VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Asiantuntijalausunto

Valtiovarain controller -toiminto
Pasi Ovaska

24.11.2015

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 18/2015 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville

Hallinnon päätösten toimeenpanokyky

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut vuosikertomuksessaan, että rakennepoliittisten uudistusten toimeenpano edellyttää selkeitä poliittisia päätöksiä ja strategisia linjauksia. Viraston viesti on, että päätösten toimeenpanokykyä ja valmiutta uudistua olisi tarpeen systemaattisesti vahvistaa. Tämä edellyttää muun muassa tavoitteiden priorisointia ja johtamisen kehittämistä. Tällä hetkellä hallinnon toimeenpanokykyä heikentää se, että tavoiteltavien toimenpiteiden määrä on liian suuri. Toimeenpanokyvyn parantamiseksi olennaista on myös määritellä, miten tavoitetilaan on tarkoitus päästä ja varmistua etenemisen seurannasta ja arvioinnista. Valtiovarain controller -toiminto lausuu asiasta seuraavaa:

1. Yleiset huomiot

Valtiovarain controller -toiminto voi yhtyä valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa esitettyihin näkemyksiin. Erityisesti arvioitavaksi tulee päätösten taustalla oleva tietopohja, jonka tulisi olla mahdollisimman laaja ja läpinäkyvä. Rakennepoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi on haasteellista johtuen toimien vaikutusten ilmenemisestä pitkällä aikajänteellä ja vaikutukset ovat yleensä välillisiä, jolloin myös syy- ja seuraussuhteiden arviointi on vaikeaa. Edellä mainitut haasteet lisäävät kattavan analyysitiedon tarpeellisuutta. Valtiovarain controller -toiminnossa tämä ongelmallisuus on huomattu myös hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuuskuvauksissa, koska vaikuttavuustavoitteet ja niihin liittyvät tulokset ovat hyvin pitkäaikaisia. Ongelmana on ollut, että raportointi keskittyy tällöin enemmän toiminnan kuvailuun kuin tuloksiin. Ministeriöiden tulisi kuitenkin pystyä raportoimaan varainhoitovuoden aikana tapahtuneista tuloksista ja muutoksista tavoitteiden suhteen.

Kun puhutaan laajan strategisen ja monivaikutteisen tavoitteen toimeenpanosta, on sitä vaikea toteuttaa, jollei tavoitetta pystytä jakamaan toiminnallisiin ja mitattaviin

osakokonaisuuksiin. Tavoitearvoja asetettaessa tulisi saada tueksi riittävän kattava tietopohja.

Hallinnon päätösten toimeenpanokyvyssä on aina jonkinlainen merkitys myös organisaatiomuodon valinnalla, koska johtamisen ja toimeenpanon välineinä toimivat ohjaus- ja seurantajärjestelmät ovat sidoksissa organisaatioon. Valtionhallinnon organisaatioista ei tulisi luoda liian hajanaista verkostoa, jotka eivät tue toisiaan laajojen strategisten tavoitteiden toteuttamista; nämä tavoitteet ovat lähes poikkeuksetta poikkihallinnollisia. Erityisen varauksellisesti tulisi suhtautua uusien organisaatiomuotojen perustamiseen. Organisaation pitäisi perustua jo olemassa olevaan malliin (osakeyhtiö, liikelaitos tai virasto), koska uudet ”hybridimuodot” aiheuttavat itsessään sekavuutta esimerkiksi ohjauksen ja vastuiden suhteen. Tällöin myös päätösten toimeenpanokyky voi kärsiä.

2. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta osana päätösten toimeenpanokykyä

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa on korostettu sisäisen valvonnan merkitystä ja sen järjestämistä laajemmin koko julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta (konserninäkökulma). Tärkeä osa sisäistä valvontaa on riskienhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 13/2015 on todettu, että rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden toteutumiseen liittyviä riskejä ja vaikutuksia ei ole arvioitu eikä niitä ole huomioitu myöskään ohjelman ja toimenpiteiden valmistelussa.

Tällä hetkellä ainoa konsernitason toimija sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta, joka on valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädetty lakisääteinen neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa. Se toimii ministeriöiden virkamiesjohdon ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteisenä foorumina sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kysymyksissä. Neuvottelukunnan tehtävinä on arvioida sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan järjestämistä ja tilaa sekä tehdä kehittämisaloitteita. Neuvottelukunta sovittaa yhteen eri viranomaisten toimenpiteitä sisäisessä valvonnassa ja levittää hyviä käytäntöjä, mutta se ei voi tehdä viranomaisia sitovia päätöksiä.

Neuvottelukunnan kuluvan kauden keskeiseksi teemaksi on tarkoitus ottaa riskienhallintapolitiikka. Neuvottelukunta aikoo selvittää työnsä aluksi riskienhallinnan nykytilan sekä käytettävät menetelmät ja järjestelmät ministeriöissä ja hallinnonaloilla. Saadun kokonaiskuvan perusteella arvioidaan, millainen yhteinen suositus tai malli riskienhallintapolitiikasta valtionhallinnossa on mahdollista laatia. Selvityksen yhteydessä kartoitetaan myös voimassa olevien arviointikehikoiden päivittämistarve. Riskienhallintapolitiikka valmistellaan riittävän yleistajuiseksi, jotta se tukee ministeriöiden ja hallinnonalojen käytännön työtä ja riskienhallinta saadaan osaksi normaaleja johtamisen, ohjauksen, päätöksenteon ja toimeenpanon prosesseja. Osana näkökulmaa voivat olla myös poikkihallinnolliset laajat ja strategiset hankkeet. Joka tapauksessa esimerkiksi sopeuttamistoimissa riskienhallinnalla tulisi jatkossa olla suurempi rooli, koska se parantaa suunnitelmallisuutta.

Riskienhallinnan tärkeyttä on syytä korostaa, koska sen avulla voidaan löytää organisaation kilpailukykyyn ja tuloksellisuuteen sekä henkilöstön hyvinvointiin vaikuttavat tekijät. Riskienhallinta sisältää myös ajallisen ulottuvuuden ja pakottaa arvioimaan toiminnan vaikutusta pidemmälle ja myös tuleviin sukupolviin.

3. Lainsäädännön valmistelu osana päätösten toimeenpanokykyä

Olennainen osa päätösten toimenpanokykyä on lainvalmistelun laatu ja sen kehittäminen. Vaikutusten arviointi tulisi olla aina ennakollista ja perustua tutkimustietoon. Käsittely jää usein muodolliseksi vaiheeksi säädösvalmistelun lopussa. Myös vaikutusten jatkoseuranta tulisi olla asianmukaisesti järjestetty, ja jossa on vielä tällä hetkellä puutteita. Vaikutukset tulee pyrkiä arvioimaan sekä kohdealueella että laajemminkin ja lisäksi pitäisi seurata mm. asiamäärien kehittymistä ja työmääriä.

Lainsäädännön valmisteluvaiheessa pitäisi kuulla kattavasti toimeenpanevia viranomaisia ja ottaa huomioon koko toimeenpanoprosessin kustannukset, eli koko ketju. Konkreettiset seuraukset huonosta lainvalmistelusta liittyen toimeenpanoon saattavat ilmetä esimerkiksi olemassa olevien tietojärjestelmien, prosessien tai palvelukanavien yhteensopimattomuutena lainsäädännön kanssa. Tällainen tilanne saattaa johtaa merkittäviin lisäkustannuksiin, kun manuaalisen työn määrä lisääntyy. Mikäli uudistuksella on alun perin haettu kustannussäästöjä, voidaan suunnitellut säästöt menettää hyvinkin nopeasti.

Pahimmassa tapauksessa ongelmat lainsäädännön toimeenpanossa vaikuttavat viranomaisten lakimääräisten tehtävien suorittamiseen, palvelukykyyn ja yleiseen hallinnon uskottavuuteen. Esimerkkinä tässä suhteessa voidaan mainita verotukseen ja veronkantoon liittävä lainsäädäntö, joka ei sovi yhteen olemassa olevien tietojärjestelmien kanssa. Toinen esimerkki voi liittyä harmaan talouden torjuntaan, joka on strategisesti kannatettava asia, mutta huonosti valmisteltu lainsäädäntö voi aiheuttaa tarpeettoman paljon hallinnollista taakkaa ja kustannuksia; ja pahimmassa tapauksessa laskea yleistä lainkuuliaisuutta ja motivaatiota täyttää lakimääräiset velvoitteet asianmukaisesti, eli toimia alkuperäisen sinänsä hyvän tavoitteen vastaisesti.

Valtioneuvoston apulaiscontroller Pasi Ovaska