

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 7.4.2021 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 23/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan puhemies Anu Vehviläinen
- eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola, Eduskunnan kanslia
- eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, Eduskunnan kanslia
- eduskunnan hallintojohtaja Pertti Rauhio, Eduskunnan kanslia
- tarkastuspäällikkö Erkki Kurikka, Eduskunnan kanslia
- pääjohtaja Tytti Yli-Viikari, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- pääjohtajan sijainen, johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Tuula Sandholm, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- suunnittelupäällikkö Jenni Leppälahti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava tilintarkastaja Jani Leinonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvotteleva virkamies, talousyksikön päällikkö Meri-Tuulia Pitkänen, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Tarja Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö, ylijohtaja Juha Sarkio, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Arja Terho, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- palvelujohtaja Soile Röppänen, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
- KHT, JHT Ari Lehto, BDO Oy
- partner Helge Vuoti, BDO Oy

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

- johtaja Sari Fairchild, Finnair Oyj
- päällikkö Pipsa Hukka, Finnair Oyj
- kategoriapäällikkö Minna Isoherranen, Hansel Oy
- hallituksen puheenjohtaja Sami Vuorinen, Eduskunnan akavalaiset ry/ VTV
- luottamusmies Pasi Tervasmäki, Eduskunnan akavalaiset ry/ VTV

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Eduskunnan kansliatoimikunta
- Eduskunnan tilintarkastajat
- keskusrikospoliisi
- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- varatuomari Seppo Tiitinen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perusteet oman selvitystyön käynnistämiseksi

Valiokunta on päättänyt 10.2.2021 käynnistää omana asianaan selvityksen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Tarkastusvirasto on ollut vuoden 2020 lopusta alkaen negatiivisen mediajulkisuuden kohteena, ja esille on nostettu pääosin viraston pääjohtajan valtion varojen käyttöön liittyviä epäselvyyksiä. Valiokunta on katsonut tapahtuneen horjuttaneen luottamusta tarkastusvirastoon valtionhallinnon ylimpänä ulkoisena tarkastajana ja katsonut tärkeäksi ottaa VTV:n taloudenhoidosta esitetyt epäilykset ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen selvityksen kohteeksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että viraston toiminta kaikin tavoin vakuuttaa kansalaiset siitä, että valtion varoja käytetään myös tarkastusvirastossa sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti, toimintaprosessit ovat läpinäkyviä ja virasto toimii itsekkin samalla tavalla kuin se edellyttää tarkastettaviensa toimivan.

Valiokunnan selvitystyö kohdistuu viraston sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja asiaa koskevien säännösten noudattamiseen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidossa. Yksityiskohtaisemmin tarkastellaan sisäisen tarkastuksen toimintaa ja matkustussäännön noudattamista koskien erityisesti pääjohtajan matkoja, Finnairin kanta-asia-kaspisteiden käyttöä sekä pääjohtajan matka- ja kululaskuja. Koska tarkastusviraston tapa toimia niin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuin matkahallinnon osalta perustuu pitkälti eduskunnassa ja valtionhallinnossa yleisesti noudatettaviin periaatteisiin, säännöksiin ja ohjeisiin, on valiokunta perehtynyt asiantuntijakuulemisissa myös valtionhallinnon ja eduskunnan ohjeistukseen sekä niissä noudatettaviin käytäntöihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa perustuslain 90 § 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon laillisuutta ja valtion talousarvion noudattamista. Tarkastuksellaan virasto toteaa verkkosivuillaan varmistavansa, että valtion varoja käytetään eduskunnan tahdon mukaisesti, lakeja noudattaen ja järkevästi.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Tarkastusviraston siirtyessä eduskunnan yhteyteen vuonna 2001 totesi perustuslakivaliokunta (PeVL 19/2000 vp) viraston asemasta seuraavaa: "Valtiontalouden tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa toimeenpanovaltaan ja tarkastettaviin. Sen tulee voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentamisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavasta. Virasto on riippumaton myös hallinnollisesti. Tarkastusviraston hallinnollisen riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että virasto on eduskunnan yhteydessä ja että viraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla."

Eduskunnan tehtävänä on perustuslain 90 § 1 momentin mukaan valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tämä eduskunnan puolesta tehtävä työ on annettu tarkastusvaliokunnan tehtäväksi. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on toteuttaa valtiontalouden parlamentaarista valvontaa ja valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista keskittyen pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon samoin kuin sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua.

Tarkastusvaliokunnan toimialaan tarkastusviraston osalta kuuluu viraston taloudenhoidon valvonta, ja virasto on tilivelvollinen eduskunnalle julkisten varojen käytöstään samojen periaatteiden mukaisesti kuin hallitus on tilivelvollinen eduskunnalle. Valiokunnalla on oikeus saada tarkastusvirastolta kaikki tehtäviensä hoidon kannalta tarvitsemansa tiedot (PL 90 § 3 mom.).

Näin on ollut kesäkuusta 2007 lukien, jolloin tarkastusvaliokunta perustettiin. Tarkastusvaliokunnan toimialan osalta hallituksen esityksessä (HE 71/2006 vp) todettiin, että valtiontilintarkastajien tehtäviin ei kuulu valvoa eduskunnan omaa taloudenhoitoa tai tarkastusvirastoa ja katsottiin, että eduskunnan valiokuntana tarkastusvaliokunnalle ei ole perusteltua asettaa vastaavia toimintarajoituksia, vaan tarkastusvaliokunnan toimialaan kuuluisi eduskunnan ja tarkastusviraston taloudenhoito.

Eduskunnan tilintarkastajien tehtävänä on puolestaan tarkastaa eduskunnan ja sen virastojen tilit ja hallinto sekä antaa vuosittain eduskunnalle tilintarkastuskertomus. Eduskunta valitsee eduskunnan työjärjestyksen 14 §:n mukaan keskuudestaan kolme tilintarkastajaa ja heille kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Eduskunnan valitsevat tilintarkastajat valitsevat neljännen tilintarkastajan ja hänen varajäsenensä. Eduskunnan tilisäännön (460/1988) 19 §:n mukaan neljäs tilintarkastajan ja hänen sijaisensa/varajäsenensä tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja (JHTT) tai Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja (KHT). Neljännen tilintarkastajan tulee suorittaa tehtävänsä virkavastuulla.

Valiokuntien yleisohjeessa määritellään tarkastusvaliokunnan toimialaan kuuluuvaksi eduskunnan tilintarkastajien kertomusten käsittely. Vuotta 2020 koskeva Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa ja taloutta koskeva tilintarkastajien kertomus ei ole tätä mietintöä laadittaessa vielä saapunut valiokunnan käsiteltäväksi.

Tarkastusvaliokunnassa vuosittain valmisteltavista valtiopäiväasioista keskeisin rooli on valtiontaloudellisilla kertomuksilla, kuten hallituksen vuosikertomuksella, VTV:n vuosikertomuksella ja VTV:n finanssipolitiikan tarkastuksesta ja valvonnasta annettavalla erilliskertomuksella. Kaikista näistä kertomuksista laaditaan mietinnöt täysistunnon käsiteltäväksi. Perustuslain mukaan

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

valiokunnan tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon. Tämä tapahtuu mietintöjen muodossa koskien niin valtiopäiväasioiden käsittelyn kautta laadittavia mietintöjä kuin valiokunnan käynnistämien omien selvitysten perusteella esille tulleita merkittäviä valvontahavaintoja, josta tässä mietinnössä on nyt kysymys.

Tarkastusvirasto päättää itse omien prosessiensa mukaisesti työsuunnitelmastaan, tarkastustoimintansa kohdentamisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavasta. Tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään viraston asemasta, tehtävistä, tarkastusoikeudesta, tarkastusten suorittamisesta, tietojensaannista ja tarkastuskertomuksista koskien myös eduskunnalle annettavia kertomuksia sekä viraston hallinnosta.

Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka ratkaistaviksi kuuluvat pääsääntöisesti tarkastusviraston kaikki asiat lukuun ottamatta niitä, joista viraston työjärjestyksessä on muunlaisia määräyksiä tai jotka kuuluvat uhkasakkolautakunnan ratkaistaviksi. Tarkastusvirastossa ei ole tahoa, jolla olisi päätäntävaltaa pääjohtajan yläpuolella. Tarkastusvirastossa on lakisääteinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seurata tarkastustoiminnan suuntautumista, tuloksellisuutta ja palvelukykyä eri yhteistyötahojen kannalta. Tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseniksi keskeisten yhteistyötahojen edustajia sekä julkisen talouden asiantuntijoita. Tarkastusviraston henkilöstö valitsee keskuudestaan yhden neuvottelukunnan jäsenen. Kaikki jäsenet voidaan valita kerrallaan enintään kolmeksi vuodeksi. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Tarkastusvirastossa voi olla myös tieteellinen neuvosto, joka perustuu viraston työjärjestykseen. Neuvoston tehtävät sekä toimintatavat puolestaan määritellään ohjesäännössä (tuorein tullut voimaan 1.12.2020). Tieteellinen neuvosto on tarkastusviraston kutsumien tieteellisten asiantuntijoiden verkosto, jonka tehtävänä on tarkastusviraston pyynnöstä seurata ja laatia lausuntoja ja selvityksiä ulkoiseen tarkastukseen, finanssipolitiikan valvontaan ja finanssihallintoon sekä muista tarkastusviraston toimialaan liittyvistä merkityksellisistä kysymyksistä tarkastusviraston toiminnan kannalta keskeisten tieteenalojen näkökulmasta. Tieteellinen neuvosto ei käytä päätösvaltaa eikä edusta tarkastusvirastoa. Neuvoston lausunnot eivät sido tarkastusvirastoa, eivätkä tarkastusviraston kannanotot sido tieteellisen neuvoston jäseniä.

Tarkastusvaliokunnan valtion taloudenhoidon valvontatehtävään ei kuulu tarkastusviraston tai minkään muun valtion viraston, laitoksen, ministeriön tai valtionyhtiön operatiivinen johtaminen. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on tuoda esiin havaitsemiaan valtion taloudenhoitoa koskevia epäkohtia ja ehdottaa eduskunnalle, että hallitusta vaaditaan ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin epäkohtien selvittämiseksi ja korjaamiseksi. Päätösten ja ratkaisujen tekeminen epäkohtien kuntoon saattamiseksi on hallinnon itsensä tehtävä ja valiokunta puolestaan jälkiseuraa ja arvioi, ovatko tehdyt toimet riittäviä.

Tarkastusvaliokunnan toimialaan tarkastusviraston taloudenhoidon valvojana ei kuulu myöskään asian rikosoikeudellinen arviointi (poliisi, tuomioistuin), viranomaisten toimien laillisuuden arviointi (oikeusasiamies, oikeuskansleri), tarkastusviraston tilintarkastus (eduskunnan tilintarkastajat) tai eduskunnalle työntäjänä virkamiesoikeudellisissa asioissa kuuluva päätöksente-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

ko, kuten päättäminen pääjohtajan virantoimituksesta pidättämisestä (Eduskunnan kansliatoimikunta) tai irtisanomisesta (täysistunto).

Kansliatoimikunta on päättänyt 8.4.2021 eduskunnan virkamieslain 43 § 2 momentin 1 kohdan perusteella pidättää virasta Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan keskusrikospoliisin esitutkinnan ajaksi. Viralta pidättämisen perusteena ovat käynnissä olevat esitutkinnat, jotka liittyvät tarkastusviraston virkamiehen kanssa tehtyyn sopimukseen, jossa virkamiehelle maksettiin palkkaa vailla työvelvoitetta sekä lentoyhtiöiden kanta-asiakaspisteiden käyttöön.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Sisäinen valvonta on osa viraston johtamisjärjestelmää ja asioiden valmistelua ja sen tarkoituksena on tukea organisaation tavoitteiden saavuttamista. Sisäinen valvonta osaltaan turvaa hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n 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 aina viraston ja laitoksen johto.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:ssä täsmennetään ylimmän johdon järjestämisvelvoitteen sisältöä ja sisäisen valvonnan tavoitteita. Asetuksen mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat:

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden,
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen,
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Valtiokonttori ja Valtiovarain controller -toiminto ovat laatineet virastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tueksi erilaisia työkaluja ja ohjeita. Valtiokonttori ohjeistaa taloussäännön laatimisessa. Viimeisin määräys taloushallinnon tehtävien kontrolleista on annettu tammikuussa 2020. Valtiovarain controller -toiminto puolestaan on antanut suosituksia muun muassa sisäisen valvonnan arviointikehikoksi sekä riskienhallintapolitiikkamalliksi.

Virastokohtaisia määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä annetaan virastojen työjärjestyksissä ja taloussäännöissä sekä mahdollisesti muissa dokumenteissa, kuten matkustussäännöissä tai riskienhallintapolitiikkadokumenteissa.

Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus tukee sisäisen valvonnan ja organisaation tavoitteiden saavuttamista arvioimalla sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Talousarvioasetuksen 70 §:ssä todetaan: "Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset."

Sisäinen tarkastus on toiminnallisesti riippumaton viraston tai laitoksen toiminto, jonka tulee olla erillään linjaorganisaatiosta ja jonka tulee voida suorittaa tarkastuksensa ja arviointinsa sisäisen tarkastuksen yleisesti hyväksytyjen standardien ja suositusten mukaisesti. Sisäisellä tarkastuksella tulee olla mahdollisuus raportoida sellaiselle organisaatiotasolle, joka voi tehokkaasti puuttua sisäisen tarkastuksen esille nostamiin asioihin. Käytännössä sisäisen tarkastuksen on aina voitava raportoida viraston ylimmälle johdolle. Riippumaton asema tarkoittaa asemaa ylimmän johdon suorassa alaisuudessa.

Sisäisen valvonnan toimivuutta arvioidaan organisaation sisäisen tarkastuksen tarkastuksilla. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää organisaation johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Valtion virastot antavat tilinpäätöksen yhteydessä talousarvioasetuksen 65 §:n mukaisen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä, sekä lausuman sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Valiokunnan saaman asiantuntija-arvion mukaan näissä lausumissa ei ole noussut esiin vakavia puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä valtionhallinnossa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimii arvioiden mukaan valtionhallinnossa pääsääntöisesti hyvin. Sisäisen valvonnan haasteena on kuitenkin se, että osaaminen virastoissa on ohutta. Usein sisäisen valvonnan kehittäminen ja sen onnistumisen seuranta on virastotasolla yhden tai muutaman henkilön vastuulla, mikä on omiaan lisäämään virastojen toimintaan liittyviä riskejä. Erityisesti merkittäviä toiminnallisia uudistuksia tehtäessä tai organisaatioita uudistettaessa sisäisen valvonnan osaaminen korostuu.

Eduskunnan kanslian sisäinen tarkastus

Eduskunnan kanslia on valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaisesti järjestänyt sisäisen tarkastuksen ja kansliatoimikunta on hyväksynyt sisäiselle tarkastukselle ohjesäännön.

Eduskunnan kanslian sisäisestä tarkastuksesta vastaa sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka voi tarvittaessa myös hankkia asiantuntijapalveluita. Sisäisellä tarkastuksella ei ole tarkastuspäällikön lisäksi muuta henkilökuntaa, joten tarkastuspäällikkö vastaa myös yksittäisten tarkastushankkeiden toteutuksesta. Sisäinen tarkastus noudattaa toiminnassaan yleisesti hyväksytyjä sisäisen tarkastuksen kansainvälisiä ammattistandardeja.

Eduskunnan sisäinen tarkastus toimii toiminnallisesti kansliatoimikunnan ja hallinnollisesti eduskunnan puhemiehen alaisuudessa. Tarkastus- ja konsultointitoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi sisäisellä tarkastuksella ei ole toiminnallista vastuuta arvioinnin kohteena olevista toiminnoista, eikä sillä ole oikeutta osallistua näiden toimintojen päätöksentekoon.

Sisäisen tarkastuksen tarkastusten tarkoituksena on tuottaa riippumaton arvio eduskunnan toimintojen riskienhallinnasta, valvonnasta tai johtamis- ja hallintoprosesseista. Sisäinen tarkastus

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

arvioi annettujen suositusten tilaa ja toteutumista säännöllisesti ja raportoi jäljellä olevista riskeistä. Esimerkiksi eduskunnan matkustuskäytäntöjen tarkastuksessa vuonna 2014 havaittiin, että virkamiesten matkoja koskevat päätökset ja erityisesti niiden perustelut olivat hankalasti jäljitettävissä. Myöhemmin samana vuonna toteutetussa seurantatarkastuksessa tilanteen voitiin todeta korjaantuneen.

Tarkastuspäällikkö laatii vuosittain sisäisen tarkastustoimen toimintasuunnitelman kansliatoimikunnan hyväksyttäväksi. Työohjelmaan ehdotettujen tarkastushankkeiden valinta perustuu ensisijaisesti tarkastuspäällikön tekemään riskiarviointiin. Tarkastuskohteiden valinnassa otetaan huomioon myös Eduskunnan tilintarkastajien tekemä työ ja sen tulokset. Suunnitelmaa varaudutaan muuttamaan toimintaympäristön muutosten sekä puhemiehen tai kansliatoimikunnan toimeksiantojen sitä edellyttäessä.

Tarkastuspäällikkö huolehtii eduskunnan kanslian ja eduskunnan tilintarkastajien välisen yhteistyön koordinoinnista ja sen edellyttämästä riittävästä yhteistyöstä ja yhteydenpidosta tilintarkastajien kanssa. Koordinoinnilla pyritään varmistamaan, että tarkastustoiminta on riittävän kattavaa ja ettei päällekkäistä työtä tehdä.

Valtiontalouden tarkastusviraston sisäinen tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirastossa talousarvioasetuksen 70 §:ssä tarkoitetut sisäisen tarkastuksen menettelyjä ja asemaa koskevat määräykset annetaan työjärjestyksessä sekä sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. Ohjesäännössä määritellään sisäisen tarkastuksen tarkoitus, toimivalta, asema ja vastuut sekä keskeiset toimintaperiaatteet, toimiala ja tietojen saantioikeus. Tarkastusviraston sisäisen tarkastuksen asemaa ja tehtäviä määrittää myös tarkastusviraston taloussääntö.

Tarkastusviraston työjärjestyksen mukaan Sisäiset tarkastuspalvelut -projektitiimin tehtävänä on arvioida viraston sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja hyvän hallinnon noudattamista sisäisen tarkastuksen suunnitelmaan perustuen. Sisäiset tarkastuspalvelut -projektitiimin tehtävistä vastaa sisäinen tarkastaja. Sisäinen tarkastus toimii pääjohtajan alaisuudessa.

Sisäinen tarkastus tukee tarkastusvirastoa ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla tarkastusviraston kaikki projektit, toiminnot ja prosessit. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on avustaa pääjohtajaa varmistamaan, että tarkastusvirastossa on käytössä sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt.

Tarkastusvirastossa sisäinen tarkastaja on tarkastusviraston virkamies, joka hoitaa tehtävää osana muita virkatoimia. Tämä tarkoittaa sitä, että tarkastusvirastossa sisäinen tarkastus ei ole kaikilta osin erillään linjaorganisaatiosta eikä siten ole toiminnallisesti riippumaton kaikista viraston toiminnoista. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin on osoitettu vuosittain noin 10–15 työpäivää. Tarkastukset perustuvat vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan, jonka laatimisessa otetaan huomioon viraston keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit. Suunnitelmaan sisällytetään myös

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

mahdolliset pääjohtajan toivomukset. Tarkastussuunnitelman esittelee sisäinen tarkastaja ja sen vahvistaa pääjohtaja. Sisäinen tarkastaja raportoi tarkastuksista suoraan pääjohtajalle. Tämä vastaa yleisiä sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteita valtionhallinnossa. Mikäli tarkastushavainnot koskevat pääjohtajaa, niin sisäinen tarkastus raportoi pääjohtajan sijaiselle.

Sisäisenä tarkastajana on aina toiminut tarkastusviraston tilintarkastustehtävissä työskennellyt kokenut virkamies ja useimmiten ulkoisen tai sisäisen tarkastuksen auktorisoinnin omaava henkilö. Sisäisen tarkastuksen laadunvarmistus toteutetaan itsearviointina. Tarkastusviraston sisäiseen tarkastukseen ei ole kohdistunut erillisiä ulkoisia arviointoja, vaikka se olisi mahdollista.

Vuosittain valmistuu keskimäärin 1—3 tarkastusraporttia. Vuosien 2015—2020 aikana sisäinen tarkastus on tehnyt kaksi tarkastusviraston matkahallintoon kohdistunutta tarkastusta.

Vuonna 2016 tarkastusviraston ylimmän johdon menettelyihin kohdistuneessa tarkastuksessa käytiin läpi matka- ja kululaskuja, sivutoimilupia sekä luottokorttikäytäntöjä. Tarkastuksen perusteella ylimmän johdon virkamatkakäytännöt ja luottokorttimenettelyt todettiin olennaisilta osin asianmukaisiksi. Tarkastuksessa lentoyhtiöiden kanta-asiakkuuspisteiden valvontaa käytiin läpi koko viraston virkamatkojen näkökulmasta. Tarkastuksen perusteella todettiin, että virkamatkojen kanta-asiakaspisteiden (lähinnä Finnair Plus -pisteiden) seurantaa ei ollut järjestetty. Tarkastuksen perusteella suositeltiin kanta-asiakkuuspisteiden seuraamisen järjestämistä niin, että voidaan varmistua etujen kohdentuminen työnantajalle matkustusohjeistuksen mukaisesti.

Valiokunnan saamasta aineistosta ei käy ilmi kuinka sisäisen tarkastuksen suositusten seuranta on yleisesti ottaen toteutettu tarkastusvirastossa. Virkamatkojen kanta-asiakaspisteiden seurantaa ei valiokunnalle toimitettujen tietojen mukaan ole järjestetty, eikä tilannetta ole tarkastusvirastossa pyritty korjaamaan myöskään tarkentamalla suosituksia ja ohjeistusta. Sisäinen tarkastus toimii pääjohtajan alaisuudessa.

Vuotta 2019 koskenut matkahallinnon tarkastus kohdistui puolestaan tarkastusviraston matkahallinnon yleisiin menettelyihin, ohjeistukseen sekä matkalaskujen hyväksymiskäytäntöihin virastossa. Tarkastus toteutettiin tammikuussa 2020 ja matkahallinnon käytäntöjä peilattiin vuonna 2019 käyttöön otettuun uuteen johtamismalliin ja sen myötä uudistettuun ohjeistukseen. Tapahumata tarkastuksella käytiin läpi 7 matkaa vuodelta 2019.

Matkahallinnon menettelyissä ei ilmennyt sisäisen tarkastuksen mukaan erityistä huomautettavaa. Matkasuunnitelmien ja matkalaskujen hyväksymisketjut olivat tarkastuksen mukaan asianmukaiset ja ajantasaiset. Kuitit oli tarkastuksen mukaan liitetty asianmukaisesti laskujen yhteyteen. On merkille pantavaa, että tarkastusvaliokunta päätyi selvityksessään toisenlaiseen tulokseen kuin tarkastusviraston sisäinen matkahallinnon tarkastus. Tämä poikkeaa valiokunnan selvitystyön aikana saamasta käsityksestä, ja valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota erityisesti pääjohtajan matkalaskujen puutteellisiin tietoihin ja kuittien puuttumiseen.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) tuottaa lakisääteisenä tehtäväänään valtion virastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille talous-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

ja henkilöstöhallinnon peruspalveluita, jotka Valtiokonttori on määrännyt talousarviolain 12 b §:n nojalla palvelukeskuksen tehtäväksi ja vastuulle. Virastot voivat näiden niin sanottujen peruspalveluiden lisäksi hankkia Palkeilta lisäpalveluita tarpeidensa mukaan.

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevassa laissa on säännöksiä, jotka tarkastusvirastoa koskevin erityissäännöksinä syrjäyttävät Valtiokonttorin määräämän taloushallintotehtävien vastuunjaon. Tarkastusvirasto esimerkiksi vastaa sitä koskevan lain 20 §:n 2 momentin nojalla maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan, kun taas muiden virastojen ja laitosten maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamisessa on tehtäviä, joista Valtiokonttorin vastuunjakomääräyksen mukaan vastaa Palkeet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on sopinut Palkeiden kanssa, että Palkeet tuottaa tarkastusvirastolle ne taloushallintopalvelut, jotka Valtiokonttori on määrännyt Palkeet tuottamaan muille virastoille ja laitoksille. Tarkastusviraston taloussäännön mukaan osa viraston kirjanpitoitehtävistä hoidetaan ostopalveluna Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toimesta tarkastusviraston ja palvelukeskuksen (Palkeet) välisen sopimuksen perusteella. Palvelukeskuksessa palvelut hoidetaan valtion yhteisten prosessien, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan määräysten mukaisesti. Palvelusopimus sisältää talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä, kuten ostolaskut sekä palkkakirjanpito. Sopimukseen sisältyy muun muassa matkalaskujen asiatarkastus.

Palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaisesta sisäisestä valvonnasta siltä osin, kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi.

Tarkastusviraston taloussäännön mukaan matkalaskujen asiatarkastus ennen laskun hyväksymistä hoidetaan palvelukeskuksessa. Näin toimitaan myös maksuaikakorttien kululaskujen kohdalla, jotka käsitellään matkanhallintajärjestelmässä (M2). Mikäli asiatarkastuksessa havaitaan puutteita, palvelukeskus tekee lisätietopyynnön virastolle. Palvelukeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan palvelukeskus tuottaa palveluja sekä muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja siten, kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu. Palvelukeskuksen lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu matka- ja kululaskujen tarkoituksenmukaisuuden harkinta. Palvelukeskus tuo esiin havaitsemansa puutteet sen lakisääteisen tehtävän mukaisesti ja muistuttaa virastoja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Havaitut epäkohdat käydään läpi kunkin viraston johdon kanssa vuosittain käytävissä ohjausryhmäpalaverissa.

Palvelukeskuksen valiokunnalle toimittaman aineiston perusteella on todennettavissa, että tarkastusviraston pääjohtajan matkalaskuista on tehty useita lisäselvityspyyntöjä virastolle. Palkeet on toistuvasti pyytänyt virastoa täydentämään tietoja sekä toimittamaan puuttuvia kuitteja ja selvityksiä. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa havaitut puutteet ovat palvelukeskuksen mukaan erittäin poikkeuksellisia, eikä vastaavaa ole havaittu muualla valtionhallinnossa. Aineistosta ilmenee myös, että pääjohtaja on hyväksynyt itse joitakin menoja, joissa hän on ollut itse aiheuttamassa asianomaista kulua. Tällaista tulisi välttää, eikä se valiokunnan mielestä kuulu hyvään hallintotapaan.

Matkasuunnitelmien laadinta ja suunnitelmien käsittely on tärkeä vaihe matkalaskujen hyväksymisprosessissa. Matkasuunnitelmasta tulisi ilmetä matkan tarkoitus, sen liittyminen työtehtäviin,

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

toteutustapa ja matkan arvioidut kustannukset. Suunnitelman hyväksymisen myötä syntyy matkamääräys. Virkamatkoihin liittyvä keskeisin kontrolli toteutetaan siten virkamatkaa harkittaessa. Tämän kontrollin tehokkuutta rajoittaa pääjohtajan tapauksessa se, että matkasuunnitelman hyväksyjänä toimii hänen alaisensa. Tämä tarkoittaa sitä, että pääjohtajan virkamatkojen osalta tarkoituksenmukaisuusharkinta on käytännössä pääjohtajalla itsellään. Valiokunnalle toimitetusta aineistosta käy myös ilmi, että pääjohtajan virkamatkoja koskevat matkasuunnitelmat on useissa tapauksissa laadittu ja hyväksytty hyvin lähellä matkustuspäivää. Joissakin tapauksissa matkasuunnitelmat on hyväksytty matkan alkamisajankohdan jälkeen. Tämä osoittaa, että matkasuunnitelman hyväksymis- ja matkamääräysmenettely ei ole ollut tehokas kontrolli tarkastusviraston pääjohtajan virkamatkojen osalta.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että vuoden 2019 aikana pääjohtajan maksuaikakortilla tehtyjä kululaskuja on tarkastusvirastossa hyväksytty palvelukeskuksen ja valtiovarainministeriön suositusten vastaisesti. Kyseessä on ollut pääjohtajan kampaamo- ja stailauspalveluista aiheutuneita kuluja. Talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tarkastusviraston toimintamäärärahaa saa käyttää VTV-laissa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin menoihin. Talousarvioasetuksen 38 §:n mukaan viraston on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä lisäksi meno on asiataarkastettava ja hyväksyttävä. Menon hyväksyjän on myös varmistettava menoperusteen oikeellisuus. Jotta meno voitaisiin maksaa viraston toimintamenoista, sen tulisi olla laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta perusteltua. Kampaamo- ja stailauspalveluista aiheutuvat kulut eivät palvelukeskuksen ja valtiovarainministeriön suosituksen mukaan ole sellaisia menoja, joita olisi perusteltua maksaa viraston toimintamenoista, sillä niitä ei voi katsoa tarkastusviraston tehtävien hoidon kannalta välttämättömiksi menoiksi.

Palvelukeskuksen lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti antamat suositukset eivät kuitenkaan ole velvoittavia, ja kukin valtion virasto tai laitos päättää lopulta itsenäisesti menojen hyväksymisestä. Tarkastusvirastossa kyseiset menot onkin palvelukeskuksen suosituksesta huolimatta hyväksytty. Tarkastusvirastossa on myös asiaan liittyen laadittu vuonna 2019 ohjeistus, jonka mukaan kampaamo- ja stailauspalveluita voidaan maksaa viraston toimintamenoista viestintäpäällikön harkinnan mukaan.

Valiokunta kiinnittää tarkastusviraston huomiota siihen, että sisäisellä ohjeistuksella ei tule ohittaa talousarviolain mukaisia yleisiä periaatteita, jotka säätelevät toimintamäärärahan käyttöä. Tätä periaatetta tulee noudattaa myös muualla valtionhallinnossa. Valiokunta kehottaa virastoa tarkistamaan ohjeistustaan ja toimintatapojaan vastaamaan talousarviolain periaatteita.

Valiokunta toteaa, että tarkastusviraston pääjohtajan matkasuunnitelmien sekä matka- ja kululaskujen hyväksyntä on käytännössä aina pääjohtajan alaisella. Vastaava tilanne on muissakin päällikkövirastoissa valtionhallinnossa. Tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole ohjaavaa ministeriötä kuten muilla päällikkövirastoilla. Niin sanotulla yksi yli yhden -periaatteen noudattamisella voidaan turvata hyvän hallintotavan noudattaminen. Tämä tarkoittaa päätöksen hyväksyttämistä päätöksen tekvän henkilön esimiehellä. Valtion virastojen ja laitosten ylimmän johdon yläpuolella ei kuitenkaan ole tahoa, jolle tämän tehtävän voisi osoittaa. *Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää, kuinka niin sanotun yksi yli yhden -periaatteen toteutumisesta voidaan edistää koko valtionhallinnossa. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää menettelytapaa,*

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

jolla sisäisen tarkastuksen ja myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen havaitsemista, valtion viraston tai laitoksen ylintä johtoa koskevista epäkohdista voitaisiin ilmoittaa kyseisen viraston tai laitoksen operatiivisesta johdosta riippumattomalle taholle. Myös ulkoisen tarkastajan tiedonsaannista tulee tässä yhteydessä huolehtia.

Edellisen lisäksi tulee harkita säännöllistä, esimerkiksi neljännesvuosittain tapahtuvaa raportointia tarkastusviraston pääjohtajan matka- ja kululaskuista viraston ulkopuoliselle taholle. Jälki-kontrollin tarkoituksena on vaikuttaa ennaltaehkäisevästi ja kiinnittää huomiota sääntöjen ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen.

Eduskunnan tilintarkastajat - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi

Tarkastusviraston ulkoisena tarkastajana toimivat Eduskunnan tilintarkastajat. Heidän suorittamaansa vuosittaiseen tilintarkastukseen ja siihen kuuluvaan riskienarviointiin sisältyy viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi. Tarkastusviraston sisäinen valvonta on organisoitu niin, että osa toiminnoista kuuluu tarkastusviraston vastuulle ja osa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) vastuulle.

Eduskunnan tilintarkastajien suorittamassa tilintarkastuksessa tarkastusviraston taloushallinnon prosessien ja niihin liittyvien kontrollien tarkastuksessa otetaan huomioon sekä tarkastusvirastossa että palvelukeskuksessa tapahtuvat toiminnot.

Tilintarkastuksessa keskeiset taloushallinnon prosessit käydään läpi laadittujen prosessikuvausten ja kaavioiden avulla kiinnittäen huomiota työnjakokysymyksiin ja keskeisten kontrollien, kuten asiatarkastus ja hyväksymiskäytäntöjen olemassaoloon ja toimivuuteen. Lisäksi tehdään aineistotestausta ostolaskuihin, palkka-aineistoon, matkalaskuihin ja muistiotositteisiin satunnaisesti valituin otoksin.

Tarkastusviraston taloudenhoitoon liittyvien epäselvyyksien johdosta Eduskunnan tilintarkastajat päättivät huhtikuun alussa 2021 käynnistää Valtiontalouden tarkastusvirastoon kohdistuvan erityistarkastuksen. Erityistarkastus valmistui 29.4.2021. Tarkastuksen kohteena oli tarkastusviraston pääjohtajan ja ylimmän johdon matkustus- ja edustuskulujen sekä hankintojen tarkastus vuodesta 2020 lähtien. Tarkastuksessa selvitettiin aineistotarkastuksella matkustus- ja edustuskulujen sekä hankintojen asianmukaisuutta.

Pääjohtajan matkasuunnitelmien ja matkalaskujen osalta erityistarkastuksen havainnot ovat pääosin samoja kuin valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa ja valiokunnalle toimitetussa aineistossa esitetyt huomiot. Viraston matkustusohjeen mukaan matkasuunnitelmaan tulee kirjata työmatkasta aiheutuvat kustannukset. Pääjohtajan matkasuunnitelmat sisältävät vain matkasta aiheutuvat päivärahat. Pääjohtajan matkasuunnitelmat ovat siten puutteelliset kulujen esittämisen osalta ja ovat selkeästi viraston matkustusohjeistuksen vastaisia. Matkasuunnitelmien hyväksymisessä esiintyi viivettä, ja matkasuunnitelmia on lähetetty hyväksyttäväksi muun muassa matkustuspäivää edeltävänä päivänä. Lisäksi pääjohtajan matkalaskujen liitetiedoista puuttuu tositteita.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Eriytarkastuksen mukaan tarkastusviraston hankintojen asianmukaisuudessa on puutteita. Eriytarkastus perustui tarkastusviraston hankintaohjeeseen ja liitteeseen hankintaohjeen täydentämisestä, kuvaukseen matka- ja kululaskujen valvonnasta, matkustusohjeeseen, menojen ja tulojen hyväksyjien sekä matkamääräyksen antajien luetteloon, ohjeeseen edustamisesta sekä tarjoiluista, lahjoista ja muista huomionosoituksista omalle henkilökunnalle, ohjeeseen matkalaskujen tarkastuksesta, tarkastusviraston taloussääntöön ja työjärjestykseen sekä sisäisen valvonnan periaatteisiin valtionhallinnossa.

Tarkastuksen mukaan viraston hankintaohjeen suoramääräysasetukset ovat epäselviä. Tarkastusviraston hankintaohjeessa määritellään, että hankinnat, jotka alittavat kansallisen kynnysarvon (60 000 euroa), ovat pienhankintoja, joihin sovelletaan tarkastusviraston hankintaohjetta. Viraston hankintaohjeen mukaan pienhankinnoista ei ole velvollisuutta tehdä hankintailmoitusta, ja alle 20 000 euron hankinnasta ei tarvitse tehdä hankintapäätöstä. Ohjeen mukaan pienhankinnat voidaan toteuttaa käyttämällä Hanselin puitesopimusta, tarjouskilpailun kautta tai suoramääräysasetuksella.

Valiokunnalle syntyneen käsityksen mukaan virastossa on riskienhallintaan ja prosesseihin liittyviä ongelmia. Myös hankintaosaamisessa ja hankintojen ohjeistuksessa on puutteita. Valiokunta pitää hyvänä, että virasto on jo kiinnittänyt asiaan huomiota ja pyrkii korjaamaan sekä hankintaosaamisen että ohjeistuksen puutteita.

Tarkastusviraston taloushallinnon prosessit ja kontrollit

Valiokunta nostaa esille tarkastusvirastossa vuosina 2016—2020 toteutetut organisaatiomuutokset, joista suurin on toteutettu vuonna 2019. Tarkastusviraston työjärjestystä ja taloussääntöä on viraston organisaatiomuutosten myötä muutettu vuosina 2016—2020 usein, mikä on ollut omiaan hämärtämään vastuusuhteita ja heikentämään kontrollien toimivuutta. Keskeiset prosessit ja kontrollit ovat olleet virastossa jatkuvan muutoksen kohteena. Esimerkiksi nykyistä 1.1.2020 voimaan tullutta taloussääntöä on muutettu 1.9.2020 ja uudelleen 22.2.2021, jolloin tarkastusvaliokunnan selvitystyö viraston taloudenhoidosta oli jo alkanut.

Talousarvioasetuksen 69 b §:n mukaan kirjanpitoyksiköllä on oltava taloussääntö, jonka kirjanpitoyksikkönä toimiva virasto tai laitos itse vahvistaa. Tarkastusviraston kaikessa taloudellisessa toiminnassa ja taloudenhoidossa sekä niiden suunnittelussa, taloushallinto-organisaatiossa, maksuliikkeessä, kirjanpidossa, tilinpäätöksessä, muussa laskentatoimessa sekä sisäisessä valvonnassa noudatetaan tarkastusviraston taloussääntöä.

Taloussäännön nojalla annetaan määräys tilinkäyttövaltuuksista ja määräys menojen ja tulojen hyväksyjistä sekä matkamääräyksen antajista. Tarkastusvirastossa suunnittelu- ja talouspalvelu- projektitiimi ylläpitää taloussäännössä tarkoitettua luetteloa tarkastusviraston asiattarkastajista ja hyväksyjistä. Luetteloa päivitetään tarpeen mukaan. Viimeisin päivitys on tehty 11.1.2021. Pääjohtajan matka- ja kululaskut hyväksyy ja matkamääräyksen antaa nykyisen ohjeistuksen mukaan hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja (1.9.2020 alkaen). Suunnittelupäällikkö puolestaan toimii matka- ja kululaskujen hyväksyjänä ja matkamääräyksen antajana aiemmin (1.9.2019 alkaen) ja tätä ennen matkamääräyksen antajana toimi hallintojohtaja ja matka- ja kululaskujen hyväksyjänä puolestaan toimi pääjohtajan sijainen.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Tarkastusviraston organisaatio- ja johtamismalliuudistuksessa vuonna 2019 määriteltiin kokonaan uudelleen tehtäviä ja vastuita. Valiokunnan saaman tiedon mukaan siirtymävaiheessa oli epäselvyyttä vastuunjaosta eri tehtävien osalta. Syksy 2019 oli hankala asianmukaisten kontrollien ja menojen hyväksymisjärjestelyiden kannalta. Uusi työjärjestys, uusi organisaatiomalli ja uusi johtamisjärjestelmä tulivat voimaan, ja ne oli täytynyt hyvin lyhyessä ajassa panna toimeen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pääjohtaja ei muun muassa virkamatkojensa vuoksi ollut itse riittävästi paikalla johtamassa ja toimeenpanemassa käynnistämäänsä organisaatiouudistusta. Tämä on valiokunnan käsityksen mukaan aiheuttanut ongelmia viraston johtamisessa sekä vastuun siirtoa viraston muulle johdolle.

Valiokunta katsoo, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä hyvän hallintotavan noudattamisen näkökulmasta toimivat kontrollijärjestelyt ja tehtävien organisointi ovat erittäin tärkeitä. Hyväksymisketjussa olisi hyvä olla useampi henkilö siten, että esimerkiksi matkamääräyksen antaminen ja matkalaskun hyväksyntä olisi eri henkilöiden vastuulla. Näin hyväksyntä ei olisi yksin yhden henkilön vastuulla. Valiokunta painottaa, että tarkastusviraston tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että viraston taloushallinnon prosessit ja kontrollit on asianmukaisesti järjestetty ja dokumentoitu.

Matkustaminen

Määräykset ja ohjeet

Valtiovarainministeriö vastaa valtion matkahallinnon yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä. Ministeriön vuosittain antamaan Valtion matkustussääntö -julkaisuun sisältyvät keskeiset matkustamista koskevat määräykset ja ohjeet eli virkamiesten ja työntekijöiden matkakustannusten korvaamisesta tehty virka- ja työehtosopimus sekä ministeriön kirje valtion matkustussäännöstä, matkahallinnosta ja matkustuksen ohjauksesta. Kirje sisältää sopimuksen soveltamismääräykset sekä myös muuta matkahallintoa koskevaa ohjeistusta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan yksiköt ohjaavat omalta osaltaan virkamatkustamista. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet vastaa virastojen matkahallinnon tukena yhteisen matkanhallintaprosessin ja raportoinnin kehittämisestä sekä yhteisen matkanhallintajärjestelmän palvelutuotannosta, ohjeistuksesta ja tuesta kirjanpitoyksiköille. Hanselin tehtävät liittyvät matkustuspalveluiden kilpailutukseen ja yhteishankintasopimuksiin. Valtiokonttori on antanut mm. ohjeet taloussäännön laatimisesta ja päivittämisestä (sisältää matkamenot) sekä valtion matkasuunnitelman ja matkalaskun käsittelystä. Verohallinto on antanut ohjeen työmatkakustannusten korvauksista, minkä lisäksi se tekee vuosittain päätökset verovapaista matkakustannusten korvauksista.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen matkahallinnon ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen. Kanslia on antanut ministeriöille matkustusohjeen, joka täydentää ja kokoaa yhteen virkamatkustamisesta annettuja sääntöjä sekä ohjeita. Sen tarkoituksena on varmistaa, että ministeriöissä noudatetaan yhdenmukaisia matkustamiskäytäntöjä. Ohjeeseen on otettu niitä asioita, mihin ministeriöissä on vuosien varrella eniten tarvittu käytännön neuvoja. Ohje on tehty ministeriöille, mutta myös valtion virastot saavat halutessaan ohjeen ja voivat sitä soveltaa.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Kukin ministeriö ja sen alaisuudessa toimivat virastot vastaavat omalta osaltaan matkustuksen ja sen hallinnoinnin ohjauksesta. Virastojohdon vastuulla on organisoida viraston tarpeita palveleva matkahallinto, jonka tehtävänä on tarjota sujuvia palveluja käyttäjille ja tuottaa tietoa johdon päätöksentekoa varten. Virastokohtaisia määräyksiä ja ohjeita on annettu mm. työjärjestyksessä, taloussäännössä ja erillisissä matkustusohjeissa.

Valtion matkustamista ohjaa myös valtion matkustusstrategia. Uuden, vuoden 2021 toukokuussa julkaistun matkustusstrategian tarkoituksena on ohjata hyödyntämään uusia yhteydenpidon muotoja ja harkitsemaan matkustustarvetta entistä tarkemmin. Matkustummäärien vähentämisellä tavoitellaan sekä kustannussäästöjä että ympäristökuormituksen vähentämistä. Edellinen matkustusstrategia annettiin vuonna 2008.

Eduskunnan matkustamisen säädösperustana on edustajapalkkioista annettu laki. Sen perusteella kansliatoimikunta on hyväksynyt eduskunnan matkustussäännön, jota on täydennetty hallintojohtajan antamilla soveltamisohjeilla. Valiokuntamatkoihin sovelletaan lisäksi puhemiesneuvoston vahvistamia valiokuntien yleisohjeita. Valtion matkustusohjeita ja Verohallinnon päätöksiä käytetään täydentävänä ohjeistuksena. Esimerkiksi kilometrikorvaukset ja päivärahat lasketaan niiden mukaan. Vuoden 2020 maaliskuusta lukien matkustussäännöstä ja ohjeista on koronaepidemian vuoksi poikettu.

Tarkastusviraston virkamatkojen osalta puolestaan noudatetaan valtion matkustussäännön määräyksiä, viraston matkustusohjetta ja taloussäännön määräyksiä. Tarkastusviraston matkustusohje täydentää valtion matkustussääntöä sekä viraston taloussääntöä. Taloussäännön mukaan henkilöstön matkalaskut laaditaan, tarkastetaan ja hyväksytään sähköisesti matkanhallintajärjestelmässä. Virkamatkan tulee perustua etukäteen hyväksyttyyn matkamääräykseen ja ennen matkalaskun hyväksymistä matkalasku asiatarkastetaan palvelusopimuksen mukaisesti palvelukeskuksessa. Voimassa olevan taloussäännön mukaan hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja antaa pääjohtajalle matkamääräyksen ja hyväksyy pääjohtajan virkamatkan. Aiemmin matkamääräyksen antajana ja virkamatkan hyväksyjänä on toiminut mm. suunnittelupäällikkö.

Valtion matkahallinto ja sen ohjaus on nykyisellään hajautunut usealle eri toimijalle ja sen seurauksena ohjeistusta annetaan usealta taholta. Valiokunta katsoo, että virkamatkustamisen ohjausta ja seurantaa on tarpeen kehittää ja selkiyttää sekä matkustamista koskevia ohjeita tulee kaikilta osin pystyä myös noudattamaan. Asiantuntijakuulemisessa nähtiin kehittämistarpeita mm. eri tahojen antaman ohjauksen koordinoimisessa, virastoille annettavan neuvonnan ja tuen saatavuudessa sekä yhteisten käytäntöjen ja toimintamallien edistämisessä. Matkahallinnon osaamisen taso vaihtelee myös virastojen välillä paljon, ja viraston tulee olla hyvin perillä matkahallinnon hajautetusta ohjauksesta, jotta se löytää tarvitsemansa tiedon oikealta taholta. Valiokunta pitää tärkeänä, että käytännön neuvoja sisältävää valtioneuvoston matkustusohjetta voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin ministeriöiden lisäksi myös valtion virastoissa. Samalla tavoin olisi hyvä toimia vain ministeriöiden käytössä olevan matkustamista keskitetysti tukevan intranetin hyödyntämiseksi koko valtionhallinnossa. *Valiokunta edellyttää, että valtionhallinnossa yhdenmukaistetaan ja selkeytetään matkustamiseen liittyvää ohjeistusta sekä huolehditaan ohjauksen ja neuvonnan riittävydestä ja ohjeistuksen noudattamisen valvonnasta.*

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtion virkamatkustamista viimeisen 15 vuoden aikana kahteen otteeseen, vuonna 2015 ja 2007. Vuonna 2015 tilintarkastuksen yhteydessä tehty laillisuustarkastus koski valtion virastojen ylimmän johdon sisäisen valvonnan menettelyiden noudattamista. Tarkastuksen havainnoista ja suosituksista tehtiin vuonna 2016 yhteenveto (Dnro 207/52/2015), jossa käsiteltiin myös matkustuksen ohjeistusta ja valvontaa. Tältä osin tarkastuksen havainnot koskivat mm. matkamääräysten ja tositteiden puuttumista, taksin käytön perusteiden epäselvyyttä, matkapäiväkorvauksen virheitä sekä epätarkoituksenmukaista virka-auton käyttöä. Muutamassa tapauksessa virkamatka olisi voitu tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tehdä pienemmin kokonaiskustannuksin kuin oli lopulta tehty. Kyseisen yhteenvedon huomautusten vaikutuksista ei ole tehty jälkiseurantaa. Vuonna 2007 valmistuneen tarkastuksen (tarkastuskertomus 143/2007) tärkein havainto koski virkamatkustamisen ohjauksen puutetta niin tilivirasto- kuin konsernitasollakin.

Virkamatkoista kertyvät kanta-asiakasedut

Valtion matkustamista koskevien ohjeiden mukaan virkamatkoista kertyvät edut kuuluvat työnantajalle ja niiden käyttö yksityisiin tarkoituksiin on kielletty. Tämä sisältyy mm. matkakustannusten korvaamisesta tehtyihin valtion virka- ja työehtosopimusten soveltamisohjeisiin ja valtioneuvoston kanslian antamaan matkustusohjeeseen. Viimeksi mainitussa on yksityiskohtaisia ohjeita virkamatkoista kertyvien etujen käytöstä koskien mm. Finnair Plus -ohjelmaa. Eduskunnan osalta asiaa koskevat ohjeet sisältyvät eduskunnan matkustussääntöön ja sen soveltamisohjeisiin. Myös tarkastusviraston matkustusohjeen mukaan virkamatkoista kertyneet bonuspisteet ja asiakasedut tulee hyödyntää virkamatkojen yhteydessä viraston hyväksi.

Valtionhallinnossa ei pitäisi olla epäselvyyttä siitä, että virkamatkoista kertyvät edut on käytettävä työnantajan hyödyksi. Finnair Plus -ohjelman pisteiden hyödyntämisen ongelma liittyy siihen, etteivät esimerkiksi valtion virastot voi liittyä ohjelmaan. Siihen liitytään yksityishenkilönä ja sopimus ohjelmaan liittymisestä on matkustajan ja Finnairin välinen sopimus. Matkustaja hallinnoi etutiliään käytössään olevalla käyttäjätunnuksella ja salasanalla joko internetissä tai mobiililisovelluksen kautta. Ohjelman sääntöjen mukaan myönnettyt pisteet ovat henkilökohtaisia, eikä työnantaja voi asiantuntijakuulemisen perusteella vaatia tietoja henkilökohtaisella tilillä olevien pisteiden käytöstä.

Valtionhallinnosta ei ole saatavissa juurikaan tietoa virkamatkoista kertyvien etujen käytöstä, koska yhtenäistä seurantaa ja valvontaa ei ole ja virastojen ohjeet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi osassa virastoja noudatetaan pelkästään valtion yleistä matkustusohjeen kieltoa käyttää virkamatkaetuja yksityistarkoituksiin ja osa on taas suositellut kahta erillistä etutiliä, toinen virkamatkoille ja toinen yksityismatkoille.

Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Hanselin matkatoimistokilpailutuksessa vielä vuonna 2012 matkatoimiston tuli tarjota maksullisena lisäpalveluna "bonusten hallinnointipalvelua", jossa virastojen matkustajat antoivat valtakirjalla luvan matkatoimiston virkailijoille nähdä ja käyttää Finnair Plus -ohjelman pisteitä matkustajan puolesta. Esimerkiksi tarkastusvirasto ei vuonna 2012 ottanut bonusten hallinnointipalvelua käyttöön. Vuoden 2016 matkatoimistokilpailutuksessa bonusten hallinnointipalvelu ei ollut enää mukana. Matkatoimisto pysyi kuitenkin käyttämään matkustajan puolesta pisteitä edellyttäen, että matkustaja itse antoi val-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

takirjan. Valtakirjamenettely koettiin monin tavoin myös työlääksi (valtakirjojen kerääminen, säilytys ja salasanoiden pitäminen ajan tasalla). Matkatoimiston pistevarausten tekeminen Finnair Plus -ohjelman pisteiden osalta poistui, kun syksyllä 2019 tuli voimaan ns. vahva tunnistautuminen korttimaksamisessa.

Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Finnair Plus -ohjelman pisteiden käyttäminen lentomatkoihin ohjeiden mukaisesti on nykyisin varsin hankalaa. Esimerkiksi eduskunnassa pisteiden käyttö työntäjän hyväksi muuttuisi asiantuntijakuulemisen mukaan kohtuuttoman hankalaksi sisältäen edustajalta tai virkamieheltä useita erilaisia mm. pisteiden käyttömahdollisuuksien selvittämiseen, pisteiden lunastukseen, lentoveron maksamiseen ja oman maksuusuuden laskuttamiseen liittyviä toimia. Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että erityisesti paljon matkustavien kohdalla Finnairin kanta-asiakasohjelma tuo monenlaisia toiminnallisia etuja (mm. nopeutettu lähtöselvitys ja turvatarkastus, lisämatkatavara veloituksetta tai pääsy loungeen).

Matkustajille tarkoitetun Finnair Plus -ohjelman lisäksi Finnairilla on liikematkustamista varten yritysohjelma. Yritysohjelmaan kuuluu Finnairin määrittelemät alennushinnat tai -tuotteet yritys-sopimukseen liittyneille yrityksille. Myös yritysohjelmaan kuuluvien yritysten matkustajat keräyttävät etuuksia omalle henkilökohtaiselle etutililleen. Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Finnairin yritysten kanssa tekemät sopimukset eivät tuo sellaisia etuja, joita ei ole virkamatkoihin osalta huomioitu Hanselin puitesopimuksissa. Finnairin ja Hanselin välinen sopimus huomioi valtionhallinnon matkustusvolyymit ja tarjoaa neuvotellut lentohinnat eniten käytetyille reiteille. Finnair Plus -ohjelman yhdistämistä organisaatioille suunnattuun sopimukseen on tarkasteltu sopimusneuvotteluissa, mutta tähän ei ole löytynyt ratkaisua. Finnairin mukaan yhtiö ei ole muuttamassa tältä osin toimintamallia, koska sille ei ole liiketaloudellisia perusteita. Yhtiön näkökulmasta paras toimintamalli valtionhallinnossa olisi kahden etutilin käyttö; toinen työmatkoja ja toinen omia henkilökohtaisia matkoja varten.

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille antamaan matkustusohjeeseen on jo runsaan viiden vuoden ajan sisältynyt suositus hankkia virkamatkoja varten oma etutili, jotta lomamatkoista ja virkamatkoista kertyneet edut on helpointa pitää erillään. Suositus ei kuitenkaan sisälly koko valtionhallintoa koskevaan yleiseen matkustusohjeistukseen. Valtioneuvoston kanslian matkustusohjeen mukaan virkamatkoja varten hankittu kanta-asiakaskortti ja mahdollinen matkustajan oma kortti erotetaan toisistaan käyttämällä ensiksi mainitussa ministeriön osoitetta.

Valiokunta toteaa, etteivät virkamatkoihin etuohjelmat ole toteutuneet valtion kannalta onnistuneesti. Valiokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei etujen käyttöä ja annettujen ohjeiden toteutumista kyetä valvomaan. Tämän vuoksi valtionhallinnossa ei tiedetä, paljonko Finnair Plus -ohjelman pisteitä on kertynyt ja miten niitä on käytetty. Näin ollen on epäselvää, ovatko pisteet esimerkiksi jääneet käyttämättä tai onko niitä käytetty ohjeiden vastaisesti yksityisiin tarkoituksiin. *Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten virkamatkoista kertyvien etujen käyttöä pitäisi ohjeistaa niin, että käytännöt olisivat yhdenmukaisia, selkeitä ja noudatettavissa.*

Valiokunta toteaa, että virkamatkoista kertyviin etuihin liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo pitkään. Tarkastusvirasto on jo vuonna 2007 valmistuneessa tarkastuksessa kiinnittänyt huomiota virkamatkoihin etuohjelmien ongelmiin mm. toteamalla, että Finnair Plus -ohjelman pisteiden

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

käytön valvonta on virastoissa ja laitoksissa erittäin vähäistä. Tarkastuksessa havaittiin myös muutama tapaus, joissa virkamies oli ohjeiden vastaisesti käyttänyt pisteitä omiin lomamatkoihinsa. Tarkastuksessa viitattiin valtiovarainministeriön vuonna 1992 antamaan ohjeeseen, jonka mukaan valtion kustantamista virkamatkoista saatu etu kuuluu työnantajalle. Myös vuonna 2016 laaditussa tilintarkastajien yhteenvedossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei lentoyhtiöiden tarjoamien asiakaseten kohdentumista valvota kirjanpitoyksiköissä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, vaikka valtion kustantamista virkamatkoista saatu etu kuuluu työnantajalle.

Pääjohtajan toiminta

Perusteet pääjohtajan toiminnan arvioinnille

Painavin syy siihen, että pääjohtajan toiminta on otettu valiokunnassa yksityiskohtaisemmin arvioitavaksi, on ollut tarve palauttaa kansalaisten ja myös eduskunnan luottamus tarkastusviraston toimintaan ja johtamiseen.

Kun tarkastusvirasto 20 vuotta sitten siirrettiin valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen, turvattiin tällä järjestelyllä kansainvälisten standardien mukaisesti viraston riippumattomuus suhteessa hallintoon ja myös suhteessa eduskuntaan, sillä tarkastusvirastolle voidaan antaa uusia tehtäviä ainoastaan säätämällä niistä lailla.

Riippumattomuutta ja pääjohtajan asemaa turvaa myös se, että eduskunta valitsee (eduskunnan työjärjestys 16 § 3 mom.) pääjohtajan ja päättää irtisanomisesta (eduskunnan virkamieslaki 71 §). Pääjohtaja voidaan irtisanoa vain erityisen painavasta syystä, kun puolestaan eduskunnan johtavat virkamiehet, kuten pääsihteeri, apulaispääsihteeri, hallintojohtaja ja lainsäädäntöjohtaja, voidaan irtisanoa, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.

Pääjohtaja puolestaan nimittää itse tarkastusviraston virkamiehet eduskunnan virkamieslain perusteella. Virastossa noudatettavasta päätöksenteosta, hallintoasioiden käsittelystä, muista sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista ja tarvittaessa virkamiesten tehtävistä annetaan tarkemmat määräykset tarkastusviraston työjärjestyksessä. Edelleen tarkastusvirasto vastaa maksuliikkeitään ja kirjanpidostaan ja vahvistaa itselleen taloussäännön. Vuodelle 2021 eduskunta on hyväksynyt osana valtion talousarvioletusta tarkastusviraston toimintamenoihin 16 554 000 euroa, ja virastossa työskentelee noin 150 henkilöä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tarkastusviraston taloudenhoidon lisäksi myös pääjohtajan toimintaa arvioidaan ja saadaan varmuus siitä, että sääntöjä ja ohjeita on noudatettu, toimintaprosessit ovat läpinäkyviä, toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita ja pääjohtaja näyttää julkisten varojen käytössä omalla toiminnallaan esimerkkiä tarkastettavilleen.

Kuten edellä on jo todettu, perustuslaissa ja tarkastusvirastoa koskevassa laissa annetaan edellytykset riippumattomalle ja objektiiviselle ulkoiselle tarkastustoimelle sekä eduskunnan virkamieslaissa turvataan puolestaan pääjohtajan asemaa virkamiehenä. Vastuu tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta on suuri ja pääjohtajan, kuten kaikkien eduskunnan virkamiesten, edellytetään käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä vaatimalla tavalla. Pääjohtajan vastuulla on johtaa tarkas-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

tusvirastoa, valtionhallinnon ylintä ulkoista tarkastusta, ja kulloinenkin pääjohtaja on viraston keulakuva, antaa viraston toiminnalle kasvot ja ohjaa omalla toiminnallaan myös viraston toimintakulttuuria.

Valiokunta tarkastelee pääjohtajan toimintaa ensinnäkin virkamatkustamiseen liittyen. Tämän lisäksi käydään läpi yksittäistapauksia, joiden osalta on esitetty epäilyjä virkatehtäviin palkkaamisesta/virkatehtävistä luopumisesta koskevan päätöksenteon asianmukaisuudesta tai joissa kysymys yksittäisten kulujen maksamisesta viraston määrärahoista on epäselvää. Valiokunta käsittelee mietinnössään myös viraston johtamista ja henkilöstön työhyvinvointia.

Valiokunta on pyytänyt tietoja tarkastusvirastolta mm. koskien pääjohtajan virkakaudellaan tekemien virkamatkojen kestoja, kustannuksia sekä niistä kertyneiden Finnairin kanta-asiakaspisteiden käyttöä virkamatkoihin ja henkilökohtaisiin matkoihin. Valiokunta on myös kuullut pääjohtajaa ja pyytänyt pääjohtajalta kuulemisen jälkeen kirjallisen lausunnon, koska pääjohtaja ei ollut pyydetyn mukaisesti toimittanut valiokunnalle ennen kuulemistä kirjallista lausuntoa. Asiantuntijakutsussa pääjohtajaa pyydettiin esittämään näkemyksensä koskien mm. matkakuluja, kanta-asiakaspisteiden ja virka-auton käyttöä, oikeusasiamiehen antamaa päätöstä virkamiehen kanssa tehdystä eläköitymissopimuksesta ja kertomaan oman käsityksensä näistä asioista sekä yleisemmin käsityksensä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta tarkastusvirastossa.

Virkamatkustaminen ja kanta-asiakaspisteiden käyttö

Edellä mietinnössä on jo esitetty yksityiskohtaisemmin, mikä on tarkastusviraston virkamatkustusta koskeva ohjeistus ja minkälaisia prosesseja niissä tulee noudattaa. Pääjohtajan matkakulut viimeiseltä viideltä vuodelta (2016—2020) ovat olleet yhteensä 187 369,24 euroa, ja tästä eurooppalaisen tarkastusalan kattojärjestön (EUROSAI) hallintokomitean tehtäviin liittyvien matkojen osuus on ollut 93 464,16 euroa. Matkojen kokonaiskesto on ollut 327 vuorokautta, ja tästä puolestaan edellä mainitun hallintokomitean tehtäviin liittyvien matkojen kokonaiskesto 159 vuorokautta. Tarkastusvirastosta saadun aineiston perusteella pääjohtajan virkamatkojen vuosittainen kesto on vaihdellut 50 vuorokauden ja 92 vuorokauden välillä ja ollut vuonna 2020 (koronavuosi) 22 vuorokautta.

Valiokunta on pyytänyt tiedot myös edellisen pääjohtajan matkakuluista, ja ne olivat 11 592,09 euroa vuonna 2014 ja 7 472,58 euroa vuonna 2015. Vuosia 2011—2013 koskien ei ollut mahdollista saada tietoja henkilötasolla, sillä matka- ja kulutositteiden säilyttämisaika on 6 vuotta.

Valiokunta kiinnittää huomiota pääjohtajan suuresti kasvaneisiin matkaluihin verrattuna edeltäjänsä. Myös koko viraston matkustuskulut ovat kuluvalle kaudella nousseet. Tarkastusviraston matkustuskulut ovat olleet kokonaisuudessaan 271 089,90 euroa vuonna 2016 ja 452 657,86 euroa vuonna 2019.

Pääjohtaja on todennut valiokunnalle, että 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 kattojärjestön

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

(INTOSAI) työryhmissä ja komiteoissa. Kaikki järjestön 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.

Tarkastusvirasto on ollut vuosina 2015—2021 eurooppalaisen tarkastusalan kattojärjestön (EU-ROSAI) hallintokomitean jäsen ja lisäksi toiminut varapuheenjohtajana vuosina 2015—2017. Vuonna 2015 hallintokomitean kokous järjestettiin Suomessa VTV:n isännöimänä. Sen jälkeen hallintokomitean kokoukset, valmistelukokoukset ja kolmen vuoden välein järjestettävä kongressi on järjestetty muissa jäsenmaissa. Pääjohtajan mukaan tarkastusvirasto on hyödyntänyt saatua asiantuntemusta sekä työpajojen ja seminaarien työtä tarkastusviraston omassa strategiatyössä ja tarkastuksen kehittämisessä.

Valiokunta on pyytänyt nähtäväkseen myös matkaraportit pääjohtajan vuonna 2018 Intiaan (tarkastusvirastojen nuorten johtajien työpaja) ja vuonna 2019 Bhutaniin (pääjohtajatapaaminen ja ympäristötarkastuskoulutus) suuntautuneilta matkoilta. Valiokunta on katsonut tarpeelliseksi saada tietoa virkamatkojen tarkoituksesta ja matkoista saaduista hyödyistä viraston toiminnalle. Näitä koskeviin kysymyksiin ei pääjohtajalta asiantuntijakuulemisessa saatu vastauksia.

Valiokunta on pyrkinyt perustuslakiin nojaavan tietojensaantioikeutensa perusteella selvittämään niin tarkastusvirastolta kuin pääjohtajalta itseltään, miten pääjohtajan virkamatkoja varten olevaa Finnair Plus -tiliä on käytetty tai ovatko nämä pisteet kokonaan käyttämättä. Tarkastusviraston matkustusohjeen mukaan virkamatkoista kertyneet kanta-asiakaspisteet ja asiakasedut tulee hyödyntää tarkastusviraston virkamatkojen yhteydessä tarkastusviraston hyväksi.

Tarkastusviraston mukaan pääjohtajan virkamatkoja varten oleva Finnair Plus -tili on Finnair Plus -sääntöjen mukaan henkilökohtainen ja jäsenyys rekisteröidään avaamalla henkilökohtainen Finnair Plus -pistetili henkilön nimellä hänen ilmoittamaansa osoitteeseen. Yritykset, yhteisöt ym. henkilöryhmittymät eivät ole sääntöjen mukaan oikeutettuja jäsenyyteen. Pääjohtajan virkamatkoista kertyneitä Finnair Plus -pisteitä ei ole hyödynnetty pääjohtajan virkamatkojen yhteydessä. Pääjohtajalla on Finnair Plus -tiliin henkilökohtainen käyttäjätunnus ja salasana, eikä virastolla ole pääsyä tämän tilin tietoihin. Tästä syystä virastolla ei ole tietoa siitä, ovatko pisteet kokonaan käyttämättä.

Asiaa on kysytty myös pääjohtajalta itseltään valiokunnan kuulemisessa. Pääjohtaja on vastannut, että Finnair Plus -tilin tiedot ovat henkilökohtaisia, ne eivät ole julkisia tietoja, eikä hänellä ole velvollisuutta vastata niitä koskeviin kysymyksiin. Valiokunta ei ole voinut velvoittaa pääjohtajaa toimittamaan kyseisiä tietoja, koska valiokunta ei katso tietojensaantioikeutensa ulottuvan henkilön ja yhtiön väliseen sopimussuhteeseen perustuvan kanta-asiakasohjelman tietoihin. Poliisilla sen sijaan on oikeus asian niin vaatiessa saada nämä tiedot. Henkilöä turvaa myös ns. itsekriminointisuoja, jolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, ettei epäilty ole velvollinen aktiivisesti myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen, vaan hänellä on oikeus pysyä passiivisena.

Valiokunta pitää valitettavana ja tarkastusviraston oman toiminnan avoimuutta ja uskottavuutta horjuttavana, että pääjohtaja on tehnyt valintansa siihen nojautuen, ettei hänellä ole velvollisuut-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

ta antaa tietoja virkamatkojen perusteella ansaittujen kanta-asiakaspisteiden käyttämisestä. Pääjohtajana hän on lisäksi jättänyt tilanteen selvittämisen julkisuudessa sekä asiasta tiedottamisen alaistensa vastuulle.

Yksittäiset virkatoimet

Keväällä 2016 tarkastusvirasto teki sopimuksen ylitarkastajan kanssa koskien tämän vanhuuseläkkeelle siirtymistä. Sopimuksen mukaan ylitarkastaja siirtyy vanhuuseläkkeelle 1.8.2018 alkaen, hänelle ei anneta työtehtäviä ja hänelle maksetaan irtisanomisaikaa vastaavalta kuudelta kuukaudelta (1.6.2016—30.11.2016) täysi palkka (4 160 euroa/kk) sekä sen jälkeen 48 prosenttia (1 997,22 euroa/kk) täydestä palkasta 31.7.2018 saakka.

Asiantuntijakuulemisen perusteella kummallakaan sopimusosapuolella ei ollut tuolloin käsitystä siitä, että sopimus on eduskunnan virkamieslain vastainen. Sopimusta pidettiin työnantajan näemyksen mukaan taloudellisesti edullisena suhteessa muihin kyseisessä tilanteessa olleisiin vaihtoehtoihin. Eläköitymissopimuksen mukaan tarkastusviraston maksettavaksi tuli 61 261 euroa. Tilanteessa, jossa virkasuhde olisi todettu lainvastaisesti irtisanotuksi ja palvelussuhde olisi jatkunut 68 vuoden eroamisikään saakka, olisi se tarkastusviraston arvion mukaan aiheuttanut 353 139 euron kustannuksen. Jos palvelussuhde olisi jatkanut eroamisikään saakka, olisi kustannus ollut 323 139 euroa.

Eduskunnan oikeusasiamies on sittemmin joulukuussa 2020 (EOAK/285/2019) kantelun perusteella tekemässään ratkaisussa katsonut, "että virkamiehen velvollisuus tehdä työtä on eduskunnan virkamieslain 44 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu virkamiehen velvollisuus, josta lain 49 §:n 1 momentin mukaan ei saa sopia virkasopimuksessa. Näin ollen katson, että puheena oleva virkasopimus on lainvastainen. Totean, että saamissani selvityksissä ei ole kerrottu, mikä on ollut perimmäinen syy näin poikkeuksellisen virkasopimuksen tekemiselle. Toisin sanoen, mikä on ollut se "vastike", jonka työnantaja on virkasopimuksesta ja sen mukaisesta palkan maksamisesta saanut. Kun tätä ei ole tuotu esiin, tulkitsem, että sillä ei selvityksen antajien mielestä ole merkitystä sopimuksen laillisuuden arvioinnin kannalta."

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut asiassa huomautuksen vastaisen varalle viraston pääjohtajalle ja johtajalle.

Kysymys virkasopimuksen laillisuudesta on ratkaistu oikeusasiamiehen toimesta, eikä virkatoimien laillisuuden arvioiminen kuulu tarkastusvaliokunnan tehtäviin. Valiokunnan käsitys on, että tarkastusvirasto on sopimusta tehdessään painottanut asian taloudellista merkitystä, mikä pohjautuu tarkastusviraston omaan arvioon edellä mainituin oletuksin ja siihen, ettei virkamieheltä olisi saatu lainkaan tehtävän edellyttämää työpanosta tulevien vuosien aikana.

Valiokunnan tietoon on saatettu myös, että tarkastusvirasto on saattanut toimia eduskunnan virkamieslain vastaisesti, kun se on nimittänyt ilman julkista hakumenettelyä määräaikaisen projektiasiantuntijan virkasuhteeseen 1.11.2019—31.3.2021.

Tarkastusviraston mukaan kyse oli INTOSAI:n ympäristötyöryhmän puheenjohtajuuden siirtymisestä Suomelle, minkä vuoksi sihteeristöön tarvittiin pikaisesti projektiasiantuntija, jolla oli ko-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

kemusta ja osaamista ympäristötyöryhmän toiminnasta. Projektiasiantuntijan rekrytointi ilman julkista hakumenettelyä perustui Suomen ja Viron tarkastusvirastojen väliseen sopimukseen ja siihen, että työntekijä työskenteli 60 % Viron ja 40 % Suomen tarkastusvirastolle, jolloin tarkastusviraston mukaan henkilöä ei haettu, ja eikä tällaiseen tehtävään ollut käytännössä henkilöä saatavissa ns. avoimilta työmarkkinoilta.

Valiokunta ei tehtävänsä mukaisesti arvioi menettelyn lainmukaisuutta, mutta pitää edellä kuvattuja toimintatapoja ongelmallisina avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta etenkin, jos ne edustavat yleisemmin toimintakulttuuria viraston johtamisessa.

Matka-asiakirjojen puutteellisuus ja yksittäiset laskutusepäselvyydet

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa siitä, mitkä olisivat tarkastusviraston tilintarkastuksen johtopäätökset ja kannanotot, mikäli viraston suorittamissa tilintarkastuksissa tulisi esille vastaavanlaista menettelyä esim. ministeriön tai laitosten johdon toiminnassa kuin on ilmennyt tarkastusviraston ylimmän johdon (pääjohtajan) toiminnassa. Valiokunta on toimittanut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta saatuja asiakirjoja tarkastusvirastolle työn pohjaksi.

Pääjohtajalla ei ole pysyvää matkamääräystä, joten jokaiseen virkamatkaan on tullut tehdä erillinen matkasuunnitelma ja antaa matkamääräys. Viraston lausunnon mukaan suurimpiin matkalaskuihin toteutetun otoksen perusteella noin 75 % pääjohtajan matkasuunnitelmista on ollut olennaisesti puutteellisia. Matkasuunnitelmaan on useissa tapauksissa merkitty ainoastaan virkamatkan toteuttamisesta aiheutuvat päivärahat. Matkasuunnitelmat eivät ole näin ollen mahdollistaneet esimerkiksi matkustustavan arviointia. Pääjohtajan matka- ja kululaskuissa on ollut runsaasti lisäselvitystä vaativia tilanteita useilla matkalaskuilla, ja ne ovat koskeneet pääsääntöisesti matkalaskun puutteellista tosittamista.

Tarkastusvaliokunnan toimittamaan aineistoon sisältyvien eräiden kulujen osalta (stailaus- ja kampaamohankinnat, lentolippuosto, pysäköintikulu, digilehtitilaus, pyörähuollon kulu) tarkastusvirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin niiden takaisin perimiseksi tai verotuksen oikaisemiseksi. Takaisin perittäväksi sisältyy stailaus- ja kampaamohankintoja, jotka eivät esimerkiksi ole ajallisesti liittyneet VTV:n vuosikertomuksen kuvauksiin vuosilta 2018—2019, yhteensä 1 122 euroa. Verotuksen oikaisemiseksi pyörähuollon kulu 95 euroa vuodelta 2020 on lisätty pääjohtajan ja myös pyörähuoltoa kyseisenä vuonna käyttäneiden 55 viraston henkilön verotettavaksi tuloksi.

Valiokunta pitää pääjohtajan toimintatapaa matkustusasioiden hoitamisessa huolimattomana, viraston omia sekä Palkeiden voimavaroja kuormittavana ja katsoo sen myös osoittavan jonkinasteista välinpitämättömyyttä noudattaa koko henkilöstöä sitovia menettelytapoja. Valiokunta ei pidä veronmaksajien rahojen käyttöä pääjohtajan kampaamo- ja stailauspalveluihin hyvää harkintaa osoittavana, vaikkakin tämä mahdollisuus tietyissä tapauksissa on myöhemmin annettu viestintäpäällikön hyväksynnällä koko henkilöstölle ja kirjattu viestintäpalveluiden projektisuunnitelmaan. Valiokunta painottaa ylimmän johdon toiminnan esimerkillisyyttä organisaation toimintakulttuurille.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Viraston työhyvinvointi ja johtaminen

Tarkastusvaliokunta on viimeksi joulukuussa 2020 käsitellyt Eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomusta VTV:n tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2019. Mietinnössään TrVM 8/2020 vp valiokunta on todennut seuraavasti: "Tarkastusviraston vision ja uusien yhteiskunnallista vaikuttavuutta korostavien strategisten tavoitteiden toimeenpanemiseksi viraston organisaatio- ja johtamismalli uudistettiin vuonna 2019. Kehittämistyön lopputuloksena virastossa päädyttiin organisoitumaan neljään vaikuttavuusalueeseen tavoitteena keskittyä entistä paremmin oikea-aikaiseen, olennaiseen ja vaikuttavaan tarkastus- ja valvontatyöhön. Tarkastusvaliokunta on viime vuosina laatimissaan mietinnöissä (esim. TrVM 8/2018 vp ja TrVM 4/2019 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota tarkastusviraston työhyvinvoinnin kehittymiseen ja henkilöstökyselyissä esille nousseisiin epäkohtiin. Vuonna 2019 tarkastusvirastossa ei järjestetty henkilöstökyselyä, sillä viraston johtamisuudistuksessa on meneillään siirtymäkausi ja uuteen toimintamalliin ollaan siirtymässä vaiheittain. Valiokunta toteaa, että se tulee jatkossakin seuraamaan tarkastusviraston työhyvinvoinnin kehitystä."

Valiokunta on myös vuoden 2017 ja 2018 tilintarkastajien tarkastuskertomuksia käsitellessään lausunut työhyvinvoinnista ja johtamisesta sekä pitänyt tärkeänä, että viraston johto kiinnittää erityistä huomiota tehtyihin henkilöstötutkimuksiin ja työhyvinvointiin. Valiokunta on myös katsonut, että johtamisen kehittämisen (liittyen organisaatiouudistukseen) ohella viraston tulee huolehtia henkilöstön huomioimisesta uudistusten seurannassa.

Tämän asian käsittelyn yhteydessä korostuu pääjohtajan ja henkilöstöjärjestön (Eduskunnan Akavalaiset ry, johon kuuluu noin kolmannes viraston henkilöstöstä) erilaiset näkemykset.

Pääjohtajan mukaan tarkastusviraston muutosjohtamisessa toteutuu avoin keskustelu ja asioiden yhteinen suunnittelu, toimeenpano ja arviointi henkilöstön kanssa. Avoimen keskustelun periaatetta on myös toteutettu tarkastusvirastossa vuodenvaihteessa 2020—2021 lehdistön nostamien tarkastusviraston sisäisten asioiden käsittelyssä, ja pääjohtajan mukaan tilanne on henkilöstön keskuudessa rauhallinen.

Eduskunnan Akavalaisten lausunnon mukaan nykyisen pääjohtajan kaudella tarkastusviraston toiminnan painopisteet ovat muuttuneet. Aiemman päätehtävän, valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastamisen, rinnalle on nostettu uudenlaisia kriteeristöjä. Myös viraston resursseja on kohdennettu näiden painopisteiden mukaisesti keskeisen kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa ja ympäristönäkökulmaa tukevaan työhön. Lausunnossa pidetään tärkeänä, että tarkastusvirasto arvioi kriittisesti omaa tarkoitustaan ja mandaattiaan sekä myös uudistaa toimintaansa.

Lisäksi lausunnossa todetaan, että "virkasuhteen päättämistä ja matkustusasioita koskenut julkinen selvittely on puolestaan kuormittanut henkilöstöä kohtuuttomasti. Aiemmin suuresti arvostamassaan tehtävässä palvelevat virkamiehet kohtaavat nyt ivaa ja kokevat alemmuutta. Vaikka kritiikin kohteena olevat tapahtumat ovat kohdistettavissa yksittäisiin virkamiehiin, vastuu jakautuu kaikille ja häpeä on ulkoistettu henkilöstölle. Tehtyjä virheitä ei ole tunnustettu. Viraston johdon vastuulla on ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joilla tarkastusviraston työrauha ja luottamus tarkastusviraston asianmukaiseen toimintaan palautetaan. Koemme, että tähän asti joh-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

don toiminta on kuitenkin näyttäytynyt välttelevältä, horjuvalta ja salamyhkäiseltä. Tämä ei vastaa virastomme arvoa toimintamme avoimuudesta."

Valiokunta on edellä kerrotulla tavalla edellisellä ja kuluvalle vaalikaudella kiinnittänyt huomiota henkilöstön työhyvinvointiin sekä viraston johtamiseen. Viraston tuloksellisen toiminnan kannalta on tärkeää, että veronmaksajien puolesta valtion varojen käytön laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastajana työtä tekevä tarkastusviraston henkilöstö on ammattitaitoinen, motivoitunut ja että virastossa vallitsee avoin ja toisiaan kunnioittava toimintakulttuuri. Henkilöstölle on myös oikeus hyvään johtamiseen.

Tarkastusviraston toiminnalliseen riippumattomuuteen kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan, ettei kukaan, ei myöskään tarkastusvaliokunta ole oikeutettu vaatimaan virastolta johonkin tiettyyn aihealueeseen tai toimijaan kohdistuvaa tarkastusta. Näin ollen päätökset tarkastusviraston painopisteistä, aiheiden valinnoista, tarkastusten toteuttamistavoista ja toiminnan resurssoinnista kuuluvat virastolle itselleen. Valiokunnalla puolestaan on mahdollisuus arvioida useamman kerran vuodessa tarkastusviraston tekemiä tarkastuksia, niiden johtopäätöksiä ja hyötyjä eduskunnan parlamentaariselle valvonnalle sekä ilmaista näkemyksenä niistä mietinnöissään.

Valiokunnalle on tekemänsä selvitystyön aikana muodostunut käsitys, että nykytilanne tarkastusviraston henkilöstön keskuudessa on vakava ja työnteon edellytykset ovat heikentyneet. Tilanteen kärjistymiseen on olennaisesti vaikuttanut pääjohtajan toimintaan liittyvät epäselvyydet julkisten varojen käytössä ja niistä käyty julkinen keskustelu, joka on kohdistunut myös koko tarkastusviraston työhön. Valiokunta katsoo, että pääjohtajan toiminnassa hyvän hallinnon periaatteet ovat jääneet monilta osin toteutumatta. Toiminta ei näyttäydy myöskään ulospäin esimerkille, eikä tällaista toimintaa voida pitää asianmukaisena Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan tehtävän hoidossa. Asiantilan korjaaminen vaatii, että luottamus ja uskottavuus viraston tekemään työhön sekä henkilöstön luottamus johtamiseen saadaan pikaisesti palautettua kaikin käytettävissä olevin keinoin. Ensisijaisesti vastuu tilanteen korjaamisesta on tällä hetkellä vt. pääjohtajalla yhdessä muun johdon kanssa, ja onnistumiseen tarvitaan koko henkilöstöä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Valiokunnan selvitystyön aikana on noussut esiin kysymys tarkastusvaliokunnan toimialasta ja toimivallasta, kun kysymyksessä on Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomismenettely. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 10 §:n mukaan eduskunta valitsee Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan ja saman lain 71 §:n mukaan eduskunta päättää Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Edelleen 28 §:n mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Perustuslain 39 §:n mukaan asiat puolestaan tulevat eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt 28.4.2021 (TrVP 8/2021 vp) perustuslakivaliokunnalta lausuntoa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella. Valiokunta on ennen lausunnon pyytämistä kuullut asiantuntijoita ja pyytänyt kirjallisia asiantuntijalausuntoja. Saadut lausunnot ovat olleet keskenään ristiriitaisia, joten tarkastusvaliokunnassa on ollut epäselvyyttä valmisteil-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

la olevan asian perustuslainmukaisuudesta. Tarkastusvaliokunta onkin pyytänyt perustuslakivaliokunnalta ratkaisua siihen, kuuluuko tarkastusvaliokunnan toimialaan perustuslain mukaan pääjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyviä tehtäviä, mitkä ovat asiassa eduskunnan eri elimien väliset toimivaltasuhteet sekä miten pääjohtajan irtisanomismenettely saatetaan vireille eduskunnassa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan seuraavaa (PeVL 23/2021 vp): "Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä pyydetään perustuslakivaliokunnan kannanottoa kysymyksiin, jotka koskevat yleisesti eduskunnan toimielinten toimivaltajakoa ja asioiden vireillepanomenettelyä eduskunnan täysistunnossa. Lausuntopyyntö ei kohdistu tarkastusvaliokunnan ehdotuksen tai mietintöluonnoksen perustuslainmukaisuuteen. Lausuntopyynnön ala kattaa myös muita kuin välittömästi perustuslakiin palautuvia kysymyksiä, kuten eduskunnan virkamieslain tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä säädettyihin tehtäviin ei valiokunnan mielestä kuulu eduskunnan toimielinten toimivallan tai eduskunnan täysistunnon vireillepanomenettelyjen yleinen arviointi valtiosääntöoikeudellisestakaan näkökulmasta."

Edelleen perustuslakivaliokunta painottaa lausunnossaan, "että perustuslain 42 §:n mukaan perustuslainmukaisuuden valvonta täysistunnossa on osoitettu eduskunnan puhemiehen tehtäväksi. Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemies valvoo, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Puhemiehen perustuslaissa säädettyyn valvontatehtävään sisältyy sen valvominen, että asia on saatettu vireille täysistunnossa perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Siten perustuslain mukaan puhemiehen tehtävänä on ensi kädessä ratkaista, millä tavoin jokin eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia voidaan saattaa vireille täysistunnossa."

Tarkastusvaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossa esittämiinsä perusteluihinsa nojautuen antanut ratkaisua siihen, kuuluuko tarkastusvaliokunnan toimivaltaan perustuslain mukaan pääjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyviä tehtäviä, joten asia on jäänyt edelleen epäselväksi.

Valiokunta on kuullut perustuslakivaliokunnan lausunnosta eduskunnan puhemiestä, pääsihteerä ja apulaispääsihteerä, joilta saadussa asiantuntijalausunnossa todetaan, että perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä ei ole säännöksiä Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen vireillepanosta täysistunnossa. Lausunnossa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden (professorien Hidén, Mäenpää ja Viljanen) kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa esitettyjä näkemyksiä siitä, millä taholla on toimivalta saattaa pääjohtajan irtisanominen täysistunnon käsiteltäväksi. Lausunnossa päädytään esittämään tilanteen ollessa lainsäädännöllisesti epäselvä, että paras vaihtoehto on tukeutua Hidénin ja Viljasen lausuntoihin tarkastusvaliokunnan ja kansliatoimikunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Mikäli tarkastusvaliokunta päätyy omassa valvontatoiminnassaan siihen, että eduskunnassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi, on sen lausunnon mukaan syytä saattaa asia kansliatoimikunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Hidén toteaa, että tarkastusvaliokunnan valvontahavainnot voivat koskea myös tarkastusviraston taloudenhoitoa ja olla sellaisina merkittäviä. Virkamiehen irtisanominen ei sinällään ole mikään valvontahavainto eikä valvontahavaintoon liittyvä sellainen oheis- tai seurannaisilmiö, että oi-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

keus valvontahavaintojen oma-aloitteiseen esittämiseen sisältäisi myös oikeuden virkamiehen irtisanomisen oma-aloitteiseen ehdottamiseen. Virkamiehen irtisanominen on virkamiesoikeudellinen toimenpide, joka on yksilön oikeusaseman kannalta merkittävä ja liittyy PL 18 §:n oikeutta työhön koskevaan säännökseen. Hidénin mukaan virkamiesoikeudelliset kysymykset kuuluvat selvästi kansliatoimikunnan yleisiin tehtäviin.

Viljanen puolestaan toteaa lausunnossaan, että PL 90 §:n 1 momentissa tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeus täysistunnolle rajataan vain merkittäviin valvontahavaintoihin. Tarkastusvaliokuntaa koskevan sääntelyn sanamuoto ja perustelut eivät anna tukea sille, että vireillepano-oikeus voisi käsittää myös ehdotuksen pääjohtajan irtisanomisesta. Pääjohtajan irtisanomisesta on kysymys virkamiesoikeudellisesta, perusluonteeltaan hallinnollisesta asiasta, joka on valmisteltava oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen siitä riippumatta, että varsinaisena päätöksentekijänä on täysistunto. Viljasen mukaan irtisanomista koskeva asia tulisi täysistunnossa panna vireille kansliatoimikunnan tekemällä ehdotuksella.

Valvontahavaintojen täytäntöönpano

Tarkastusvaliokunta on tuonut tässä mietinnössään eduskunnan käsiteltäväksi merkittäviä valvontahavaintoja, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä niin eduskunnan budjettivallan kuin valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta. Osa valiokunnan havainnoista on sellaisia, joiden selvittäminen kuuluu hallitukselle, ja päätösehdotuksessa valiokunta edellyttääkin hallituksen ryhtyvän toimiin näiden asioiden osalta.

Osa valiokunnan havaitsemista muutostarpeista koskee eduskunnan omaa työtä (pääjohtajan irtisanomiseen ja irtisanomismenettelyn vireillepanoa koskevien säännösten epäselvyys) ja osa Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoitoa, erityisesti viraston taloushallinnon prosessien ja kontrollijärjestelyjen riittävyyttä. Valiokunta pitää tärkeänä, että mietinnössä esiin nostettujen epäkohtien osalta ryhdytään näiden tahojen osalta korjaaviin toimiin.

Lopuksi valiokunta toteaa, että pääjohtajan toiminta on merkittävällä tavalla heikentänyt luottamusta Valtiontalouden tarkastusviraston oman taloudenhoidon asianmukaisuuteen sekä sisäisen valvonnan toimivuuteen ja vahingoittanut viraston julkikuvaa. Valiokunta katsookin, että Eduskunnan kansliatoimikunnan tulee selvittää, onko pääjohtajalla edellytyksiä eduskunnan virkamieslain mukaisesti jatkaa tehtävässään ja irtisanomisedellytysten täytyessä saattaa asia eduskunnan täysistunnon päätettäväksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2021 vp

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää, kuinka niin sanotun yksi yli yhden -periaatteen toteutumista voidaan edistää koko valtionhallinnossa. Eduskunta pitää tärkeänä selvittää menettelytapaa, jolla sisäisen tarkastuksen ja myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen havaitsemista, valtion viraston tai laitoksen ylintä johtoa koskevista epäkohdista, voitaisiin ilmoittaa kyseisen viraston tai laitoksen operatiivisesta johdosta riippumattomalle taholle. Myös ulkoisen tarkastajan tiedonsaannista tulee tässä yhteydessä huolehtia.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtionhallinnon matkustamiseen liittyvän ohjeistuksen selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Ohjauksen ja neuvonnan riittävydestä sekä ohjeistuksen noudattamisen valvonnasta tulee myös huolehtia. Yksittäisenä kysymyksenä tulee selvittää, miten virkamatkoista kertyvien kanta-asiakkuusetujen käyttöä pitäisi ohjeistaa niin, että käytännöt olisivat yhdenmukaisia, selkeitä ja noudatettavissa. Hallituksen tulee lisäksi tehdä kokonaisarviointi siitä, tuoko virkamiehelle annettu suositus tehdä henkilökohtainen kanta-asiakkuussopimus lentoyhtiön kanssa valtion virkamatkustukseen riittäviä taloudellisia tai muita olennaisia hyötyjä, jotta sen säilyttäminen tiedossa olevista ongelmista huolimatta olisi jatkossakin perusteltua.

Helsingissä 15.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
tarkastsuneuvos Arto Mäkelä