Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys 20.9.2021

Tarkastusvaliokunnalle LAUSUNTO

K 12/2021 vp Eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Valtiontalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2020

Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry kiinnitti siltä edellisen kerran pyydetyssä vuoden 2018 tilinpäätösasiakirjoja koskeneessa lausunnossa huomiota lukuisiin virastossa vireillä olleen organisaatiomuutoksen riskitekijöihin. Lausunnon johtopäätöksissä totesimme muun muassa, että ”… Koska seurannan lähtökohtia ei ole pohdittu ja selkeytetty, seurantaa pohtivat henkilöstöjärjestöt ovat joutuneet ”juoksemaan muutoksen perässä” ilman selvyyttä siitä, kuka tekee mitäkin ja miten varmistetaan henkilöstön näkökulmasta olennaisen seurantatiedon laadukkuus, riittävyys ja oikea ajoitus”. Vuoden 2020 tilinpäätösasiakirjoista käy ilmi, että lausunnossamme esille otetut seurantatiedon riskitekijät ovat monessa suhteessa toteutuneet. Henkilöstöjärjestöt ovat tälläkin kertaa lausuntoa antaessaan haastavassa tilanteessa. Organisaatiomuutoksen tavoitteita ei ole riittävästi dokumentoitu eikä niitä ole myöskään tuotu selkeästi esiin siten, että voitaisiin vakuuttua siitä, miten uudistus aidosti tukee tai on yhteensopiva tarkastustyön sisällön ja toteuttamistapojen kanssa. Myöskään tavoitteiden toteuttamisen seurantaa ei ole kuvattu, onnistumisen kriteerejä ei ole määritelty eikä arviointiperusteita ja siinä käytettäviä mittareita ole asetettu. Tässä tilanteessa organisaatiomuutoksen arvioinnin onnistumisen arviointi on vaikeaa. Onnistuneen organisaatiomuutoksen edellytys on, että siinä kiinnitetään riittävästi huomiota työhyvinvointiin ja työkyvyn ylläpitämiseen. Tämä ei ole toteutetussa uudistuksessa toteutunut. Perustelemme ja kokoamme tämän arviomme taustan tarkemmin jäljempänä lausunnossamme.

Eduskunnan akavalaiset ry on käsitellyt viraston v. 2020 tilinpäätösasiakirjoista 17.9.2021 päivätyssä lausunnossaan monipuolisesti ja kattavasti tarkastusviraston v. 2020 tilinpäätösasiakirjojen eri osia. Yhdistyksemme yhtyy em. lausunnossa esitettyihin kannanottoihin ja arvioihin. Yhdymme myöskin Eduskunnan tilintarkastajien 29.4.2021 tilintarkastuskertomuksessa esitettyihin arvioihin ja johtopäätöksiin, sekä Eduskunnan virkamiesyhdistys ry:n 20.9.2021 päivätyn lausunnon kannanottoihin. Erityisen tärkeänä pidämme tilintarkastajien johtopäätöstä, jonka mukaan ”jatkossa tulee käsitellä tarpeet Valtiontalouden tarkastusviraston sisäiseen valvontaan, sisäisiin sääntöihin ja ohjeisiin sekä hyväksymismenettelyihin kohdistuvien toimenpiteiden osalta”. Myös yhdistyksemme pitää tärkeänä, että viraston riippumattomuus varmistetaan. Jotta tämä kyetään yhdistämään laajempaan arvo- ja tavoitekokonaisuuteen, tarvitaan

- sen selventämistä ja konkretisoimista, mitä riippumattomuus eri ulottuvuuksilla (juridis-hallinnollinen, taloudellinen, toiminnallinen) tarkoittaa, ja mitä se ei tarkoita,

- sen varmistamista, ettei riippumatonta asemaa voida käyttää sen taustalla olevista tavoitteista poikkeavien tarkoitusperien edistämiseen. Tämä on oleellista viraston toimintaan kohdistuvan luottamuksen palauttamiseksi ja työilmapiiristä osaltaan muodostuvan laadukkaan tarkastustoiminnan varmistamiseksi.

Koska muut tilinpäätösasiakirjojen osakysymykset on yllä mainituissa lausunnoissa jo monipuolisesti ja kattavasti käsitelty ja yhdistyksemme yhtyy niissä esitettyihin arvioihin, yhdistyksemme keskittyy seuraavassa arvioimaan ensisijaisesti tilinpäätösasiakirjan lukua 5 ”Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen”.

Yhdistyksemme mielestä tilinpäätöskertomuksen luvussa 5 esitetyssä kuvauksessa on paljon tärkeää informaatiota. Siinä on kuitenkin myös monia puutteita. Kuvauksen puutteet taustoittunevat kolmeen pääseikkaan.

(1) Hyvä johtaminen ja henkilöstövoimavarojen hyvä ja toimiva hallinta edellyttää huomion kohdistamista tasapainoisesti henkilöstövoimavarojen hallinnan eri osa-alueisiin (hankinta eli rekrytointi, työkyvyn ja osaamisen ylläpitäminen, henkilöstön ja sen osaamisen kehittäminen, osaamisen monipuolinen hyödyntäminen, sekä arviointi eli oikeudenmukainen ja kannustava palkkaus).

Kertomuksen ajankohtana henkilöstön muodostamaa inhimillistä voimavaraa ei virastossa hallittu tasapainoisesti eri osa-alueilla eikä myöskään kokonaisuutena. Organisaatiouudistuksessa keskityttiin inhimillisen voimavaran ja henkilöstön hyödyntämiseen mahdollisimman tehokkaasti, luopumalla tarkastusalueista osaamisen, tehtävien ja roolien tukipilareina, ja kannustamalla ihmisiä osallistumaan useisiin eri projekteihin ja jakamaan osaamistaan joka puolelle. Tarkastustyön perusluonne, joka on keskittymistä vaativaa, pitkäjänteistä ja syvällistä asiantuntijatyötä, jäi uudistuksessa liian vähälle huomiolle. Muutos on johtanut tehtävien, roolien ja vastuiden epäselvyyteen ja yhä selvemmin myös inhimillisen voimavaran ja työntekijöiden liian lyhytjänteiseen hyödyntämiseen. Tämä on heikentänyt työmotivaatiota ja työhyvinvointia. Inhimillisten voimavarojen tehokas hyödyntäminen on tärkeää, jotta organisaatio kykenee täyttämään tehtävänsä. Liian lyhytjänteisesti ja kapea-alaisesti toteutettuna nykyinen toiminta- ja ohjausmalli heikentää tarkastustyön edellytyksiä ja muodostaa merkittävän riskin työkyvyn ylläpitämiselle ja laadukkaalle tarkastamiselle.

(2) Tilinpäätösinformaation puutteet luvussa 5 liittyvät merkittävästi siihen, että myöskään *henkilöstövoimavaroihin kohdistuvaa tietoa ei virastossa hallita eikä hyödynnetä riittävästi kokonaisuutena, vaan tiedon hallinta keskittyy erilaiseen tiedon (datan) hankintaan.* Tämän ongelman jatkuvuutta kuvaa esimerkinomaisesti se, että keväällä 2021 virastossa käynnistynyttä viraston itsearviointihanketta perusteltiin yleisluonteisesti, mutta siltä puuttui jäsentynyt suunnitelma siitä, miten tietoa aiotaan hyödyntää. Lopputuloksena on, että syntyy runsaasti tietoa (dataa), mutta tiedon yhteys toiminnallisiin ja tilinpäätösprosesseihin jää ohueksi ja pistemäiseksi. Esimerkiksi erilaisia henkilöstökyselyjä ja -kartoituksia toteutetaan paljon. Ne ovat kohdistuneet muun muassa työilmapiiriin, työhyvinvointiin, toiminta- ja menettelytapoihin sekä yleisesti viraston toimintaan. *Tiedon kokoaminen, analysointi, integroiminen ja suunnitelmallinen hyödyntäminen ovat jääneet tiedon hankintaa selvästi vähemmälle huomiolle.* Tämä puute on henkilöstöjärjestömme taholta tuotu useasti esiin, mutta henkilöstöä ei edelleenkään hyödynnetä riittävästi puutteen korjaamisessa.

Virastossa henkilöstöstä ja henkilöstöltä kerättävän tiedon ongelmana on myös se, että tiedon tuottamiselta puuttuvat selkeät, keskenään yhteensovitetut tavoitteet. Tämä heikentää tiedon hyödyntämistä, kerättävän tiedon perusteella kehitettävien toimenpiteiden soveltuvuutta toimintaan ja henkilöstön sitoutumista niiden toteuttamiseen. Lisäksi puuttuvat selkeät suunnitelmat siitä, miten toteutettuja toimenpiteitä seurataan ja arvioidaan. Mittava määrä tiedonkeruuta ilman tiedon syvällistä ja näkyvää hyödyntämistä turhauttaa henkilöstöä, heikentää työmotivaatiota ja työhyvinvointia. Työn kuormittavuutta aiheuttaa lisäksi se, että erilaisiin turhauttaviksi koettuihin kyselyihin vastaaminen vie työaikaa, mikä on vähentää varsinaiseen tarkastustyöhön käytettävää aikaa.

Virastolta puuttuu myös henkilöstöpolitiikan tavoitteiden toteutumisen systemaattinen, avoin ja säännöllinen arviointi. Tämän vuoksi vuosikertomuksessa ei ole mahdollista esittää syvällisiä ja systemaattisia arvioita asioista. Seurauksena on riski, että myös toimintaa parantamaan asetetut tavoitteet ja toimenpiteet kohdistuvat vääriin asioihin eikä tavoiteltua vaikutusta saada aikaan.

(3) Edellä kuvatut toiminnalliset ja tiedon puutteet korostuvat tilanteessa, jossa *viraston työilmapiiri ja johtamismalli ei ole joka suhteessa tukenut avointa, monipuolista ja kriittistä keskustelua.* Yhdistys on

kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota jo aiemmassa kuulemisessa. Yllä kuvatun työilmapiirihaasteen luonteeseen kuuluu, että sitä on hankala yksiselitteisesti todentaa ja sen esille ottaminenkin on usein hankalaa ja epäkiitollista. Epätietoisuus turvallisen keskustelun rajoista on virastossa tullut esille esimerkiksi anonyymien henkilöstökyselyjen avovastauksissa. Lisäksi se ilmenee välillisemmin eri asioissa; esimerkiksi viime vuosina uusien henkilöiden rekrytoiminen yhdistyksemme luottamustehtäviin on käytännössä tyssännyt täysin ja yhdistys toimii lakkauttamisuhalla. Osaltaan tähän vaikuttanee virastomme keskustelu- ja johtamiskulttuuri.

Ilmapiirihaaste taustoittunee osaltaan myös siihen, että virastolla ei ole ollut selkeää konserniohjausta ja -lähtökohtaa. Viraston ohjaus ja valvonta on ollut tehotonta ja moninapaista ja virastoa on käytännössä kehitetty ensisijaisesti markkinaorganisaation viitekehyksessä (asiakkuus, yms.). On esimerkiksi luotu ns. sisäiset työmarkkinat. Niiden kytkentä viraston muuhun ohjausjärjestelmään ja esim. VES- ja palkkausjärjestelmään on jäänyt epäselväksi. Se, että eri ohjauselementtien suhde on muodostunut epäselväksi, on osaltaan johtanut lausuntomme alussa viitattuun tarpeeseen tarkastella aiempaa syvällisemmin myös tarkastusviraston riippumattomuudelle esitettyjä perusteluja.

Yllä esittämiemme yleisten arvioiden lisäksi yhdistyksemme on käynyt myös yksityiskohtaisemmin läpi tilinpäätösdokumentin 5. lukua. Lausuntomme liitteenä on esitetty huomioita yksittäisiin kertomuksen kohtiin liittyvistä epäselvyyksistä ja tarkennuksen tai täydentämisen tarpeista. Palaamme liitetarkastelussa osaksi myös edellä esittämäämme korostaaksemme tärkeimpiä asioita myös konkreettisten tekstikohtien asiayhteyksissä.

Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistyksen hallituksen puolesta hallituksen pj. Timo Oksanen”

Liite

Kommentteja lukuun 5:

”Henkilöstöpolitiikan lisäksi virastossa on laadittu HR-toimintasuunnitelma, jossa tuodaan esille konkreettiset HR-toimenpiteet ja niiden toteuttaminen.” (s. 29) Toisaalla vuosikertomuksessa todetaan, että ”VMBaro-kyselyn tuloksia käsiteltiin henkilöstön yhteisissä työpajoissa. Kyselyn tuloksia sekä työpajojen antia hyödynnetään vuonna 2021, kun tarkastusvirastolle laaditaan kehittämis- ja toimenpidesuunnitelmat henkilöstön työkyvyn, työhyvinvoinnin, jaksamisen sekä henkilöstön keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi.” (s. 32)

- Vuosikertomuksessa esitetystä lauseesta on vaikea varmistua siitä, miten toimenpiteillä ja niiden toteuttamisella edistetään työhyvinvointia ja varmistetaan työn tekemisen edellytykset. Valittujen toimenpiteiden olisi oltava konkreettisia ja oikeisiin asioihin kohdennettuja, jotta ne vaikuttaisivat toivotulla tavalla eli siten, että ne ylläpitäisivät ja parantaisivat työhyvinvointia sekä turvaisivat edellytykset laadukkaan työn tekemiselle. Oikeiden toimenpiteiden valinta voi olla haastavaa. Merkittävä keino ja oikeastaan edellytys siihen on analysoida systemaattisesti ja syvällisesti viraston henkilökunnalta kerättävää tietoa. Toimenpiteiden laadinnassa olisi otettava henkilöstö aidosti

mukaan valmisteluun, sillä ilman tätä toimenpiteet eivät kohtaa henkilöstön tarpeita eikä henkilöstö sitoudu niiden toteutukseen. Henkilöstön mukaan ottamisella ja tietojen syvällisellä analysoinnilla voidaan vaikuttaa myös työyhteisön yhteisöllisyyden kokemukseen ja työilmapiiriin, kun henkilöstö kokee voivansa aidosti vaikuttaa työhönsä ja työyhteisöön.

- Virastossa tehdään paljon kyselyitä ja kerätään tietoa, mutta tällä hetkellä tiedon hyödyntäminen vaikuttaa vähäiseltä. Myöskään systemaattista kokonaisarviota HR-toiminnoista ei tehdä. Esimerkiksi VMBaron tulosten purkaminen tehdään kevyesti eikä toteutettujen toimenpiteiden yhteys tuloksiin ole selkeää. Etenkin kyselyn avovastauksista olisi mahdollista saada laadullisella analyysillä arvokasta tietoa henkilöstön työhyvinvoinnista. Tätä ei kuitenkaan tällä hetkellä tehdä. Toimenpiteiden vaikuttavuutta ei myöskään seurata eikä arvioida. Asiaa kannattaisi tarkastella avoimesti kokonaisuutena viraston näkökulmasta, sillä HR-toimenpiteiden kokonaisvaltainen arviointi ja sen systemaattisuus voisi olla eduksi myös johtamisen kehittämiselle ja sen kautta työyhteisön yhteisöllisyydelle. Erilaisten kyselyjen tekeminen niitä aidosti hyödyntämättä turhauttaa vastaajia, heikentää työmotivaatiota, työhyvinvointia ja viime kädessä työkykyä. Toimenpiteiden toteutusta olisi myös systemaattisesti seurattava ja niiden vaikutusta arvioitava.

Organisaatio- ja johtamismalliuudistuksen tavoitteena on ollut muun muassa ”projekti- ja tiimityöskentelyn kehittäminen”. Ja ”Strategisten osaamisten kehittämisen hankkeen toimeenpanoa jatkettiin toteuttamalla henkilökohtaiset osaamiskeskustelut, joissa tunnistettiin kriittinen osaaminen, tavoitteet sekä niihin pääsemistä tukeva oppimissuunnitelma.” (s. 29)

- Virastossa on epäselvyyttä ja määrittelemättä selkeästi, mitä tarkoitetaan projektityöskentelyllä ja mitä puolestaan tiimityöskentelyllä. Kyseessä on kuitenkin kaksi eri asiaa, mutta nyt näitä käsitteitä käytetään sekaisin ja kolmanneksi käytetään vielä käsitettä projektitiimi. Erilaiset käsitykset aiheuttavat sekaannusta ja hämmennystä. Käytössä on myös erilaisia toimintatapoja jokaisen tulkitessa näitä toimintamuotoja ja käsitteitä eri tavalla. Tämä kaikki heikentää työilmapiiriä ja vaikeuttaa yhteistyötä. Virastossa ilmenevät erilaiset käsitykset projektipäälliköiden vastuusta on myös huolestuttavaa. On erilaista tulkintaa siitä, onko heillä esimiesvastuuta vai ei. Tämä kaikki näkyy työskentelyn vaikeutumisena, yhteistyökyvyttömyytenä ja työhyvinvoinnin ja työilmapiirin heikentymisenä.

- Nykyinen organisaatiomalli on työn sisältöön ja henkilöstön määrään nähden liian raskas ja haasteena on myös projektinhallinta. Työtä johtavia tasoja on liian monta ja organisaatio on muodostettu niin moniulotteiseksi ja portaiseksi, että vastuut ja tieto katoavat. On hyvää hallintoa ja johtamista se, että organisaatiossa tiedetään käytettävissä olevat henkilöstövoimavarat ja niiden vapautuminen eri projekteista eri ajankohtina. Nyt tämä ei virastossa toteudu. Nykyisessä mallissa oppimiskeskusjohtajat toimivat henkilöesimiehinä tietämättä kuitenkaan johdettaviensa työntekijöiden kokonaistyön sisältöä tai määrää. Vaikuttavuusjohtajat vastaavat työn sisällöstä, mutta heilläkään ei ole käsitystä yksittäisten työntekijöiden työn kokonaismäärästä ja kokonaissisällöstä. Tilannetta vaikeuttaa lisäksi se, että oppimiskeskusjohtajien ja vaikuttavuusjohtajien välillä vaikuttaa olevan merkittäviä tietokatkoksia käytössä olevista henkilöstövoimavaroista. Yksittäisille projektinvetäjillekään ei vastuuta projektin jäsenten kokonaistyön määrästä ja sisällöstä voi langettaa, sillä hän vastaa vain kulloisestakin projektista. Tällä hetkellä on epäselvää, mikä viraston esimiesasemassa olevasta viranhaltijatasosta vastaa työntekijöiden kokonaistyömäärästä. Tämä kaikki muodostaa merkittävän riskin työn kuormittavuuden näkökulmasta ja asettaa korkeita vaatimuksia työntekijöiden itsensä johtamisen taidoille. Tämä taas voi osalle työntekijöistä olla liian haastavaa. Itsensä johtamiseen, työn ja ajan hallintaan ei myöskään ole ollut tarjolla valmennusta tai koulutusta, mitä voi pitää merkittävänä

puutteena uudistuksen läpiviennissä. Organisaatiouudistuksessa ja -muutoksessa on jäänyt huomioimatta työntekijöiden yksilölliset valmiudet muutokseen tältä(kin) osin.

- Vastuiden ja roolien epäselvyys on merkittävä riski työhyvinvoinnille. Tällainen tilanne aiheuttaa eniten hankaluuksia silloin, kun työntekijä kokee työssä kielteiseksi koettuja haasteita. Tällöin olisi oleellisen tärkeää, että työntekijälle olisi saatavilla sosiaalista tukea. Yleensä tätä haetaan ja saadaan kollegoilta ja lähiesimieheltä, mutta nykyisessä organisaatiomallissa on haasteena se, että työn määrään ja sisältöön toimintavaltuudet mahdollisesti omaavalla esimiehellä ei ole todellista käsitystä työntekijän tilanteesta. Toisaalta, kuten edellä todettiin, on epäselvää sekin, että kenellä on viime kädessä toimivaltuus työntekijän työn sisällöstä ja määrästä. Vastuuta sosiaalisesta tuesta ei voida asettaa yksinomaan kollegoille. Etä- ja tulevaisuuden hybridityössä sosiaalisen tuen tarve korostuu entisestään.

”Uudistuneessa toimintamallissa keskeistä on henkilöstön osaamisen monipuolinen hyödyntäminen ja tiedon jakaminen sekä yksilöllisten kehittymispolkujen luominen ja osaamisen kehittäminen projektityöskentelyn kautta.” (s. 29)

- Tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. On kuitenkin näyttäytynyt, että osaamisen monipuolinen hyödyntäminen koko viraston tasolla ei käytännössä onnistu. Organisaatio on ehkä aiempaa yhtenäisempi siten, että yhteisissä projekteissa työskentelee eri taustaisia henkilöitä ja tietoa jaetaan projektien, tiimien ja ehkä vaikuttavuusalueiden sisällä, mutta näiden välinen tiedonjako näyttäytyy vähäisempänä. Osaamista on mahdollista kehittää projektityöskentelyn kautta, jos siihen on projektissa valmiutta. Tätä olisi virastotasolla konkretisoitava ja otettava käyttöön yhteisesti hyväksyttyä toimintatapoja, joilla tämä toteutuisi.

- Yksilölliset kehittymispolut ovat epäselviä ja vaativat vielä paljon hiomista. Osaamiskeskustelut käydään järjestelmän ehdoilla muodon vuoksi eikä niissä ole asetettu konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Osaava ei tätä ongelmaa ratkaise, sillä konkreettisten tavoitteiden asettaminen lähtee organisaation tavoitteiden ohella esimiehen ja alaisen yhteisymmärryksestä keskustelussa ja työntekijän tarpeista. Järjestelmä ei sitä yksin tee, vaan se on ainoastaan tekninen apuväline tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan. Konkreettisuuden puute aiheuttaa sen, että keskustelut ja niiden tulos koetaan turhauttavana, mitä lisää kokemus siitä, että saman ajan voi käyttää hyödyllisemminkin tarkastamiseen eli perustyöhön.

”Osaamisen kehittämiseen käytetty kokonaisaika on vähentynyt…” (s. 33)

- Tarkastaminen vaatii ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä. Nykyään tämä ei toteudu, mikä voi heikentää työmotivaatiota, vaikeuttaa työssä selviytymistä ja aiheuttaa epäsuhtaa työn vaativuuden ja omien kykyjen välillä, mikä voi alkaa kuormittaa ja johtaa kielteiseen työstressiin ja pidentyessään työuupumukseen. Asiantuntijatyössä olisi oleellista kiinnittää osaamisen kehittämiseen huomiota. Strategisissa tavoitteissa (s. 17) todetaan, että ”Toteutamme tehokkaasti strategisen osaamisen kehittämissuunnitelmaamme. Olemme laatineet henkilöstölle yksilölliset, viraston tavoitteita tukevat kehittymissuunnitelmat, ja niitä toteuttamalla kehitämme tulevaisuudessa tarvitsemiamme taitoja ja osaamista.” Tämä on ristiriidassa toteuman kanssa. Osaamiskeskusteluissa oli asetettava konkreettiset tavoitteet sille, miten ja millä osa-alueilla osaamista kehitetään.