

**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle toiminnastaan**

sekä

tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen  
tarkastuksesta vuodelta 2005



K 13/2006 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle toiminnastaan**

sekä

tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen  
tarkastuksesta vuodelta 2005

**Annettu 19.9.2006**

ISSN 1458-7092

Edita Prima Oy  
Helsinki 2006

## Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus käsittelee viraston toimintaa vuonna 2005 kuitenkin niin, että keskeisimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2006 ja kohdistuvat vuoteen 2005. Vastaavasti toiminnantarkastuksista on kertomukseen sisällytetty vuoden 2005 kesäkuun alun ja vuo-

den 2006 toukokuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut myös valtion tilinpäätöskertomukseen sisältyvän valtion tilinpäätöksen vuodelta 2005.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto kunnioittavasti antaa eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005.

Helsingissä 19. päivänä syyskuuta 2006



Pääjohtaja Tapio Leskinen



Johtaja Esa Tammelin



# Sisällysluettelo

## Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan

<b>1</b>	<b>Tarkastusviraston toiminta vuonna 2005</b>	<b>9</b>
1.1	Asema ja tehtävät	9
1.2	Toiminnan päämäärä	10
1.3	Visio ja arvot	12
1.4	Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue	13
1.5	Tarkastustoiminnan suunnittelu ja strategia	15
1.6	Tarkastustoiminta vuonna 2005	16
1.7	Viraston toiminnan kehittäminen	17
1.8	EU-perustainen yhteistyö ja EU-varojen tarkastus	18
1.9	Kansainvälinen toiminta	20
1.10	Organisaatio, henkilöstö, kustannukset ja vertailevat tunnusluvut	21
<b>2</b>	<b>Valtion vuoden 2005 tilinpäätöskertomus</b>	<b>26</b>
2.1	Valtion vuoden 2005 tilinpäätös	26
2.2	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot valtion tilinpäätöskertomuksessa	27
<b>3</b>	<b>Hallinnon tila tarkastusten perusteella</b>	<b>29</b>
3.1	Yleistä	29
3.2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	30
3.3	Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	32
3.4	Budjetointimenettelyt	34
3.5	Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat	35
3.6	Tilivirastojen taloudellisuustavoitteet ja taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä	36
3.7	Maksullinen toiminta	40
3.8	Sisäisen valvonnan tila	41
3.9	Sisäinen tarkastus	42
3.10	Valtionavustukset ja -tuet	44

3.11	Valtion hankinnat	47
3.12	Väärinkäytökset	48

#### **4 Tarkastushavaintoja hallinnonaloittain**

4.1	Yleistä	49
4.2	Tasavallan presidentin kanslia	50
4.3	Valtioneuvoston kanslia	51
4.4	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	52
4.5	Oikeusministeriön hallinnonala	53
4.6	Sisäasiainministeriön hallinnonala	55
4.7	Puolustusministeriön hallinnonala	60
4.8	Valtiovarainministeriön hallinnonala	62
4.9	Opetusministeriön hallinnonala	67
4.10	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	69
4.11	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	71
4.12	Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	73
4.13	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	76
4.14	Työministeriön hallinnonala	79
4.15	Ympäristöministeriön hallinnonala	82

#### **5 Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot 83**

#### **6 Valtion liikelaitokset 85**

#### **7 Valtion yhtiöomaisuus 86**

### **Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005 89**

#### **LIITE**

Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	97
---	----

# Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan





# 1 Tarkastusviraston toiminta vuonna 2005

## 1.1 Asema ja tehtävät

Suomen perustuslain 90 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.

## 1.2 Toiminnan päämäärä

Tarkastusviraston toiminnan päämääränä on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta, talousarvion noudattamisesta ja hallinnon toiminnasta.

Tarkastustoiminnalla ja siihen sisältyvien keskeisten osaamisalueiden asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto haluaa

- varmistaa, että valtion talousarviota ja taloudenhoitoa koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan,
- edistää valtionhallinnon tuloksellisuutta sekä
- tukea hyvää hallintoa ja taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden toteutusta hallinnossa.

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä tilintarkastuksella ja toiminnantarkastuksella. Näiden toisiaan täydentävien tarkastuslajien varaan ja keskinäiselle vuorovaikutukselle rakentuu viraston kokonaisuutensa menestyksellinen hoitaminen.

Tilintarkastus on vuotuista ja kohdistuu kaikkiin valtion tilinpäätösvelvollisiin virastoihin ja laitoksiin. Tarkastustoiminnalla ja siihen sisältyvien keskeisten osaamisalueiden asiantuntijatoiminnalla tilintarkastus

varmistaa, että

- valtion talousarviota ja sen soveltamiseen liittyvää keskeistä lainsäädäntöä noudatetaan,

- valtion tilinpäätöksen ja tilivirastojen tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus toteutuu

sekä edistää

- eduskunnan budjettivallan toteutumista,
- asianmukaisen sisäisen valvonnan toteutumista,
- hyvään taloudenhoitoon kuuluvien periaatteiden noudattamista sekä
- hallinnon tuloksellisuutta.

Toiminnantarkastus on kertaluonteista ja kohdistuu useita toimijoita käsittäviin tehtäväalueisiin, hallintoa läpäiseviin toimintoihin, tietyn hallintolohkon, viranomaisen tai valtionavun saajan hoitamaan rajattuun tehtävään, talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, liikelaitoksiin tai valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin.

Toiminnantarkastuksen keskeisenä päämääränä on tuoda esiin hallinnon tuloksellisuuden merkittävät puutteet ja ongelmat sekä niiden perimmäiset syyt ja tuottaa niistä asianomaisille päätöksentekijöille taloudenhoiton ohjauksessa tarpeellista tietoa käytökelpoisessa muodossa.

Sekä tilintarkastus että toiminnantarkastus ovat ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten ulkoista tarkastusta, joka turvaa ensisijaisesti valtion taloudellisia intressejä. Tilintarkastus palvelee eduskuntaa sekä valtioneuvostoa ja sen alaista hallintoa erityisesti varmistamalla taloudenhoiton laillisuutta ja talousarvion noudattamis-

ta. Toiminnantarkastus palvelee näitä erityisesti tuottamalla objektiivista tarkastustietoa valtion tehtävien hoidon tuloksellisuudesta ja myös ei-odotetuista vaikutuksista. Molemmat tarkastuslajit turvaavat eduskunnal-

le ja muille valtiontaloutta ohjaaville raportoitavan informaation oikeellisuutta ja riittävyyttä. Raportoinnilla tuotetaan lisäarvoa ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja valvonnalle.

## 1.3 Visio ja arvot

Viraston visiona on olla valtiontalouden tarkastuksen huippuosaaja.

Tämä edellyttää, että virastolla on

- laadullisesti ja määrällisesti riittävästi sille kuuluvan tarkastus- ja asiantuntijatehtävän edellyttämää ammattitaitoa ja osaamista,
- viraston tehtävistä johdetut selkeät tarkastusten kohdentamiskriteerit,
- tehokkaat työn suunnittelu-, toteutus- ja seurantaprosessit sekä
- selkeä ja oikea-aikainen raportointi.

Viraston strategiassa vuosille 2003–2006 on vision sisältöä konkretisoitu tarkastusviraston eri sidosryhmien kannalta. Eduskunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusviraston toiminta tukee eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaa tuottamalla objektiivista ja hyödyllistä tarkastustietoa talousarvion toimeenpanosta, lainsäädännössä hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä hallinnon eduskunnalle antamien suunnitelmätietojen ja tilivelvollisuutta toteuttavien tietojen luotettavuudesta ja riittävyydestä.

Valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon kannalta vision mukainen toiminta merkit-

see, että tarkastusvirasto ulkoisena tarkastajana tuottaa objektiivista ja hallinnon ohjauksessa tarpeellista tarkastustietoa hallinnon tuloksellisuuden kannalta olennaisista ja riskialttiista asioista, säädösten, talousarvion ja muiden ohjauspäätösten noudattamisesta valtion taloudenhoidossa sekä valtion ja tilivirastojen tilinpäätösten oikeellisuudesta. Lisäksi se merkitsee, että tarkastusvirasto toimii aloitteellisesti asiantuntemustaan hyödyntäen.

Kansalaisten kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto julkistaa avoimesti tarkastustuloksensa. Tämä edistää sitä, että kansalaiset pitävät tarkastusvirastoa riippumattomana ja luotettavana tarkastusviranomaisena sekä kokevat viraston toiminnan tärkeäksi.

Viraston henkilökunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto on työpaikkana kilpailukykyinen tarjoamalla henkilöstölle haasteellisia tehtäviä, mahdollisuuden kehittyä sekä ammatillisesti että yhteisön jäsenenä, oikeudenmukaisen ja kannustavan palkkauksen sekä ajanmukaiset työvälineet ja tukijärjestelmät.

Viraston johtamisessa ja muussa toiminnassa noudatetaan virastossa yhteisesti sovittuja arvoja, jotka ovat osaaminen, objektiivisuus, yhteistyö, rohkeus sekä tuloksellisuus.

## 1.4 Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue

Viraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue käsittävät:

- valtioneuvoston ja ministeriöt
- valtion virastot ja laitokset
- valtionavut
- valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot
- valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt
- valtion maksuliikettä hoitavat luottolaitokset
- Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot.

Niiden taloudellista merkitystä kuvaavat seuraavat vuoden 2005 tilinpäätösluvut:

---

### VALTIONHALLINTO

- 114 tilivirastoa<sup>1</sup>
- valtion tilinpäätöksen loppusumma noin 41,2 mrd. euroa<sup>2</sup>
- henkilöstön määrä noin 123 000

---

### VALTIONTUET JA TULONSIIRROT

- valtionavun saajina kunnat, kuntayhtymät, kotitaloudet, yleishyödylliset yhteisöt ja yritykset
- muut tuet ja siirtomenot
- siirtomenot noin 24,6 mrd. euroa

---

### TALOUSARVION ULKOPUOLISET VALTION RAHASTOT

- 11 rahastoa
- rahastojen yhteenlasketut tuotot 3,0 mrd. euroa ja kulut 0,9 mrd. euroa

---

### VALTION LIIKELAITOKSET

- kuusi liikelaitosta
- liikevaihto noin 1,6 mrd. euroa
- henkilöstön määrä noin 7 900

---

### VALTION MÄÄRÄYSVALLASSA OLEVAT YHTIÖT

- 33 valtion määräysvallassa olevaa yhtiötä
- liikevaihto noin 23,5 mrd. euroa
- henkilöstön määrä noin 76 000

<sup>1</sup> Luku ei sisällä eduskuntaa, Valtiontalouden tarkastusvirastoa eikä kuluttajavalituslautakuntaa, joka on 1.9.2005 alkaen kuulunut oikeusministeriön tilivirastoon.

<sup>2</sup> Valtion tilinpäätöksen mukainen talousarviomenojen loppusumma.

---

## ERITYISKOhteita

- Euroopan unionin ja Suomen välisten varainsiirrot sekä EU-varojen käyttö ja käytön valvonta
- Euroopan unionin talousarvioista tulevat tulot noin 1,0 mrd. euroa
- Euroopan unionille menevät maksut noin 1,6 mrd. euroa
- kansainväliset tarkastustehtävät

Lisäksi tarkastusvirasto hoitaa toimialaansa kuuluvia asiantuntija- ja neuvontatehtäviä sekä osallistuu tarkastusalan kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

## 1.5 Tarkastustoiminnan suunnittelu ja strategia

Viraston toimintastrategia muodostuu niistä linjauksista, joiden mukaan viraston toimintaa suunnataan, toteutetaan ja kehitetään. Toimintastrategiassa huomioidaan viraston toimintaympäristön muutokset. Strategian luomisessa perustana on virastolle lainsäädännössä annettu tehtävä.

Tarkastusviraston toiminta perustuu pidemmän aikavälin suunnitteluun ja vuotuisen toiminnan suunnitteluun. Suunnitelmis- ja määritellään toiminnan strategiset linjaukset ja toiminnan suuntaamisen kohdentamisalueet sekä vahvistetaan yksittäiset tarkastuskohteet. Viraston toimintastrategian vuosille 2003–2006 mukaan toiminnan keskeisimmät kriittiset menestystekijät ovat tarkastustoiminnan oikea kohdentaminen ja viraston ammattitaidon turvaaminen.

Tarkastustoiminnan suuntaamiseksi tarkastusvirasto on vahvistanut seuraavat kriteerit:

- asian taloudellinen merkitys
- riski valtiontalouden kannalta
- valtion taloudenhoitoa koskevan uuden tiedon tuottaminen
- valtion virastojen ja laitosten taloudenhoidon oikeellisuuden ja toimivuuden, raportoitavien tietojen luotettavuuden sekä talousarvion noudattamisen varmistaminen.

Virasto toteuttaa tarkastustehtävänsä tilintarkastuksella ja toiminnantarkastuksella, jotka toimivat samansuuntaisesti viraston päämäärien toteuttamiseksi.

Tilintarkastus kattaa kaikki valtion tilivirastot ja valtion tilinpäätöksen. Tilintarkastukset suunnataan tilivirastokohtaisesti edellä mainitut kriteerit huomioon ottaen.

Toiminnantarkastusten kohteet valitaan vuosittain erityisten kohdentamisalueiden pohjalta. Vuoden 2005 tarkastustoiminnan erityiset kohdentamisalueet olivat:

- eduskunnan saamat oikeat ja riittävät tiedot talousarvioesityksissä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa
- tulosohjaus ja tilivelvollisuus mukaan lukien hallinnon tuottavuus
- valtionosuudet, -avustukset ja muut tuet (ml. EU-tuet)
- valtion tulot.

Yhtäläisen suojan periaatteen mukaisesti EU-varojen tarkastus saa virastossa saman painoarvon kuin kansallisten varojen tarkastus. Tarkastusvirasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja samassa laajuudessa sekä samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansallisia varoja. Valtion runsaasta sadasta tilivirastosta 2/3:lla on kirjanpidossaan EU-varoihin liittyviä tapahtumia.

Virasto seuraa valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen toimintaa. Valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin ja valtion liikelaitoksiin sekä talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin kohdistuvista tarkastuksista päätetään erikseen.



## 1.6 Tarkastustoiminta vuonna 2005

Tarkastusvirasto antoi keväällä 2005 kertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta varainhoitovuodelta 2004 ja tilintarkastuskertomukset valtion tilivirastoista. Näihin liittyen annettiin yhteensä 335 väliraporttia. Varainhoitovuotta 2005 koskeva tilintarkastus aloitettiin kaikissa valtion 115 tilivirastoissa ja kahdessa valtion talousarvion ulkopuolisessa valtion rahastossa. Näitä sekä valtion tilinpäätöstä koskevat tarkastuskertomukset annettiin keväällä 2006. Toimintavuonna 2005 päätettiin 31 toiminnantarkastusta ja aloitettiin

29 uutta tarkastusta. Vuoden päättyessä käynnissä oli 41 toiminnantarkastusta. Toimintavuonna julkaistiin myös selvitys valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden edellisvuoden toiminnasta. Lisäksi tarkastusvirasto seurasi ja käsitteli valtionhallinnossa tapahtuvia taloudellisia väärinkäytöksiä ja niiden vaikutuksia sekä toimenpiteitä väärinkäytösten torjunnassa.

Tarkastustoiminnasta ja sen keskeisistä tuloksista kerrotaan jäljempänä tässä kertomuksessa.

## 1.7 Viraston toiminnan kehittäminen

Vuonna 2005 virastossa toteutettiin toiminnantarkastuksen uudelleenorganisointi, jonka myötä toiminnantarkastuksen henkilökunta koottiin yhteen toimintayksikköön. Muutoksen tavoitteena on tarkastusprosessin sekä tarkastuskertomusten laadun ja yhdenmukaisuuden parantaminen, parempien edellytysten luominen toiminnan johtamiselle ja uusiutumislle sekä tarkastajien välisen yhteistyön lisäämiselle.

Tarkastusvirastossa toteutettiin marraskuussa 2005 työhyvinvointikysely, jolla selvitettiin organisaation toimintaa työyhteisönä. Menetelmänä käytettiin työterveyslaitoksessa kehitettyä työilmapiiri- ja hyvinvointibarometria (THB). Kyselyn perusteella viraston henkilökunta tuntee heille asetetut tavoitteet hyvin sekä pitää henkilökohtaisia vaikutus- ja kehittymismahdollisuuksia hyvinä. Tarkastusvirastossa on kuitenkin kehitettävää etenkin tiedonkulussa, esimiestyössä ja yleisessä työilmapiirissä. Kokonaisuudessaan työilmapiiri- ja hyvinvointibarometrikyselyn tuloksia voidaan pitää viiteaineistoon suhteutettuna melko hyvinä.

Keväällä 2005 tarkastusvirastossa aloitettiin viraston intranetpalvelun uudistushanke. Hankkeessa selvitetään viraston intranetin sisällölliset, rakenteelliset ja toiminnalliset uudistustarpeet sekä suunnitellaan ja toteutetaan uudistus tarkastusviraston verkkopalvelustrategian mukaisesti. Hanke laajeni käsittämään myös ns. sähköisen työpöydän käyttöönottoa koskevan selvityksen ja suunnittelun. Intranetpalvelun ja sähköisen työpöydän määrittely valmistui keväällä 2006.

Virasto aloitti keväällä 2005 vuosina 2005–2006 toteutettavan ”Parempaan työyhteisöön” -kehittämishankkeen. Hankkeen tavoitteena on parantaa työyhteisön toimivuutta, kehittää esimiestyötä hyvinvointia tukevaksi sekä parantaa viraston sisäistä yhteistyötä. Kehittämishankkeen avulla pyritään luomaan tuloksellinen ja hyvinvoiva työyhteisö. Hanke osaltaan vastaa viraston kehittämistarpeisiin eli työhyvinvoinnin parantamiseen, yhteistyötaitojen lisäämiseen ja esimiestaitojen kohentamiseen. Hankkeen toteuttamisen apuna on ulkopuolisia palveluntuottajia.

Työergonomian parantamiseksi virasto hankki edellisvuonna tehtyihin työergonomiakartoituksiin perustuen Helsingin toimipaikan työhuoneisiin nykyisten ergonomiasuosituksen mukaiset työpöydät. Noin 70 prosenttiin Helsingin toimipaikan työhuoneista asennettiin uusi työpöytä vuodenvaihteessa. Henkilökohtaista tiedonkäsittelyä uudistettiin hankkimalla 60 käyttäjälle uusi työasema. Atk-järjestelmien toimintavarmuutta parannettiin hankkimalla uudet verkon kytkinlaitteet. Tulostuspalvelujen uudistaminen aloitettiin tekemällä koko virastoa koskeva tulostusjärjestelmän kehittämissuunnitelma, jonka toteuttaminen aloitettiin joulukuussa. Virastossa otettiin joulukuussa käyttöön taloushallinnon sähköinen arkistointijärjestelmä ja henkilöstöhallinnon uusi tietojärjestelmä.

Kertomusvuonna virasto päivitti kansainvälistä toimintaa koskevan ohjeen. Ohje sisältää viraston kansainvälisen toiminnan kuvauksen sekä kansainvälisen toiminnan periaatteita ja linjauksia.

## 1.8 EU-perustainen yhteistyö ja EU-varojen tarkastus

Tarkastusviraston suorittaman EU-varoihin kohdistuvan tarkastuksen kansallisena sää-döspäerustana on laki valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995). EU-varoihin kohdistuvan tarkastustoiminnan yleisenä lähtökoh-tana on EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan mukainen lojaliteettiperiaate sekä 280 artiklan mukainen yhtäläisen suojan periaate. Tarkastusviraston toimintaperiaatteisiin kuuluu, että virasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja samassa laajuudessa sekä samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansallisia varoja. EU-varojen tarkastuksissa käytettävät valintakriteerit ovat samat kuin muissakin tarkastusviraston tarkastuksissa. Tarkastusvirasto toimii Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteysviranomaisena EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan yhteistyövelvoitteen mukaisesti.

Euroopan unionin talousarviosta Suomen talousarvioon tulleet tulot olivat vuonna 2005 noin 0,9 miljardia euroa. Lisäksi valtion talousarvion ulkopuolelle tulleen tulon määrä oli noin 84 miljoonaa euroa. Suomen talousarviosta Euroopan unionille maksettujen maksujen määrä oli noin 1,5 miljardia euroa. Lisäksi unionin puolesta kerättävien maksujen määrä oli noin 150 miljoonaa euroa.

### Pääjohtajakokous ja työryhmätyö

Vakiintuneeseen tapaan virasto osallistui kertomusvuonna Euroopan unionin tarkastusvirastojen pääjohtaja-<sup>3</sup> ja yhteyshenkilökokouksiin sekä pääjohtajakokousten asettamien työryhmien työskentelyyn. Pääjohtajakokoukseen osallistuvat jäsenmaiden tarkastusvirastot ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Pääjohtajakokouksissa sovi-taan tarkastustoiminnan yhteistyömuodoista, vaihdetaan tietoa EU-varoihin kohdistuvasta tarkastustoiminnasta ja muusta yhteistyöstä sekä hyväksytään tarkastustoimintaa koskevia ohjeellisia standardeja ja hyviä menettelytapoja. Keskeisimmät pääjohtajakokouksessa käsitellyt asiat koskivat EU-hakijamaiden kanssa tehtävää tarkastusalan yhteistyötä, pääjohtajakokouksen asettamien työryhmien tuloksia sekä kokousten sisällön kehittämistä. Lisäksi kokouksessa käsiteltiin komission suunnitelmaa yhdenne-tyksi sisäisen valvonnan viitekehyyeksi, mistä tarkastusvirasto antoi myös lausunnon valtiovarain controller -toiminnolle.

Vuonna 2005 tarkastusvirasto osallistui pääjohtajakokousten asettamien pääjohtaja- ja yhdyshenkilökokouksia valmistelevan kehittämistyöryhmän, arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, rakennerahastotyöryhmän sekä EU-varojen tarkastuksia koskevan raportoinnin kehittämistyöryhmän työskentelyyn.

<sup>3</sup> The Contact Committee (CC) is an assembly of the Heads of the Supreme Audit Institutions (SAIs) in the EU Member States and of the European Court of Auditors.

## Tarkastusviraston tarkastukset

Euroopan unionin varainsiirtoja tarkastetaan osana tilintarkastusta samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansallisia varoja. Tarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallintaan ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskannanotot on raportoitu niille tilivirastoille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteen korjaamisesta.

Varainhoitovuonna 2005 erityisesti EU:n varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston osalta maa- ja metsätalousministeriössä sekä Lapin TE-keskuksessa, Euroopan sosiaalirahaston osalta Lapin ja Oulun lääninhallituksissa ja Euroopan aluekehitysrahaston osalta Teknologian tutkimuskeskuksessa. EU-varojen käyttöön kohdistuneissa tilintarkastuksissa havaittiin puutteita mm. Euroopan sosiaalirahaston rahoittamien hankkeiden valtuusseurannassa sekä valtion oman tuotannon hankkeiden hallinnoinnissa.

Kertomusvuonna tehtiin toiminnantarkastus aiheesta "EU-säädösehdotusten kansallisen käsittely - erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta" (122/2006). Tarkastuksessa selvitettiin sitä, ovatko Suomen viranomaisten käytännöt EU-säädösten valmistelussa toimivia tiedonkäyttäjän eli eduskunnan näkökulmasta. Erityisen mielenkiinnon kohteena oli EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi. Tarkastuk-

sessä arvioitiin toiminnan ohjausta, ministeriöiden menettelytapoja, eduskunnalle tiedottamista säädöshankkeista sekä taloudellisia vaikutuksia koskevan arviointitiedon laatua ja riittävyyttä.

Tarkastusvirasto osallistui EU:n kahdeksan jäsenvaltion tarkastusviraston rinnakkaistarkastuksena tehtyyn rakennerahastojen jäljitysketjua koskeneeseen tarkastukseen, josta julkaistiin myös tarkastuskertomus (92/2005).

Lisäksi tarkastusvirasto osallistui kymmenen muun jäsenmaan tarkastusviraston tavoin rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelyä koskevaan rinnakkaistarkastukseen. Tarkastuksen on määrä valmistua vuoden 2006 loppuun mennessä.

## Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset Suomessa

Virasto osallistui tarkkailijana tilintarkastustuomioistuimen kaikkiin kuuteen Suomessa tehtyyn tarkastukseen sekä vastasi tilintarkastustuomioistuimen kyselyihin ja tietopyyntöihin. Virastossa järjestettiin perinteinen tilintarkastustuomioistuimen suomalaisen jäsenen tiedotustilaisuus tilintarkastustuomioistuimen tekemästä edellisestä varainhoitovuoteen kohdistuneesta tarkastuksesta. Varainhoitovuotta 2004 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuimen välittömästi Suomea koskevat havainnot liittyivät systemaattisiin ongelmiin tullien niin sanotussa B-kirjanpidossa sekä Euroopan sosiaalirahaston rahoittamaan Adapt-ohjelmaan vuosilta 1995–1999.

## 1.9 Kansainvälinen toiminta

Tarkastusvirasto on valtioiden ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön Intosain ja sen eurooppalaisen tytäjärjestön Eurosain jäsen. Virasto osallistui järjestön kokouksiin ja seminaareihin sekä vastasi järjestöistä ja niiden työryhmistä tuleviin viraston toimintaa koskeviin kyselyihin. Kansainvälisessä yhteistyössä keskeisessä asemassa on valtiontalouden tarkastuksen menettelytapoja koskeva tiedonvaihto. Intosain ja Eurosain toimintamuotoja ovat myös tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehittäminen.

Kertomusvuonna tarkastusvirasto osallistui järjestyksessään kuudenteen Eurosain kongressiin, jonka pääteemana oli julkisten tulojen tarkastus. Virasto osallistui myös Eurosain ja sen Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden tarkastusvirastoista koostuvan sisarjärjestön Olacefsin yhteiskokoukseen. Kokouksessa käsiteltiin virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta ja -menettelyjä sekä tarkastusvirastojen tarkastusten vaikutusten arviointia koskevia teemoja. Lisäksi tarkastusviraston edustajat osallistuivat Intosain ympäristötarkastustyöryhmän kokoukseen sekä julkisia hankintoja koskeeseen Eurosain koulutusseminaariin.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden tarkastusvirastojen välinen yhteistyö ja keskinäinen tiedonvaihto toteutuivat perinteisellä ta-

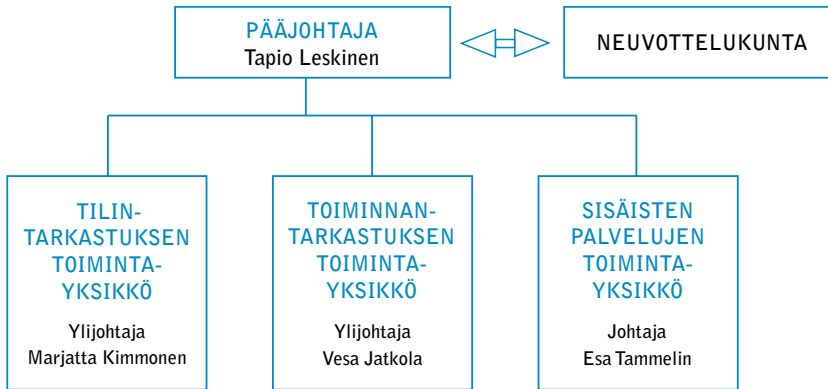
valla. Toimintavuonna tarkastusvirasto osallistui Pohjoismaiden tarkastusvirastojen pääjohtajakokouksen ja yhdyshenkilökokouksen lisäksi pääjohtajakokouksen asettaman valtionyhtiötarkastustyöryhmän, väärinkäytöstyöryhmän ja tarkastusvirastojen toimintaa vertailevien tunnuslukujen kehittämistyöryhmän työskentelyyn. Keskeisimmät Pohjoismaiden tarkastusvirastojen toimintaa vertailevat tunnusluvut on esitetty luvussa 1.10. Baltian maiden tarkastusvirastojen kanssa yhteistyötä tehtiin osallistumalla Baltian maiden ja Pohjoismaiden tarkastusvirastojen edustajien yhteistyökokoukseen sekä vastaamalla kyselyihin ja muihin tietopyyntöihin.

Tarkastusvirasto toimi Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskuksen (ECMWF), Kansainvälisen kauppatiedon ja -yhteistyön järjestön (AITIC), Itämeren suojelukomission, Nordiska institutet för Samtidskonst'in ja Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedel'in tilintarkastajana.

Tarkastusviraston edustajat osallistuivat yhteensä 30:een ulkomailta järjestettyyn kokoukseen ja seminaariin, joiden lisäksi viraston edustajat tekivät ulkomaille kahdeksan tarkastusmatkaa. Kertomusvuonna tarkastusvirastoon tehtiin ulkomailta yhteensä 10 tutustumiskäyntiä ja vierailua.

## 1.10 Organisaatio, henkilöstö, kustannukset ja vertailevat tunnusluvut

### Organisaatio



Tarkastusvirastoa johtaa eduskunnan valitsema pääjohtaja. Viraston muun organisaation muodostavat lakisääteinen neuvottelukunta, tilintarkastus- ja toiminnantarkastusyksiköt ja sisäisten palvelujen yksikkö.

Sisäisten palvelujen yksikön tehtävänä on valmistella ja hoitaa ne asiat, jotka koskevat tarkastusviraston sisäistä hallintoa ja tilivirastotehtäviä sekä sisäisiä tukipalveluja. Lisäksi yksikkö hoitaa viraston yhteisiä kansainvälisiä asioita sekä yhteydenpitoa Euroopan tilintarkastustuomioistuimeen.

Tarkastusviraston päätoimipaikka sijaitsee Helsingissä. Virastolla on toimipaikat myös Turussa ja Oulussa.

Neuvottelukunnan tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seurata tarkastustoiminnan suuntautumista, tuloksellisuutta ja palvelukykyä eri yhteistyötahojen kannalta. Neuvottelukunnan puheenjohtajana on vuonna 2005 toiminut kansanedustaja Olavi Ala-Nissilä, varapuheenjohtajana alivaltiosihteeri Juhani Turunen ja sihteerinä erikoistutkija Timo Lehtinen.

## NEUVOTTELUKUNNAN KOKOONPANO 2004–2005

Olavi Ala-Nissilä,	kansanedustaja
Reino Hjerppe,	ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Markku Lehto,	kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö
Tapio Leskinen,	pääjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto
Christel von Martens,	ruotsinkielisen toiminnan johtaja, Suomen Kuntaliitto
Eeva Miettinen,	ylitarkastaja, tarkastusviraston henkilöstön edustaja
Anita Niemi-Iilahti,	hallintojohtaja, Vaasan yliopisto
Anni Sinnemäki,	kansanedustaja
Vappu Taipale,	pääjohtaja, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
Juhani Turunen,	alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
Kari Urpilainen,	maakuntahallituksen varapuheenjohtaja

Vuonna 2005 neuvottelukunta kokoontui viisi kertaa. Kokouksissa käsiteltiin tarkastusviraston tarkastustoiminnan itsearviointia, tarkastusviraston vaikuttavuustarkastuksen kehittämistä, tarkastusviraston eduskunnalle antamaa kertomusta toiminnastaan ja tilintarkastuskertomusta valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2004 sekä tarkastusviraston toiminta- ja tarkastussuunnitelmaa vuodelle 2006. Lisäksi neuvottelukunnalle esiteltiin tarkastusviraston toiminnantarkastuksen organisaation kehittämistä, yhteenvetotietoja vuoden 2004 tilintarkastuksista, Pohjoismaiden tarkastusvirastojen yhteiskertomusta vuodelta 2004 sekä ajankohtaisia toiminnantarkastuksia.

Eduskunnan valitsemina tarkastusviraston tilintarkastajina, jotka ovat tarkastaneet tarkastusviraston tilinpäätöksen, kirjanpidon ja hallinnon, ovat toimineet kansanedustajat Matti Saarinen, Petri Salo ja Tuomo Hänninen sekä KHT Eero Suomela.

## Henkilöstö

Tarkastusvirastossa oli vuoden 2005 päättyessä 149 virkaa. Viraston työssä olevan henkilöstön kokonaismäärä oli vuoden 2005 lopussa 152 henkilöä. Vuonna 2005 virasto käytti 147 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen.

Naisten osuus tarkastusviraston koko henkilöstöstä oli 40,1 prosenttia. Tarkastushenkilöstöstä naisten osuus oli 36,3 prosenttia ja muusta henkilöstöstä 57,1 prosenttia. Valtion koko budjettitalouden henkilöstöstä vuonna 2004 naisia oli 49,0 prosenttia.

Tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä oli kertomusvuoden lopussa 45,6 vuotta. Suurimmat ikäryhmät kertomusvuonna olivat 50–54 (20,4 %) ja 45–49 (17,1 %) -vuotiaat. Valtion koko budjettitalouden henkilöstön keski-ikä vuonna 2004 oli 42,9 vuotta.

Vuonna 2005 vaihtuvuus koko henkilöstön osalta oli 7,6 prosenttia, tarkastushenkilöstön osalta 6,2 prosenttia ja muun henkilöstön osalta 15,9 prosenttia. Toisen työnantajan palvelukseen siirtyi kaksi henkilöä, mikä on 1,3 prosenttia viraston henkilöstöstä. Vuoden 2005 lopussa henkilöstön keskimääräinen palvelusaika tarkastusvirastossa oli 11,9 vuotta.

Henkilöstön koulutustaso on korkea. Tarkastushenkilöstöstä korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus oli 99,2 prosenttia.

Henkilötyövuotta kohden henkilöstön kehittämiseen käytettiin koko henkilöstön osalta keskimäärin 13,1 työpäivää, tarkastushenkilöstön osalta 14,9 työpäivää ja muun henkilöstön osalta 5,4 työpäivää.

#### TIETOJA KOKO HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2002	2003	2004	2005
Keski-ikä/vuotta	44,9	45,2	45,8	45,6
Keskimääräinen palvelusaika tarkastusvirastossa/vuotta	11,3	11,9	12,0	11,9
Naisten osuus/%	34,8	37,8	37,6	40,1
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	86,2	86,7	85,8	86,8

#### TIETOJA TARKASTUSHENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2002	2003	2004	2005
Naisten osuus/%	30,4	34,5	33,9	36,3
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	99,1	99,2	99,1	99,2

#### TIETOJA MUUSTA HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2002	2003	2004	2005
Naisten osuus/%	56,5	54,2	53,2	57,1
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	21,7	25,0	26,9	32,1

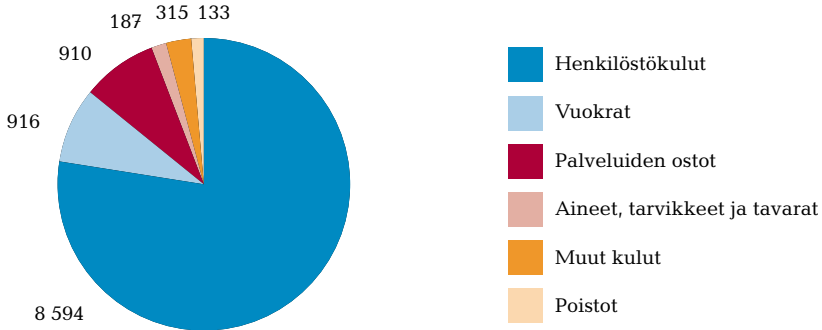
#### HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN

	2002	2003	2004	2005
Henkilötyöpäivinä	1 130	1 273	1 612	1 924
Henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden	8,2	9,0	11,5	13,1
Kustannukset/euroa	308 996	355 992	431 199	567 111
Kustannukset henkilötyövuotta kohden	2 255	2 525	3 080	3 857



## Kulurakenne ja kustannukset

Vuodelle 2005 viraston toimintamenoihin oli myönnetty 10 996 000 euroa. Määrärahoja käytettiin 10 866 714 euroa. Tarkastusviraston tuotto- ja kululaskelman mukaiset toiminnan kulut olivat yhteensä 11 055 769



Kuvio 1: Tarkastusviraston kulut vuonna 2005 (tuhatta euroa).

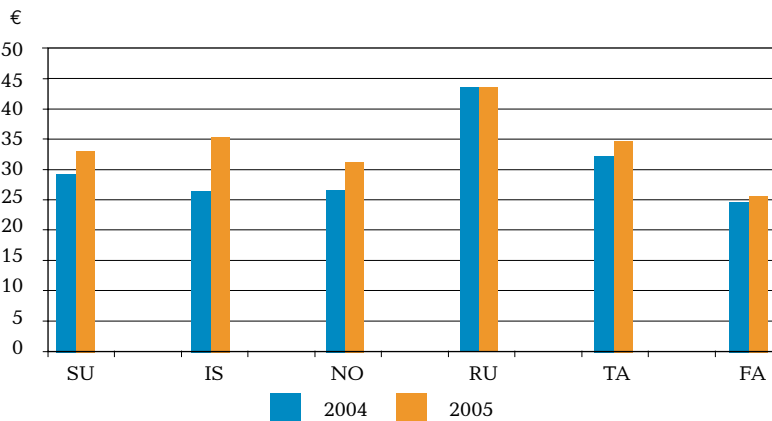
euroa, josta henkilöstökulut olivat 77,7 prosenttia.

Yksityiskohtaiset tiedot tarkastusviraston kustannuksista käyvät ilmi viraston tilinpäätöksestä ja siihen sisältyvästä toimintakertomuksesta.

## Pohjoismaiden tarkastusvirastojen toimintaa vertailevat tunnusluvut

Pohjoismaiden tarkastusvirastot (Suomi, Islanti, Norja, Ruotsi, Tanska ja Färsaaret) ovat

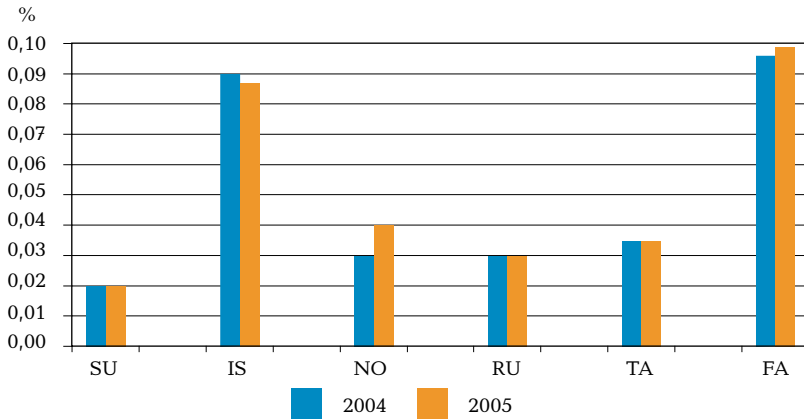
vuodesta 2004 lähtien laatineet tarkastusvirastojen toimintaa vertailevan tunnusluku-  
raportin. Keskeisimmät tunnusluvut koskevat tarkastusvirastojen kustannus- ja henkilötyövuositietoja.



Kuvio 2. Palkallisen tunnin keskimääräiset kustannukset (korjattu ostovoimapareitti-indeksillä).

Tarkastusvirastojen palkallisen tunnin keskimääräiset kustannukset vuonna 2005 vaihtelivat maittain 26–44 euron välillä. Valtion-

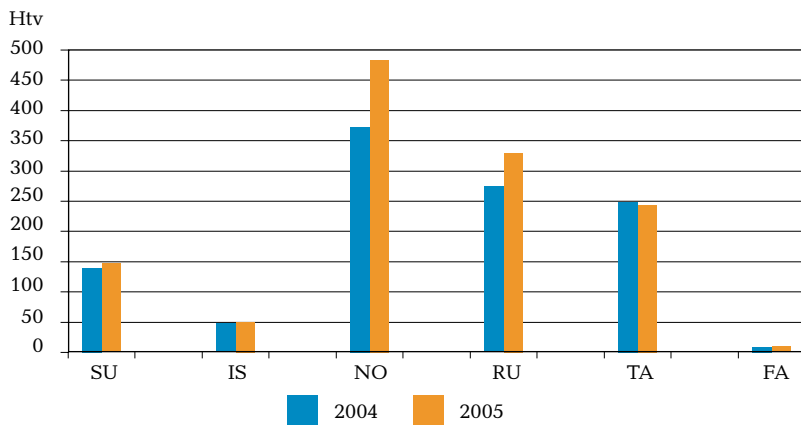
talouden tarkastusviraston palkallisen tunnin keskimääräinen kustannus ostovoimapareittiindeksillä korjattuna oli 33,44 euroa.



Kuvio 3. Tarkastusvirastojen menot suhteessa tarkastettavien menoihin.

Tarkastusvirastojen menoja suhteessa tarkastettavien menoihin kuvaava tunnusluku vaihteli 0,02–0,1 prosentin välillä vuonna 2005. Valtiontalouden tarkastusviraston osalta tunnusluku on 0,02 prosenttia. Tämä tar-

koittaa, että Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti yhdellä käyttämällään eurolla 5 814 euroa, kun vastaavasti Färsaarten tarkastusvirasto tarkasti yhdellä käyttämällään eurolla 1 007 euroa.



Kuvio 4. Tarkastusvirastojen henkilötyövuodet.

Tarkastusvirastojen henkilötyövuodet vuonna 2005 vaihtelivat 10–484 henkilötyö-

vuoden välillä. Valtiontalouden tarkastusviraston henkilötyövuosien määrä oli 147.

## 2 Valtion vuoden 2005 tilinpäätöskertomus

### 2.1 Valtion vuoden 2005 tilinpäätös

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöstä koskevan tilintarkastuskertomuksen vuodelta 2005 eduskunnalle yhdessä tämän kertomuksen kanssa.

Valtion tilinpäätöksen tarkastus on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen ovat sisältyneet talousarvion toteumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito. Tarkastus on kohdistunut myös valtion kirjanpidon ohjeistukseen ja valvontaan. Tarkastusta on kohdennettu myös niiden järjestyksen tarkastamiseen, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja muussa valtion tilinpäätöksen valmistelussa. Tarkastuksessa on hyö-

dynnetty tarkastusviraston suorittamissa tilivirastojen tilintarkastuksissa kertyneitä havaintoja.

Valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot on laadittu valtiovarainministeriön vahvistamien kaavojen mukaisesti. Valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta annettavassa tilintarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota eräisiin valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan ja tähän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiin puutteisiin.

Tarkastusviraston valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta antamassa tilintarkastuskertomuksessa esiin tuomat puutteet ja riskit ja valtioneuvoston alaisen 114 tiliviraston tilintarkastuskertomuksissa esittämät huomautukset eivät olennaisuuden periaate huomiioon ottaen kuitenkaan olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.

## 2.2 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot valtion tilinpäätöskertomuksessa

### *Tarkastuksen toteutus ja menetelmät*

Valtion vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuustietojen tarkastus kohdistui yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisastetta.

Tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietoja tarkastettiin vertaamalla niitä vuosina 2003 – 2006 annetuissa tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa ja jälkiseurantaraporteissa tehtyihin tarkastushavaintoihin.

Toiminnalliset tuloksellisuustiedot on pääosin rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, sillä toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöskertomusta yksityiskohtaisemmin virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa.

### *Tarkastuksen havainnot*

Vaikuttavuustietoja tai niiden esittämistä koskevat havainnot voidaan kokoavasti tiivistää neljään pääkohtaan:

- Syyseuraus suhteita on liiallisesti yksinkertaistettu. Oman hallinnonalan tai toiminnon panostukset ja toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään, mutta sivuutetaan muu samaan aikaan toimintaympäristössä tapahtunut kehitys tai muiden tahojen toimenpiteiden vaikutus.

- Käytetyt käsitteet ovat jääneet määrittelemättä tai ovat liian moniselitteisiä. Vaikuttavuuden kehitystä kuvataan esimerkiksi palvelutason parantumisella, muttei oteta huomioon tai kerrota, ettei seurattavalle asialle tai mittarille ole yksiselitteistä, vakiintunutta määritelmää. Käsitteen määrittelyä tai tunnusluvun laskemistapaa ei selitetä, vaikka määrittely tai laskentakaava saattaa ratkaisevasti vaikuttaa vaikuttavuuden kehityksestä saatavaan kuvaan.
- Negatiiviset ja haitalliset vaikutukset on osin sivuutettu. Positiiviset vaikutukset ja tavoitteiden suuntainen kehitys raportoidaan, mutta negatiiviset vaikutukset jäävät raportoimatta eikä niiden syitä selvitetä. Negatiiviset vaikutukset saattavat olla paitsi odottamattomia myös epäsuoria tai vasta pitemmän ajan kuluttua esiin tulevia.
- Toiminnan riskit ja varaukset sekä vaikutusten pysyvyys ovat jääneet huomiotta. Ohjelmien ja projektien tuloksista ja vaikuttavuudesta kerrottaessa jäävät raportoituun toimintaan sisältyvät riskit ja varaukset esittämättä eikä vaikutusten pysyvyyttä tai väliaikaisuutta analysoida.

### *Tarkastuksen päätelmät havaintojen perusteella*

Jotta tilinpäätöskertomus antaisi oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, olisi raportoinnissa kiinnitettävä

huomiota edellä mainittujen, vaikuttavuustietojen käyttökelpoisuutta ja luotettavuutta haittaavien puutteiden korjaamiseen.

Tarkastuksessa havaittiin lisäksi joitakin yksittäisiä virheitä luvuissa ja raportoimatta jääneitä yksittäisiä seikkoja. Olennaisuus huomioon ottaen tämä ei kuitenkaan merkittävästi heikentänyt vaikuttavuusinformaation laatua.

## 3 Hallinnon tila tarkastusten perusteella

### 3.1 Yleistä

Hallinnon tilasta syntyvä kuva muodostuu tarkastuskertomuksissa esiintuotujen tarkastushavaintojen kautta. Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin kaikissa 114 tilivirastossa ja kahdessa talousarvion ulkopuolisessa valtion rahastossa. Toimintavuonna 2005 päätettiin 31 toiminnantarkastusta. Toiminnantarkastusaiheiden valinnassa virasto painotti neljää aihealuetta: eduskunnan saamat oikeat ja riittävät tiedot talousarvioesityksissä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa, tulohjaus ja tilivelvollisuus mukaan lukien hallinnon tuottavuus, valtion osuudet, -avustukset ja muut tuet mukaan lukien EU-tuet sekä valtion tulot. Hallinnon tilaa arvioidaan jäljempänä luvuissa 3.2–3.12 tarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella.

Tilintarkastuskertomukset on jaettu asianomaisille tilivirastoille ja niiden mahdollisten johtokuntien tai hallitusten jäsenille, ohjaaville ministeriöille, Valtiokonttorille ja valtiontilintarkastajille sekä valtiovaraincontroller-toiminnolle. Kertomukset on koottu myös painetuksi julkaisuksi, joka on jaettu kansanedustajille ja hallintoon.

Kaikki toiminnantarkastuskertomukset on julkaistu painetussa muodossa. Jakelun piiriin ovat kuuluneet asianomaiset viranomaiset tahot hallinnossa, kansanedustajat, valtiovarainvaliokunta, asianomainen erityisvaliokunta, valtiontilintarkastajat ja valtiovarainministeriö. Kertomukset ovat olleet myös yleisesti saatavilla ja jokaisesta kertomuksesta on annettu lehdistötiedote. Eduskunnalle vuonna 2005 annetun kertomuksen jälkeen valmistuneiden toiminnantarkastusten ja jälkiseurantaraporttien tiivistelmät hallinnonaloittain ovat tämän kertomuksen luvussa 4. Talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen, valtion liikelaitosten sekä valtion yhtiöomaisuuden tarkastuksia koskevat tiivistelmät ovat luvuissa 5, 6 ja 7.

Kaikki tarkastusviraston tilintarkastus- ja toiminnantarkastuskertomukset ovat luetta- vissa suomenkielisinä viraston Internet-sivuilla (<http://www.vtv.fi>). Toiminnantarkastuskertomuksien tiivistelmät ovat myös ruotsin ja englanninkielisinä Internet-sivuilla.

## 3.2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuoden 2005 tilintarkastuksissa todettiin 37 tilivirastossa virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2004 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 40 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Kolmen vuoden vertailutiedot ja hallinnonalakohtainen jakauma esitetään taulukossa 1. Liitteessä esitetään hallinnonaloittain ja tilivirastoittain yksilöidyt tiedot.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden tilivirastojen lukumäärä on pysynyt suunnilleen samana vuoteen 2004 verrattuna. Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat virheet menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa tai muu talousarvion perustelujen vastainen määrärahan käyttö sekä puutteet maksullisen toiminnan

vuosituloksen esittämisessä. Toiseksi merkittävimmän kokonaisuuden muodostivat puutteet valtuusmenettelyissä.

Koska kannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä, tästä ei valtion taloudenhoidon kokonaisuuden kannalta voida tehdä sitä johtopäätöstä, että noin kolmasosa valtion varojen käytöstä ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kysymys olisi valtion varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että tilivirastot ovat taloudelliselta kooltaan erilaisia. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen tiliviraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Hallinnonala	Tilivirastot vuonna 2005	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna		
		2003	2004	2005
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	-
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	-	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	1	1	-
Sisäasiainministeriön hallinnonala	18	1	4	4
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	2	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	3	2	2
Opetusministeriön hallinnonala	27	5	11	14
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	3	3	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	8	2	2	3
Kauppaja teollisuusministeriön hallinnonala				
TE-keskukset	15	14	7	5
Muut tilivirastot	12	1	1	-
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	-	5	5
Työministeriön hallinnonala	1	1	-	-
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	1	-
	114	32	40	37

*Taulukko 1: Kielteisen laillisuuskannanoton saaneet tilivirastot*



### 3.3 Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastettu ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity ne huomautukset, jotka edellyttävät edellä mainittua ilmoitusta ja annettu määräaika toimenpiteistä ilmoittamiselle. Toimenpiteiden riittävyttä tarkastetaan seuraavan tilintarkastuksen yhteydessä. Kielteiset laillisuuskannanotot ovat yleensä myös ilmoitusvelvollisuusasioita, mutta ilmoitusvelvollisuus voidaan asettaa myös huomautuksista, jotka eivät ole johtaneet kielteiseen laillisuuskannanottoon.

Taulukossa 2 esitetään ilmoitusvelvollisuuksien jakauma hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä kasvoi edellisen vuoden 21:stä 31:een. Puutteet taloudellisten tuloksellisuustietojen ja maksullisen toiminnan kannattavuustietojen esittämisessä sekä tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämisessä olivat edelleen merkittävimmät ilmoitusmenettelyyn johtaneiden huomautusten syyt. Nämä johtivat ilmoitusvelvollisuuteen 13 tilivirastossa. Valtuusmenettelyn ja -kirjanpidon puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen kahdeksassa tilivirastossa.

Vuoden 2005 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksissa asetettujen ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2004 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 21 tilivirastolle. Näistä 13 tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2005.

Hallinnonala	Tilivirastot vuonna 2005	Ilmoitusvelvollisuudet vuonna		
		2003	2004	2005
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	-
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	2	-	1
Sisäasiainministeriön hallinnonala	18	6	1	2
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	1	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	1	1	3
Opetusministeriön hallinnonala	27	10	8	7
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	3	2	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	8	3	4	4
Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala				
TE-keskukset	15	13	-	6
Muut tilivirastot	12	2	1	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	2	1	2
Työministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
	114	45	21	31

*Taulukko 2: Ilmoitusvelvollisuuden saaneet tilivirastot*

## 3.4 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin yhden tiliviraston tilintarkastuskertomuksessa. Huomautus koski maksullisen toiminnan hintatukea. Vuonna 2003 vastaava huomautus annettiin seitsemälle ja vuonna 2004 viidelle tilivirastolle.

## 3.5 Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 3 esitetään tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta.

Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2005 tilintarkastusten perusteella 28 tilivirastolle, mikä on seitsemän enemmän kuin vuonna 2004. Huomautusten määrään vaikutti osaltaan se, että valtuuksia koskevat tiedot esitettiin nyt ensimmäistä kertaa talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä. Aikaisemmin ne on esitetty liitetiedoissa.

Valtuuksia oli vuonna 2005 käytössään 45 tilivirastolla. Valtuustietojen esittämisestä huomautettiin 10 tilivirastoa ja valtuuden käytöstä 11 tilivirastoa.

Tuotto- ja kululaskelmaa ja tasetta koskevien huomautusten määrä pysyi lähes ennallaan.

Liitetietojen puutteista huomautettiin 15 tilivirastoa.

	Huomautukset vuonna		
	2003	2004	2005
Talousarvion toteutumalaskelma	16	21	28
Tuotto- ja kululaskelma	9	6	5
Tase	8	6	8
Liitetiedot	11	19	15
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu	1	2	-

Taulukko 3: Tilinpäätöslaskelmia koskeneen huomautuksen saaneet tilivirastot

## 3.6 Tilivirastojen taloudellisuustavoitteet ja taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä

### Tulostavoitteet

Tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistukseen liittyen tulostavoitteiden asettamista ja tuloksellisuudesta raportointia koskevat säännökset ovat muuttuneet. Muuttuneita säännöksiä sovellettiin tulostavoitteiden asettamisen osalta ensimmäisen kerran vuoden 2005 talousarviota laadittaessa. Virastojen tuloksellisuusraportointiin ne vaikuttivat ensimmäistä kertaa vuodelta 2005 laadittavissa tilinpäätöksissä.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännösten mukaisesti talousarvion perusteissa tulee esittää tulostavoitteet niin yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle kuin toiminnalliselle tuloksellisuudellekin. Kattavasti ja selkeästi esitetyillä toimivilla tulostavoitteilla on merkitystä sekä hallitukselle tulosohjauksen lähtökohtina että eduskunnalle sen päätäessä myönnettävistä määrärahoista.

Tarkastusvirasto on arvioinut eduskunnan talousarvion yhteydessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saamaa informaatiota eril-

lisissä sisäasiainministeriön ja työministeriön hallinnonaloihin kohdistuneissa tarkastuksissa. Yhteenvedot näistä tarkastuksista esitetään jäljempänä kohdissa 4.6 ja 4.14.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:n mukaan ministeriön tulee vahvistaa talousarvion tilijaottelu sekä hyväksyä edellä tarkoitetut tulostavoitteet viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on julkaissut valtion talousarvion.

Tilivirastojen tilintarkastuksen yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksymien toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta. Tällöin on keskitytty erityisesti taloudellisuutta ja tuottavuutta koskeviin tavoitteisiin. Tuotosta ja laadunhallintaa koskevien tavoitteiden osalta tilintarkastusten yhteydessä on arvioitu ministeriön hyväksymien palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta.

Tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvedotiedot kolmelta vuodelta on koottu seuraavaan taulukkoon.

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky
2003	16 %	9 %	42 %
2004	20 %	11 %	33 %
2005	25 %	15 %	34 %

Taulukko 4: Tavoitteiden asettaminen vuosina 2003 – 2005, prosenttia tilivirastoista

Varainhoitovuotta 2005 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulohajautukseen olennaisesti kuuluvat talousarvioasetuksen tarkoittamat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 25 prosentille tilivirastoista oli hyväksytty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet oli tulosopimuksissa hyväksytty vain 15 prosentille tilivirastoista.

Ministeriöt olivat vuonna 2005 asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita noin 50 prosentille liiketaloudellisesti hinnoiteltavaa maksullista toimintaa harjoittavista tilivirastoista. Julkisoikeudellisten maksullisten suoritteiden osalta tulostavoitteita oli asetettu noin 30 prosentille tätä toimintaa harjoittavista tilivirastoista. Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevia tavoitteita oli asetettu vain muutamalle tilivirastolle.

Palvelukykyä koskevat tavoitteet oli asetettu 34 prosentille tilivirastoista.

## Tuloksellisuustiedot tilinpäätöksissä

Tilivirastojen tilinpäätöksistä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä

vastaavassa asetuksessa. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan tilinpäätökseen sisältyvässä tiliviraston toimintakertomuksessa on esitettävä toiminnan tuloksellisuus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Tällöin tarkastuksen perusteella on arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja tarkastellaan tämän kertomuksen kohdassa 3.7.

Taulukko 5 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tuloksellisuustietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Tilintarkastuksissa on keskitytty tilivirastojen tilinpäätöksissä esitettyjen toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen tarkastamiseen. Taloudellisuus- tai kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 66 tilivirastossa, mikä on 58 prosenttia kaikista tilivirastoista (74 tilivirastoa vuonna 2004 ja 66 tilivirastoa

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2003	66 %	58 %	57 %
2004	77 %	77 %	64 %
2005	64 %	76 %	58 %

Taulukko 5: Taloudellisuutta koskevat tiedot tilinpäätöksissä, prosenttia tilivirastoista

vuonna 2003). Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa sitä, että tiliviraston esittämät tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma esitettiin nyt ensimmäistä kertaa tilinpäätöksessä. Laskelman esittäneistä 64 tilivirastosta 39 % esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Riittävinä pidettiin 69 %:n esittämiä tietoja. Keskeinen ongelma laskelman laadinnassa oli yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin olennaisilta osin oikeiksi ja riittäviksi 42 prosentissa tilivirastoja.

Toiminnallista tehokkuutta koskeva tuloksellisuus muodostuu talousarvioasetuksen mukaan taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Kun toiminnallista tehokkuutta tarkastellaan kokonaisuutena, siitä esitti tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot 30 tilivirastoa, mikä on 26 prosenttia kaikista tilivirastoista.

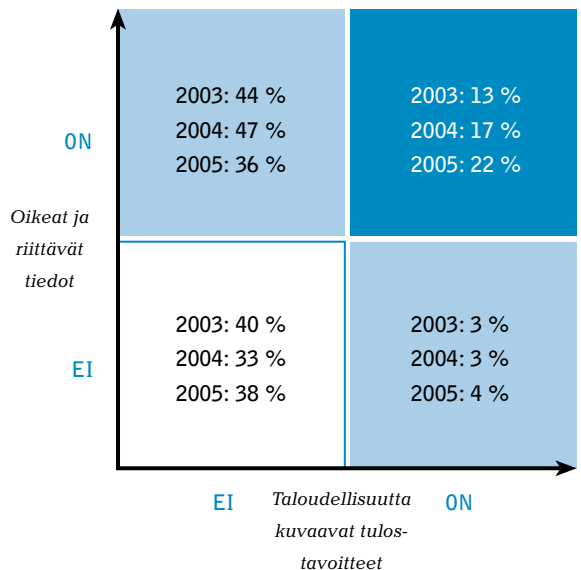
Tulosohjauksen kannalta keskeinen uskotavuuskysymys on edelleen se, että ministeriöt eivät oman toimintansa osalta esitä oikeita ja riittäviä taloudellisia tuloksellisuustietoja. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön, sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön esittämät tiedot voitiin katsoa oikeiksi ja riittäviksi.

## Tulosohjauksen tilan arviointia

Toimivaan tulosohjaukseen kuuluu, että mi-

nisteriöt asettavat asianmukaiset tulostavoitteet ja tilivirastot esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot.

Kuviossa 5 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta yhdestä näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja tilivirastojen tilinpäätöksissään esittämiä taloudellisuutta koskevia tietoja.



Kuvio 5: Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää edelleen siltä, ettei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut olennaisia muutoksia. Riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien tilivirastojen osuus on edelleen varsin pieni eli 22 prosenttia (17 % vuonna 2004 ja 13 % vuonna 2003).

Oikeiden ja riittävien tietojen esittämisen osalta tilanne on jonkin verran heikentynyt. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 58 prosenttia tilivirastoista. Vuonna 2004 vastaava osuus oli 64 prosenttia.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 29 tilivirastolle. Näistä 25 tilivirastoa eli 86 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (86 % vuonna 2004 ja 83 % vuonna 2003). Vastaavasti tilivirastoista, jolle ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (85 tilivirastoa), vain 41 tilivirastoa eli 48 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (59 % vuonna 2004 ja 53 % vuonna 2003). Tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää edelleen ministeriöiden ja tilivirasto-

jen johdon toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi niin, että ne vastaavat talousarvioasetuksessa säädettyjä periaatteita.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen arviointi tilintarkastuksen keinoin on todettu ongelmalliseksi. Tilintarkastuskertomukset eivät sisälläkään näitä koskevia kannanottoja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta korostuu ministeriöiden tilivelvollisuus. Myös riippumattomien ulkopuolisten arviointien suorittamisella on oma merkityksensä. Viimeisen viiden vuoden aikana on 39 tilivirastossa (45 tilivirastossa vuonna 2004 ja noin 50 tilivirastossa vuonna 2003) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.



## 3.7 Maksullinen toiminta

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä niin, että sen vuositulo voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, ellei maksullinen toiminta ole vähäistä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan toimintakerptomuksessa tulee esittää tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä vertailu asetettuihin tavoitteisiin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusta on edelleen tarkennettu Valtiokonttorin määräyksellä, jossa edellytetään kustannusvastaavuuslaskelmien esittämistä suoritetyypeittäin. Oikeiden ja riittävien tietojen sisältö on näin ollen maksullisen toiminnan osalta määritelty säännöksissä selkeästi.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa, josta julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien 0,6 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa. Talousarviolain 15 §:n tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia tilivirastoja oli vuonna 2005 yhteensä 94. Taulukko 6 sisältää maksullisesta toiminnasta esitetyjä tietoja koskevien kannanottojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Tarkastuksissa todettiin 61 tiliviraston maksullisesta toiminnastaan esittämien kustannusvastaavuuslaskelmien sisältävän oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaava osuus oli 61 tilivirastoa 99 tilivirastosta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna pysynyt suunnilleen samana. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2005 edelleen 18 tilivirastolle (18 tilivirastolle vuonna 2004 ja 17 tilivirastolle vuonna 2003). Yksi syy maksullisesta toiminnan vuosituloksesta esitettävien tietojen puutteisiin ovat edelleen puutteet työkustannusten kohdentamisessa. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seurantaan ja esittämiseen tulisi erityisesti kiinnittää huomiota silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Maksullisessa toiminnassa tuli esiin joitakin liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden merkittävään alijäämään johtaneita tilanteita sekä muutamia maksuperustelain tarkoittamaan hintatukimenettelyyn liittyviä ongelmia.

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2003	73 %	94 %	69 %
2004	68 %	90 %	62 %
2005	67 %	87 %	65 %

Taulukko 6: Maksullisen toiminnan tilinpäätöstiedot, prosenttia maksullista toimintaa harjoittaneista tilivirastoista

## 3.8 Sisäisen valvonnan tila

Sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseuran ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä.

Taloushallinnon järjestelmiä koskeneissa tarkastuksissa on tarkastettu näihin järjestelmiin ja niihin tietoa tuottaviin järjestelmiin sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä riskejä, kontroleja, käyttöoikeuksia, muita sisäisen valvonnan menettelyjä sekä tietoturvallisuutta. Järjestelmätarkastuksia tehtiin vuonna 2005 yhteensä 10 ja ne kohdistuivat kahdeksaan tilivirastoon. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

Myös Euroopan unionin varainsiirtoja ja varojen käyttöä tarkastetaan osana tilintarkastusta. Tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen, myös toiminnan ohjaukseen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskannanotot on raportoitu niille tilivirastoille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Taulukko 7 havainnollistaa sisäisen valvonnan tilaa hallinnossa.

	Kirjanpito	Valtuuskirjanpito	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	75 %	78 %	64 %	63 %
b) puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	7 %	-	6 %	14 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	18 %	22 %	30 %	23 %

Taulukko 7: Sisäisen valvonnan tila varainhoitovuonna 2005, prosenttia tarkastetuista tilivirastoista (valtuuksia 45 tilivirastolla)

Sisäisen valvonnan kannalta tarkasteltuna tilanne kirjanpidon osalta näyttäisi olevan suunnilleen samanlainen kuin edellisenä vuonna. Olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä ei todettu 75 prosentissa tilivirastoja (83 % vuonna 2004). Olennaisia puutteita kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 18 prosentissa tilivirastoja (16 % vuonna 2004).

Valtuuskirjanpidon osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin olennaista huomautettavaa 22 prosentissa niitä tilivirastoja, joilla oli käytössään valtuuksia (12 % vuonna 2004). Valtuuskirjanpidossa todettiin lisäksi melko paljon yksittäisiä puutteita muun muassa valtuuskirjanpidon dokumentoinnissa ja audit trailin toteutumisessa.

Kirjanpidon lisäksi edellytettävää tuloksellisuuden laskentatoiminta koskevat keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentissa ja 16 §:ssä. Asiasta säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:ssä, jonka mukaan kirjanpito ja tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä niin, että ne tuottavat viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennai-

set tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi olevan jonkin verran huonompi kuin edellisenä vuonna. Tilintarkastuksissa on 30 prosentissa tilivirastoista todettu sellaisia olennaisia tähän laskentatoimen osa-alueeseen liittyviä puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä. Keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute hallinnossa on edelleen työ- ja kustannusten kohdentaminen toiminnoille. Laskentatoimi on useimmissa tapauksissa myös kriittinen tekijä taloudellisuutta, tuotavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämiselle tilinpäätöksissä. Tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi ja sen järjestämisessä ovat ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten omat toimenpiteet edelleen avainasemassa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 b §:n edellyttämä taloussääntö on keskei-

nen väline tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2005 tilintarkastuksissa arvioitiin taloussäännön olevan asianmukaisella tasolla 101 tilivirastossa, mikä on 89 prosenttia tilivirastoista (vuonna 2004 110 tilivirastoa eli 95 %).

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Arviointi- ja vahvistuslausuma esitettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2005 tilinpäätöksessä. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin 15 tilivirastolle. Huomautukset koskivat lausuman kattavuutta ja sen valmistelua. Tarkastusten perusteella kiinnitetään huomiota siihen, että lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta eikä ainoastaan kehittämiskohteista. Lisäksi lausumien laadinnassa on tarvetta kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen valvonnan ja hyvän taloudenhoidon peruskysymyksiä tarkastellaan arviointiprosessissa riittävästi.

## 3.9 Sisäinen tarkastus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta saman asetuksen 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan 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. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vuoden 2005 tilintarkastusten perusteella voidaan sisäisen tarkastuksen osalta todeta, että sisäistä tarkastusta oli 74 tilivirastossa, mikä on 65 prosenttia kaikista tilivirastoista (65 % vuonna 2004 ja 66 % vuonna 2003). Sisäiseen tarkastukseen käytettiin yhteen-

sä noin 94 henkilötyövuotta (110 henkilötyövuotta vuosina 2004 ja 2003), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 15 henkilötyövuotta (13 henkilötyövuotta vuosina 2004 ja 2003).

Talousarvioasetuksen määräys sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammattimaisuutta ja riippumattomuutta. Vuonna 2005 oli 25 tilivirastossa viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän. Erityisesti näissä tilanteissa tulee kiinnittää huomiota tarkastuksen ammattimaisuuden vaatimukseen.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 72 tilivirastossa, mikä on 97 prosenttia niistä tilivirastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (89 % vuonna 2004 ja 96 % vuonna 2003).

## 3.10 Valtionavustukset ja -tuet

### Yleistä

Valtionavut ovat valtion talousarviossa merkittävä menoerä, joiden myöntämisestä, maksamisesta ja käytön valvonnasta on säädetty eri laeissa. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa valtionapuja koskevien menettelyjen asianmukaisuus.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtionapuihin liittyviä menettelyjä 23 tilivierastossa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	2004	2005
a) ei olennaista huomautettavaa	26 %	30 %
b) puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	26 %	35 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	48 %	35 %

Tarkastusten perusteella näyttäisi, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta on jossain määrin parantunut. Valtionapujen sisäisessä valvonnassa on tarkastuksissa kuitenkin todettu keskimääräistä enemmän puutteita. Virastojen ja laitosten johdon tulisi kiinnittää riittävästi huomiota myös valtionapujen sisäiseen valvontaan.

Valtionavustuksiin ja -tukiin on valmistunut toiminnantarkastuksia seitsemältä hallinnonalalta ja kymmenestä eri avustuksesta tai tuesta. Tarkastukset ovat kohdentuneet

- ulkoministeriön hallinnonalalta paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöön (tarkastusmuistio 21.12.2005)
- sisäasiainministeriön hallinnonalalta kuntien harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin (tarkastuskertomus 115/2006) ja kuntien yhdistymisavustuksiin (123/2006)
- opetusministeriön hallinnonalalta ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmään (124/2006)
- maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta maatalouden ympäristötuen erityistukeen (113/2005)
- kauppaja teollisuusministeriön hallinnonalalta keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyihin valtionavustuksiin (106/2005) ja työvoima- ja elinkeinokeskusten yrityksille myöntämiin investointi- ja kehittämistukiin (121/2006)
- sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuuteen (108/2005) ja rahanautomaattivastuksiin kansansairauksien ennaltaehkäisyyn (117/2006)
- työministeriön hallinnonalalta ammatilliseen työvoimakoulutukseen (97/2005), työttömyysetuuksien hallinnointiin ja valvontaan (109/2005) ja palkkaperusteisiin työllistämistukiin (112/2006).

Tarkastettujen valtionavustusten ja -tukiin määrärahat ovat yhteensä yli 800 miljoonaa euroa vuodessa. Vaikka tehtyjen kymmenen tarkastuksen tuloksia ei voi yleistää kaikkiin valtionavustuksiin, tarkastuksista

voidaan kuitenkin tehdä joitakin poikkileikkaavia havaintoja ja suosituksia.

Valtionavun kohteena olevat toimintajärjestelmät tulisi ottaa säännöllisin väliajoin kokonaisarvioinnin kohteeksi, jossa arvioidaan myös järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta muuttuneissa olosuhteissa. Toiseksi erityisesti valtionavustuslain mukaisten avustusten hakuprosessin läpinäkyvyyttä ja päätösten kriteeristöjä sekä päätösten asianmukaisista perustelua tulee edelleen kehittää. Myös valtionapujen käytön valvontaa ja raportointia valtionavun käytöstä tulee parantaa. Lisäksi valtionapuviranomaisten tulee hankkia enemmän tietoa tukien vaikutuksista ja tätä kautta pyrkiä parantamaan tukien vaikutuksia. Havainnot valtionapujen kehittämiskohteista ovat samantyyppisiä kuin tarkastusviraston edellisen vuoden kertomuksessa.

Eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmä toivoi vuonna 2002 mietinnössään yleisten poikkihallinnollisten asioiden esille nostamista eduskunnalle annettavissa kertomuksissa. Valtiovarainvaliokunta on Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2004 kertomuksessa antamassaan mietinnössä pitänyt menettelyn jatkamista perusteltuna. Seuraavaan on koottu yhteenveto työttömien työnsaannin tukemiseen kohdistuneista tarkastuksista.

## Työttömien työnsaannin tukeminen

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on kertomusvuonna valmistunut kolme työhallinnon toimenpiteitä koskevaa toiminnantarkastusta. Tarkastusvirasto on tarkastanut ammatillisen työvoimakoulutuksen (97/2005) ja palkkaperusteisten työllistämistukien (112/2005) työllisyysvaikutuksia. Näiden lisäksi tarkas-

tusvirasto on antanut työttömyysetuuksien hallinnointia ja valvontaa koskevan tarkastuskertomuksen (109/2005).

Työttömyysturva on työttömälle työnhakijalle myönnettävä vastikkeellinen etuus, joka edellyttää työttömän aktiivista työnhakua. Mikäli sopivaa työtä ei ole tarjolla, työttömän tulee pyrkiä parantamaan työllistymisedellytyksiään. Työttömän työnhakijan tulee osallistua työvoimatoimiston hänelle osoitamiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, kuten työvoimapolitiittiseen koulutukseen.

Tarkastusten perusteella näyttää siltä, että ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutus henkilön työnsaantiin on 1–2 vuoden seurantaajakson aikana vaatimaton. Parhaiten työvoimakoulutuksella on kyetty vaikuttamaan perus- tai kansakoulutaustaisten työttömien työnsaantimahdollisuuksiin.

Työllistämistuilla on tarkastuksissa sen sijaan todettu myönteisiä vaikutuksia henkilön työllistymiseen tukityöllistämiskauden jälkeen. Yksityiselle sektorille työllistetyt työttömät ovat selvästi hyötynet tuetusta työstä. Sen sijaan julkiselle sektorille sijoittuneilla työttömillä työllistämistuki ei ole vaikuttanut henkilön työnsaantimahdollisuuksiin. Työllisyysvaikutukset riippuvat myös työllistämisjakson pituudesta.

Tarkastuksista ilmenee, että yksityissektorin työllistämistuet ovat työllisyysvaikutuksiltaan selvästi työvoimakoulutusta edullisempi keino edistää työttömien työnsaantia. Työtön osoitetaan kuitenkin useammin työvoimapolitiittiseen koulutukseen, koska hän ei ole työttömyyden lyhyen keston vuoksi oikeutettu työllistämistukeen. Koska työllistämistuki tukee työttömän työllistyvyyttä mer-

kittävästi paremmin kuin työvoimakoulutus, sen tulisi olla saatavuudeltaan vähintään koulukseen rinnastettava työvoimapoliittinen toimenpide.

Työnsaantia tukevien toimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin parantaa tarjoamalla nykyistä enemmän eri kohderyhmien tarpeisiin räätälöityjä toimenpiteitä. Tarkastushavaintojen mukaan muun muassa työttömyysetuuksien raskas hallinnointi on kuitenkin johtanut siihen, että työnhakijan palveluun liittyvät ydintoiminnot eivät ole korostuneet työvoimatoimistojen toiminnassa riittävästi. Myös osoitukset työhön ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ovat laskeutuneet merkittävästi. Koska edellytykset toimenpiteiden oikeaan kohdentamiseen ovat heikentyneet, passiiviset työnhakijat voivat halutessaan pysytellä työelämän ja työllistymistä tukevien toimenpiteiden ulkopuolella aiempaa pidempään.

Työministeriö on asettanut työvoimapolitiittisille toimenpiteille myös muita tavoitteita kuin työnsaannin edistämisen. Tällaisia tavoitteita ovat muun muassa tuottavuuden kasvu ja syrjäytymisen ehkäisy. Ongelmana on, että esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyä koskevan tavoitteen saavuttamista ei voida seurata, sillä työministeriö ei ole kehittänyt tähän tehtävään soveltuvia mittareita. Tarkastuksissa ei ole selvitetty muiden kuin työllisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Tarkastusten perusteella työhallinnon toiminta työnsaannin tukemisessa näyttäisi painottuvan liiaksi työvoimakoulutukseen. Työvoimaviranomaiset myös käyttävät työttömyyden alkuvaiheessa merkittävän osan voimavaroista muuhun kuin työnhakijan työllistymisedellytysten parantamiseen. Resurssija kuluu muun muassa työttömyysetuuksien hallinnointiin.

## 3.11 Valtion hankinnat

Valtion virastojen ja laitosten hankinnat ovat kaikkiaan noin 4 miljardia euroa vuodessa. Hankintoja keskittämällä ja kilpailuttamalla voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä. Tarkastustoiminnalla on pyritty osaltaan vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin hankintoihin liittyviä menettelyjä 40 tilivirastossa. Hankintatoimen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakoutuivat seuraavasti:

	2004	2005
a) ei olennaista huomautettavaa	60 %	65 %
b) puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	21 %	13 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	19 %	23 %

Hankintatoimi on kaikkien virastojen ja laitosten toimintaan sisältyvä toiminto, joka on taloudellisesti merkittävä ja myös tarkkaan normeilla säädelty. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa sekä hankintojen taloudellinen hoitaminen että niiden laillisuus. Tämän vuoksi virastojen ja laitosten johdon tulisi kiinnittää riittävästi huomiota myös hankintatoimen sisäiseen valvontaan.

Hankintoja käsitteleviä toiminnantarkastuksia on kertomusjaksolla valmistunut kolme: Ulosoton tietojärjestelmähanke (110/2005), Puolustusvoimien ennakkomaksut

puolustusmateriaalihankinnoissa (119/2006) ja Teiden kunnossapito tielaitos-uudistuksen jälkeen (126/2006). Hankintoihin kohdistuneiden aikaisempien tarkastusten jälkiseurantaraportteja on valmistunut niin ikään kolme: Tilastokeskuksen palveluhankinnat, Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta sekä Joukkoliikennepalvelujen hankinnat.

Ulosoton tietojärjestelmähankkeen suunnittelu ja hankehallinta on ollut puutteellista, mikä on johtanut hankkeen kustannusten huomattavaan nousuun. Puolustusmateriaalihankintojen tarkastuksessa on havaittu, että tavarantoimittajille on maksettu ennakkomaksuja ilman asianmukaisia vakuuksia. Teiden kunnossapitopalveluiden hankinnoissa kilpailu on ollut vähäistä ja hankittujen palveluiden toteutumisen valvonta puutteellista.

Jälkiseurantaraporttien mukaan tarkastuksissa havaittujen epäkohtien korjaustoimenpiteisiin on ryhdytty ja tarkastuksilla on ollut tavoiteltuja vaikutuksia.

Tarkemmin tarkastuksista ja jälkiseurannoista on kerrottu jäljempänä asianomaisia hallinnonaloja koskeissa kohdissa. Tehdyt tarkastukset osoittavat, että hankintatoimintaan liittyvien epäkohtien korjaamisella ja kilpailuttamisella on mahdollista saavuttaa huomattavia valtiontaloudellisia hyötyjä. Hankintoihin on tarpeen kohdistaa tarkastuksia vastaisuudessaakin.



## 3.12 Väärinkäytökset

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisten on ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. Näiden ilmoitusten sekä tarkastuksissa muutoin esiin tulleiden tietojen pohjalta tarkastusvirasto on seurannut ja käsitellyt valtionhallinnossa tapahtuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia valtiontaloudellisia vaikutuksia sekä hallinnon toimenpiteitä niiden torjunnassa.

Esiin tulleiden epäkohtien, virheiden ja väärinkäytösten esiintymistä vastaisuudessa on pyritty estämään jo ennakolta tarkastuksellisin keinoin olemalla yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin, edellyttämällä heiltä korjaavia toimenpiteitä sekä käynnistämällä tarpeen vaatiessa aihepiiriä koskevia tarkastuksia. Näissä tarkastuksissa esiin tulevista epäkohdista raportoidaan toimintakertomuksessa tarkastuskertomusten tarkastushavaintoina.

Valtion virastot ja laitokset tekivät vuoden 2005 aikana yhteensä 34 väärinkäytösilmoitusta tarkastusvirastolle. Edellisenä vuonna ilmoitusten määrä oli 25. Lisäys on aiheutunut lähinnä siitä, että tarkastusvirasto on tehostanut sen valvontaa, että kaikista esiin

tulleista väärinkäytöksistä ilmoitetaan asianmukaisesti tarkastusvirastolle. Lisäksi EU-tukia hallinnoivat ministeriöt lähettävät komission asetuksessa (EY) N:o 1681/94 säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset tiedoksi tarkastusvirastolle.

Yliopistot ja korkeakoulut ovat tehneet yhteensä kahdeksan väärinkäytösilmoitusta. Edellisenä vuonna näitä ilmoituksia oli yhdeksän. Ilmoitukset ovat koskeneet hyvin erilaisia asioita. Muut väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet tasaisesti eri hallinnonaloille. Väärinkäytösilmoitusten määrä kertoo omalta osaltaan sisäisessä valvonnassa esiintyvistä puutteista. Tarkastusvirasto on myös antanut virka-apua Keskusrikospoliisille taloudellisten väärinkäytösepäilyjen selvittämisessä.

Väärinkäytösilmoitusten määrää ei voida pitää erityisen merkittävänä, jos otetaan huomioon valtiontalouden laajuus. Väärinkäytöksiä pyritään estämään myös korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan viraston toimintakertomuksen tulee sisältää sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

## 4 Tarkastushavainnot ja hallinnonaloittain

### 4.1 Yleistä

Hallinnon tilaa kertomusvuonna koskeva yhteenveto on esitetty edellä luvussa 3. Tässä luvussa esitetään hallinnonaloittain keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset niistä tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista, joihin yhteenveto perustuu. Tässä käsitellyt tilintarkastukset ovat valmistuneet keväällä 2006 ja toiminnantarkastukset vuoden 2005

kesäkuun ja vuoden 2006 toukokuun välisenä aikana. Luvussa esitetään myös pääkohdat edellä mainittuna ajankohtana valmistuneista toiminnantarkastuksen jälkiseuranta-raporteista, joissa selvitetään mihin toimenpiteisiin hallinnossa on ryhdytty tarkastuksen kohteena olleessa asiassa ja arvioidaan tehdyn tarkastuksen vaikuttavuutta.

## 4.2 Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Toimintakertomuksessa esitetyt taloudellisuutta koskevat tiedot todettiin tarkastuksessa oikeiksi ja riittäviksi.

## 4.3 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta koskevia tavoitteita. Myöskään tilinpäätöksen tulosinformaatiota ei pidetty tältä osin vielä riittävänä.

[Eu-säädösehdotusten kansallinen käsittely – erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 11.5.2006 (122/2006).

Tarkastuksessa selvitettiin, ovatko Suomen viranomaisten käytännöt EU-säädösten valmistelussa toimivia. EU-säädöshankkeet valmistellaan yhteensovitusjärjestelmän avulla eli ministeriöissä muodostetaan EU-sihteeristön koordinoimana Suomen yhteen sovitettu kanta EU-säädöshankkeisiin.

Tarkastuksessa todettiin, että EU-säädös-

valmisteluun luotu yhteensovitusjärjestelmä on toimiva. Järjestelmä luo edellytykset valmistelulle, joka tuo esiin mahdollisimman kattavasti eri intressitahojen näkökulmat, mutta ei ole liian raskas valmistelijoille. Järjestelmään ei kuitenkaan sisälly varsinaista strategista ohjausta, vaan kaikki hankkeet valmistellaan periaatteessa samoin tavoin. Taloudellisten vaikutusten arviointi on ollut EU-säädösvalmistelussa vähäistä. Lisäksi arviointi on keskittynyt mahdollisesti koituvien kustannusten analyysiin eikä mahdollisia hyötyjä juurikaan pohdittu.

Tarkastusvirasto suositti, että säädöshankkeiden valmistelutyössä harkittaisiin ennakkoivaa strategista suunnittelua, jonka avulla kyettäisiin varautumaan tuleviin, kansallisesti tärkeisiin säädöshankkeisiin. Tarkastusvirasto suositti myös, että ministeriöiden tulisi valvoa entistä paremmin EU-säädösehdotusten vaikutusten arviointia, jotta se vastaisi hyvän valmistelun vaatimuksia. EU-säädösvalmistelua koskeva ohjeistus tulee koota ja täsmentää, jotta se tarjoaisi nykyistä paremmat lähtökohdat määrittellä eduskunnalle tiedotettavat säädöisasiat ja ratkaista tiedottamisessa sovellettu menettelytapa.

## 4.4 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä tilivirastona.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto aiheutui talousarvion vastaisesta menojen varainhoitovuodelle kohdentamisesta (liite).

Ulkoasiainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta koskevia tavoitteita. Ministeriön tilinpäätöksessä esitetty tuloksellisuuden kuvaus ei sisällä taloudellisuustietoja eikä näiden sijasta tietoja kustannuskehityksestä, minkä vuoksi taloudellisuudesta esitettyjä tietoja ei voitu pitää riittävinä. Ulkoasiainministeriölle osoitettu ilmoitusvelvollisuus koski tuloksellisuuden las kentatoimen kehittämistä.

### Paikallisen yhteistyön määrärahan käytön tarkastus Mosambikissa ja Sambiassa

Tarkastuksesta on laadittu 21.12.2005 päivätty ulkoasiainministeriölle lähetetty selvitys (390/54/05).

Suomen ulkomaanedustustojen ja kiertävien suurlähettiläiden hallinnoimaan paikalliseen yhteistyöhön, ensisijaisesti paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toteuttamiin hankkeisiin on tähän saakka myönnetty määrärahoja yli 52 milj. euroa.

Mosambikin ja Sambian edustustojen toteuttamien hankkeiden tarkastuksessa arvioitiin tuen myöntämisen, käytön ja käytön valvonnan asianmukaisuutta ja tarkoituk senmukaisuutta.

Tuen hallinnoinnissa havaittiin selviä puutteita. Puutteet liittyivät etenkin tuen haku- ja maksumenettelyihin sekä tuen käytön raportointiin. Osaa tuetuista hankkeista ei talousarvion perusteluiden mukaan voitu rahoittaa tästä määrärahasta.

Tarkastuksen jälkeen ulkoasiainministeriö on antanut paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä ja hallinnoinnista uudet ohjeet (PYM-ohje). Ministeriön ilmoittamia toimenpiteitä määrärahan hallinnoinnin kehittämiseksi ja puutteiden korjaamiseksi on pidetty pääosin riittävinä. Ministeriön tulee kuitenkin kiinnittää huomiota hankkeiden varainkäytöstä annettavien selvitysten laadun parantamiseen ja tilintarkastuskäytännön kattavuuteen sekä sisällyttää asiaa koskevat määräykset PYM-ohjeeseen.

### Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle (tarkastuksen 77/2004 jälkiseurantaraportti)

Tarkastuksessa arvioitiin ulkoasiainministeriön kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruption vastaisten järjestelmien riittävyyttä ja niiden soveltamista käytännössä.

Tarkastuksen perusteella ministeriön korruption vastainen toimintapolitiikka ja ohjeistus ovat pääosin riittäviä ja tarkoituksen mukaisia. Menettelytapojen ja ohjeistuksen edelleen kehittämiseksi tarkastusvirasto antoi kuitenkin eräitä suosituksia.

Ulkoasiainministeriö on toteuttanut tai tulee toteuttamaan pääosan annetuista suosituksista, joten tarkastuksen vaikutuksia voidaan pitää varsin hyvänä.

## 4.5 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö ja Rikosseuraamusvirasto.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet on todettu puutteellisiksi sekä ministeriön että Rikosseuraamusviraston osalta. Myöskään taloudellisuudesta esitetyjä tietoja ei tilinpäätöksessä pidetty oikeina ja riittävinä.

### Ulosoton tietojärjestelmähanke

Tarkastuskertomus on julkaistu 8.12.2005 (110/2005).

Tarkastuksessa arvioitiin ulosoton tietojärjestelmähankkeen (ns. Uljas-hanke) suunnittelun ja toteutuksen tarkoituksenmukaisuutta sekä aikataulujen ja kustannusten ylittymisen syitä. Hankkeen kustannusarvio oli 6,33 milj. euroa ja toteutuneet kustannukset 16,05 milj. euroa eli 154 % enemmän kuin alkuperäinen arvio. Ulosoton tietojärjestelmää käyttää 65 ulosottopiirissä noin 1500 henkilöä.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen ohjauksessa oli puutteita. Kustannuskehityksen seuranta ja raportointi oli vähäistä. Alkuperäistä hankintasopimusta ei hankkeen aikana tarkistettu, vaikka aikataulu, kustannusarvio ja toimitusten sisältö muuttuivat täysin. Ohjelmistoprojektin kilpailuttamisessa ei noudatettu hankintalain säännöksiä. Voittanut tarjous olisi tarkastusviraston mukaan pitänyt hylätä, koska se ei vastannut tarjouspyyntöä. Hankkeen sisäisen valvonnan puutteet aiheuttivat varojen käytölle merkittävän riskin.

Hanketta oli lähdetty toteuttamaan puutteellisin suunnitelmin ja kireällä aikataululla. Alkuperäisen määrittelyn mukainen ohjelmisto ei olisi ollut käyttökelpoinen. Sisältösuunnittelua jouduttiin tekemään kahteen kertaan ja toimituspaketteja hylkäämään. Ohjelmiston käyttöönottoa jouduttiin siirtämään vuodella. Järjestelmä otettiin käyttöön edelleen osin keskeneräisenä, huonosti testattuna ja virheitä sisältävänä.

Uljas-hankkeen menettelyt eivät täyttäneet valtionhallinnon tietojärjestelmähankeille asetettavia vaatimuksia. Oikeusministeriön tietojärjestelmähankkeiden hankehallinnan käytännöt vaativat kiireellisiä kehittämistoimia. Ministeriö on ilmoittanut ryhtyneensä jo eräisiin kehittämistoimiin.

### Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen

Tarkastuskertomus on julkaistu 8.6.2006 (125/2006).

Tarkastuksessa selvitettiin käräjäoikeuksien tulosohtausjärjestelmää ja käräjäoikeuksien johtamista. Tarkastuksessa pyrittiin tunnistamaan ohjausjärjestelmän ongelmakohtia sekä selvitettiin, miten käräjäoikeuksien hallinto on järjestetty sekä miten laamannit johtavat ja valvovat käräjäoikeuksien toimintaa. Vuonna 2004 käräjäoikeuksien toimintamenot olivat 124 miljoonaa euroa.

Oikeusministeriön käräjäoikeuksien tulosohtauksessa käyttämä suhdelukuanalyysi on rajallinen väline tuloksellisuuden seuraamisessa ja tehokkuusvertailussa eikä mahdol-

lista tehokkuuden erojen ja niiden syiden analyysiä. Tällaisen tiedon tarve on kuitenkin korostunut viime vuosina. Oikeusministeriön tulisi ryhtyä aktiivisesti suunnittelemaan käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustaksi tuomioistuinlaitokselle soveltuvia mittaamisjärjestelmiä ja mittareita yhteistyössä tuomioistuinten kanssa.

Käräjäoikeuksien välillä on suuria eroja asiamäärissä sekä käytettävissä olevissa resursseissa, mikä asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan käräjäoikeuksien asiakkaina. Tarkastusaineistosta ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä käräjäoikeuden koon vaikutuksista tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että käräjäoikeuden vähimmäiskoon tulisi olla nykyistä tavoitetta suurempi. Vuonna 2000 valmistunut alioikeuspiiriin kehittämis ehdotus tulisi arvioida kokonaan uudelleen.

Yksittäiset käräjäoikeudet pitivät niiden ja oikeusministeriön välistä suhdetta ongelmattomana. Oikeusministeriön tulisi kuitenkin selvittää sekä edellytykset tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseksi erillisen keskushallintoyksikön pohjalta että edellytykset kehittää tuomioistuinlaitosta nykyisen keskushallinnon pohjalta.

### Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta (tarkastuksen 62/2003 jälkiseurantaraportti)

Tarkastuksessa arvioitiin Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan vaikuttavuutta paikallisten syyttäjyksiköiden tasolla. Tarkastuksen mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta on selkeyttänyt syyttäjätointa, joskin viraston tulisi vahvistaa ohjausotetta suhteessa paikallisyksiköihin sekä keskushallintoviranomaisena että tulosohjaajana. Syyttäjyksiköiden välisiä yhteistoimintajärjestelyjä ei ollut käytetty riittävästi hyväksi. Tämän vuoksi tarkastuksessa todettiin, että yhteistyön vakiinnuttaminen ja täysi hyödyntäminen vaativat aikaisempaa jäntevampää otetta Valtakunnansyyttäjänvirastolta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on uudistanut syyttäjälaitoksen ohjausjärjestelmän 1.3.2006 lukien. Sen tavoitteena on selkiinnyttää syyttäjälaitoksen ohjausta sekä tiivistää valtakunnansyyttäjän ohjausotetta yleensä ja erityisesti syyttäjätöiminnan yhdenmukaisuuden valvonnassa. Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestys on uusittu, syyttäjälaitoksen ohjausryhmä on perustettu, valti-onsyyttäjien alueellista ohjausta ja yhteistoiminta-alueiden päälliköiden kokousta koskevat määräykset on uusittu. Yhteistoiminnan tehostaminen yhteistoiminta-alueilla on ollut vuosittaisena tulostavoitteena, ja alueet on kytketty entistä tiiviimmin syyttäjälaitoksen talousarvio- ja tulosneuvotteluvalmisteluun. Myös oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välistä ohjausta ja yhteistyötä on selkiinnytetty.

## 4.6 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 17 tilivirastoa. Taloudellisesti merkittävimpiä ovat ministeriö, lääninhallitukset ja Rajavartiolaitos.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon neljässä tilivirastossa ja ilmoitusvelvollisuuteen kahdessa tilivirastossa (liite). Kielteiset laillisuuskannanotot aiheutuivat puutteista maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen tuloksellisuuden laskeutumisen kehittämistä.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet ovat ministeriön hyväksymissä tulosopimuksissa pääsääntöisesti puutteellisia. Ministeriön hyväksymät taloudellisuustavoitteet on arvioitu riittäviksi vain Rajavartiolaitoksessa, keskusrikospoliisissa, Poliisin tekniikkakeskuksessa, Poliisikoulussa, Pelastusopistossa ja Ulkomaalaisvirastossa. Taloudellisuutta kuvaavia tilinpäätöstietoja pidettiin tarkastuksissa ministeriön lisäksi kuuden tiliviraston osalta oikeina ja riittävinä.

[Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle vuodelta 2005](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 6.9.2006 (130/2006).

Eduskunnalle annettavassa valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan talousarvioesityksessä asetettujen alustavien tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tarkastuk-

sen kohteena oleva talousarviovuosi 2005 on ensimmäinen vuosi, jolloin sekä tulostavoitteiden asettaminen valtion talousarvioesityksessä että raportointi tilinpäätöskertomuksessa tapahtuvat uusien tulosohjaus- ja tilivelvollisuushankkeen myötä tulleiden normien ja ohjeiden mukaan.

### *Tavoitteet*

Tarkastuksessa havaittiin, että sisäasiainministeriö ei ole asettanut talousarvioesityksessä alustavia tulostavoitteita tulosalueittain, jotta hallinnonala muodostuisi tulosajattelun mukaiseksi kokonaisuudeksi. Pääosa tavoitteista on esitetty lukutasolla perinteisen virastorakenteen mukaan.

Tavoitteina on esitetty asiantilan kehittämiseen tai parantamiseen liittyviä ilmauksia ja visioita, joilta puuttuu selkeä tavoitetaso. Tavoitteita ei ole aina selkeästi määritelty vain talousarviovuoteen kohdentuvina. Monet niistä ovat luonteeltaan laajoja koskien pitkää aikaväliä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteistosta ei ole muodostettu riittävässä määrin tunnuslukuja, jotka mahdollistavat mitattavuuden tai systemaattisen arvioinnin. Tavoitteita ei ole selvästi kytketty vastaaviin resursseihin, eikä niitä ole asetettu tasapainoisesti suhteessa määrärahoihin ja toiminnan laajuuteen.

Tavoitteita toiminnallisen tuloksellisuuden osatekijöille ei ole asetettu kattavasti kaikille hallinnonalan toimijoille eikä myöskään siirtomenoille. Hallinnonalalla keskeisille sisäisen turvallisuuden viranomaisille niitä on talousarvioesityksessä hyvin kattavasti. Nämä



tavoitteet on melkein kokonaisuudessaan asetettu ohjeiden suositusten mukaisesti tunnuslukuina ja taulukkomuodossa.

### *Tilinpäätöskertomus*

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tilinpäätöskertomuksessa on rakenteeltaan ja otsikoinniltaan varsin samanlainen kuin talousarvioesitys, mikä on positiivista. Raportoinnin yhteydessä ei kuitenkaan mainita tavoitteita. Toimintaa kuvaavasta laajasta tekstiosuudesta on erittäin vaikea erottaa yksittäisiä tulostavoitteita ja niiden toteutumista. Toimintaympäristön merkittävistä muutoksista ja tavoitteiden saavuttamiseen mahdollisesti liittyvistä riskeistä ei kerrota lainkaan.

Pääluokan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportointi on erittäin lyhyt. Ohjeistuksen korostama keskeisten ja laajojen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen ja koko hallinnonalaa koskevien yhteenvetotietojen esittäminen jää puutteelliseksi. Suurelta osin kerrotaan yleisluontoisesti tekemisestä tai valmistelun tilanteesta. Aikaansaannosten ja tavoitetilan välisestä suhteesta on hyvin vaikea saada selkeää kuvaa. Vaikuttavuusinformaatiota ei ole kytketty voimavarojen käytön tehokkuuden tarkasteluun. Keskeisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoidaan ilman tunnuslukuja ja esittämättä useampivuotisia kehitystrendejä.

Lukujen tasolla toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista on raportoitu melko kattavasti. Jos talousarvioesityksessä ei asetettu tavoitteita, on raportointi samoilta osin puutteellinen. Taulukoissa esitetty raportointi sisältää yleensä vertailun tavoitteeseen, mutta vain yhteen toteumavuoteen. Mahdollisia

syitä tavoitteiden saavuttamattomuuteen ei ole analysoitu.

### *Kannanotot tuloksellisuusraportoinnista*

Eduskunnalle raportoinnissa keskeistä on tilivelvollisuus hallinnonalan tuloksellisuudesta ja talousarvioesityksessä ilmaistujen tavoitteiden toteutumisesta. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla eivät eduskunnan sille myöntämät määrärahat kytkeydy riittävän hyvin toiminnan tuloksellisuuteen. Tilivelvollisuus ei toteudu asianmukaisella tavalla tavoiteasetannan ja tuloksellisuusraportoinnin puutteiden vuoksi.

Sekä tulostavoitteiden esittämistä talousarvioesityksessä että raportointia on syytä kehittää selkeämmiksi. Tilinpäätöskertomuksessa ja talousarvioesityksessä tulisi otsikoiden lisäksi olla muutoinkin samanlainen rakenne. Tuloksellisuuden kuvauksessa tulisi selkeästi yhdistää tavoitteet ja vastaava raportointi. Näistä tulisi selkeästi erottaa yleinen hallinnon toiminnan ja toimintaympäristön kuvaus.

Pääluokkaperusteluissa esitettävien hallinnonalan keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden painoarvoa ja kattavuutta tulisi lisätä. Toiminnallisen tuloksellisuuden kaikille osatekijöille ja yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on pyrittävä muodostamaan koko hallinnonalan kattava konkreettinen tavoitteisto. Tulostavoitteiden saavuttamisen astetta tulisi voida luotettavasti mitata ja arvioida. Pitkän aikavälin tavoitteille ja visioille olisi muodostettava lyhyemmän aikavälin osatavoitteita. Tavoitteistosta tulisi selkeästi ilmetä tavoitteiden hierarkkinen rakenne.

Ylemmän tason tavoitteiden raportoinnin aikajännettä olisi syytä pohtia. Useille vaikuttavuustavoitteille vuosittainen raportointiväli on liian lyhyt. Hallinnonalan toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinneilla tulisi vastaisuudessa olla merkittävämpi rooli osana tavoitteenasettelua ja raportointia.

Talousarvion rakenteesta tulisi ilmetä jokaisen keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen resursointi. Tämä olisi luonteva rakenne myös tulosohjausta ja tulosjohtamista kehitettäessä.

Tarkastusvirasto on korostanut, että asianmukainen tavoitteiden asetanta ja tuloksellisuudesta raportointi ovat välttämättömiä eduskunnan tietotarpeiden täyttämiseksi, mutta että ne ovat myös erittäin tarpeellisia hallinnonalan tulosjohtamisessa.

### [Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 31.1.2006 (115/2005).

Valtioneuvosto voi sisäasiainministeriön esityksestä myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta kunnille, jotka ovat joutuneet poikkeuksellisesti tai tilapäisesti kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin ja ovat lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Vuonna 2004 harkinnanvaraista rahoitusavustusta myönnettiin 48 miljoonaa euroa 99 kunnalle.

Tarkastuksessa selvitettiin, millä perusteilla harkinnanvaraista rahoitusavustusta on myönnetty, kuinka hyvin myöntämisperusteet vastaavat valtiosuvelaissa asetettuja tavoitteita sekä miten sisäasiainministeriö on varmistunut avustusten käytön asianmukaisuudesta.

Tarkastuksessa todetun perusteella avustusta on myönnetty kunnille, joiden taloudellinen tilanne on huono. Avustuksen saamiseen vaikutti myös se, oliko kunta saanut avustusta edellisinä vuosina. Merkittävä osa rahoitusavustuksista on myönnetty toistuvasti tai lähes toistuvasti samoille kunnille. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä on perusteltua tilanteissa, joissa kunnan olosuhteet ovat jatkuvasti poikkeukselliset. Poikkeukselliset olosuhteet eivät saa aiheutua kunnan toimenpiteistä tai siitä, ettei kunta ole noudattanut avustuksen käytölle asetettuja ehtoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kunnan talouden tervehtyttämisen tulisi olla päätavoite harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisessä.

Avustusmenettely ei ole läpinäkyvä, sillä sisäasiainministeriö ei ilmoittaessaan avustuksen hakumahdollisuudesta eikä julkistaessaan avustuspäätöksen ilmoita täsmällisesti, mihin tekijöihin avustuspäätös perustuu. Avustuspäätöksen yhteydessä tulisi lisäksi mainita painoarvoineen paikalliset erityisolosuhteet, jotka ovat vaikuttaneet avustuksen myöntämiseen.

### [Kuntien yhdistymisavustukset](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 4.5.2006 (123/2006).

Kuntien yhdistämisen kolmeen tukimuotoon on vuositasolla tarkoitus käyttää noin 35 miljoonaa euroa valtion varoja. Jos kuntien lukumäärä vähenisi esimerkiksi noin sadalla, merkitsisi tämä sisäasiainministeriön laskelmien mukaan noin 600 miljoonan euron lisätarvetta yhdistymistukiin. Odotettavissa on siten valtiontaloudellinen riski, sillä näin suureen menoerään ei ole varauduttu sisäasiainministeriön kehusehdotuksessa.

Tarkastus koski kaikkia vuoden 2003 alun jälkeen tapahtunutta neljäätoista kuntaliitosta, joiden yhteydessä myönnettiin investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriölle on avustuspäätöksiä tehdessään ollut varsin niukat tiedot kuntien avustettaviksi esittämien hankkeiden sisällöstä. Muutamat tukea saaneet hankkeet eivät olleet päätöksentekohetkellä suunnitteluasteeltaan tuki-kelpoisia eikä niiden toteuttamista ole aloitettu, vaikka yhdistymisestä on kulunut monta vuotta.

Tarkastusvirasto katsoi, että vastaisuudessa investointi- ja kehittämishankkeiden tuella tulisi rahoittaa erityisesti innovatiivisia kunta- ja palvelurakenneuudistusta tukevia kehittämishankkeita. Tarkastusviraston mukaan avustettavilta hankkeilta tulee edellyttää, että niillä on selkeä sisältö, kustannusarvio sekä rahoitus- ja toteuttamissuunnitelma. Päätökset tulee tehdä hankkeittain. Sisäasiainministeriön tulee valvoa tuen käyttöä tähänastista yksityiskohtaisemmin.

#### [Paikallisen poliisitoimen resurssointi \(tarkastuksen 34/2002 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastuksessa selvitettiin, millä perusteilla paikallispoliisille tulevat toimintamäärärahat jaetaan, missä määrin käytössä olevat rahoitukselliset menettelytavat tukevat resurssien tehokasta ja tuloksellista käyttöä, miten poliisin toimintaympäristössä, strategialinjauksissa ja painopistealueissa tapahtuvat muutokset heijastuvat rahanjakoon sekä miten laadulliset ja koulutukselliset tekijät otetaan huomioon resurssisuunnittelussa ja resurssien hyväksikäytössä.

Tarkastuksessa katsottiin muun muassa, että poliisin toiminnan suunnittelun, tuloso-

jauksen ja rahoituksen tulisi liittyä tiiviimmin toisiinsa. Rahanjakoperusteiden avulla poliisin perustehtävien hoito tulisi turvata maan kaikissa osissa, jolloin myös eri alueiden tärkeimmät erityispiirteet otettaisiin paremmin huomioon.

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu uutta rahanjakomallia, joka on otettu osittain käyttöön vuonna 2006. Malli vaatii kuitenkin vielä kehittelyä.

Sisäasiainministeriössä, poliisilaitoksissa ja poliisin koulutusyksiköissä on käynnistynyt myös muita kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on korjata tarkastuskertomuksessa esille tuotuja epäkohtia. Merkittävimmät vireillä olevat säästöhankeet koskevat poliisin yhteistoiminnan lisäämistä ja toimintojen alueellista organisointia, joissa on esiintynyt muun muassa toimivaltakysymyksiin, resurssien käyttöön ja rahoitukseen liittyviä ongelmia.

Koulutusta koskevien uudistusten jälkeen poliisin perus- sekä päällystö- ja alipäällystökoulutuksen katsotaan vastaavan niin määrällisesti kuin laadullisestikin varsin hyvin olemassa olevia ja tulevia tarpeita. Kehittämistarvetta nähdään täydennys- ja erikoiskoulutuksessa, joka koetaan edelleen osassa poliisilaitoksia kysyntään nähden riittämättömäksi ja koordinoimattomaksi.

#### [Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus \(tarkastuksen 54/2003 jälkiseurantaraportti\)](#)

Rajojen valvontaa ja rajatarkastustehtäviä suorittavat raja- ja merivartijat. Peruskoulutuksessa heille annettiin koulutusta sekä rajojen vartioinnista että rajatarkastusten tekemisestä. Tarkastuksen pääkysymyksenä

oli, onko taloudellisesti tarkoituksenmukais- ta rekrytoida ja kouluttaa osa henkilöstöstä vain rajatarkastustehtäviin.

Tarkastusvirasto ehdotti tarkastuksen pe- rusteella harkittavaksi:

- olisiko tarkoituksenmukaista perustaa ja rekrytoida pelkästään rajatarkastus- tehtäviin erikoistuva henkilöstöryhmä ja antaa heille vain tähän tehtävään tarvit- tava koulutus
- voitaisiinko rajatarkastustehtäviin pal- kata henkilöstöä ilman varusmiespal- veluksen tai naisten vapaaehtoisen ase- palveluksen suorittamista

- olisiko aiheellista osittain eriyttää raja- ja merivartijoiden peruskoulutusta vas- taamaan paremmin heidän tulevia työ- tehtäviään.

Raja- ja merivartijoiden koulutusta on uu- distettu siten, että peruskurssi on jaettu lin- joittain syventävien ammatillisten opintojen mukaan, joita ovat rajatarkastus-, rajavartio-, merivartio- ja lentotoimintolinjat. Tämä uu- distaminen on parantanut uusien raja- ja me- rivartijoiden koulutusta vastaamaan parem- min heidän työtehtäviään.

## 4.7 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö, Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyneen kielteisen laillisuuskannanotton syinä olivat puutteet talousarvion noudattamisessa sekä laskentatoimen ja maksullisen toiminnan vuosituloksen luotettavuudessa (liite). Nämä olivat syynä myös Puolustusvoimille asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tilintarkastuksissa arvioitiin, että vain Puolustushallinnon rakennuslaitokselle on asetettu taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet. Vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tilinpäätös sisälsi oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta.

### [Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 22.3.2006 (119/2006).

Puolustusmateriaalihankintojen toimitusajat saattavat olla pitkiä ja hankinnoista suoritetaan usein maksuja ennen tavarain tai palvelun vastaanottamista. Koska ennakkomaksut aiheuttavat valtiolle korkomenetyksiä, tulee niiden maksamisen perustua arviotavaan hyötyyn, joka tulee olla myös todennettavissa. Vuoden 2004 lopussa oli puolustusvoimien toimittajille maksettuja ennakkoja 584 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella pääosassa hankinnoista päätös ennakkomaksun maksamisesta on perustunut hyödyn arviointiin ja

hyöty on osoitettavissa. Osassa hankintoja ei ollut arvioitu ennakkomaksusta saatavaa taloudellista hyötyä. Tosiasiallisesti ennakkomaksuja oli maksettu kymmeniä miljoonia euroja maksuetappiaikataululla. Näissä tapauksissa ei ennakkomaksun maksamisesta aiheutuvaa taloudellista hyötyä ollut arvioitu. Maksuetappeihin perustuvia ennakkomaksuja oli maksettu tavarantoimittajille ilman asianmukaisia vakuuksia kymmeniä miljoonia euroja.

Tarkastusviraston mukaan puolustusvoimien tulee huolehtia siitä, että mikäli hankinnassa maksetaan ennakkomaksuja toimittajalle, valtion tulee saada maksusta taloudellista hyötyä ja tämän tulee olla selvästi todennettavissa. Puolustusvoimien tulee huolehtia myös siitä, että se saa ennakkomaksujensa vastineeksi joko tavaratoimituksen tai vakuuden.

### [Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta puolustusvoimissa \(tarkastuksen 70/2004 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastusvirasto tarkasti Puolustusvoimien yhteyslentämistä ja lentäjien lentolisäjärjestelmää.

Tarkastusvirasto katsoi, että Puolustusvoimien tulisi ryhtyä arvioimaan yhteyslentämisen taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. Puolustusvoimien omalla kalustolla tulisi tällöin lentää ainoastaan ne yhteyslennot, joissa Puolustusvoimien ilma-alusten käyttö on toiminnallisista syistä välttämätöntä tai siihen on taloudelliset perusteet. Lisäksi tarkastusvirasto katsoi, että lentäjille asetetusta kahden

tunnin lentovelvoitteesta luovuttaisiin. Tämä loisi tosiasialliset edellytykset yhteyslentotoiminnan taloudelliselle tarkastelulle.

Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimien yhteyslentotoiminta ja yhteyslentokaluston määrä tulee tarkasteluun uuden

kuljetuskonekaluston hankinnan yhteydessä kokonaisuutena. Suorite-perusteisuuden poistaminen lentolisän maksamisen edellytyksenä ei ole tarkoituksenmukaista lukuun ottamatta virkaehtosopimuksessa yksilöityjä kansainvälisiä tehtäviä.

## 4.8 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi viisi tilivirastoa. Näistä Verohallitus ja Tullilaitos ovat keskeisiä valtion tulojen kerääjiä. Muut hallinnonalan tilivirastot ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyneen kielteisen laillisuuskannanoton synnä oli vuodelle 2005 kuuluvien talousarviomenojen kohdentaminen vuodelle 2006 (liite). Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyneen kielteisen laillisuuskannanotto aiheutui tilinpäätöstä varmentavien tase-erittelyjen puutteista ja virheistä talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa (liite). Ilmoitusvelvollisuudet (liite) koskivat eräitä kirjanpidon ja sisäisen valvonnan menettelyjä.

Tarkastusvirasto arvioi, että ministeriö on hyväksynyt toimivat taloudellisuutta koskevat tavoitteet Verohallitukselle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tarkastuksissa kaikkien hallinnonalan tilivirastojen osalta oikeina ja riittävinä.

### Työhyvinvointi valtionhallinnossa

Tarkastuskertomus on julkaistu 7.2.2006 (116/2005).

Tarkastuksen kohteena oli työhyvinvointitoiminta valtionhallinnossa. Tarkastus koski useita valtion virastoja.

Työkyvyttömyyseläkkeet muodostivat 6,4 prosenttia valtion eläkemenosta eli 82 miljoonaa euroa vuonna 2004. Työkyvyttömyyseläkkeitä myönnetään eniten mielenterveyshäiriöiden ja toiseksi eniten tuki- ja liikuntaelinten sairauksien vuoksi. Sairauslomien kustannukset sekä työstä aiheutuva ja sitä haittaava pahoinvointi lisäävät palkkakustannuksia sekä heikentävät tuottavuutta.

Tarkastuksella selvitettiin virastotasolla työhyvinvointitoiminnan suunnitelmallisuutta, seuranta, tavoitteita, toteutusta ja rahoitusta. Tarkastus osoitti, että toiminta on muuttunut aiempaa tavoitteellisemmaksi. Tämä ilmenee esimerkiksi työhyvinvointisuunnitelmien laadintana. Lisäksi tarkastus osoitti, että kehityskeskusteluissa saadaan jaksamista ja työhyvinvointia koskevaa tietoa. Virastojen tulisi kehittää taitojaan kehityskeskustelujen käymisessä sekä suorittaa systemaattisia työhyvinvoinnin mittauksia. Niiden tulisi myös tukea nykyistä enemmän työntekijän paluuta työhön pitkien sairaslomien jälkeen sekä käyttää työkokeilumahdollisuutta.

Virastojen tulisi tarkastella henkilöstön ikäjakautumaa ja arvioida, minkälaisesta osaamisesta voi tulevaisuudessa syntyä vajetta. Saadun tiedon pohjalta tulisi kiinnittää huomiota kokemuksen siirtoon sekä oikeasuuntaiseen ja oikeanaikaiseen rekrytointiin. Suuret organisaatiomuutokset tulisi suunnitella huolellisesti ja arvioida ennakkoon riskit, jotta tehokas toiminta ei vaarannu liikaa muutosten yhteydessä.

## Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

Tarkastuskertomus on julkaistu 11.4.2006 (120/2006).

Valtion tietohallintomenot olivat vuonna 2004 yhteensä 600 miljoonaa euroa. Sähköisten asiointipalvelujen kokonaisrahoituksesta ei ole saatavissa tietoa, koska näiden menojen erityisseuranta puuttuu.

Tarkastuksessa kartoitettiin julkishallinnon sähköisen asiointin kehittämisen tilaa. Sähköisten palvelujen ohjaus- ja kehittämisvastuu on hajautunut laajalti hallinnossa eikä millään taholla ole muodostunut kokonaiskuvaa sähköisen asiointin kehittämissuunnista. Eri osapuolten tehtävät tulisi määritellä selkeästi sekä lainsäädäntö- että strategiatasolla. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja sen antamien JHS-suositusten asema tulee selkiyttää uudistusten yhteydessä.

Hankkeita on suunniteltu ja toteutettu ministeriö-, alue- ja paikallistasolla itsenäisesti ja yhtenäisiä tietojärjestelmäarkkitehtuuria on kehitetty vain vähän. Organisaatiokohtaiset toteutukset eri konsultteja käyttäen siten, että onnistuneita ratkaisuja ei ole kyetty laajemmin hyödyntämään, ovat lisänneet tietojärjestelmähankeiden kustannuksia.

Valtiovarainministeriön tulisi ottaa aiempaa enemmän vastuuta sähköisen asiointin yhteisten arkkitehtuurien määrittämisestä, valinnasta, tietojärjestelmien välisten rajapintojen luomisesta sekä julkishallinnon merkittävimpien yhteisten tietovarantojen hallinnasta ja hyödyntämisestä. Laajempina kokonaisuuksina tapahtuvia hankintoja tulee edistää uudistamalla hankintamene-

lyjä. Julkishallinnossa tulee myös kartoittaa vahvaa tunnistamista vaativat palvelut sekä niihin liittyvien eri tunnistamismuotojen asema ja merkitys.

## Verotuksen yhdenmukaisuuden edistämisen verohallinnossa

Tarkastuskertomus on julkaistu 15.8.2006 (127/2006).

Verohallinnossa aloitettiin 1990-luvun lopulla verotuksen oikeusturvatyöryhmän loppuraportin toimenpidesuosituksen myötä kehittämistyö verotuksen yhdenmukaistamiseksi, mitä tarkastusvirasto piti positiivisena. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten koko verohallinnossa edistetään yhdenmukaisuuden toteutumista. Verohallinnon menot ovat vuositasolla noin 350 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että yhdenmukaisuus on nostettu erääksi keskeisimmäksi painopistealueeksi toiminnan kehittämisessä. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että tulosohjausta ja -johtamista ei ole erityisen hyvin käytetty verotuksen yhdenmukaisuuden edistämisen välineenä, eikä varsinaista suorittavaa tasoa ole onnistuttu kytkemään tavoitteiston avulla yhdenmukaisuuden edistämiseen.

Tarkastusvirasto painotti, että verohallinnon tulisi vastaisuudessa määritellä selkeästi verotuksen yhdenmukaisuuden käsitteen sisältö. Verotuksen yhdenmukaisuuden kehittäminen edellyttää myös selkeästi dokumentoitua suunnitelmaa ja toimenpideohjelmaa. Painopistettä tulisi siirtää normipohjaisesta yhdenmukaisuuden ohjaamisesta johtamiseen, erityisesti tulosjohtamisen keinoin. Valtiovarainministeriön tulisi terävöittää ohjausotettaan, jotta sen verohallinnolle asetta-



mat tavoitteet edistäisivät konkreettisemmin yhdenmukaisuutta.

Hallinnon avoimuus ja toiminnan läpinäkyvyys edellyttäisivät seurantajärjestelmää verotuksen yhdenmukaisuuden vallitsevasta tilasta ja kehityksestä.

### Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut

Tarkastuskertomus on julkaistu 4.8.2006 (129/2006).

Valvontatoiminnan lähtökohtana on yhteiskunnan valvontaintressi ja siitä johdettu valvontatarve. Tarkastuksessa on pyritty selvittämään, vaikuttavatko viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut valvontatoimintaa ohjaavasti.

Tarkastuksen perusteella todettiin, että valvonnan tarpeen ja sen rahoittamisen kriteerit kaipaivat selkeyttämistä. Erityisesti tulisi tarkastella, mikä osa valvontajärjestelmästä tulisi rahoittaa verovaroin ja mikä osa valvontamaksuilla sekä miten maksut budjetoidaan. Tarkastusvirasto piti tärkeänä, että koko valtioyhteisöä koskevat valvontamaksujen linjaukset ja periaatteet tehtäisiin valtiovarainministeriön johdolla.

Tarkastushavaintojen mukaan valvonnan laajuus ei kaikissa tilanteissa perustu suoraan yhteiskunnan valvontaintressiin, vaan esimerkiksi johonkin valvontamaksujen määräytymiseen perustuvaan laskennalliseen tekijään. Tällöin on olemassa riski, että valvontamaksutulot voivat vaikuttaa viranomaisen valvontatoimintaa ohjaavasti. Maksutulojen tietoista kasvattamista ei tarkastuksessa havaittu. Siitä huolimatta valvottavan näkökulmasta saattaa kuitenkin syn-

tyä epäily, että maksutulot ohjaavat valvontatoiminnan laajuutta. Tarkastusviraston mukaan näissä tilanteissa tulisi tähdentää asianomaisten ministeriöiden asemaa ja vastuuta hallinnonalojensa valvontatoiminnan ohjauksessa. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, että valvontamaksujen perusteet esitetään avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden mukaan.

### Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa (tarkastuskertomuksen 76/2004 jälkiseurantaraportti)

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden arvioitu edelleen aiheuttavan vuosittain yli 5 miljardin euron suuret menetykset. Summasta noin puolet muodostuu verotulojen menetyksistä ja loput vahingoista elinkeinoelämälle ja yksityisille kansalaisille.

Valtioneuvosto hyväksyi 9.2.2006 neljännen periaatepäätöksen talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskevaksi torjuntaohjelmaksi vuosille 2006 - 2009. Torjuntaohjelma on osa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Päätöksessä on määritelty, millä aikavälillä torjuntahankkeet on tarkoitus toteuttaa (2006 - 2007) ja mikä on hankkeen vastuuministeriö.

Valtiovarainministeriö päätti 13.12.2005, että harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvää viranomaisyhteistyötä jatketaan 2006 - 2008. Jälkiseurannan perusteella viranomaisyhteistyön kehittäminen riittävän laajasti ja pitkäjänteisesti on edelleen tarpeen. VIRKE-projektin aseman ja tehtävien määrittely on käynnissä, mitä tarkastusvirasto piti tärkeänä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa varten ei ole laadittu viranomaisia

yhdistävää toimintastrategiaa, vaikka neljäs talousrikostorjuntaohjelman tavoitteena on viranomaisten yhteisen torjuntastrategian aikaansaaminen. Jälkiseurannassa on havaittu, että viranomaisyhteistyötä on kehitetty muun muassa koulutuksella sekä poistamalla yhteistoiminnan esteitä ja viranomaisten väsymiseen vaikuttavia tekijöitä.

Osa kolmannen talousrikostorjuntaohjelman hankkeista on jäänyt toteutumatta 2002 – 2005. Ongelmana on erityisesti ollut viranomaisten yhteisvastuulla toteutettavissa olevien hankkeiden vastuunjaon epäselvyys.

Koordinointi ja yhteistoiminta talousrikosasioissa sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön kesken ei vielä kaikilta osin toimi. Sisäasiainministeriön vuonna 2004 aloittamien tehostamistoimenpiteiden ja valtioneuvoston vuonna 2005 talousrikostorjuntaan kohdentamien lisäresurssien ansiosta poliisin talousrikostutkintaan ruuhkautuneista jutuista on onnistuttu purkamaan jo 30 %. Sitä vastoin syyttäjälaitokselle on vuoden 2006 talousarviossa vain 100 000 euron lisäys talousrikostorjuntaan. Tämä johtanee talousrikosten ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen syyttäjälaitoksessa ja jopa rikosten vanhentumiseen. Verohallinnossa harmaan talouden tarkastusten määrä jatkaa vähenemistään ainakin vuodesta 2001 lähtien.

#### [Tilastokeskuksen palveluhankinnat \(tarkastuksen 58/2003 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastuksen kohteena olivat hankintalainsäädännön noudattaminen sekä hankintojen ohjeistus ja organisointi Tilastokeskuksessa. Yksityiskohtaisen tarkastuksen kohteena olivat painatus-, tietuetallennus- ja asiantuntijapalveluiden hankinnat.

Tarkastushavaintojen mukaan hankintojen ohjeistuksessa ja organisoinnissa oli puutteita. Myös hankintalainsäädännön noudattaminen oli puutteellista. Hankintoja ei ollut monissa tapauksissa kilpailutettu lainkaan tai kilpailua ei ollut toteutettu säännösten edellyttämällä tavalla.

Jälkitarkastuksessa havaittiin, että Tilastokeskus on tarkastuksen jälkeen parantanut hankintatoimen ohjaustaan ja hankintatoimen tila on kohentunut selvästi. Hankintoja suorittavien henkilöiden koulutusta on lisätty ja hankintaohjeistus on saatettu lainsäädännön edellyttämälle tasolle. Hankintojen kilpailuttamista on lisätty ja tarjouskilpailut on pääsääntöisesti järjestetty ohjeiden mukaisesti.

#### [Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa \(tarkastuksen 36/2002 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastuksessa selvitettiin etenikö valtion palkkausjärjestelmä uudistus suunnitelmien mukaisesti, seurattiinko voimavarojen käyttöä ja saavutettiin tavoitteet. Lisäksi selvitettiin, ohjattiinko uudistuksen etenemistä riittävästi ja mitkä olivat uudistuksen esteitä ja edistäjiä.

Tarkastus osoitti, että uudistukseen oli varauduttu huonosti ja voimavarojen käyttöä seurattiin puutteellisesti. Uudistukselle asetetut tavoitteet olivat selkiintymättömiä. Uudistuksen esteinä olivat epäluottamus ja epävarmuus sekä uudistukseen sitoutumattomuus ja resurssien vähäisyys. Yhteistyö, avoimuus, sitoutuminen sekä koulutus, tiedotus ja riittävät resurssit edistivät uudistusta. Valtion työmarkkinalaitosta kehoitettiin jatkossa tukemaan aiempaa enemmän palkkausjärjestelmän kehittämistyötä suosi-

tusten, koulutuksen ja tiedotuksen keinoin. Uudistuksen toteuttamista aikataulun mukaisesti pidettiin tärkeänä.

Tarkastuksen jälkeen palkkausjärjestelmäuudistus on edennyt asetettujen aikataulutavoitteiden mukaisesti ja A-palkkaluokajärjestelmä on lakkautettu.

## 4.9 Opetusministeriön hallinnonala

Opetusministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 26 tilivirastoa, joista yliopistoja on 20.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy 14 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen (liite). Syinä olivat lähinnä puutteet maksullisen toiminnan kannattavuudesta esitetyissä tiedoissa ja virheet talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Ilmoitusvelvollisuus asetettiin seitsemälle tilivirastolle (liite). Ilmoitusvelvollisuudet koskivat pääosin tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan opetusministeriö ei ole asettanut hallinnonalansa tilivirastoille riittäviä taloudellisuustavoitteita tai näiden sijasta kustannustavoitteita. Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti kuusi tilivirastoa, joista yliopistoja oli yksi. Yliopistojen osalta keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute on työ kustannusten kohdentaminen.

Opetusministeriötä huomautettiin myös maksullisen toiminnan hintatuen budjetoinnista. Hintatukea on joissain tapauksissa budjetoitu maksulliselle toiminnalle, joka muodostuu lähes kokonaan julkisoikeudellisista suoritteista. Maksuperustelain mukaan hintatukimenettelyä voidaan käyttää vain liikeloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden hintojen alentamiseen.

### [Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 14.6.2006 (124/2006).

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat valtaosin yksittäisten yritysten tai yritysryhmi- en oppilaitoksia, joissa koulutetaan pääasi- allisesti yritysten omia työntekijöitä. Am- matillisille erikoisoppilaitoksille oli osoitettu vuoden 2005 talousarviossa noin 17 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa selvitettiin, vas- taako oppilaitosten käyttökustannusten val- tionosuusjärjestelmä sille asetettuja tavoittei- ta sekä sitä, miten oppilaitosten toiminta on kytkeytynyt ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen.

Tarkastuksessa selvisi, että ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten ra- hoitusjärjestelmä on tavoitteiden, ohjauksen, seurannan, vaikutusten ja raportoinnin näkö- kulmasta katsottuna puutteellinen. Järjestel- mä, jota voidaan pitää rakenteeltaan hyvin perinteellisenä valtionosuusrahoitusjärjes- telmänä, kaipaisi kokonaisuudessaan uudel- leen arviointia ja kehittämistä.

Suurelta osin puutteiden voidaan kat- soa johtuneen jo siitä, että ammatilliset eri- koisoppilaitokset ovat jääneet koulutusjär- jestelmän kehittämisessä varsin vähäisen huomion kohteeksi. Vaikka viime aikoina ammatillista aikuiskoulutusta ja yleensä työ- voiman osaamista koskevia asioita on alet- tu erityisesti painottaa, eivät ammatilliset eri- koisoppilaitokset ole nousseet erityisemmin esille. Koulutuksen vastuu- ja työnjakoky-

symykset pitäisi nostaa kokonaisuudessaan uudelleenarvioinnin kohteeksi sekä tarkastella asiaa myös rahoituksen ja rahoitusvas- tuun näkökulmasta.

#### Tutkijakoulujen toiminta (tarkastuksen 56/2003 jälkiseurantaraportti)

Tutkijakoulutoiminta aloitettiin vuonna 1995 opetusministeriön päätöksellä. Tarkastuksessa selvitettiin tutkijakoulujen hallinnointia ja tutkijakoulujen toiminnan vaikuttavuutta sekä määrän että laadun näkökulmasta. Tarkastuksen kohteena olivat opetusministeriö ja Suomen Akatemia sekä kaikki syksyllä 2002 toiminnassa olleet yliopistojen 104 tutkijakoulua ja 23 tohtorihjelmaa.

Tarkastuksen keskeinen havainto oli, että tutkijakoulujen toiminnan aloittaminen on alentanut väittelyikää sekä lisännyt suoritettujen tutkintojen määrää. Tutkijakoulutoiminnan vaikutus yliopistojen tohtorikoulutukselle on yleensä ollut myönteistä. Tohtorin tutkintoon tähtäävä ohjaus ja opetus ovat aiempaan verrattuna vahvistuneet. Oulun yliopistossa toteutetaan hyvänä käytäntönä tutkinnon edistymisen seurantaa erityisessä seurantaryhmässä. Sama käytäntö olisi suotava myös kaikissa muissa yliopistoissa.

Keskeisin puute tutkijakouluissa oli vanhentunut laitekanta. Puute korostuu siksi, että useimmat tutkijakoulut toimivat laitteita edellyttävällä luonnontieteiden alalla. Myös epätarkoituksenmukaiset tai puuttuvat työskentelytilat olivat yksi ongelma.

Kansainvälistyminen ja poikkitieteellisyys ovat olleet tohtorin tutkintojen keskeinen haaste. Ne edellyttävät vielä työstämistä ja toteutumista. Keskeinen ja myös tulevaisuuden myötä entisestään nouseva haaste liittyy tohtorin tutkinnon suorittaneiden työllistymiseen. Myös ammattitutkijan uran tosiasiallisiin esteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Tarkastuksella on ollut merkittäviä vaikutuksia tohtorin tutkintojen laatuksymysten esille nostamisessa ja toteuttamisessa muun muassa auditoinnin keinoin.

