Valiokunnan mietintö TrVM 10/2018 vp– K 19/2018 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018 (K 19/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastustulokset niistä tarkastuksista ja jälkiseurannoista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2018 mennessä, ja niistä tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2017. Lain nojalla suoritettavan finanssipolitiikan valvonnan tuloksista tarkastusvirasto raportoi kaksi kertaa vuodessa. Tarkastusvirasto on antanut myös kaksi erilliskertomusta eduskunnalle, toisen finanssipolitiikan valvonnasta ja toisen valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Tarkastusviraston vuosikertomukseen sisältyy tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Virtuaalitupa hyvän hallinnon mukuloille. Puheenvuorossaan pääjohtaja toteaa, että suomalainen päätöksenteko voi hyödyntää varmennettuja tietoja valtion taloudellisesta asemasta ja talousarvion noudattamisesta. Tämä vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksenteon edellytyksiä ja luo perustan valtiontalouden hyvälle hoidolle. Valtion taloudenhoidon laillisuus, tarkoituksenmukaisuus ja talousarvion noudattaminen ovat osa hyvää hallintoa. Eduskunnan budjettivallan toteutumisessa keskeinen rooli on lainsäädännön valmistelulla. Pääosa talousarvioon vaikuttavista päätöksistä on tehty jo ennen talousarvion valmistelua. Valmistelevan lainsäädännön vaikutus budjettivaltaan olisikin pääjohtajan mukaan syytä tunnistaa. Kyse ei ole vain valtiontaloudesta vaan myös vallankäytöstä. Hallinnon pirstaloituminen ilmenee eri toimijoiden eriytymisenä toisistaan. Eduskunnan kannalta tämä tarkoittaa, että valtioneuvostolle annettu ohjaus ei välity tehokkaasti ministeriöistä eteenpäin. Tarkastusvirasto vahvistaa tarkastuksillaan hyvää valmistelua ja toimeenpanoa ja tukee asiantuntijatoiminnallaan julkishallinnon kehittämistyötä.

Kertomukseen on koottu havaintoja useasta tarkastuksesta kolmeksi teemaksi, jotka käsittelevät taseen ulkopuolisia valtion vastuita, riskienhallintaa ja jatkuvuuden turvaamista sekä hyvää hallintoa.

Valmis
5.0

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylijohtaja Marko Männikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viitetiedot

Asian käsittelyn yhteydessä on käsitelty myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 20/2018 Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusvaliokunta on mietinnössä keskittynyt käsittelemään riskienhallintaa ja sitä, miten valtion virastot, laitokset ja ministeriöt ovat varautuneet turvaamaan oman toimintansa jatkuvuuden normaaliolojen häiriötilanteissa. Riskienhallinnan tavoitteena on normaalin toiminnan turvaaminen kaikissa oloissa, ja yksi keskeisistä haasteista on erilaisten, toiminnan jatkuvuutta uhkaavien riskien tunnistaminen. Tällaisia häiriötilanteita, jotka voivat estää tai vaikeuttaa viranomaisia hoitamasta tehtäviään, voivat olla esim. toimitilaan tai työaineistojen käytettävyyteen liittyvä sähköhäiriö, tulipalo, vesivahinko, tahallinen haitanteko ja terrorismi. ICT-järjestelmien toimimattomuus voi itsessään aiheuttaa vielä lisähäiriöitä. Henkilöstöön liittyviä häiriöitä ovat esimerkiksi yksittäiset sairaustapaukset, laajemmat epidemiat, joukkoliikenteen toimimattomuus ja lakot.

Valtionhallinnossa sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta ovat vakiintuneet osaksi johtamisprosesseja. Ministeriöiden ja virastojen on sisällytettävä tilinpäätökseensä arviointi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta, riittävyydestä ja kehittämistarpeista. Riskienhallinnan järjestäminen on viraston johdon vastuulla, ja johto päättää riskienhallinnan tavoitetason. Virastojen panostus riskienhallintaan vaihtelee suuresti, ja siihen vaikuttaa myös hallinnonala sekä organisaation luonne. Monet sisä- ja puolustusministeriön hallinnonaloihin kuuluvat toimijat ovat jo lähtökohtaisesti riskienhallintaorganisaatioita, jotka varautuvat turvaamaan yhteiskunnan toiminnan häiriötilanteissa.

