntaryhmille maksettavan avustajatuen osalta. Kaikkien muiden momenttien määrärahat riittivät.

Tarkastusvaliokunnan valvontahavaintojen täytäntöönpano

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 7.4.2021 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito. Valiokunta toi mietinnössään eduskunnan käsiteltäviksi merkittäviä valvontahavaintoja, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä niin eduskunnan budjettivallan kuin valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta. Kanslialle tehdyssä tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä kehoitetaan kertomaan, miten mietinnössä (TrVM 2/2021 vp) esitettyjä muutostarpeita koskien eduskunnan kansliaa on toteutettu. Eduskunnan kanslia toteaa pyynnön koskevan lausunnon kohtaa ”Valvontahavaintojen täytäntöönpano” sekä tulkitsee sen koskevan soveltuvin osin myös muita kehotuksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Mietinnössään TrVM 2/2021 vp tarkastusvaliokunta totesi tarpeelliseksi tehdä muutoksia valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) pääjohtajan irtisanomiseen ja irtisanomismenettelyyn. Muutosten alullepano edellyttää eduskunnan työjärjestyksen 6 § 1 momentin kohdan 7 perusteella puhemiesneuvoston aloitetta eduskunnan virkamieslain (1197/2003) muuttamiseksi. Tämä on tarkoituksenmukaista toteuttaa, kun muutokset eduskunnan virkamieslakiin tulevat muilta osin ajankohtaisiksi. Eduskunnan kanslia valmistelee muutokset, kuullen niistä eduskunnan virkamiesyhdistyksiä.

Tarkastusvaliokunta katsoi myös tarpeelliseksi muuttaa toimintatapoja, jotka koskevat VTV:n taloudenhoitoa, erityisesti sen taloushallinnon prosessien ja kontrollijärjestelyiden riittävyyden osalta. Merkittävä osa näistä kuuluu itsenäisesti toimivan viraston omaan toimivaltaan. Siltä osin kuin kyseessä on pääjohtajan kulujen seuranta, on asiassa toimittu seuraavasti: Kansliatoimikunta päätti 24.2.2022 § 7:ssä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi eduskunnan kansliatoimikunnalle jälkikäteisesti tarkastusviraston pääjohtajan matka- ja kululaskuista puoli-vuosittain siten, että ensimmäinen raportointi toteutetaan ajalta 1.1.-30.6.2022. Menettely toteuttaa toivotun yksi yli -periaatteen VTV:n pääjohtajan osalta.

Tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan VTV:n pääjohtajana olleen Tytti Yli-Viikarin toiminta oli heikentänyt merkittävällä tavalla luottamusta VTV:n oman taloudenhoidon asianmukaisuuteen sekä sisäisen valvonnan toimivuuteen ja vahingoittanut sen julkikuvaa. Tämän perusteella valiokunta katsoi, että eduskunnan kansliatoimikunnan tulee selvittää, onko pääjohtajalla edellytyksiä jatkaa tehtävässään, ja irtisanomisedellytysten täytyessä, saattaa asia eduskunnan täysistunnon päätettäväksi. Kansliatoimikunta kuuli 23.6.2021 (§ 3) asiassa pääjohtaja Yli-Viikaria. Kuulemisen sekä saadun muun selvityksen, ml. eduskunnan tilintarkastajien erityistarkastusraportin (29.4.2021), perusteella kansliatoimikunta päätti 29.6.2021 (§ 3) antaa eduskunnan täysistuntokäsittelyä varten eduskunnan virkamieslain 71 § 4:ssä tarkoitetun lausunnon ja esittää, että Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tytti Yli-Viikari on eduskunnan virkamieslain 28 §:ssä tarkoitetusta virkamiehestä johtuvasta erityisen painavasta syystä irtisanottava virastaan.

Eduskunnan kanslia

Kansliassa on huomioitu valiokunnan näkemykset erityisesti menojen hyväksymisen ns. yksi yli -periaatteen toteutumisesta sekä matkustamiseen liittyvästä ohjeistuksesta, ja eduskunnan tiliohjesääntöä ja matkustussääntöä on muutettu tarvittavilta osin.

Kansliatoimikunta hyväksyi 10.2.2022 § 9 eduskunnan uuden tiliohjesäännön, joka muutti menojen hyväksymisen käytäntöjä. Uuden tiliohjesäännön mukaisesti eduskunnan pääsihteerin sekä muusta kansliasta riippumattomina toimivien tarkastuspäällikön ja tietosuojavastaavan omaan toimintaan liittyvät menot hyväksyy teknisesti maksuun hallintojohtaja. Kyseisistä menoista toimitetaan puhemiehelle kuukausittain yhteenveto, jonka puhemies sisällöllisesti hyväksyy.

Kansliatoimikunta päätti 17.6.2022 § 11 matkustussäännön 28 § muuttamisesta siten, että matkoista karttuvien etuuksien käyttämisen valvonta tehostuu. Tämän perusteella eduskunnan kanslia on keväällä 2022 koonnut tiedot kansanedustajien Finnair Plus -pistetilien käytöstä. Tietojen kerääminen toteutettiin siten, että eduskunnan matkahallinnon virkamiehet pyysivät tietoonsa edustajien pistetilien käyttäjätunnukset ja salasانات ja tarkastivat edustajien suostumuksella tämän jälkeen kertyneiden pisteiden käytön. Tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin valtioneuvoston jäsenet, joiden pistetilien tarkastus kuuluu luontevammin valtioneuvoston virkamiehille. Tarkastusten tulokset, joissa ei havaittu merkittävää ohjeiden vastaista käyttöä, esitettiin kansliatoimikunnalle 7.4.2022 (§11) ja 5.5.2022 (§6). - Virkamiesten kohdalla tarkastusvastuun todettiin kuuluvan näiden esihenkilöille.

Tarkastukseen käytettyä työmäärää on perusteltua pitää tavoitteeseen nähden varsin suurena. Sen vuoksi kanslia valmistelee uudistuksia pisteiden kerryttämiseen: tavoitteena on, että eduskuntatyöstä kerrytetään pisteitä vain sellaisissa tapauksissa, joissa niistä voidaan arvioida koituvan todellista hyötyä. Käytännössä pisteitä kerrytettäisiin matkahankinnoista vain edustajille ja virkamiehille, joiden vuotuinen matkustaminen olisi säännöllistä.