Tohtorikoulutuksen hallinnointi yliopistoissa on selvästi jämaköitynyt. Rahoituksen sekä kohdentuvuuden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin mahdollisuus että tutkintoihin käytetyn rahoituksen tai henkilötövuosien yksilöinti tulosalueittain on parantunut yliopistoissa huomattavasti.

## 4.10 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kahdeksan tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kahdessa tilivirastossa (liite). Kielteiset laillisuuskannanotot aiheutuivat virheistä menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa ja puutteista kirjanpidon järjestämisessä. Ilmoitusvelvollisuus asetettiin yhdelle tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuuden syynä olivat edellä mainitut puutteet kirjanpidon järjestämisessä (liite).

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet neljälle tilivirastolle. Oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot tilinpäätöksessään esitti kahdeksan tilivirastoa. Puutteellisina pidettiin Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksen esittämiä tietoja.

### Maatalouden ympäristötuen erityiset

Tarkastuskertomus on julkaistu 20.1.2006 (113/2005).

Maatalouden ympäristötukijärjestelmä on maatalouden ympäristönsuojelun tärkein taloudellinen ohjauskeino. Ympäristötukea maksetaan vuosittain lähes 300 miljoonaa euroa ja sen perusosan piiriin kuuluu 93 % viljelijöistä. Tarkastuksen kohteena olivat erityiset, jotka edellyttävät ympäristötuen perusosaa vaativampia suojelu- ja hoitotoimia. Niitä maksettiin vuonna 2004 lähes 37 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella ympäristötukijärjestelmää ja sen rakennetta voidaan pitää periaatteiltaan onnistuneena. Laajan perustuen ansiona on sen alueellinen kattavuus. Erityiset on kuitenkin todettu tutkimuksissa vaikuttavammiksi tukimuodoiksi, mutta niiden vaikuttavuutta heikentää erityistukien vähäinen määrä ja alueellinen hajanaisuus. Erityistukien määrää tulisi pyrkiä lisäämään. Lisäksi niitä tulisi kohdentaa aktiivisemmin sinne, missä niistä saatavat ympäristövaikutukset ovat tehokkaimmat. Tätä edesauttaisi nykyistä yhtenäisempien alueiden mukaan saaminen järjestelmään.

Erityistukivalikoimaan kuuluu nykyisellään yli kymmenen eri tukimuotoa. Erityistukien muodostamaa tavoitteellista kokonaisuutta ei ole aina helppo hahmottaa. Tukien tavoitteenasettelua tulisikin täsmentää ja jäsentää eri toimenpiteiden välisiä yhteyksiä kestävästä kehityksestä mukaisessa maataloudessa.

### Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset

Tarkastuskertomus on julkaistu 10.2.2006 (114/2005).

Maanmittauslaitoksen kokonaiskustannukset vuonna 2004 olivat 94,3 milj. euroa, josta 37 miljoonaa euroa katetaan maanmittaustoimituksista saaduilla tuloilla. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitusten tulokellisuudesta, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudesta ja hallintomenettelyn asianmukaisuudesta.

Tarkastuksessa todettiin, että maanmittaustoimitukset on järjestetty asianmukaisesti. Maanmittaustoimituksia koskeva tavoiteketju on jatkumo lainsäädännön tasolta maanmittaustoimituksiin. Toiminnan prosessit on määritelty ja niitä toteutetaan suunnitelmallisesti. Toiminnan seuranta, raportointi ja arviointi on järjestetty laatu- ja prosessiajattelun mukaisesti, mikä mahdollistaa toiminnan jatkuvan parantamisen.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei kuitenkaan ole maanmittaustoimituksia koskevaa strategista suunnitelmaa. Maa- ja metsätalousministeriön ja Maamittauslaitoksen välistä tulossopimusta tulisi kehittää lisäämällä tavoitteet maanmittaustoimitusten tuottavuudelle, toiminnan ei-toivotuille vaikutuksilla ja asiakastyytyväsyydelle. Tulossopimus ei kata kaikkia maamittaustoimituksia eikä siten anna riittävää kokonaiskuvaa toiminnasta.

Maanmittaustoimitukset on järjestetty sekä sisäisesti että ulkoisesti läpinäkyviksi. Maanmittauslaitos seuraa ulkoisen kuvansa kehittymistä hyvin ja toteuttaa asiakaslähtöisyyttä toimintansa kehittämisessä.

### Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen (tarkastuskertomuksen 63/2003 jälkiseurantaraportti)

Tarkastuksessa arvioitiin maatalouden rakentamis- ja konetukien vaikutuksia tuotteiden markkinahintoihin. Suurimmat hintavaikutukset havaittiin viljankuivureiden hinnoissa. Arviolta kolmasosa tuesta kohdentui kuivureiden myyjille. Varsinaisten rakennustarvikkeiden hintoihin tuen vaikutukset olivat pieniä.

Tarkastuksen jälkeen ministeriö on velvoittanut viljelijät kilpailuttamaan hankinnat, joissa tuen osuus hankinnan kustannusarviosta on yli 50 %. Myös rakentamisen rutiinivalvontaa on tehostettu vaatimalla TE-keskuksia osallistumaan suurten rakennushankkeiden loppukatselmuksiin. Tuen perusteena olevat ministeriön yksikkökustannuslaskelmat uudistettiin ja saatettiin keväällä 2006 voimaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (40/2006).

## 4.11 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi seitsemän tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kolmessa tilivirastossa (liite). Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat valtuuskirjanpidon järjestämistä sekä tulojen kirjaamista talousarvion vastaisesti menomomentin hyväytykseksi. Ilmoitusvelvollisuus asetettiin kolmelle tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat edellä mainittujen lisäksi tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä (liite).

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet ministeriö oli asettanut kolmelle tilivirastolle. Viisi tilivirastoa esitti tilinpäätöksessään tältä osin oikeat ja riittävät tiedot. Ministeriön, Merenkululaitoksen, Tiehallinnon ja Viestintäviraston esittämiä taloudellisuutta koskevia tietoja ei tarkastuksessa pidetty oikeina ja riittävinä.

### [Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 20.6.2006 (126/2006).

Tielaitos jaettiin vuoden 2001 alussa Tie liikelaitokseen sekä Tiehallintoon, joka vastaa valtion vastuulla olevasta tieverkosta. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää miten tienpidon uudelleenorganisoinnille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet sekä miten teiden kunnossapito ja sen tavoitteet ovat muuttuneet viime vuosina. Teiden kun-

nossapitoon on viime vuosina käytetty 400 miljoonaa euroa vuosittain.

Tielaitosuudistukselle asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet siinä mielessä, että entisentasoisen ja -sisältöisen teiden hoidon kustannukset ovat laskeneet selvästi. Säästyneet varat on käytetty muun muassa hoidon laatutason nostoon.

Tarkastuksessa todettiin, että valtion viime vuosien talousarvioissa tienpidon ja erityisesti kunnossapidon määrärahojen jako, käytösäännöt ja käytöstä annettu informaatio eivät ole olleet havainnollisia ja selkeitä. Väylämenojen budjetoinnissa tulisikin siirtyä nykyistä selkeämpään ja tarkoituksenmukaisempaan käytäntöön.

Tienpitotoimintaa ollaan järjestämässä valtion ulkopuolisilta hankittaviin aikaisempaa laajempiin ja pitkäkestoisempiin urakka- ja palvelukokonaisuuksiin. Tähän liittyy eräitä riskejä, jotka pitäisi ottaa huomioon valtion kokonaisedun turvaamiseksi. Kilpailun toimivuuden varmistamiseksi Tiehallinnon tulisi varmistaa, että nykyistä useammat urakoitsijat osallistuisivat ainakin hoidon tarjouskilpailuihin. Kunnossapitopalveluiden toteutumisen valvontaa tulisi kehittää nykyistä järjestelmällisemmäksi ja läpinäkyvämmäksi.

### [Joukkoliikennepalvelujen hankinnat \(tarkastuksen 60/2003 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastus kohdistui lääninhallitusten ostamaan linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaan joukkoliikenteeseen. Tämä ostoliikenne rahoitetaan valtion talousarvion joukko-



liikenteen edistämiseen tarkoitetuilla määrärahoilla. Tarkastuksessa todettiin, että lääninhallitusten ostaman liikenteen käsitteet ja ostoperiaatteet tulisi mahdollisimman pian täsmentää. Ostoliikenteen hankinnan kilpailutilanteen parantamiseksi tulisi pyrkiä löytämään uusia keinoja ja ostoliikennesopimuksissa sovitun palvelun toteutumisen valvontaan tulisi kiinnittää suurempaa huomiota. Tarkastuksessa kiinnitettiin lisäksi huomiota muun muassa joukkoliikennemäärärahan budjetointimenettelyyn.

Jälkitarkastuksessa saatujen liikenne- ja viestintäministeriön tilannetietojen mukaan useimpia tarkastuksessa esiin tuotuja asioita on parannettu tai pyritään parantamaan. Joukkoliikennemäärärahan budjetointimenettelyä ei ole kuitenkaan toistaiseksi nähty aiheelliseksi muuttaa.

#### [Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta \(tarkastuksen 43/2003 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastus koski monitoimimurtajien hankintamenettelyä ja monitoimimurtajien kaupallisen toiminnan kannattavuutta.

Alusten hankintamenettelyssä todettiin osin säännösten ja osin hyvän hallintotavan vastaista menettelyä. Hankinnan perustana olleita kaupallisia laskelmia ei ollut perusteltu.

Alusten kaupallisesta toiminnasta aiheutuneita poistoja oli kohdistettu kaupalliseen toimintaa liian vähän. Merenkululaitoksen

kaupallisen offshore-toiminnan organisaatio oli kooltaan epätarkoituksenmukaisen pieni. Offshore-toiminnan rahaliikenteen hoito ja seuranta olivat puutteellisesti järjestettyjä.

Merenkululaitoksen liikenneosaston varustamoyksikön toiminta organisoitiin uudelleen. Kaupallisen toiminnan laskutus ja rahaliikenne organisoitiin uudelleen siten, että valtion etu laskutuksessa ja saatavien perimisessä varmistettiin.

#### [Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä \(tarkastuksen 86/2004 jälkiseurantaraportti\)](#)

Tarkastuksessa selvitettiin liikenne- ja viestintäministeriön t&k -toiminnan laajuutta ja toiminnasta saadun tiedon hyödyntämistä ministeriössä. Ministeriö osallistuu vuosittain noin 250 tutkimusohjelmaan. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan määräraha ministeriössä on noin 7–8 miljoonaa euroa ja koko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla se on yli 20 miljoonaa euroa vuosittain. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on ministeriössä varsin laajaa. Sillä pyritään tukemaan ministeriön ydintoiminnoissa tarpeellista tietovarantoa. Ministeriö käyttää kattavasti t&k -tietoa lainvalmistelussa ja muussa sen päätöksenteossa. Tarkastuksella vaikutettiin t&k -toiminnan asianmukaisten menettelyiden vakiinnuttamiseen. Tietoisuus t&k -toiminnan tavoitteista lisääntyi ministeriön eri yksiköissä. Lisäksi tarkastuksella vaikutettiin siihen, että ministeriön t&k -toiminnan koordinointi ja integrointi vuosisuunnitteluun tehostui.

## 4.12 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 26 tilivirastoa, joista 15 on työvoima- ja elinkeinokeskuksia.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon viidessä työvoima- ja elinkeinokeskuksessa (liite). Synä olivat lähinnä puutteet Euroopan sosiaalirahaston rahoittamiin hankkeisiin liittyvien valtuuksia hallinnoinnissa. Valtuuksien hallinnoinnissa käytettävät järjestelmät eivät valtuuksien käyttäjän varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä. Ilmoitusvelvollisuus asetettiin ministeriön lisäksi kuudelle työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ilmoitusvelvollisuudet koskivat valtuuksien hallinnointimenettelyissä todettuja puutteita. Ministeriölle annettu ilmoitusvelvollisuus koski tämän lisäksi myös ministeriön tuloksellisuuden laskeutumisen kehittämistä.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut kolmelle tilivirastolle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksilta puuttuivat taloudellisuustavoitteet ja muistakin tilivirastoista vain Patentti- ja rekisterihallitukselle, Geologian tutkimuskeskukselle ja Teknologian tutkimuskeskukselle oli asetettu taloudellisuustavoite.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista 13 esitti tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot toimintansa taloudellisuudesta. Muista 12 tilivirastosta oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot esitti kuusi tilivirastoa.

### Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettujen valtionavustusten käyttö

Tarkastuskertomus on julkaistu 23.9.2005 (106/2005).

Keksintösäätiön toimintamenot katetaan käytännössä kokonaan valtionavustuksella. Vuoden 2005 talousarviossa keksintötoiminnan edistämiseen oli varattu 4 603 000 euroa. Valtionavustuslaki kuitenkin pääsääntöisesti kieltää valtionavustuksen myöntämisen täysimääräisenä ja siitä poikkeaminen edellyttää välttämättömiä ja perusteltuja syitä.

Tarkastusviraston mukaan riittäviä syitä valtionavustuksen myöntämiseen Keksintösäätiölle täysimääräisenä ei näyttäisi olevan. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi uudelleenarvioida valtionavustuksen täysimääräisenä myöntämisen perusteet sekä pohtia myös sitä, voitaisiinko valtion rahoitus ohjata keksintötoiminnan edistämiseen muuta kautta.

Keksintösäätiö on viime vuosina vähentänyt keksintöjen suoraa rahoittamista ja erityisesti yksityishenkilöille myöntämäänsä tukea. Sen toiminnan painopiste on siirtynyt enemmän neuvontaan ja muuhun keksintötoiminnan yleiseen edistämiseen.

Painopisteen muutos ei ole tarkastuksen perusteella parantanut säätiön toiminnan vaikuttavuutta. Säätiön kaupallistuneiksi ilmoittamien keksintöjen määrä on laskenut ja keksintöjen kaupallistuminen on tullut entistä kalliimmaksi. Vuonna 2004 valtion-

avustusta käytettiin keskimäärin 95 000 euroa yhtä kaupallistumista kohti, kun vuonna 1995 siihen tarvittiin 43 000 euroa.

### Suomen ja venäjän välinen velkakonversio

Tarkastuskertomus on julkaistu 9.12.2005 (111/2005).

Tarkastuksessa selvitettiin Suomen ja Venäjän välisten konversiosopimusten muodostamista ja toteutumista sekä konversioon kautta tehtyjen hankintojen hyödyllisyyttä palveluiden ja laitteiden vastaanottajille. Venäjä oli ottanut vastatakseen entisen Neuvostoliiton veloista, joita oli Suomelle noin 750 miljoonaa dollaria. Tarkastusajankohtana oli Venäjän kanssa solmittu kolme konversiosopimusta, arvoltaan noin 184 miljoonaa dollaria.

Tarkastuksessa havaittiin, että velkakonversion valmistelu on ollut toisen ja kolmannen sopimuksen osalta puutteellista ministeriöissä sekä hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa. Hanke-esityksiä ei ollut koottu konversiosopimuksiin riittävän laajasti eri hallinnonaloilta. Hyväksytyjä hanke-esityksiä ei ollut aina perusteltu kirjallisesti eikä hintavertailuja ollut joko tehty tai dokumentoitu. Tarkastuksen perusteella ei kyetty riittävästi varmistumaan hankittujen palveluiden ja laitteiden tärkeydestä eikä taloudellisesta edullisuudesta.

Tarkastusvirasto katsoi, että hankinnat olisi pitänyt suorittaa valtiontalouden kannalta edullisimmalla mahdollisella tavalla. Valtioiden välisiin sopimuksiin tai toimitussopimuksiin olisi pitänyt pyrkiä neuvottelemaan keskitetysti venäläiselle kauppahuoneelle maksettava kaupanvälityspalkkio, jolloin se olisi ollut kaikille hankkijoille samansuurui-

nen. Konversiossa olisi soveltuvin osin pitänyt noudattaa normaaleja hankintamenetelmiä ja samoja kauppatapoja kuin normaalisissa kaupankäynneissä Venäjän kanssa.

### Yritystukien vaikutusten pysyvyys

Tarkastuskertomus on julkaistu 19.4.2006 (121/2006).

Työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämien yritystukien tavoitteena on parantaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyä ja toimintaympäristöä. Pääosa yritystuista on kohdistunut investointi- ja kehittämishankkeisiin. Tarkastuksessa oli mukana 50 yritystukea saanutta pk-yritystä Itä- ja Pohjois-Suomesta. TE-keskukset myönsivät tarkastetuille yrityksille investointi- ja kehittämistukea vuosina 1995–2003 yhteensä noin 27 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella TE-keskusten myöntämällä yritystuella on ollut pieni, mutta ainakin viiden vuoden ajan pysyvä vaikutus Itä- ja Pohjois-Suomessa sijaitsevien yritysten henkilöstömääriin. Tuen vaikutus liikevaihtoon oli vähäinen ja ohimenevä. Yritysten kehitykseen vaikuttavat lähinnä ulkoiset markkinatekijät.

Tuen vaikuttavuutta oli arvioitu pääosin etukäteen. Hankkeiden jälkikäteisarviointi on ollut toistaiseksi vähäistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeistus on ollut osittain epäjohdonmukaista. Tarkastusviraston mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi kiinnittää enemmän huomiota ohjeistuksen aikataulutukseen sekä varata TE-keskuksille riittävät resurssit varmentamistyötä vasten.

Uudella rakennerahastokaudella (2007–2013) tukipäätöksissä tulisi painottaa maan

vaikeimmilla työttömyysalueilla yritysten kilpailukyky- ja kasvutavoitteiden ohella hankkeen työllisyysvaikutuksia. Tukijärjestelmän joustavuutta voitaisiin edistää tukimuotoja yhdistämällä.

[Laki yritystoiminnan kehittämisestä – PK-yritysten kehittämishankkeet \(tarkastuksen 44/2003\) jälkiseurantaraportti](#)

Yritystoiminnan tukemisesta annettu laki (1068/2000) on keskeisessä asemassa myöntäessä ja hallinnoitaessa yritystukia. Yritystukilaki edellyttää tukien vaikuttavuuden tehokasta seurantaa ja arviointia.

Tarkastuksessa selvitettiin yritystukilain toimivuutta yritystukien hallinnoinnissa. Tarkastuksen perusteella arvioitiin, että yritystukien hallinnointi toimii yleisellä tasolla hyvin. Merkittävimmät ongelmat tuen hallinnoinnissa liittyivät yritystukien vaikutusten arviointiin ja siinä erityisesti tuettujen hankkeiden työpaikkojen syntymistä koskevien arviointitietojen luotettavuuteen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö teki vuonna 2005 tukien vaikutuksia koskevan ensimmäisen jälkikäteiskyselyn. Vastaisuudessa sellainen on tarkoitus tehdä kahdesti vuodessa. Kyselyillä saadaan aiempaa luotettavampaa tietoa tukien vaikutuksista valtakunnallisesti ja alueittain. Meneillään on myös ministeriöiden aloittama kehitystyö tietokannan luomiseksi kaikista kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan yritys- tuista. Tietokanta mahdollistaa luotettavampien ekonometristen vaikuttavuusarvioiden tekemisen tulevaisuudessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tarkastuksessa esitetyt näkökohdat ja kehittämissuhteet otetaan huomioon valmisteltaessa uutta yritystukilakia ja sen perusteella laadittavia yritystukien käsittely- ja seurantamenetelmiä ja TE-keskuksille annettavaa ohjeistusta ohjelmakaudelle 2007–2013.

## 4.13 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon viidessä tilivirastossa (liite). Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat mahdollisen toiminnan kannattavuuden seuranta sekä määrärahan talousarvion vastaista käyttöä. Ilmoitusvelvollisuuteen johtaneita huomautuksia sisältyi kahden tiliviraston tilintarkastuskertomukseen (liite).

Tarkastusviraston arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa tilivirastoista viidelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet.

Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esittivät tilinpäätöksissään Kansanterveyslaitos, Lääkelaitos, Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Säteilyturvakeskus.

### [Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 25.10.2005 (108/2005).

Valtio korvaa yliopistosairaaloille terveystieteellisestä tutkimustoiminnasta johtuvia kustannuksia erityisvaltionosuusjärjestelmän puitteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö määrää korvauksen jaon kriteereistä vuosittain antamallaan asetuksella. Vuoden 2005 talousarviossa terveystieteelliseen tutkimukseen osoitettiin 40 747 000 euroa.

Terveystieteelliseen tutkimukseen tarkoitetusta erityisvaltionosuusjärjestelmästä puuttuvat toimintaa ohjaava strategia sekä toiminnalle asetetut tavoitteet. Ohjauksen vähäisyydestä johtuen erityisvaltionosuuden saajat ovat käytännössä voineet käyttää korvauksen pitkälti itse haluamallaan tavalla. Tämä on johtanut siihen, että korvausten käyttö ei ole aina ollut säännösten mukaista.

Puutteet korvauksen käytön seurannassa ovat heikentäneet terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä, toimivuuden edellytyksiä ja tuloksellisuuden arviointia. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole käytössään vertailukelpoista tietoa, joka mahdollistaisi toiminnan tuloksellisuuden luotettavan arvioinnin, eikä järjestelmän kehittämiseksi hankittua tietoa ole juurikaan hyödynnetty sitä koskevassa päätöksenteossa.

Tarkastusviraston mukaan terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuusjärjestelmän perusteita ei ole syytä kyseenalaistaa. Järjestelmää tulisi kuitenkin ohjata nykyistä tavoitteellisemmin ja suunnitelmallisemmin. Myös korvauksen käyttöä koskevan seurannan tulisi olla systemaattisempaa.

### [Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn](#)

Tarkastuskertomus on julkaistu 31.3.2006 (117/2006).

Raha-automaattiyhdistyksen kautta tuetaan kolmatta sektoria, jolla on keskeinen

rooli kansansairauksien ennaltaehkäisyssä. Vuonna 2005 Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettiin avustuksia yhteensä 305 milj. euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että ennaltaehkäisevän toiminnan tehtäviä on liukunut yhä enemmän järjestöille, vaikka niillä on käytännössä riittämättömät mahdollisuudet yksinään vaikuttaa kansansairauksien ennaltaehkäisyyn. Ennaltaehkäisevien terveyspalvelujen järjestäminen kuuluu kuntien vastuulle. Projektien vaikuttavuuden lisäämiseksi tulisi kolmannen sektorin hankkeet kytkeä nykyistä paremmin kunnan muuhun ehkäisevään toimintaan. Kansansairauksien yhä kasvavan taloudellisen merkityksen vuoksi niiden ennaltaehkäisyyn tulee myös valtakunnallisella tasolla kiinnittää enemmän huomiota, eikä siirtää vastuuta yksinomaan kolmannen sektorin toimijoille.

Raha-automaattiyhdistyksessä avustusten valmistelu, seuranta sekä arviointi ovat niukasti resursoituja. Yhdistyksillä ei ole mahdollisuuksia hankkeiden yksityiskohtaiseen ohjaukseen eikä projektien jälkiseurantaan. Tarkastusvirasto piti merkittävänä puutteenä sitä, ettei Raha-automaattiyhdistyksessä ole käytössä dokumentoitua ja julkista avustusharkinnan kriteeristöä.

Yksittäisten projektien suunnittelussa ja toteutuksessa oli puutteita. Projektien tavoitteet olivat usein hyvin yleisiä, osin epärealistisia ja niiden toteutumista oli vaikea mitata. Onnistuneimpia hankkeita olivat ne, joiden tavoiteasettelu oli selkeää. Raha-automaattiyhdistyksen tulisi systemaattisesti seurata hankkeiden tuloksellisuutta.

### Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (tarkastuksen 51/2003 jälkiseurantaraportti)

Vuonna 2003 tehdyssä tarkastuksessa arvioitiin, miten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sektoritutkimusjärjestelmä toimii suunnittelun ja päätöksenteon resursseina, tietopohjan rakentajana ja kehittämisen välineenä. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus todettiin rakenteeltaan monimutkaiseksi ja useista eri tavoin säädellyistä rahoituslähteistä koostuvaksi. Ministeriön yhteydessä toimivan Sosiaaliturvan tutkimus- ja kehittämistoiminnan neuvottelukunnan toiminta ei tutkimustoimintaa suuntaavana keskusteluforumina osoittautunut parhaiten soveltuvaksi. Tarkastuksessa ehdotettiin neuvottelukunnan kokoonpanoa ja toimintaa kehitettäväksi tai selvitettäväksi, löytyisikö sille vaihtoehtoisia toimintamuotoja.

Jälkiseurannassa ilmeni, että sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt toimiin, joita tarkastuksessa tuotiin esille. Ministeriö on selkiinnyttänyt rahoittamiensa hankkeiden hallinnointia. Ministeriö on ilmoittanut pitävänsä hallinnonalan budjettirahoitteisia tutkimuslaitoksia ensisijaisena tutkimus- ja kehittämistoiminnan organisoimistapana, eikä se ole pitänyt ministeriötasolla sitomattomien tutkimusrahojen lisäämistä perusteltuna. Sosiaaliturvan tutkimus- ja kehittämistoiminnan neuvottelukunnan toimikausi päättyi vuoden 2004 lopussa. Ministeriö ei asettanut uutta neuvottelukuntaa ja on ilmoittanut selvittävänsä vaihtoehtoisia toimintamuotoja.

### Ministeriöiden ohjaus eräissä kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa (tarkastuksen 65/2003 jälkiseurantaraportti)

Tarkastuksessa selvitettiin neljän vastuuministeriön toimialavastuun toteutumista Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa (työttömyysturva, opintotuki ja yleinen asumistuki). Tarkastuksessa todettiin, että huolimatta Kansaneläkelaitoksen perustuslaissa turvatusta itsenäisestä asemasta vastuuministeriöiden tulisi terävöittää otettaan toimiala- ja tulosvastuun toteuttajina sekä hallinnonalansa ohjaajina myös näiden sosiaaliturvaetuuksien osalta.

Jälkiseurannassa todettiin, että vastuuministeriöiden edellytykset toteuttaa toimialavastuutaan ovat parantuneet. Tietojenvaihtoa Kansaneläkelaitoksen kanssa on järjestetty säännöllisemmäksi muun muassa vuotuisilla johdon tapaamisilla. Yhteistyön sekä raportoinnin kehittymisestä huolimatta tietojenvaihtoa on yhä tarpeen systematisoida ja tietosisältöjä kehittää. Jälkiseurannassa ei tullut esiin tarkastettuja etuuksia koskevia merkittäviä lainsäädäntömuutoksia, jotka liittyvät toimialavastuun toteutumiseen.

### Säteilyn käytön valvonta (tarkastuksen 67/2004 jälkiseurantaraportti)

Säteilyn käytön valvonnan tarkastus oli yksi neljästä kokeilutarkastuksesta. Kokeilussa toiminnot tarkastettiin määrämuotoisesti ilman, että niihin olisi liittynyt normaalisti ennalta tehtyä riskiarviota ongelmista.

Säteilyturvakeskus suorittaa säteilyn käytön valvontaa terveydenhuollossa ja teollisuudessa. Valvonta rahoitetaan toiminnanharjoittajilta kerättävillä maksuilla. Maksut sisältyvät Säteilyturvakeskuksen nettobudjetoituun toimintaan. Tarkastuksessa havaittiin Säteilyturvakeskuksen aliarvioineen maksujen määrän vuosina 2001 ja 2002 noin neljänneksellä, vaikka maksujen arviointi ei sinällään ole kovin vaikeaa. Riskinä onkin Säteilyturvakeskuksen toiminnan painottuminen valvontaan, koska valvontamaksujen kasvataminen on helpompaa kuin toimintameno määrärahan korottaminen.

Jälkiseurannassa havaittiin, että vuosina 2003–2005 nettobudjetoidun toiminnan määrän arviointi on osunut aiempaa huomattavasti paremmin kohdalleen. Vuoden 2005 valvontamaksujen määrä, 1,51 miljoonaa euroa, vastasi tulossopimuksessa sovitua (1,5 miljoonaa euroa). Maksujen nousuvauhti on kuitenkin edelleen ollut nopeaa, yli 6 prosenttia vuodessa. Riski siihen, että rahoitustapa ohjaa toiminnan painottumista, on edelleen jossain määrin olemassa.

## 4.14 Työministeriön hallinnonala

Työministeriö toimii yhtenä tilivirastona. Ministeriöllä on kuitenkin ohjausvastuuta myös työvoima- ja elinkeinokeskuksien osalta.

Työministeriön ilmoitusvelvollisuuden syyinä olivat puutteet tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestelyissä sekä Euroopan sosiaalirahaston rahoittamiin hankkeisiin liittyvien valtuuksien hallinnointijärjestelmässä (liite).

Ministeriö ei ole asettanut omalle toiminnalleen taloudellisuustavoitteita tai näitä korvaavia kustannuksia koskevia tavoitteita eikä sen tilinpäätöksen katsottu sisältävän oikeita ja riittäviä taloudellisuutta koskevia tietoja.

### Työministeriön tuloksellisuusraportointi eduskunnalle 2005

Tarkastuskertomus on julkaistu 6.9.2006 numerolla (131/2006).

Tarkastusvirasto on tarkastanut vuotta 2005 koskevien tulostavoitteiden asettamista ja niistä eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa annettua raportointia työministeriön hallinnonalalla.

#### *Tavoitteet*

Tarkastusvirasto katsoo suorittamansa tarkastuksen perusteella, että hallinnonalan talousarvioesitys kattaa sisällöllisesti hyvin hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan ja työpolitiikan strategian tavoitteet. Talousarvioesityksen muoto ei kuitenkaan tue tavoitteiden esittämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Työpolitiikan strategian vaikut-

tavuustavoitteiden jakaminen konkreettisiksi luku- ja momenttitason tulostavoitteiksi ei ole täysin onnistunut ja tavoitteiden keskinäinen hierarkia on jäsentymätön.

Pääluokan (34) perusteluiden rakenne on epäselvä eikä toimintaympäristön muutoksia ole kuvattu lainkaan. Lukutasolla muun muassa työhallintoa (34.01) ja työvoimapolitiikan toimeenpanoa (34.06) koskevat tulostavoitteet indikaattoreineen on sen sijaan esitetty selkeästi. Lähes kaikkiin tavoitteisiin on yhdistetty aikasarjat, joiden avulla tuloksellisuuden kehittymistä on mahdollista seurata. Hallinnon toimintaa kuvaillaan kuitenkin talousarvioesityksessä niin laajasti, että varsinaisten tavoitteiden esittäminen jää paikoin liian vähälle huomiolle.

#### *Tilinpäätöskertomus*

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 työministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus on järjestetty työpolitiikan viiden strategisen päälinjauksen mukaisesti. Linjaukset ovat keinoja päästä hallituksen työllisyystavoitteisiin sekä työpolitiikan muihin tavoitteisiin. Strategialinjausten alla on esitetty niihin liittyvien tehtäväkokonaisuuksien toimeenpanon eteneminen kertomusvuonna.

Lähestymistapa puoltaa paikkaansa osana hallinnonalan strategista kehittämistä ja osoittaa raportoinnin selkeän yhteyden hallinnonalaan koskeviin strategioihin. Tuloksellisuusraportoinnissa se vaikeuttaa kuitenkin selvästi sen hahmottamista, mitä tavoitteita on asetettu ja miten ne on saavutettu. Raport-



tointi ei noudata talousarvioesityksen rakennetta, ja vain harvassa kohdassa tavoitteita on edes mainittu. Tällöin raportoinnin perusteella on lähes mahdotonta päätellä, millaista vaikuttavuus- tai toiminnallinen tuloksellisuuskehitys on todellisuudessa ollut. Raportoinnista valtaosa on leipätekstissä esitettyä numerotietoa sekä toiminnan kuvailua. Numerotiedon vyöryttäminen ilman analysointia ei anna selkeää kuvaa vaikuttavuuden kehittymisestä suhteessa asetettuun tavoitetasoon. Kertomusvuoden määrärahojen käyttö on raportoitu yksityiskohtaisesti, mutta esitettyjen tietojen yhteys toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen jää pääosin selvittämättä. Toiminnallisen tuloksellisuuden osalta tietoja tuottavuudesta ja taloudellisuudesta on sen sijaan esitetty kattavasti, ja kehitystä on myös analysoitu.

#### *Kannanotot tuloksellisuusraportoinnista*

Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa esitetyt tiedot antavat riittävän kuvan hallinnonalan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehityksestä, kun tietoja verrataan hallinnonalan strategioihin. Sen sijaan raportoinnin suhde talousarvioesitykseen on ongelmallinen. Hallinnonalalla tulisi kehittää talousarvioletavoitteiden esittämistä niin, että talousarvioesityksestä käy selkeästi ilmi tavoitteiden keskinäinen hierarkia ja suhde kokonaisuuteen.

Tavoitteiden priorisoinnin tulisi näkyä myös hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa. Raportoinnissa olisi keskityttävä toiminnan kuvailun ja laajan numerotiedon esittämisen sijasta enemmän siihen, missä laajuudessa asetetut tavoitteet on saavutettu. Nykyisessä raportoinnissa kehityksen yleisuunta käy ilmi, mutta vaikuttavuuden kehityksen suhde rahoitukseen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen jää epäselväksi.

#### **Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa**

Tarkastuskertomus on julkaistu 18.11.2005 (109/2005).

Työttömyysetuudet (peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja ansiopäiväraha) ovat valtiontalouden kannalta merkittävä menoerä. Vuonna 2003 työmarkkinatuki muodosti yli puolet työministeriön budjetista ja työttömiä työnhakijoiden toimeentulon turvaamiseen käytettiin yhteensä noin 2 210 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa arvioitiin työvoimatoimistojen roolin tarkoituksenmukaisuutta työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksia saavien henkilöasiakkaiden valvonnassa. Työvoimatoimistot antavat työvoimapolitiittisia lausuntoja hakijoiden oikeudesta etuuteen. Maksatuksen puolestaan hoitavat Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot sekä työttömyyskassat. Etuuksien kaksijakoinen toimeenpano on asiakaspalvelun näkökulmasta ongelmallista ja niin sanottu yhden luukun periaatteen vastaista. Kaksijakoisuus johtaa lisäksi siihen, että viranomaiset tekevät työttömyysetuuksiin liittyen osin päällekkäistä työtä. Työvoimatoimistojen resursseja tulisi kohdentaa painokkaammin toiminnan ydinalueille: työvoimapalveluihin ja työnvälitykseen.

Työvoimatoimistot joutuvat toimimaan ristiriitaisten tuloksellisuusvaatimusten kuten asiakastyytyväisyyden ja työttömiin työnhakija-asiakkaisiin kohdistuvan kontrolloinnin ristipaineessa. Tiedottavaan työnvälitykseen siirtyminen on vähentänyt muun muassa työhön osoituksia. Tarkastusvirasto katsoo, että työministeriön tulisikin arvioida työn tarjoamiseen liittyviä työikäntäntöjä sekä painottaa työvoimatoimistojen valvontaroolia erityises-

ti aktiivisen työnhaun osalta nykyistä enemmän.

### Työllistämistukien työllisyysvaikutukset

Tarkastuskertomus on julkaistu 17.1.2006 (112/2005).

Tarkastuksessa arvioitiin, millaisia työllisyysvaikutuksia työllistämistuilla on ollut, miten tukien vaikutusten seuranta on järjestetty ja minkälaisia toimia hallinnossa on tehty vaikuttavuuden parantamiseksi. Työllistämistukiin käytettiin vuonna 2004 noin 260 miljoonaa euroa.

Tarkastushavaintojen mukaan tukien vaikutukset toimenpiteen jälkeiseen työllisyyteen vaihtelevat sen mukaan, onko henkilö ollut työllistettynä julkiselle vai yksityiselle työnantajalle. Yksityiselle sektorille työllistäminen on parantanut henkilön työnsaan-

timahdollisuuksia. Sen sijaan julkiselle sektorille työllistetyt eivät ole toimenpiteen jälkeen saaneet töitä sen paremmin kuin muukaan työttömät.

Työllistämistuen vaikutuksia voidaan edistää myös tukien kohdentumista muuttamalla. Jos halutaan tukea heikoimmassa asemassa olevien työttömien työllistymistä, tulee hyväksyä tuen huonot työllisyysvaikutukset. Nämä päätökset edellyttävät kuitenkin lainsäädäntötason ratkaisuja.

Työministeriö seuraa työllistämistuen vaikuttavuutta työttömien osuudella työllistetyistä kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen. Toimenpiteen bruttovaikutusta kuvaava mittari on kuitenkin puutteellinen ja sen käyttöä tulisi luopua. Tarkastusvirasto katsoi, että työhallinnon tulisi myös kehittää mittareita, joilla voitaisiin seurata syrjäytymistä ja sen ehkäisyä nykyistä systemaattisemmin.

## 4.15 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on kolme tilivirastoa, jotka ovat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asuntorahastovirasto.

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita sekä ministeriölle että Asuntorahastovirastolle ja Suomen ympäristökeskukselle. Ministeriön ja hallinnonalan tilivirastojen taloudellisuudesta esit-

tämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kohdistuen ei valmistunut 1.6.2005–31.5.2006 yhtään toiminnantarkastuskertomusta tai toiminnantarkastusten jälkiseurantaraporttia. Maatalouden ympäristötukien erityistukia koskevasta kertomuksesta on kerrottu luvussa 4.10.

## 5 Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joista yhdeksää koskevissa säännöksissä tilintarkastus on määrätty erikseen nimitettävien tilintarkastajien tehtäväksi. Tarkastusvirastolla on sinänsä tarkastusoikeus kaikkiin rahastoihin, mutta edellä tarkoitettujen yhdeksän rahaston osalta ei ole tarkoituksenmukaista suorittaa päällekkäistä tilintarkastustyötä. Valtiovarainvaliokunta totesi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta antamassaan mietinnössä 18.11.2003 (VaVM 29/2003), että talousarvion ulkopuolisten rahastojen tarkastukseen tulee palata viimeistään siinä vaiheessa, kun tilinpäätösuudistuksen mukaisesta uudesta tilinpäätösraportoinnista on saatu riittävästi kokemuksia.

Palosuojelurahastoa koskevan lain uudistamisen yhteydessä vuonna 2003 säädettiin (306/2003) rahaston tilintarkastus Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi tämän lain 13 §:n mukaisesti. Tarkastusvirasto on suorittanut rahaston tarkastuksen vuodelta 2005 ja katsonut tilintarkastuskertomuksessaan, että Palosuojelurahaston tilinpäätös voidaan vahvistaa ja tulos käsitellä rahaston hallituksen ehdottamalla tavalla. Lisäksi kertomuksessa todettiin, että Palosuojelurahaston hallintoa ja toimintaa on hoidettu sitä koskevien keskeisten säännösten ja määräysten mukaisesti.

Öljysuojarahastosta annettu uudistettu laki (1406/2004) tuli voimaan 1.1.2005. Sen 24 §:n mukaan Valtiontalouden tarkastusvi-

rasto suorittaa vuosittain Öljysuojarahaston tilintarkastuksen tämän lain mukaisesti. Aikaisemmin kyseisen rahaston tilintarkastuksesta ei ollut erityisiä säännöksiä. Tarkastusvirasto on todennut vuodelta 2005 antamassaan tilintarkastuskertomuksessa, että öljysuojarahaston hallintoa ja toimintaa on hoidettu sitä koskevien keskeisten säännösten ja määräysten mukaisesti ja että tilinpäätös voidaan vahvistaa ja tulos käsitellä hallituksen esittämällä tavalla.

Öljysuojarahaston taseen loppusumma oli vuoden 2005 tilinpäätöksessä 4,2 miljoonaa euroa ja Palosuojelurahaston 13,6 miljoonaa euroa.

Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen taseiden yhteenlaskettu loppusumma oli vuoden 2005 tilinpäätösten mukaan 21,2 miljardia euroa.

Muiden talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilintarkastukset suorittivat erikseen nimitettävät tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut näitä rahastoja koskevat tilintarkastuskertomukset. Tilintarkastuskertomusten mukaan rahastojen tilinpäätökset on laadittu niitä koskevien säännösten mukaisesti.

### Valtion televisio- ja radiorahasto

Tarkastuskertomus on julkaistu 4.4.2006 (118/2006).

Valtion televisio- ja radiorahastoa hallinnoi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva Viestintävirasto. Rahastoon kerätään television käyttämisestä perittävät televisiomaksut ja televisiotoiminnan harjoittajilta perittävät toimilupamaksut.

Vuonna 2004 Valtion televisio- ja radiorahaston tuotot olivat 402,3 miljoonaa euroa, josta Yleisradio Oy:n toiminnan rahoittamiseen käytettiin 391,6 miljoonaa euroa. Viestintävirastolle maksettiin noin 10 miljoonaa euroa televisio- ja toimilupamaksujen perinnästä ja säännösten noudattamisen valvonasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Valtion televisio- ja radiorahasto on onnistunut suhteellisen hyvin sille asetetussa päätehtävässä eli Yleisradio Oy:n toiminnan rahoittamisessa. Rahasto on taannut yhtiölle pitkäjänteisen ja kohtalaisen vakaan rahoituksen suhdanteista riippumatta. Eri osapuolilta saatujen tietojen mukaan rahastointi koetaan yksinkertaisena, kevyenä ja toimivana rahoitusjärjestelmänä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ollut asettanut rahastolle Viestintävirastosta erillisiä tulos- ja toimintatavoitteita. Tarkastusviraston käsityksen mukaan rahastolle tulisi asettaa erilliset tulos- ja toimintatavoitteet. Ne edistäisivät rahaston varojen käytön tehokkuutta, tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Rahaston käyttösuunnitelma-

ehdotuksessa tulisi myös esittää tarkempi erittely Yleisradio Oy:n rahoitustarpeesta ja raportoida tämän toteutumisesta rahaston toimintakertomuksessa.

#### [Valtion ydinjätehuoltorahasto \(tarkastuksen 80/2004 jälkiseurantaraportti\)](#)

Valtion ydinjätehuoltorahastoon kerätään jätehuoltovelvollisilta varoja ydinlaitoksen hyötykäytön aikana ydinjätehuollon tulevia kustannuksia varten. Tarkastuksessa selvitettiin rahaston onnistumista lakisääteisissä tehtävissä eli ydinjätehuollon kustannuksiin varautumisessa.

Tarkastuksen mukaan ydinjätehuollon kustannusten arviointiprosessi, rahaston lainaus- ja sijoitustoiminta sekä lainojen vakuuksien arviointi oli hoidettu asianmukaisesti. Tarkastuksen perusteella katsottiin, että kustannuksia arvioitaessa olisi kuitenkin pyydettävä säännönmukaisesti lausunto teknistaloudellisten laskelmien oikeellisuudesta. Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti esittävänsä asiaa koskevan velvoitteen lisäämistä ydinenergia-asetukseen.

Tarkastuksen perusteella katsottiin, että ministeriön ja rahaston olisi säännöllisesti seurattava rahaston tuottoa suhteessa inflaatioon. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan asiaa on seurattu, mutta jatkossa annetaan asiasta lisäinformaatiota rahaston toimintakertomuksessa.

## 6 Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitosten tilintarkastukset suoritettiin erikseen nimitettävät tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut valtion liikelaitoksia koskevat tilintarkastuskertomukset.

Senaattikiinteistöjen tilintarkastuskertomuksessa huomautettiin eduskunnan hyväk-

symän investointien enimmäismäärän (340 miljoonaa euroa) ylittämisestä 15 miljoonalla erolla. Muilta osin tilintarkastuskertomuksissa todettiin, että liikelaitosten tilinpäätökset on laadittu niitä koskevien säännösten mukaisesti. Tilintarkastuskertomuksissa puollettiin tilinpäätösten vahvistamista.

## 7 Valtion yhtiöomaisuus

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden sekä yhtiöiden, joissa valtio on vähemmistöomistajana, tilintarkastuksen ovat suorittaneet erikseen nimettävät tilintarkastajat. Tarkastusvirasto on laatinut selvityksen valtion määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden toiminnasta ja tehnyt valtion osakkuusyhtiöitä ja valtiota vähemmistöomistajana koskevan toiminnantarkastuksen.

### Selvitys valtion määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden toiminnasta

Valtiontalouden tarkastusvirasto laatii vuosittain selvityksen valtion määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden toiminnasta. Heinäkuun neljäntenä päivänä 2006 julkistetussa selvityksessä on tarkasteltu yksittäisten konsernien ja yhtiöiden toiminnan tunnuslukujen kehitystä vuosina 2001–2005 ja muodostettu niistä yksi valtionyhtiökokonaisuus, jonka toimintaa on selvitetty vastaavalla tavalla. Tilinpäätösoikaisut ja tunnusluvut on laskettu kaikkien yhtiöiden osalta mahdollisimman yhdenmukaisella menettelyllä. Selvityksessä ovat mukana myös valtionenemmistöiset sijoitus- ja rahoitustoimintaa harjoittavat yhtiöt. Ne eivät kuitenkaan ole mukana yhteenlasketuissa luvuissa. Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy ei ole mukana tarkastelussa.

Valtionyhtiökokonaisuuden rakenne muuttui jonkin verran edelliseen vuoteen nähden. Valtio myi 8 miljoonaa Kemira Oyj:n osaketta 22.9.2005 kotimaisille ja kansainvälisille instituutiosijoittajille. Myynnin seurauksena valtion osuus Kemira Oyj:n osakepääomasta ja äänistä laski 55,1 prosentista 48,7 prosenttiin. Fortumin yhtiökokouksessa 31. maaliskuuta 2005 hyväksyttiin päätös eriyttää Fortum Oil omaksi yhtiökseen jakamalla noin 85 prosenttia perustettavan yhtiön osakkeista osinkoina Fortum Oyj:n osakkeenomistajille ja myymällä loput noin 15 prosenttia osakkeista muille sijoittajille. Uuden yhtiön nimeksi tuli Neste Oil Oyj. Osakkeen hinta oli 15 euroa osakkeelta sekä instituutio- että yleisömyynnissä. Neste Oil Oyj:n osakkeiden listaus alkoi Helsingin Pörssin prelistalla 18.4.2005 ja päälistalla 21.4.2005. Öljyliiketoimintojen eriyttämisen jälkeen Fortumista tuli puhdas sähkö- ja lämpöyhtiö.

Liikevaihdoltaan suurin valtionyhtiö vuonna 2005 oli Neste Oil (9 974,0 milj. euroa) ja pienin Metsähallitus Consulting (0,2 milj. euroa). Liikevaihtoaan vuonna 2005 kasvattivat eniten Altia (+204,4 milj. euroa), Finnair (+188,2 milj. euroa) ja Suomen Posti (+113,0 milj. euroa).

Parhaat liikevoittoprosentit olivat Fortumilla (34,7 %) ja Veikkauksella (30,2 %). Liikevoittoprosentilla mitattuna tappiollisimpia olivat Hansel (-67,6 %), Forelia (-20,7 %), Metsähallitus Holding (-19,0 %) ja Yleisradio (-9,7 %). Liikevoittoa kasvattivat eniten Fortum (+152,0 milj. euroa) ja Finnair (+50,9 milj. euroa).

Kertaluontoiset erät on oikaistu.

Sijoitetun pääoman tuottoprosentti oli paras Tietokarhussa (127,7 %), Veikkauksessa (94,0 %), Alkossa (76,6 %), Haus kehittämisskeskuksessa (54,4 %), Neste Oilissa (30,5 %) ja Suomen Postissa (13,2 %). Heikoimmat sijoitetun pääoman tuottoprosentit olivat Metsähallitus Holdingissa (-43,9 %), Hanselissa (-16,5 %), Yleisradiossa (-12,1 %), Foreliassa

(-11,6 %), Editassa (-6,2 %) ja Suomen Erillisverkoissa (-4,9 %).

Vakavaraisimpia omavaraisuusprosentilla mitattuna olivat Veikkaus (84,4 %) ja VR (82,8 %) ja velkaantuneimpia Raskone (omavaraisuusaste 12,7 %), Airpro (20,1 %), Edita (20,9 %) ja CSC-Tieteellinen laskenta (25,2 %). Henkilöstöä oli eniten Suomen Posti -konsernissa (23 946), VR-konsernissa (12 791) ja Fortum-konsernissa (10 026).

Muodostamalla yksi valtionyhtiökokonaisuus on voitu esittää valtion osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan yhteinen toiminnallinen tulos ja määrällinen kehitys lukuun ottamatta rahoitus- ja sijoitustoimialaa. Rajoituksensa tähän tarkasteluun tuo kuitenkin se, että tällaisen valtionyhtiökokonaisuuden eliminointeja ei ole ollut mahdollista tehdä eli mahdollisia yhteisiä liiketoimintoja ja ristiinomistuksia ei ole poistettu tuloksista.

Selvityksessä tarkasteltava valtionyhtiökokonaisuus muodostuu yhteensä 25 kaupallista, tuotannollista ja palvelutoimintaa harjoittavasta konsernista ja yhtiöstä.

Valtionyhtiökokonaisuuden kehitys vuosina 2001–2005 on toiminnan tuloksellisuutta kuvaavilla tunnusluvuilla tarkasteltuna ollut melko vakiintunutta. Tunnusluvut olivat vuonna 2005 edellisvuoden tasolla ja vertailuvuosien keskimääräistä tasoa parempia. Kannattavuus ja maksuvalmius ovat edelleen tyydyttävällä tasolla ja keskimääräinen vakavaraisuus hyvä. Kokonaisvelat vähenivät 7,4 prosenttia. Suhteellinen velkaantuneisuus (velat/liikevaihto) aleni 4,5 prosenttiyksiköllä edellisvuodesta.

Liikevoittoprosentti oli 11,7 sijoitetun pääoman tuotto prosentti 15,3 ja omavaraisuusaste 50,5 prosenttia. Kaikki edellä mainitut kolme tunnuslukua olivat viisivuotiskauden parhaasta päästä. Nettorahoituskulut olivat 0,2 prosenttia liikevaihdosta, joka oli pienin rahoituskulujen osuus liikevaihdosta viisivuotiskaudella.

Yhteenlasketun valtionyhtiökokonaisuuden talouden tunnusluvut vuosina 2005 ja 2004:

#### VALTION OSAKEYHTIÖMUOTOISEN TOIMINNAN TUNNUSLUVUT VUOSINA 2005 JA 2004

	2005	2004	Muutos ed. vuoteen
Liikevaihto	22,7 mrd. €	22,9 mrd. €	-0,5 %
Liikevoitto	2,7 mrd. €	2,7 mrd. €	-1,5 %
Nettotulos	2,0 mrd. €	2,1 mrd. €	-4,2 %
Liikevoittoprosentti	11,7 %	11,9 %	-0,2 %-yksikköä
Nettotulos liikevaihdosta	9,0 %	9,3 %	-0,3 %-yksikköä
Sijoitetun pääoman tuotto	15,3 %	15,3 %	±0,0 %-yksikköä
Omavaraisuusaste	50,5 %	47,4 %	+3,1 %-yksikköä
Nettorahoituskulut	0,2 %	0,9 %	-0,7 %-yksikköä
Kokonaisvelat	13,2 mrd. €	14,3 mrd. €	-1,1 mrd. €
Oma pääoma	13,0 mrd. €	12,5 mrd. €	+0,5 mrd. €
Taseen loppusumma	26,5 mrd. €	27,0 mrd. €	-0,5 mrd. €
Henkilömäärä	75 293	83 725	-8 432



## Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana

Tarkastuskertomus on julkaistu 28.6.2006 (128/2006).

Tarkastus kohdistui valtiontalouteen kuuluvaan yhtiöomaisuuteen ja sen hoitoon sillä osin kuin valtion omistusosuus on 50 % tai sen alle. Valtion vähemmistöosuuksien arvo pörssiyhtiöissä oli vuoden 2005 joulukuun lopussa noin 8,6 miljardia euroa. Muiden vähemmistöosuuksien yhteenlaskettu kirjanpitoarvo oli vuoden 2004 lopussa noin 160 miljoonaa euroa.

Tarkastus osoitti, että omistajaohjauksen johtoryhmän toiminnan aloittamisen myötä valtion yhtiöomistuksesta huolehtiminen on terävöitynyt ja yhtenäistänyt muun muassa yhtiöiden taloudellista seuranta- ja arviointia. Valtio-omistajan osakeomistuksilleen asettamien omistajastrategisten ja muiden tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisen raportoinnissa on kuitenkin vielä parannettavaa.

Koska valtion osakesalkun sisältöä ei käytännössä voida vapaasti vaihtaa, olemassa olevan yhtiöomaisuuden hoito on keskeisellä sijalla. Tarkastusviraston kannan mukaan valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauk-

sen ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettu yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen luontuvat siten hyvin valtion osakeomistuksen ohjenuoraksi.

Voimassaoleva valtionyhtiölaki (740/1991) ei sisällä termiä osakkuusyhtiö. Valtion vähemmistöosakeomistuksien kahtiajako osakkuusyhtiöihin ja muihin vähemmistöomistuksiin on kuitenkin tärkeä muun muassa osakeiden hankintaan ja luovutukseen liittyvien oikeuksien sekä valtion omistajapolitiikan kannalta. Tarkastusvirasto suositti, että valtionyhtiölakiin tai ainakin valtion omistajapolitiikkaa koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen tulisi lisätä valtion osakkuusyhtiön määritelmä ja että osakeomistus luokiteltaisiin aina valtion osakkuusyhtiöksi, jos valtio omistaa vähintään 10 % ja enintään 50 % yhtiön äänivallasta.

Lisäksi tarkastusvirasto suositti, että valtion osakkuusyhtiöluetteloa tulisi vuosittain päivittää käyttämällä hyväksi esimerkiksi valtion tilivirastojen liikekirjanpidon taseen liitteinä ilmoitettavia tietoja tiliviraston hallinnassa olevista osakkeista ja osuuksista. Tällöin valtion osakkuusyhtiöt olisivat valtioneuvoston kansliaan sijoitettavan omistajaohjausyksikön tiedossa myös niissä tapauksissa, joissa omistajaohjaus on yksittäisen viraston tehtävänä.

Tilintarkastuskertomus  
valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta  
vuodelta 2005





322/53/05

Eduskunta

19.9.2006

---

## TILINTARKASTUSKERTOMUS VALTION TILINPÄÄTÖKSEN TARKASTUKSESTA VUODELTA 2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2005 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Sari Lakka ja siinä on avustanut ylitarkastaja Anja Vesander. Tarkastusta on valvonut ylijohdaja Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kun ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on näin ollen sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja 18 §:ssä tarkoitettujen liitetietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito ja valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastus. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

Tarkastus on perustunut keskeisesti analyttisten tarkastusmenetelmien käyttämiseen. Tarkastuksessa on hyödynnetty myös tarkastusviraston suorittamissa tilivirastojen tilintarkastuksissa kertyneitä havaintoja.

Yksittäisten tilivirastojen tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat johdopäätökset on raportoitu erikseen tilivirastojen tilintarkastuksista annetuissa tilintarkastuskertomuksissa, jotka on toimitettu myös

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille. Valtiontalouden tarkastusviraston laatima yhteenveto tilivirastojen vuoden 2005 tilintarkastusten keskeisistä johtopäätöksistä esitetään tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n tarkoittamassa kertomuksessa, jonka virasto antaa eduskunnalle syyskuussa 2006.

## **VALTION TILINPÄÄTÖS**

Valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot on laadittu valtiovarainministeriön vahvistamien kaavojen (TM 0403 VM 17/11/2004) mukaisesti. Valtion vuoden 2005 tilinpäätös on laatimisperusteiden osalta vertailukelpoinen vuoden 2004 tilinpäätöksen kanssa.

Valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma ja siihen sisältyvät tiedot siirretyistä määrärahoista vastaavat valtion talousarviokirjanpidon pääkirjaa. Talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä on esitetty tiedot valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista ja tulevista määrärahatarpeista talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion tase on johdettu oikein valtion liikekirjanpidon pääkirjasta. Valtiokonttorissa laadittu eliminointilaskelma, jossa sisäisiä tuottoja ja kuluja on eliminoitu, on johdettu valtion liikekirjanpidon pääkirjasta. Tuotto- ja kululaskelma on johdettu eliminointilaskelmasta.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla. Liitteen 12 (Varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleet valtioneuvokset, valtioneuvokkuudet ja muut valtion vastuusitoumukset) tiedot perustuvat tilivirastojen ilmoituksiin. Tilivirastojen tilintarkastusten perusteella on todettava, ettei liite kata kaikkia merkittäviä monivuotisia taloudellisia sopimusvastuita.

Tilivirastojen tilitietoihin keskuskirjanpidossa tehdyt muutokset ja keskuskirjanpidon kirjaukset on dokumentoitu ja tallennettu todennettavalla tavalla. Tilivirastojen kirjanpidon mukaiset tilitiedot vastaavat keskuskirjanpidon tilitietoja 31.12.2005.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota seuraaviin talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan ja tä-

3 (6)

hän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiin, tarkastuksessa esiin tulleisiin valtion tilinpäätökseen vaikuttaviin puutteisiin:

- 1) Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä tuli esiin joitakin puutteita menojen ja tulojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Joissakin tapauksissa talousarviokirjanpidon kohdentamisvirheet ovat menojen osalta tosiasiaassa merkinneet määrärahan käyttöajan pidentämistä tai määrärahan ylittämistä talousarviolain 7 §:n vastaisesti. Näistä on olennaisuus huomioon ottaen raportoitu asianomaisten tilivirastojen tilintarkastuskertomuksissa. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että menettelyt sekä talousarvion laadinnassa että sen seurannassa ovat olennaisuus huomioon ottaen talousarvioasetuksen 5 a §:n kohdentamista koskevien säännösten mukaisia.
- 2) Tilivirastojen tilintarkastuksissa tuli esiin myös joitakin talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyjä. Lisäksi tuli esiin, että joissakin tapauksissa tuloja on talousarvion ja talousarviolain 3 a §:n vastaisesti kirjattu menomomentin hyvätykseksi. Näistä on olennaisuus huomioon ottaen raportoitu asianomaisten tilivirastojen tilintarkastuskertomuksissa.
- 3) Tilivirastojen tilintarkastuksissa todettiin varainhoitovuosisperiaatteen noudattamiseen liittyviä puutteita erityisesti Euroopan sosiaalirahaston rahoittamia hankkeita koskevissa valtuuksissa. Tilivirastojen valtuuskirjanpidon osalta puutteita todettiin myös valtuuden käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seurannassa ja tietojen esittämisessä. Virheet, joita on todettu tilivirastojen valtuuskirjanpidon tuottamissa tiedoissa, vaikuttavat myös valtion tilinpäätökseen.
- 4) Talousarviokirjanpidon kirjausmenettelyt vaihtelevat kirjattaessa yhteisrahoitteisessa toiminnassa tiliviraston ulkopuolelta saatavan rahoituksen osuutta hankkeen arvonnalisäveromenoista. Valtiokonttorin ohjeistuksen perusteella erillismenoihin rahoittajalta saatava, maksettuja arvonnalisäveromenoja vastaava rahoitusosuus on joissakin tapauksissa kirjattu yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoksi samalle hallinnonalan arvonnalisäveromomentille, josta

arvonlisävero on maksettu. Koska arvonlisäveromenomomentit ovat olleet bruttobudjetoituja, ei momenteille olisi voitu kirjata tuloja, vaan ne olisi tullut käsitellä osastossa 12 Sekalaiset tulot.

- 5) Tilivirastojen tilintarkastuksissa on todettu, että yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot tuotto- ja kululaskelmissa ovat tulon tosiasiallisen luonteen huomioon ottaen joissain tapauksissa olennaisesti liian suuria. Yhtenä syynä tähän on ollut se, että yhteisrahoitteisen toiminnan tuottojen tiliä liikekirjanpidossa käytetään myös kirjanpidon teknisenä ratkaisuna kirjattaessa eräitä tilivirastojen välisiä tapahtumia tuloiksi ja menoiksi. Toisena syynä on se, että tilivirastojen menettelytavat yhteisrahoitteisen toiminnan tulojen käsittelyssä ovat esimerkiksi EU-varoista saatavan hankerahoituksen osalta osittain epäyhtenäisiä. Menettelytavat ovat vaikuttaneet myös yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laadintaan. Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laadinnan keskeiseksi ongelmaksi onkin osoittautunut yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely ja yhteisrahoitteisen toiminnan tulojen todentaminen kirjanpidosta.
- 6) Virastojen ja laitosten välisten tuottojen ja kulujen sekä keskinäisten saamisten ja velkojen vaikutusten eliminoinnista säädetään talousarvioasetuksen 67 §:ssä. Sen mukaan valtion tilinpäätöksessä virastojen ja laitosten välisten tuottojen ja kulujen sekä keskinäisten saamisten ja velkojen vaikutukset eliminoidaan ottaen huomioon asian olennaisuus. Valtion tilinpäätöksessä eliminointi kattaa osan talousarviotalouden sisäisistä tuotoista ja kuluista. Taseessa eliminointeja ei suoriteta. Eliminointimenettely perustuu Valtiokonttorin luomaan käytäntöön, jossa sisäisten kulujen eliminointi perustuu pääasiassa eräiden sisäisten tuottojen kirjanpitotietoihin. Eliminointeja ei myöskään ole tehty kaikilta osin tuotto- ja kululaskelmassa siihen kuluryhmään, johon eliminoitava tuotto kuuluu. Menettelyn vakiinnuttamiseksi olisi suotavaa, että valtiovarainministeriö antaisi määräyksen eliminoinnin laajuudesta ja suorittamistavasta.
- 7) Kiinteinä määrärahoina ja arviomäärärahoina budjetoituihin menoihin liittyvissä velkakirjauksissa käytetään Valtiokonttorin määräysten mukaan edelleen ostovelkojen tilejä, muiden velko-

5 (6)

jen tilejä ja menorästien tilejä. Valtiokonttorin tulee ottaa kirjausohjeita antaessaan huomioon valtion talousarviosta annetun lain 19 §:stä aiheutuvat menorästien seurantaan koskevat velvoitteet. Tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että kirjauskäytäntö tilivirastoissa on kuitenkin olennaisilta osin talousarviolain 19 §:n mukainen.

## **KIRJANPIDON OHJAUS JA VALVONTA**

Valtion keskuskirjanpitoon ja valtion tilinpäätökseen vaikuttavista periaatteista keskeisimpiin kuuluu tilivirastojen tilinpäätöksille asetettu yhtenäisyyden periaate.

Yhtenäisten periaatteiden toteutuminen edellyttää olennaisilta osin kattavia ja yhtenäisiä määräyksiä siitä, miten valtion tilinpäätöslaskelmille ominaisia eriä käsitellään sen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Määräyksiä tulee täydentää myös yksittäisiä ongelmia koskevilla ratkaisuilla erityisesti silloin, kun nämä muodostavat kokonaisuuden kannalta olennaisen osa-alueen. Määräyksiä ja ohjeita on tarpeen täsmentää yhteisrahoitteisen toiminnan määrittelyn ja kirjauskäytäntöjen, paperittoman kirjanpidon menettelyjen, eräiden liitteessä 12 (Varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleet valtiontakaukset, valtiontakaukset ja muut valtion vastuusitoumukset) esitetävien tietojen osalta sekä tilivirastojen tilinpäätöksen rakenteesta.

Valtuuskirjanpidon osalta tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että valtuuden käyttöä ja sen dokumentointia koskevat menettelyt ovat talousarviolain 10 §:stä johdettavien periaatteiden ja hyvän kirjanpitoavan mukaisia.

Yhtenäisyyden periaatteen toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa on myös talousarvio. Yhtenäiset talousarvion laadintaperiaatteet ja myös tästä näkökulmasta selkeät talousarvion perustelut ovat edellytys yhtenäisyyden periaatteen toteutumiseksi valtion kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Yhtenäisyyden periaatteen sisällyttämistä mahdollisuuksien mukaan myös talousarvion laadintaperiaatteisiin voidaan tästä syystä pitää perusteltuna.



## TARKASTUSVIRASTON KANNANOTTO TILINPÄÄTÖKSEN VAHVISTAMISKELPOISUUDESTA

Valtion tilinpäätös vuodelta 2005 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti. Tarkastusviraston tässä tilintarkastuskertomuksessa esiin tuomat puutteet ja riskit ja valtioneuvoston alaisten 114 tiliviraston tilintarkastuskertomuksissa esittämät huomautukset eivät olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.



Pääjohtaja, JHTT

Tapio Leskinen



Ylitarkastaja

Sari Lakka

# LIITE

## Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet



**KIELTEINEN LAILLISUUS-  
KANNANOTTO TALOUSARVION JA  
SITÄ KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN  
NOUDATTAMISEN SUHTEEN**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS  
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**ULKOMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

**ULKOASIAINMINISTERIÖ**

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2006 kuuluvien menojen (200 000 euroa) kirjaamista talousarvion kohdassa 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, Kehitysyhteistyöosaston tiedotus, siirtomääräraha vuodelta 2003) talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2005. Menettely on vaikuttanut talousarvion toteutumalaskelmaan ja sillä on talousarviolain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

**ULKOMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

**ULKOASIAINMINISTERIÖ**

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

**OIKEUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

.

**OIKEUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

**RIKOSSEURAAMUSVIRASTO**

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Rikosseuraamusviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### ULKOMAALAVISVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja vuosituloksen esittämistä.

### SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### SISÄASIAINMINISTERIÖ

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla oli vuonna 2005 yhteensä 18 tilivirastoa, jotka Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta on yhdistetty Sisäasiainministeriön tilivirastoksi vuoden 2006 alussa. Vuotta 2005 koskevissa tilintarkastuskertomuksissa sisäasiainministeriön hallinnonalan tilivirastoille esitetyt huomautukset koskivat lähinnä tuloksellisuuden laskentatoimessa esiintyviä puutteita.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen sisäasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.11.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sisäasiainministeriön hallinnonalan laskentatoimen kehittämiseksi niin, että se tuottaa talousarviolain 15 §:n 2 momentin sekä talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

#### ULKOMAALAVISVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Ulkomaalaisviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### ETELÄ-SUOMEN LÄÄNINHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä lääninhallituksen omasta toiminnasta.

### LAPIN LÄÄNINHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin tarkoittamaa maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä lääninhallituksen oman toiminnan osalta.

### LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä lääninhallituksen omasta toiminnasta ja Häätähallituksen maksullisesta toiminnasta.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### PUOLUSTUSVOIMAT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta lahjoitusvarojen käsittelyä, bruttobudjetoidulle momentille nettoutettuja sakkomaksuja, valtuuskirjanpidon puutteita ja valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämiä laskentatoimen järjestelyjä.

### PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen puolustusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

#### PUOLUSTUSVOIMAT

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä eriteltyjen talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyjen osalta ja laskentatoimensa kehittämiseksi.

### VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n mukaan vuodelle 2005 kuuluvien menojen (69 623 euroa) kirjaamista momen-

### VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

tin 28.01.22 (Valtioneuvoston tietohallintoyksikön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) osalta vuoden 2006 vastaavalle momentille. Mikäli menot olisi kohdennettu asianmukaisesti vuodelle 2005, olisi vuoden 2005 siirtomääräraha ylittynyt 60 139 euroa. Talousarviolain 7 §:n mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää.

### TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvioasetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-eritteilyiden laadintaa sekä vuodelle 2006 kuuluvien menojen (yhteensä 394 700 euroa) kirjaimista talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2005 momenteilla 28.01.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus valtiovarainministeriön osalta, arviomääräraha) ja 28.40.70. (Kaluston hankinta, siirtomääräraha vuodelta 2003). Menettelyllä on talousarviolain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahojen käyttöaikaa.

### VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tutkimusprojektien hallinnoinnin asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämiseksi.

### TULLIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tullihallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt pääkirjanpidon ja verovarojen kirjanpidon erojen selvittämiseksi.



KIELTEINEN  
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS

TILASTOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tilastokeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kehittääkseen yhteisrahoitteisen toiminnan kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyjä.

OPETUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

OPETUSMINISTERIÖ

Talousarvion mukaan myöntöpäätösperusteella budjetoituja harkinnanvaraisia valtionavustuksia on momenteilla 29.69.25 (Aikuiskoulutuksen kehittäminen), 29.90.50 (Eräät avustukset), 29.90.51 (Apuhahat taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille) ja 29.90.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen) opetusministeriön kirjanpidon mukaan kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti muulla perusteella vuoden 2005 menoksi yhteensä noin 10,7 milj. euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on muilta osin noudatettu.

OPETUSHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä

OPETUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

OPETUSHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Opetus-

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### LAPIN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### OULUN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

hallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Jyväskylän yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### LAPIN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Lapin yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### OULUN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Oulun yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuot-

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### TAMPEREEN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion vastaisesti maksettua perustetonta valtionapua.

### TEKNILLINEN KORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

taa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Helsingin kauppakorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta budjettiasetuksen 64 §:n 1 momentin edellyttämää talousarvion toteumalaskelman laadintaa sekä talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tulojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyihin, menojen maksuliikkeen valvontaan sekä tilinpäätöksen valmisteluun ja laadintaan liittyviä puutteita, joiden osalta on todettava, ettei talousarviolain 14 §:n tarkoittamaa hyvää kirjanpitoa ole kaikilta osin noudatettu.

### TAIDETEOLLINEN KORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Svenska handelshögskolanin tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

### TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Turun kauppakorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä mainittujen sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### MUSEOVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.90.75 (Perusparrannukset ja talonrakennukset) ja vastaavan vuodelta 2004 siirretyn määrärahan käyttämistä (yhteensä 114 000 euroa) talousarvion vastaisesti vakinaisen henkilöstön palkkauseroihin.

### SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilla 29.90.23 Suomenlinnan hoitokunnan toimintamenot talousarvion mukaan vuodelle 2005 kuuluvien menojen (167 087,66 euroa) kirjaamista talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2006. Mikäli menot olisi kohdennettu vuodelle 2005, olisi siirtomääräraha ylittynyt 167.087,66 euroa. Talousarviolain 7 §:n mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää.

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

### MAANMITTAUSLAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua,

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

## KIELTEINEN

## LAILLISUUSKANNANOTTO

että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilla 30.70.40 (Kiinteistötoimitusten tukemisesta aiheutuvat menot, arviomääräraha) talousarvion mukaan vuodelle 2005 kuuluvien menojen (49 700 euroa) kirjaimista talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2006. Jos menot olisi kohdennettu asianmukaisesti vuodelle 2005, arviomääräraha olisi ylitetty talousarviolain 7 §:n vastaisesti (49 700 euroa).

## ELÄINLÄÄKINTÄ- JA ELINTARVIKETUTKIMUSLAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tilinpäätöslaskelmien laatimista ja tilinpäätösvaiheen kirjanpitoa, joita ei ole hoidettu talousarviolain 14 §:ssä säädetyn hyvän kirjanpitolain edellyttämällä tavalla.

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

## ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Elin-  
tarviketurvallisuusviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt maksullisen toiminnan alijäämäisyyden johdosta sekä Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksesta siirtyvän kirjanpitoaineiston ja käyttöomaisuuden oikeellisuuden varmistamiseksi.

**LIIKENNE- JA  
VIESTINTÄMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**
**LIIKENNE- JA  
VIESTINTÄMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen liikenne- ja viestintäministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt laskentatoimen-

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### TIEHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvioasetuksen 54 a §:n edellyttämää valtuuskirjanpidon järjestämistä.

### MERENKULKULAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta osakkeiden hankintamenon (15 000 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 31.30.21 (Merenkululaitoksen toimintamenot, siirtomääräraha) ja maa-alueen myynnistä saadun tulon (9 000 euroa) tulouttamista talousarvion ja talousarviolain 3 a §:n vastaisesti toimintamenomomentille.

### RATAHALLINTOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ot-

sa kehittämiseksi niin, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot, ja Tiehallinnon kustannuslaskennan puutteiden johdosta. Tiehallinnon kustannuslaskennan puutteita on käsitelty yksityiskohdaisemmin Tiehallinnon tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2005, 275/53/05.

### TIEHALLINTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tiehallinnon tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 11.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tieomaisuuden kirjanpidon kehittämiseksi ja kustannuslaskennan kehittämiseksi talousarvioasetuksen 55 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

### MERENKULKULAITOS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Merenkululaitoksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kirjanpidon järjestämisessä todettujen puutteiden vuoksi.

### RATAHALLINTOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Ratahallintokeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvi-

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

tamata menoarvion tilille 31.40.78.3 (Eräät rahankkeet Kerava-Lahti -oikorata) talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti kirjattuja tuloja (125 386,72 euroa), vuodelle 2005 kuuluvien menojen (405 871,47 euroa) kirjaamista momentille 31.40.21 (Perusradanpito) talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2006 ja talousarvioasetuksen 54 a §:n edellyttämää valtuuskirjanpidon järjestämistä.

rastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuskirjanpitoon liittyvien puutteiden korjaamiseksi.

### KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

### KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen kauppa- ja teollisuusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt

- 1) ministeriötiliviraston laskentatoimen kehittämiseksi talousarvio-asetuksen 55 §:ssä asetettuja vaatimuksia vastaavaksi ja
- 2) ESR-valtuuksien hallinnointijärjestelmän (Kepa-järjestelmä) valtuusmenettelyissä toistettujen puutteiden johdosta.

ETELÄ-POHJANMAAN TYÖVOIMA- JA  
ELINKEINOKESKUS

ETELÄ-POHJANMAAN TYÖVOIMA- JA  
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua,

Valtiontalouden tarkastusvirastosta ane-



## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta Kefa- ja Teka-järjestelmiin liittyvien valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

### ETELÄ-SAVON TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta yritysoston kehittämispalveluihin liittyvien valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

### LAPIN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

tun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ESR-valtuuksien menettelyissä todettujen puutteiden johdosta.

### ETELÄ-SAVON TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Etelä-Savon TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kehittämispalveluiden hallinnointijärjestelmän (Kefa-järjestelmä) ESR-valtuuksien menettelyissä todettujen puutteiden osalta.

### KAAKKOIS-SUOMEN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Kaakkois-Suomen TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ESR-valtuuksien menettelyissä todettujen puutteiden johdosta.

### LAPIN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Lapin TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastol-

## KIELTEINEN

### LAILLISUUSKANNANOTTO

Kepa- ja Tapa-järjestelmiin liittyvien ESR-valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä sekä vuodelle 2006 kuuluvien menojen (87 969 euroa) kirjaamista talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2005 talousarviotilillä 34.06.64.2 (Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin, arviomääräraha). Menettelyllä on talousarviolain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

#### POHJOIS-POHJANMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta yritysosaston kehittämispalveluihin liittyvien valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

#### UUDENMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta ESR-valtuuksien hallinnointia, joka ei vastaa valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta talousarviolain 10 §:n säännöksiä, sekä vuodelle 2006 kuuluvien menojen (327 400 euroa) kirjaamista talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2005 momentilla 34.06.64 (Työllisyys-

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

le 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ESR-valtuuksien menettelyissä todettujen puutteiden johdosta.

#### POHJOIS-POHJANMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kehittämispalveluiden hallinnointijärjestelmän (Kepa-järjestelmä) ESR-valtuuksien menettelyissä todettujen puutteiden osalta.

#### UUDENMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Uudenmaan TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ESR-valtuuksien hallinnointijärjestelmien (Tepa- ja Kepa-järjestelmät) valtuusmenettelyissä todettujen puutteiden osalta.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

perusteiset siirtomenot investointeihin, arviomääräraha). Menettelyllä on talousarviolain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan ja vuosituloksen esittämistä talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ja maksullisen toiminnan hintatukeen talousarviossa myönnetyn siirtomäärärahan 33.13.21.2 (Palvelupohjelintoiminnan hintatuki, enintään 69 000 euroa) ylittämistä 4 898,82 eurolla.

#### SOSIAALI- JA TERVEYSALAN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä Stakesin toiminnan osalta.

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

#### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen sosiaali- ja terveysministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämiseksi siten, että se tuottaa talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS

### KANSANTERVEYSLAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentille 33.08.21 (Kansanterveyslaitoksen toimintamenot) talousarvion vastaisesti kirjattuja siirtomenoja (yhteensä 19 440 euroa) ja talousarviolain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TUOTEVALVONTAKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15 §:n 2 momentin tarkoittamaa maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

### LÄÄKELAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilta 33.11.22 (Lääkehoidon tutkimuskeskuksen toimintamenot, siirretty määräraha vuodelta 2004) talousarvion vastaisesti maksettuja siirtomenoja (noin 184 000 euroa).

### KANSANTERVEYSLAITOS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Kansanterveyslaitoksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien luotettavuuden parantamiseksi.

KIELTEINEN  
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS

TYÖMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

TYÖMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

TYÖMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ESR-valtuuksien hallinnointijärjestelmän (Tepa-järjestelmä) valtuusmenettelyissä todettujen puutteiden osalta sekä ministeriön laskentatoimen kehittämiseksi niin, että tilinpäätökseen voidaan tuottaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta.



Valtiontalouden tarkastusvirasto, Annankatu 44, PL 1119, 00101 HELSINKI  
Puh. (09) 4321, Faksi (09) 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1458-7092