Tarkastusviraston vuosikertomuksen havainnot perustuvat aiemmin tehtyihin riskienhallintaan liittyviin tarkastuksiin sekä uusimpaan tarkastukseen (Valtionhallinnon riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuus 20/2018). Tämän tarkastuksen kohteena olivat kaikki valtionhallinnon 180 tulosohjattua virastoa ja laitosta, mukaan lukien ministeriöt. Puolella näistä oli riskienhallinta- ja/tai jatkuvuussuunnitelma. Joillakin oli muun nimisiä asiakirjoja, joissa oli käsitelty ao. asioita. Kolmanneksella tarkastetuista ei ollut suunnitelmia valmiina. Tarkastuksessa selvitettiin myös valtionhallinnon toimintojen keskittämisen, poikkihallinnollisten hankkeiden sekä laajojen toimintoketjujen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämistä sekä sitä, välittyykö siitä riittävä kuva valtioneuvoston päätöksentekoon. Tarkastusviraston tavoitteena oli varmistua siitä, että valtion viranomaiset ovat varmistaneet toimintavarmuutensa ja palvelukykynsä.

Valtionhallinnossa tunnistetaan helposti merkittäviin poikkeusoloihin liittyvät uhat. Myös tietojärjestelmiin liittyvät riskit tunnistetaan yleisesti, niitä analysoidaan ja niihin varaudutaan. Normaaliolojen muut häiriötilanteet tai toiminnan jatkuvuutta haittaavat tekijät jäävät tarkastusviraston mukaan helposti tunnistamatta.

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostuu tarkastuksen mukaan yksittäisten virastojen vastuu, vaikka yhteiskunnan ja valtionhallinnon toimintatavat ja ongelmat ovat monimutkaistuneet ja monialaistuneet. Tarkastusviraston mukaan ongelmana on, että yksittäisen viraston keinot ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuviin riskeihin. Yhdeksi tulevaisuuden uhaksi ja jo osin realisoituneeksi riskiksi VTV näkee säädösten lisääntymisen, monimutkaistumisen ja valmisteluajan lyhentymisen suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin. Ei-toivottuna tuloksena voi olla huonoa lainsäädäntöä, joka lisäksi on myöhässä.

Valtiokokonaisuuden kattavaa riskienhallintaa ei VTV:n mukaan ole, eikä vastuutahoa ole nimetty. Valiokunta pitää tätä merkittävänä puutteena, jonka korjaamistoimiin tulee ryhtyä välittömästi. Monet valtionhallinnon nykyiset toimintatavat edellyttävät aiempaa kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Useissa jatkuvuuden kannalta tärkeissä toiminnoissa on viraston oman työn sijaan siirrytty ostamaan palvelut valtakunnallisilta palveluntuottajilta. ICT-, taloushallinto- ja tilapalvelut on keskitetty. Lisäksi monet ongelmat koskevat tarkastusviraston mukaan yhä enemmän pitkiä toiminta- ja vuorovaikutusketjuja, koko hallinnonalaa tai poikkihallinnollisia kysymyksiä. Monet riskit ovat sellaisia, että yksittäisen viraston ei ole mahdollista eikä taloudellisesti tarkoituksenmukaista niitä hallita. Tarkastusviraston mukaan virastokohtaista järjestelmää tulisi laajentaa hallinnonalatasoiseen ja valtioneuvostotasoiseen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämiseen.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että asiassa edetään kohti kokonaisvaltaista, valtiotasoista riskienhallintaa. Vastuun yhteiskunnan toiminnan varmistamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa tulee olla yhdellä ministeriötason toimijalla. Poikkihallinnollisten riskien havaitseminen ja hallitseminen edellyttävät valiokunnan mukaan myös nykyistä laajempaa yhteistyötä valtionhallinnossa. Valiokunta edellyttää, että hallituksen tulee selvittää valtioneuvostotasoiseen, hallinnon-alatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää vastuutahot ja vastuusuhteet. Selvitystyön aikana niiden ministeriöiden, laitoksien ja virastojen, joissa ei vielä ole riittäviä riskienhallintapolitiikkaa koskevia asiakirjoja tms. suunnitelmia, tulee johdon vastuulla saattaa työ loppuun oman toimintavarmuutensa turvaamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 19/2018 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 10/2018 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Helsingissä 20.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Maria Lohela liik
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm.