



14.2.2011

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö Dnro 38 31 2011, VVC-toiminnon arviointiryhmän ehdotus

VASTAUS LAUSUNTOPYYNTÖÖN VVC-TOIMINNON ARVIOINTIRYHMÄN EHDOTUKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (tarkastusvirasto) lausuntoa koskien VVC-toiminnon toiminnan arviointiryhmän ehdotusta (ehdotus¹).

Ehdotuksessa ei ole käsitelty niitä kriteereitä, joilla arviointiryhmän arvio on laadittu eikä sitä, millä perusteilla on päädytty ehdotuksessa käsiteltyihin vaihtoehtoihin tai arviointiryhmän toimenpidesuositukseen. Arviointivaihtoehdoista puuttuu esimerkiksi vaihtoehto, jossa tilanne säilyisi nykyisellään. Arviointivaihtoehdoissa olisi perusteltua käsitellä syvällisemmin erityisesti valtiokonsernin kokonaisuohjauksen tarpeita ja niiden vaikutusta VVC-toiminnon tehtäviin ja organisatorisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa² valtion omistajaohjauksen valvonnasta ja raportoinnista eduskunnalle on käsitelty mahdollisuutta, jossa omistajaohjausraportin koonnista eduskunnalle vastaisi valtioneuvoston kanslian yhteyteen siirretty controller-toiminto. Lisäksi VVC-toiminnon kehittämistä arvioitaessa olisi perusteltua arvioida VVC-toiminnon perustamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp) käsiteltyä mahdollisuutta valtioneuvostoa palvelevan konsernitason sisäisen tarkastuksen kehittamisestä.

Lausuntopyynnön kohteena oleva ehdotus ei edellä käsiteltyjen rajausten takia mahdollista ehdotuksen perusteluiden ja niissä esitettyjen vaihtoehtojen arviointeja. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin ehdotuksessa käsiteltyihin tai viitattuihin asioihin ja VVC-toiminnon yleisiin tavoitteisiin, jotka on tarkastusviraston kannan mukaan perustua ottaa huomioon VVC-toiminnon tehtävien edelleen kehittämisen arvioinnissa.

Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan kehittäminen
VVC-toiminnon kehittämisen arvioinnissa on huomioitava, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi valtionhallinnossa on edelleen ilmeistä tarvetta. Tämä tehtävä oli alun perin valmisteluasiakirjojen mukaa yksi VVC-toiminnon pääasiallisista tehtävistä. Viime vuosina VVC-toiminnon resurssit tähän perustehtävään ovat olleet varsin niukat.

¹ VVC-toiminnon toiminnan arviointiryhmän ehdotus 20.12.2010.

² Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle, tutkimusraportti 10.2.2011.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n (25.2.2000/217) mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 70 §:ään perustuen valtion viraston ja laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus silloin, kun siihen on aihetta sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuuden ja riittävyden arvioimiseksi ja varmistamiseksi. Valtionhallinnossa sisäinen tarkastus on siten toteutettu hajautetusti valtion virastojen ja laitoksien toimesta joko virastojen ja laitoksien oman sisäisen tarkastuksen toimesta tai ulkoiselta palveluntarjoajalta ostettuna palveluna. Tällä hetkellä valtionhallinnossa ei siten ole valtiontalouden kokonaisuutena kattavaa valtioneuvostoa palvelevaa sisäistä tarkastusta.

Sisäisen tarkastuksen organisointi virastojen ja laitosten ylimmän johdon välittömään alaisuuteen johtoa palvelevaksi toiminnoksi on ollut perusteltua tilanteessa, jossa virastojen ja laitosten talouden hoito on toteutettu kokonaisuudessaan virastojen ja laitosten tasolla. Järjestely myös korostaa viraston vastuuta sisäisestä valvonnasta. Valtion taloudenhoidon toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut siten, että valtiokonsernin kokonaisohjaukseen perustuvia ratkaisuja on otettu käyttöön valtion taloudenhoidossa. Tämän osaltaan korostaa myös konserninäkökulmaa sisäisen tarkastuksen järjestämisessä ja hoitamisessa. VVC-toiminnon perustamista käsitelleessä hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp) on käsitelty mahdollisuutta kehittää myöhemmin valtioneuvostoa palvelevan konsernitason sisäinen tarkastus³. VVC-toiminnon arvioinnin yhteydessä olisi perusteltua arvioida myös tämän vaihtoehdon sekä sisäistä valvontaa tehostavat vaikutukset että mahdolliset tuottavuusvaikutukset.

Sisäiseen tarkastukseen käytettiin tarkastusviraston keräämien tietojen mukaan vuonna 2009 yhteensä noin 97 henkilötyövuotta (102 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja 114 henkilötyövuotta vuonna 2007), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 11 henkilötyövuotta (15 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja vuonna 2007). Sisäisen tarkastuksen ammattistandardeissa edellytetään, että sisäisen tarkastuksen toiminnon tulee olla riippumaton, ja sisäisen tarkastajan tulee olla työssään objektiivinen. Sisäisen tarkastuksen tulee raportoida sellaiselle organisaatiotasolle, että sisäisen tarkastuksen toiminnon on mahdollista täyttää standardien tarkoittamalla tavalla velvollisuutensa. Valtion hallinnon ja talouden hoidon tasolla organisatorinen riippumattomuus toteutuisi nykyistä tilannetta selkeämmin, jos sisäinen tarkastus organisoitaisiin osaksi VVC-toimintoa.

Keskittämällä sisäinen tarkastus osaksi erillistä VVC-toimintoa olisi mahdollista turvata nykyistä tilannetta paremmin riittävä sisäisen tarkastuksen tehtävän edellyttämä ammattitaito. Tällöin voitaisiin hyödyntää sitä mahdollisuutta, että VCC – toimintoon koottaisiin palveluhankintoina tai omana kokonaisuutena riittävän laaja ja syvä osaaminen sisäisen tarkastuksen tehtävän suorittamiseen niin viraston ja laitoksen kuin valtion talousarviotaloudenkin tasolla. Tällä hetkellä sisäisen tarkastuksen organisointi on

³ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp). s. 39.

pirstoutunut virastojen ja laitoksien järjestettäväksi ja kukin virasto resursoi itse sisäisen tarkastuksen edellyttämän osaamisen.

Valtiokonsernin kokonaisohjauksen tarpeiden huomioiminen

Arviointityöryhmän ehdotuksessa on esitetty VVC-toiminnon lakkauttamista erillisenä yksikkönä ja sen hoitamien toimintojen siirtämistä muihin valtiovarainministeriön yksiköihin. Arviointityöryhmän ehdotuksessa on myös tuotu esille mahdollisuus suunnata VVC-toiminnon tehtävät kiinteämmäksi osaksi valtiokonsernin kokonaisohjausta. Tällöin toiminto kytkeytyisi luontevalla tavalla osaksi valtion finanssiahallinnon ohjausjärjestelmän kokonaisuutta.

VVC-toiminnon perustamisen keskeinen argumentti oli valtioneuvoston perustuslain mukaisen parlamentaarisen vastuun korostaminen ja selkiyttäminen. Tämä tarkoitti erityisesti valtioneuvostotasoisien ohjausjärjestelmien toimivuuden, tilinpäätösraportoinnin ja tulosvastuun parantamista. Vaikka kehitystä ja muutoksia onkin tapahtunut ja on jatkossa tapahtumassa (esimerkiksi tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimienpidekertomuksen yhdistäminen), tämä argumentti on edelleen ajankohtainen.

VVC-toiminnon perustamisen jälkeen on valtion taloudenhoidon järjestämisessä ja sen kehittämisessä korostuneet valtiokonsernin kokonaisohjaukseen perustuvat ratkaisut. Lisäksi tarve lisätä yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta ja tehokkuutta ohjaamalla julkisen hallinnon voimavaroja enemmän yhtenä kokonaisuutena puoltaa osaltaan VVC-toiminnon roolin kehittämistä valtiokonsernin kokonaisohjauksen näkökulmasta.

Arviointityöryhmän ehdotuksessa on käsitelty VVC-toiminnon asemaa päämies-agentti –teorian perusteella, ja siinä yhteydessä on tuotu esille toiminnan uskottavuuden kannalta tarve toiminnon itsenäisyyteen. Esille tuotua havaintoa itsenäisyyden merkityksestä voidaan pitää tärkeänä ja olennaisena VVC-toiminnon vaikuttavuuden osatekijänä. VVC-toimintoa ei kuitenkaan tule nähdä sekä valtioneuvoston että ministeriön johdon agenttina vaan rimenomaisesti siten, että päämiehenä nähdään valtioneuvosto. Tällöin VVC-toiminto voi uskottavasti toimia suhteessa kaikkien ministeriöiden ylimpään johtoon sekä valtiovarainministeriön yksiköihin, erityisesti Valtiokonttoriin. VVC-toiminnon edelleen kehittämistä arvioitaessa toiminnan uskottavuuden ja organisatoriseen asemaan tulee siten kiinnittää erityistä huomiota.

VVC-toiminnon organisoinnin tulee turvata hyvät edellytykset kehittää tehokkaasti poikkihallinnollisissa suhteissa noudatettavia taloudenhoidon menettelytapoja ja valtiokonsernin kokonaisohjaukseen perustuvia ratkaisuja. VVC-toiminnon organisatoriselle asemalle asetetut edellytykset tukevat siten VVC-toiminnon tehtävien organisoinnista erillisenä toimintona.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Esikuntapäällikkö

Marko Männikkö

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO