



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle toiminnastaan  
varainhoitovuodelta 2006**

K 14/2007 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle toiminnastaan  
varainhoitovuodelta 2006**

ISSN 1796-9530 (nid.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2007

# Eduskunnalle

Eduskunnalle annetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan.

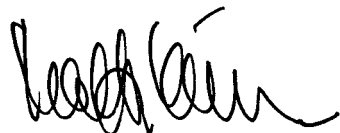
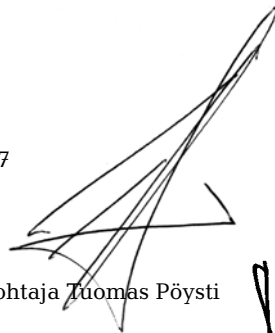
Kertomuksessa esitetään tarkastusviraston suorittamiin tarkastuksiin perustuva katsaus valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaan samoin kuin yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista ja katsaus tarkastusviraston omaan toimintaan. Kertomus käsittelee viraston toimintaa varainhoitovuoteen 2006 ja sen tarkastuksiin

kohdentuen siten, että keskeisimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2007 ja kohdistuvat varainhoitovuoteen 2006. Vastaavasti toiminnantarkastuksista on kertomukseen sisällytetty vuoden 2006 kesäkuun alun ja vuoden 2007 elokuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 11. päivänä syyskuuta 2007.

Helsingissä 11. päivänä syyskuuta 2007

Pääjohtaja Tuomas Pöysti



Ylijohtaja Marjatta Kimmonen



# Sisällys

<b>1</b>	<b>Kertomuksen pääasiallinen sisältö ja havaintojen perusta</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila</b>	<b>9</b>
2.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	9
2.2	Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	11
2.3	Budjetointimenettelyt	13
2.4	Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat	14
2.5	Virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitetyt tiedot	15
2.6	Maksullinen toiminta	18
2.7	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	20
2.8	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	22
2.9	Sisäinen tarkastus	24
2.10	EU:n varainhoidon tarkastus Suomessa	25
2.11	Valtionavut ja -tuet	26
2.12	Valtion hankinnat	28
2.13	Väärinkäytökset ja kantelut	29
<b>3</b>	<b>Tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välisen suhteen avoimuus ja tasapainoisuus</b>	<b>31</b>
3.1	Lasten ja nuorten palvelut	31
3.2	Tulosohjauksen tilan kokonaisarviointi	36
3.3	Informaatio-ohjauksen toimivuus	40
3.4	Kokoavia havaintoja	42
<b>4</b>	<b>Finanssipolitiikan tietoperustan ja raportoinnin luotettavuus</b>	<b>44</b>
4.1	Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen	44
4.2	Valtion tilinpäätösraportoinnin laatu ja kirjanpidon yhtenäisyys	52
<b>5</b>	<b>Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta</b>	<b>54</b>

<b>6</b>	<b>Tärkeimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja</b>	<b>57</b>
6.1	Tasavallan presidentin kanslia	57
6.2	Valtioneuvoston kanslia	58
6.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	59
6.4	Oikeusministeriön hallinnonala	61
6.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	63
6.6	Puolustusministeriön hallinnonala	68
6.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	70
6.8	Opetusministeriön hallinnonala	73
6.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	77
6.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	80
6.11	Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	81
6.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	84
6.13	Työministeriön hallinnonala	86
6.14	Ympäristöministeriön hallinnonala	88
<b>7</b>	<b>Tarkastusviraston toiminta ja strategia vuonna 2006</b>	<b>90</b>
7.1	Asema ja tehtävät	90
7.2	Toiminnan päämäärä	91
7.3	Visio ja arvot	92
7.4	Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue	94
7.5	Tarkastustoiminnan suunnittelu	95
7.6	Tarkastustoiminta vuonna 2006	96
7.7	Viraston toiminnan kehittäminen	97
7.8	EU-yhteistyö	99
7.9	Kansainvälinen toiminta	100
7.10	Organisaatio, henkilöstö, kustannukset ja tunnusluvut	101

# 1 Kertomuksen pääasiallinen sisältö ja havaintojen perusta

Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin kaikissa 99 tilivirastossa ja kahdessa talousarvion ulkopuolisessa valtion rahastossa. Tilivirastojen määrän pieneneminen vuoden 2005 114:stä 99:ään vuonna 2006 aiheutui siitä, että sisäasiainministeriön hallinnonalan 18 tilivirastoa yhdistettiin vuoden 2006 alussa kahdeksi tilivirastoksi (ministeriö ja Ahvenanmaan lääninhallitus).

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

Vuoden 2006 kesäkuun alun ja vuoden 2007 elokuun lopun välisenä aikana valmistui 19 toiminnantarkastuksen kertomusta ja 25 jälkiseurantaraporttia. Tarkastuskertomukset on jaettu tarkastuksen kohteille ja ohjaavalle ministeriöille, valtiovarainministeriöille, valtiontilintarkastajille 1.6.2007 jälkeen eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle sekä kansanedustajille.

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

Kertomuksen luvussa 2 on katsaus valtion taloudenhoidon ja siinä erityisesti resurssi-

johtamisen ja valtionhallinnon tilivelvollisuuden tilaan tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen havaintojen perusteella. Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta syntyvä kuva muodostuu tilintarkastus- ja toiminnantarkastuskertomuksissa esiintuotujen tarkastushavaintojen kautta. Kuvaa täydentävät aikaisempina varainhoitovuosina tehtyjen toiminnantarkastusten havaintojen jälkiseurantaraportit.

Kertomuksen luvuissa 3-5 esitetään tarkastuksiin perustuen havaintoja valtiontalouden ja valtion toiminnan kannalta merkittävistä hallinnonalarajat ylittävistä teemoista. Raportoitavien teemojen valintaa ovat ohjanneet viraston strategiassa vuosille 2007–2012 määritellyt strategiset teema-alueet sekä toiminta- ja tarkastussuunnittelun erityiset kohdentamisalueet (ks. luku 7.5). Strategisten teema-alueiden määrittely perustuu tarkastushavaintojen ja tarkastusviraston suorittaman riskianalyysin pohjalta tunnistettuihin kysymyksiin asioista, jotka ovat tuloksellisen ja korkealaatuisen valtion taloudenhoidon kannalta merkittäviä.

Kertomuksen luvussa 3 tarkastellaan valtion toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välisen suhteen avoimuutta ja tasapainoisuutta. Kysymystä lähestytään erityisesti lasten ja nuorten palveluita koskevan vaikuttavuustarkastuksen ja tulosohjauksen tilan arvioinnin näkökulmasta. Raportointi tulosohjauksen tilasta perustuu useisiin vuosien 2002–2006 aikana tehtyihin toiminnantarkastuksiin sekä vuosittaisiin tilintarkastuksiin. Raportointi lasten ja nuorten palve-



luista puolestaan pohjautuu useisiin vuosien 2006–2007 aikana annettuihin toiminnantarkastuskertomuksiin.

Tulosohjaus on valtionhallinnon läpäisevä ohjausjärjestelmä, jonka pääpiirteet on otettu käyttöön 1990-luvun puolivälissä. 2000-luvulla tulosohjauksen käsitteistöä on muutettu ja raportointivelvollisuutta täsmennetty. Tilin- ja toiminnantarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella tulosohjausjärjestelmän kehittäminen on kuitenkin yhä tarpeellista. Erityisiä haasteita liittyy tulosajatteluun sitoutumiseen, tulosohjausmallien soveltamiseen hallinnonaloihin sopivaksi, tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseen sekä tavoitteiden asettamiseen.

Lapset ja nuoret ovat keskeinen opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työhallinnon asiakasryhmä, jonka palvelujen rahoitukseen valtio osallistuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen valtionosuusjärjestelmien kautta. Tarkastuksissa on käsitelty lasten ja nuorten palveluista muun muassa kouluterveydenhuoltoa, oppilashuoltoa, työpajatoimintaa sekä laajemmin lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Palvelujärjestelmän kehittämiseen liittyviä haasteita ovat erityisesti ohjauksen kirjavuus, rahoituksen pirstaleisuus, moniammatillisen työn käytännön toteutus sekä puutteellinen tieto palvelujen vaikuttavuudesta.

Kertomuksen luvussa 4 käsitellään finanssipolitiikan tietoperustan ja finanssipoliittisen raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyttä. Tänä vuonna erityisesti raportoitavana teemana ovat verotuet (luku 4.1.). Lisäksi esitetään valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastukseen perustuen havaintoja kirjanpidon yhtenäisyyden puutteiden ja yleensä tulostavoitteiden ja laskentatoimen puutteiden merkityksestä finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustalle (luku 4.2.).

Verotuet ovat poikkeama verotuksen pe-

rusrakenteesta ja niillä vaikutetaan merkittävästi verotulokertymään. Tieto verotukien määrästä ja kohdentumisesta on olennainen finanssipoliittiselle päätöksenteolle. Tarkastuksen perusteella verotukien käsittely valtion talousarvion valmistelussa tai valtiontalouden raportoinnista ei vastaa verotukien taloudellista merkitystä.

Kertomuksen luvussa 5 käsitellään ympäristöriskien ja ympäristön muutoksen sekä elinympäristön hallintaa. Raportointi perustuu Natura 2000 -verkoston valmistelua koskevaan toiminnantarkastukseen sekä ympäristötukien vaikuttavuutta kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla ja jäteverotuksen toimivuutta ympäristötavoitteiden saavuttamisen välineenä ja hyvän verojärjestelmän kannalta selvittäneiden toiminnantarkastusten jälkiseurantaraportteihin.

Luvussa 6 esitetään hallinnonaloittain keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset niistä tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista, joihin yhteenvedo perustuu. Käsitellyt tilintarkastukset ovat valmistuneet keväällä 2007 ja toiminnantarkastukset vuoden 2006 kesäkuun ja vuoden 2007 elokuun välisenä aikana. Luvussa esitetään myös pääkohdat edellä mainittuna ajankohtana valmistuneista toiminnantarkastuksen jälkiseurantaraporteista, joissa selvitetään mihin toimenpiteisiin hallinnossa on ryhdytty tarkastuksen kohteena olleessa asiassa ja arvioidaan tehdyin tarkastuksen vaikuttavuutta.

Kertomuksen luvussa 7 on katsaus Valtiontalouden tarkastusviraston strategiaan sekä tärkeimmät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta ja kehittämisestä vuonna 2006. Yksityiskohtaisempi tarkastusviraston talouden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kuvaus varainhoitovuodelta 2006 sisältyy tarkastusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen, jotka ovat saatavilla Internetissä ([www.vtv.fi/julkaisut](http://www.vtv.fi/julkaisut)).

## 2 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

### 2.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuoden 2006 tilintarkastuksissa todettiin 50 tilivirastossa yhteensä 99 tilivirastosta 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 2005 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 37 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Kolmen vuoden vertailutiedot ja hallinnonalakohdainen jakauma esitetään taulukossa 1. Valtiontalouden tarkastusviraston valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta eduskunnalle antaman erilliskertomuksen (K 13/2007 vp) liitteessä esitetään hallinnon aloittain ja tilivirastoittain yksilöidyt tiedot.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden tilivirastojen lukumäärä on kasvanut vuoteen 2005 verrattuna. Kasvu aiheutui pääosin siitä, että valtion talousarviosta annetun lain säännöstä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisestä käytettiin laskentatoimen tilan arvioinnissa nyt ensimmäistä kertaa täysimääräisesti.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittä-

miseen liittyvistä puutteista huomautettiin 21 tilivirastoa. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin 33 tilivirastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Toiseksi merkittävimmän kokonaisuuden muodostivat sellaiset virheet menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa, jotka tosiasiaassa merkitsivät myös määrärahan käyttöajan pidentämistä.

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.

**TAULUKKO 1: KIELTEISEN LAILLISUUSKANNANOTON SAANEET TILIVIRASTOT**

Hallinnonala	Tilivirastojen määrä vuonna 2006	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna		
		2004	2005	2006
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	1
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	1	-	2
Sisäasiainministeriön hallinnonala	2	4	4	1
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2	1	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	2	2	1
Opetusministeriön hallinnonala	27	11	14	23
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	8	3	2	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	2	3	3
Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala				
TE-keskukset	15	7	5	7
Muut tilivirastot	12	1	-	4
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	5	5	2
Työministeriön hallinnonala	1	-	-	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	1	-	-
	99	40	37	50

## 2.2 Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastettun 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.

Ilmoitusvelvollisuuden saaneiden tilivirastojen määrä kasvoi edellisen vuoden 31:stä 36:een. Puutteet tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä olivat edelleen merkittävimmät ilmoitusmenettelyyn johtaneiden huomautusten syyt. Nämä johtivat ilmoitusvelvollisuuteen 31 tilivirastossa (13 tilivirastossa vuonna 2005). Valtuusmenettelyn ja -kirjanpidon puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen neljässä tilivirastossa.

Vuoden 2006 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2005 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 31 tilivirastolle. Näistä 23 tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2006.

**TAULUKKO 2: ILMOITUSVELVOLLISUUDEN SAANEET TILIVIRASTOT**

Hallinnonala	Tilivirastojen määrä vuonna 2006	Ilmoitusvelvollisuudet vuonna		
		2004	2005	2006
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	-
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	-	1	2
Sisäasiainministeriön hallinnonala	2	1	2	-
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	1	3	1
Opetusministeriön hallinnonala	27	8	7	17
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	8	2	1	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	4	4	3
Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala				
TE-keskukset	15	-	6	4
Muut tilivirastot	12	1	1	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	1	2	2
Työministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
	99	21	31	36

## 2.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2006 Tiehallinnon ja opetusministeriön tilintarkastuskertomuksessa. Huomautukset koskivat valtionapumenojen varain-

hoitovuodelle kohdentamista ja valtuuksien uusimismenettelyä. Vuonna 2005 budjetointimenettelyjä koskeva huomautus annettiin yhdelle ja vuonna 2004 viidelle tilivirastolle.

## 2.4 Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 3 esitetään tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2006 tilintarkastusten perusteella 34 tilivirastolle, mikä on kuusi enemmän kuin vuonna 2005.

Valtuuksia oli vuonna 2006 käytössään 38 tilivirastolla. Valtuustietojen esittämisestä tai

valtuuden käytöstä huomautettiin 17 tilivirastoa. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuuden käytön ja käyttöajan todentamisessa ja valtuuskirjanpidon järjestämisessä.

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

Liitetietojen puutteista huomautettiin 10 tilivirastoa. Tilintarkastuksissa kiinnitettiin huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, joiden voidaan katsoa olennaisesti täydentävän tilinpäätöslaskelmissä esitettäviä tietoja.

TAULUKKO 3: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET TILIVIRASTOT

	Huomautukset vuonna		
	2004	2005	2006
Talousarvion toteutumalaskelma	21	28	34
Tuotto- ja kululaskelma	6	5	5
Tase	6	8	8
Liitetiedot	19	15	10
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu	2	-	1

## 2.5 Virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitetyt tiedot

### Tavoitteiden asettaminen

Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistukseen 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 mukaan talousarvioesityksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet niin yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle kuin toiminnalliselle tuloksellisuudellekin.

Kattavasti ja selkeästi esitetyillä toimivilla tulostavoitteilla on merkitystä sekä hallitukselle tulosohjauksen lähtökohtina että eduskunnalle sen päättäessä myönnettävistä määrärahoista ja arvioidessa, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (45/2006 vp.) valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2005 todennut, että talousarvioesityksen perusteluineen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksesta ja tavoitteista. Vastaavasti tilinpäätösraportoinnissa toiminnan ja talouden kuvauksen yhdistämisen tulisi osoittaa, mitä budjetoiduilla määrärahoilla on saatu aikaan. Valtion talousarviosta annettu laki edellyttää, että virastojen ja laitosten toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa oikeat ja riittävät tiedot.

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

Toiminnallinen tuloksellisuus jakautuu valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen mukaan toiminnalliseen tehokkuuteen sekä tuotokseen ja laadunhallintaan, jonka yhteydessä tarkastellaan myös palvelukykyä.

Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta. Tällöin on keskitytty erityisesti taloudellisuutta ja tuottavuutta koskeviin tavoitteisiin. Samalla on kuitenkin arvioitu myös palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta. Maksullisen toiminnan tavoitteiden asettamista ja siitä esitetyjä tietoja käsitellään luvussa 2.6.

Tarkastusvirasto on arvioinut eduskunnan talousarvion yhteydessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saamaa informaatiota erillisissä ulkoasiainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloihin kohdistuneissa tarkastuksissa. Yhteenvedot näistä tarkastuksista esitetään erilliskertomuksessa, jonka tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtiontilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp).

Keskeisimpien toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvedotiedot kolmelta vuodel-



**TAULUKKO 4: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2004–2006, PROSENTTIA TILIVIRASTOISTA**

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky
2004	20 %	11 %	33 %
2005	25 %	15 %	34 %
2006	29 %	17 %	40 %

ta on koottu seuraavaan taulukkoon.

Varainhoitovuotta 2006 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulohajaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 29 prosentille tilivirastoista oli hyväksyty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet oli tulossopimuksissa asetettu vain 17 prosentille tilivirastoista.

Palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 40 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 61 prosentille tilivirastoista.

### Toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Tilivirastojen tilinpäätöksistä säädetään val-

tion 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 varmistamaan 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.

Taulukko 5 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

**TAULUKKO 5: TALOUDELLISUUTTA KOSKEVAT TIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ, PROSENTTIA TILIVIRASTOISTA**

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2004	77 %	77 %	64 %
2005	64 %	76 %	58 %
2006	62 %	72 %	54 %

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 53 tilivirastossa, mikä on 54 prosenttia kaikista tilivirastoista (66 tilivirastoa ja 58 % vuonna 2005, 74 tilivirastoa ja 64 % vuonna 2004). Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa sitä, että tiliviraston esittämät tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 47 tilivirastossa (48 tilivirastossa 2005). Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 66 tilivirastossa (68 tilivirastossa vuonna 2005). Oikeina tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 56 tilivirastossa (55 tilivirastossa vuonna 2005).

Tulosohjauksen kannalta keskeinen uskotavuuskysymys on edelleen se, että ministeriöt eivät oman toimintansa osalta esitä oikeita ja riittäviä taloudellisuutta koskevia tietoja. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetusministeriön, sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön esittämät tiedot voitiin katsoa oikeiksi ja riittäviksi.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma esitettiin nyt toista kertaa tilinpäätöksessä. Laskelman esittäneistä 60 tilivirastosta 40 prosenttia (39 % 64 tilivirastosta vuonna 2005) esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Laskelman laatineista 75 prosenttia (69 % vuonna 2005) esitti riittävät tiedot. Keskeinen ongelma laskelman laadinnassa oli edelleen yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja arvioidaan yksittäisten osa-alueiden perusteella, toiminnallisesta tehokkuudesta esitti oikeat ja riittävät tiedot 32 tilivirastoa (30 tilivirastoa ja 26 % vuonna 2005). Jos esitettyjä tietoja arvioidaan kokonaisuus-

tena, toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja voitiin kuitenkin pitää oikeina ja riittävinä 46 tilivirastossa, mikä on 46 prosenttia kaikista tilivirastoista.

## Tuotosta ja laadunhallintaa koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevien tietojen osalta tilintarkastuksessa on tarkastettu suoritteista ja julkishyödykkeistä ja palvelukyvyistä esitettyjä tietoja.

Suoritteista ja julkishyödykkeistä esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin lähes kaikissa tilivirastoissa. Riittäviksi tiedot todettiin 98 prosentissa tarkastetuista tilivirastoista. Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 62 tilivirastossa, joista 97 prosentin todettiin esittäneen oikeat ja riittävät tiedot.

Palvelukykyä koskevia tilinpäätöstietoja tarkastettiin muita tuloksellisuustietoja rajatumminkin. Esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin 42 tilivirastossa, joista 98 prosentissa tiedot todettiin riittäviksi. Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 18 tilivirastossa, joista kaikkien tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen arviointi tilintarkastuksen keinoin on todettu ongelmalliseksi. Tilintarkastuskertomukset eivät sisällä näitä koskevia kannanottoja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta korostuu ministeriöiden tilivelvollisuus. Myös riippumattomien ulkopuolisten arviointien suorittamisella on oma merkityksensä. Viimeisen viiden vuoden aikana on 32 tilivirastossa (39 tilivirastossa vuonna 2005 ja 45 tilivirastossa vuonna 2004) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.

## 2.6 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 suoritettyypeittäin. 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, mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa, liikelatoudellisesti hinnoiteltavien 0,5 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa.

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia tilivirastoja oli vuonna 2006 yhteensä 82.

Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 65 prosentille maksullista toimintaa harjoittavista tilivirastoista.

Taulukko 6 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja koskevien kannanotosten jakauman kolmen vuoden ajalta.

Tarkastuksissa todettiin 50 tiliviraston esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaava osuus oli 61 tilivirastoa 99 maksullista toimintaa harjoittaneesta tilivirastosta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna hieman heikentynyt. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin maksullisen toiminnan seurannan ja sen vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2006 edelleen 21 tilivirastolle (18 tilivirastolle vuonna 2005 ja 18 tilivirastolle vuonna 2004). Keskeisin syy maksullisen toiminnan vuosituloksesta esitettävien tietojen puutteisiin ovat edelleen puutteet työkustannusten kohdentamisessa.

Julkisoikeudellisissa suoritteissa, joissa suoritteen kysyntä ja tarjonta perustuvat lainsäädäntöön ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädöspohjainen yksin-

TAULUKKO 6: MAKSULLISEN TOIMINNAN TILINPÄÄTÖSTIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTANEISTA TILIVIRASTOISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2004	68 %	90 %	62 %
2005	67 %	87 %	65 %
2006	61 %	90 %	61 %

oikeus suoritteen tuottamiseen, kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen osaltaan turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa siten, etteivät suoritteiden hinnat olisi hallinnon asiakkaiden kannalta laisaa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seurantaan ja esittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös silloin, kun val-

tion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Maksullisen toiminnan tarkastuksissa tuli esiin myös joitakin liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden merkittävään alijäämään johtaneita tilanteita sekä muutamia maksuperustelain tarkoittamaan hintatuki-menettelyyn liittyviä ongelmia.

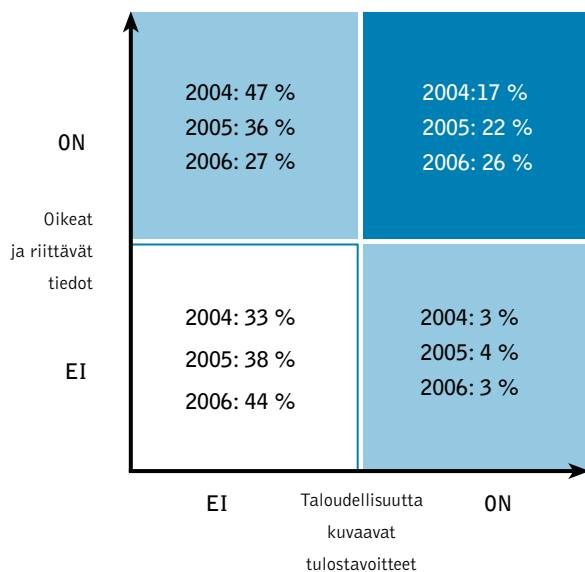
## 2.7 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

Toimivaan tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat asianmukaiset tulostavoitteet ja tilivirastot esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot.

Tulosohjauksessa olennaista on sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten olennainen osa tulosohjauksen toimivuutta. Ne

antavat perustan myös vaikuttavuuden ja palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja tilivirastojen tilinpäätöksissään esittämiä taloudellisuutta koskevia tietoja.



KUVIO 1: Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot

Kun tulohajauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää edelleen siltä, ettei tulohajauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut olennaisia muutoksia. Riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien tilivirastojen osuus on edelleen varsin pieni eli 26 prosenttia (22 % vuonna 2005 ja 17 % vuonna 2004).

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on edelleen jonkin verran heikentynyt. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 54 prosenttia tilivirastoista. Vuonna 2005 vastaava osuus oli 58 prosenttia ja vuonna 2004 64 prosenttia.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 29 tilivirastolle, mikä on 29 prosenttia kaikista tilivirastoista. Näistä 26 tilivirastoa eli 90 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (86 % vuonna 2005 ja samoin 86 % vuonna 2004). Vastaavasti tilivirastoista, joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (70 tilivirastoa), vain 27 tilivirastoa eli 39 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (48 % vuonna 2005 ja 59 % vuonna 2004).

Jos tulohajauksen tilaa arviotaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien tilivirastojen osuus enää yhdeksän prosenttia. Vastaavasti niitä tilivirastoja, joille ministeriö ei ole asettanut riittäviä taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on yli puolet eli 53 prosenttia tilivirastoista.

Tulohajauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää edelleen ministeriöiden ja virastojen ja laitosten johdon toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi niin, että ne vastaavat valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädettyjä periaatteita. Tarkastusvirasto suosittelee, että ministeriöt käyvät läpi hallinnonalansa virastojen ja laitosten kanssa niiden toiminnan ja pääsevät yhteiseen, perusteltuun ja dokumentoituun näkemykseen siitä, miten toiminnan tuloksellisuudelle tuloksellisuuden eri osa-alueet huomioon ottaen asetetaan tavoitteita ja mitä tietoja toimintakertomuksessa esitetään oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta.

## 2.8 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

Sisäistä valvontaa on tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa arvioitu riskianalyyssissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskenta-toimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Tarkastusviraston suorittamissa toiminnantarkastuksissa on arvioitu hallinnon ohjausjärjestelmiin ja toimintaketjuihin liittyviä riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäistä valvontaa erityisesti toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sekä taloutta ja toimintaa kokonaisuutena koskevan oikean ja riittävän kuvan näkökulmasta. Ohjaus-, toiminta- ja raportointijärjestelmissä havaitut puutteet ovat samalla myös valtioneuvoston tason ja ministeriöiden hallinnonalan tasoisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteita. Toiminnantarkastuksen havaintoja käsitellään jäljempänä kertomuksen luvuissa 3–6. Tässä luvussa käsitellään erityisesti tilintarkastuksen havaintoja virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta.

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 2006 yhteensä kahdeksan ja ne kohdistuivat kuuteen tilivirastoon ja kahteen palvelukeskukseen. Palvelukeskuksiin kohdistuneissa tarkastuksissa keskityttiin erityisesti järjestelmän käytön, käytön hallinnoinnin ja palvelukeskusten järjestelmiin liittyvien sisäisten valvonnan menettelyjen tarkastukseen.

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.

Sisäisen valvonnan kannalta tarkasteltuna

**TAULUKKO 7: SISÄISEN VALVONNAN TILA VARAINHOITOVUONNA 2006, PROSENTTIA TARKASTETUISTA TILIVIRASTOISTA (VALTUUKSIA 38 TILIVIRASTOLLA)**

	Kirjanpito	Valtuuskirjanpito	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	67 %	55 %	59 %	57 %
b) puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	5 %	5 %	5 %	16 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	28 %	39 %	35 %	26 %

tilanne kirjanpidon osalta näyttäisi heikentyneen edelliseen vuoteen verrattuna. Olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä ei todettu 67 prosentissa tilivirastoja (75 % vuonna 2005 ja 83 % vuonna 2004). Olennaisia puutteita, joiden suhteen viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 28 prosentissa tilivirastoja (18 % vuonna 2005 ja 16 % vuonna 2004).

Valtuuskirjanpidon osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, 39 prosentissa niitä tilivirastoja, joilla oli käytössään valtuuksia (22 % vuonna 2005 ja 12 % vuonna 2004). Keskeinen syy olivat puutteet valtuuden käytön ja käyttöajan todentamisessa.

Kirjanpidon lisäksi edellytettävää tuloksellisuuden laskentatoimintaa 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 olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi olevan jonkin verran huonompi kuin edellisenä vuonna. Tilintarkastuksissa on 35 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 työkustannusten kohdentaminen toiminnoille. Laskentatoimi on lähes aina myös kriittinen tekijä ta-

loudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämiseen tilinpäätöksissä. Tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämisessä 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 keskeinen väline tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2006 tilintarkastuksissa arvioitiin taloussäännön olevan asianmukaisella tasolla 89 tilivirastossa, mikä on 90 prosenttia tilivirastoista (vuonna 2005 101 tilivirastoa eli 89 % ja vuonna 2004 110 tilivirastoa eli 95 % kaikista tilivirastoista).

Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin 13 tilivirastolle (15 tilivirastolle vuonna 2005). 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. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt tulisi saada osaksi normaalia johtamisprosessia.



## 2.9 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 2006 tilintarkastusten perusteella voidaan sisäisen tarkastuksen osalta todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 66 tilivirastossa, mikä on 67 prosenttia kaikista tilivirastoista (65 % vuonna 2005 ja 65 % vuonna 2004). Sisäiseen tarkastukseen käytettiin yhteensä noin 107 henkilötyövuotta (94 hen-

kilötyövuotta vuonna 2005 ja 110 henkilötyövuotta vuonna 2004), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 15 henkilötyövuotta (15 henkilötyövuotta vuonna 2005 ja 13 henkilötyövuotta vuonna 2004).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännös sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammattimaisuutta ja riippumattomuutta. Vuonna 2006 oli 27 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 56 tilivirastossa, mikä on 85 prosenttia niistä tilivirastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (97 % vuonna 2005 ja 89 % vuonna 2004).

## 2.10 EU:n varainhoidon tarkastus Suomessa

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman EU-varoihin kohdistuvan tarkastuksen kansallisena säädösperustana on valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annettu laki (353/1995) ja laista johtuva valtiontalouden tarkastusviraston asema Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena sekä Euroopan unionin perustana olevien sopimusten määräyksistä johtuvat velvoitteet.

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

Varainhoitovuonna 2006 erityisesti EU:n varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston osalta maa- ja metsätalousministeriössä sekä Keski-Suomen TE-keskuksessa. Tarkastuksen perusteella TE-keskuksen tulee kiinnittää huomiota valvontotteeseen. Euroopan sosiaalirahaston osalta tarkastukset kohdistuivat työministeriöön sekä Uudenmaan ja Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Tarkastuksessa havaittiin edellisen vuoden tapaan puutteita valtion oman tuotannon hankkeiden hallinnoinnissa. Tarkastuksen aikana työministeriö ja Uudenmaan TE-keskus ryhtyivät

toimiin oman tuotannon hankkeiden sisäisen valvonnan tehostamiseksi. Korjaavia toimenpiteitä voi pitää oikeansuuntaisina, joskin TE-keskuksen on edelleen tarpeen parantaa sisäistä valvontaa siten, että tarkastuksessa havaitut menettelytapavirheet voidaan jatkossa ehkäistä.

Tarkastusviraston toiminnantarkastukset kohdistuvat yhtäläisen riskianalyysin ja tarkastuksen kohdentamisen kriteerien mukaisesti myös EU:n varoja koskevaan taloudenhoitoon. Tarkastusvirasto osallistui EU:n kahdentoista jäsenvaltion tarkastusviraston rinnakkaistarkastuksena tehtyyn rakennerahastoavustusten sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamistapaa koskeneeseen tarkastukseen, josta julkaistiin myös tarkastuskertomus (EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä 138/2006).

### Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset Suomessa

Virasto osallistui tarkkailijana tilintarkastustuomioistuimen kaikkiin neljään Suomessa tehtyyn tarkastukseen sekä vastasi tilintarkastustuomioistuimen kyselyihin ja tietopyyntöihin. Varainhoitovuotta 2005 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuimen välittömästi Suomea koskevat havainnot liittyivät systemaattisiin ongelmiin EU:lle tilitettävien tullivelkojen tileillä (yhdeksässä jäsenvaltiossa samoja ongelmia) sekä bruttokansantuloon perustuviin omiin varoihin liittyviin puutteisiin niin sanottujen laatuselvitysten systemaattisessa laadinnassa ja niihin sisältyvien tilastollisten kyselytutkimusten järjestämisessä.

## 2.11 Valtionavut ja -tuot

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 tilivirastossa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	2005	2006
a) ei olennaista huomautettavaa	30 %	67 %
b) puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	35 %	11 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	35 %	22 %

Vuonna 2006 tehtyjen tarkastusten perusteella näyttäisi, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta olisi parantunut. Kahden vuoden jakso on kuitenkin tämän tyyppisissä tarkastuksissa arvioinnin perustaksi melko lyhyt.

Kertomusjaksolla tarkastusvirasto on antanut myös seitsemän valtionapuja tai muita valtion tukia koskevaa toiminnantarkastuskertomusta. Toiminnantarkastukset ovat kohdentuneet

- Ulkoasiainministeriön hallinnonalalta Tansanialle myönnettyyn budjettitukeen (137/2006)
- Sisäasiainministeriön hallinnonalalta maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttöön (134/2006)
- Valtiovarainministeriön hallinnonalalta verotukiin (141/2007)

- Opetusministeriön hallinnonalalta Suomen Kansallisteatterin peruskorjaukseen myönnettyyn valtionavustukseen (132/2006)
- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta kanatalouden tukeen liittyviin tuotannonrajoitustoimiin (133/2006)
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta hankerahoitukseen ohjausvälineenä (147/2007)
- Ympäristöministeriön hallinnonalalta Vapaa Vuotos -liikkeelle myönnettyyn harkinnanvaraiseen valtionavustukseen (135/2006).

Tarkastusvirastossa on kertomusjaksolla lisäksi toteutettu kymmenen aiemmin valmistuneen valtionapuihin ja -tukiin kohdistuneen tarkastuksen jälkiseurantaa. Näistä kerrotaan yksityiskohtaisemmin asianomaisia hallinnonaloja koskevissa kohdissa.

Kertomusjaksolla valmistuneissa toiminnantarkastuksissa on tarkastettu laajojen avustus- ja tukijärjestelmien tarkoituksenmukaisuutta ja yksittäisten avustusten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuksen kohteina olleiden avustusten ja tukien vuosittaiset määrärahat ovat vaihdelleet viidestäkymmenestä tuhannesta eurosta yli viiteenkymmeneen miljoonaan euroon. Tarkastuksen kohteena olleen verotukijärjestelmän taloudellinen laajuus taas on noin kymmenen miljardia euroa vuodessa.

Valtionapuihin ja -tukiin kohdentuneiden toiminnantarkastusten ja jälkiseurannan perusteella voidaan yleisesti todeta, että avustusten tarkoituksen yksilöimässä, myöntämiskäytännöissä ja avustusten käytön valvonnassa on edelleen kehi-

tettävää. Tätä osoittaa muun muassa se, että tarkastuskertomukset johtivat kahdessa tapauksessa siihen, että viranomaiset käynnistivät avustuksen takaisinperintätoimenpiteitä.

Valtionapujen ja -tukien käytön seurannan ja valvonnan ohella tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että hallinnossa päästään soveltuvien osin mahdollisimman yhtenäisiin valtionavustuskäytäntöihin ja toisaalta mahdollisimman selkeään rahoitusjärjestelmien kokonaisuuteen.

Valtionapu- ja tukijärjestelmiä kehitettäessä tulisi selvittää myös, kyetäänkö avustuksilla ja tuilla parhaalla mahdollisella tavalla edistämään asetettuja tavoitteita. Jotta tästä voitaisiin varmistua, tulisi avustusten myöntämisestä vastaavien viranomaisten kerätä eri avustuksia ja niiden käyttöä koskevaa perustietoa. Esimerkiksi tuetun toiminnan vaikuttavuudesta ja toimintamallin tehokkuudesta ja soveltumisalasta ei tällä hetkellä ole aina riittävästä varmuudesta.

## 2.12 Valtion hankinnat

Valtion virastojen ja laitosten hankinnat ovat valtiovarainministeriön tietojen mukaan kaikkiaan noin 4,4 miljardia euroa vuodessa. Tarkastustoiminnalla on pyritty osaltaan vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin hankintoihin liittyviä menettelyjä 28 tilivirastossa (40 tilivirastossa vuonna 2005). Hankintatoimen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	2005	2006
a) ei olennaista huomautettavaa	65 %	79 %
b) puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	13 %	11 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	35 %	11 %

Hankintoja käsitteleviä toiminnantarkastuksia on kertomusjaksolla valmistunut kaksi: Kansallisteatterin peruskorjaus (132/2006) ja Virkamatkustaminen (143/2007). Hankintoihin kohdistuneiden aikaisempien tarkastusten jälkiseurantaraportteja on valmistunut neljä: Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa, Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoista, Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat ja Ulosoton tietojärjestelmähanke.

Kansallisteatterin peruskorjauksen suunnittelussa on havaittu puutteita. Valtion virkamatkustamista koskeneen tarkastuksen mukaan virkamatkustamisen ohjauksessa on puutteita niin virasto- kuin konsernitasol-

lakin. Tarkastusviraston mukaan valtiolle tulisi luoda matkustusstrategia.

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

Tarkemmin tarkastuksista ja jälkiseurannoista on kerrottu jäljempänä asianomaisia hallinnonaloja koskevissa kohdissa.

Kertomusvuoden aikana valtion hankintatoimintaa on kehitetty monilla eri tavoilla. Tarkastusvirasto on antanut lausuntonsa keskeisistä uudistushankkeista. Julkisia hankintoja koskevat uudet lait ovat tulleet voimaan 1.6.2007. Valtiovarainministeriö on julkaissut keväällä 2007 Valtion hankintakäsikirjan.

Valtion talousarviosta annetun lain muutoksella ja sitä tarkentavalla valtioneuvoston asetuksella valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006), joka tuli voimaan syyskuussa 2006, on mahdollistettu se, että valtionhallinnossa voidaan kilpailuttaa keskitetysti tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laajasti käytettävien tietoteknisten laitteiden, ohjelmistojen ja hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintoja. Virastojen ja laitosten on järjestettävä hankintatoimensa niin, että ne käyttävät yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta.

Valtiovarainministeriön IT-yksikön toimesta on kehitetty IT-hankintoja. Niitä koskevat yleiset sopimusehdot (VYSE) ovat olleet uudistuksen kohteena. Tietohallinnon merkittävyyden vuoksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on asettanut 2.5.2007 IT-tarkastusten koordinaatioryhmän.

## 2.13 Väärinkäytökset ja kantelut

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 on pyritty estämään jo ennakolta tarkastuksellisin keinoin olemalla yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin, edellyttämällä heiltä korjaavia toimenpiteitä sekä käynnistämällä tarpeen vaatiessa aihepiiriä koskevia tarkastuksia.

Valtion virastot ja laitokset tekivät vuoden 2006 aikana yhteensä 28 väärinkäytösilmoitusta tarkastusvirastolle. Edellisenä vuonna ilmoitusten määrä oli 34. Ulkoasiainministeriö teki yhteensä kuusi väärinkäytösilmoitusta ja eri työvoima- ja elinkeinokeskukset yhteensä samoin kuusi ilmoitusta. Muut väärinkäytösilmoitukset jakautuivat tasaisesti eri hallinnonaloille. Ilmoitukset ovat koskeneet hyvin erilaisia asioita. Väärinkäytösilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisessä valvonnassa esiintyvistä puutteista.

Lisäksi EU-tukia hallinnoivat ministeriöt lähettävät komission asetuksessa (EY N:o 1681/94, muutettu komission asetuksella EY N:o 2035/05) säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset tehdään kunkin rakennerahaston osalta neljännesvuosittain. Tukia hallinnoivia mi-

nisteriöitä ovat maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö ja työministeriö. Ministeriöt lähettivät tarkastusvirastolle yhteensä 89 ilmoitusta vuodelta 2006. Määrä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Maa- ja metsätalousministeriö on toimitannut tarkastusvirastolle vuodelta 2006 yhteensä 51 ilmoitusta. Näissä pienin takaisinperittävä summa oli 4 085 euroa ja suurin 70 803 euroa. Yli 10 000 euron takaisinperittäviä määriä ilmoituksissa oli 26. Sisäasiainministeriö toimitti tarkastusvirastolle yhteensä 15 ilmoitusta. Näissä suurin sääntöjenvastaisuuden määrä oli 469 851 euroa ja pienin 1 469 euroa. Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli 13. Työministeriö toimitti 23 ilmoitusta. Suurin ilmoitettu sääntöjenvastaisuus oli 2 735 020 euroa. Summa koostui useista työvoima- ja elinkeinokeskusten samantyyppisistä sääntöjenvastaisuuksista. Muista ilmoituksista suurin takaisinperittävä summa oli 135 947 euroa ja pienin 17 282 euroa. 21 ilmoituksessa takaisinperittävä summa oli yli 10 000 euroa.

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

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuonna 37. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 45. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt valtiontaloudessa

esiintyvistä epäkohdista. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluva taho oli kantelijan mielestä toiminut virheellisesti. Vuoden 2006 aikana valmistui kaksi toimintantarkastusta, joiden taustalla oli kantelu.

## Sähkönmyynnin arvonlisäverotus

Tarkastusvirastoon saapuneessa kantelussa kiinnitettiin huomiota sähkönmyynnin arvonlisäverotukseen. Viime vuosina sähkönmyynnin kuvaan on tullut pörssikauppa. Sähkön vähittäismyyjät ostavat edelleen myymänsä sähkön tukkumyyjältä pörsin välityksellä johdannaisopimuksin. Sopimuksissa sähkön hinnaksi yleensä sovitetaan sopimuksetekohetken mukainen hinta ja sähkön toimitusajankohdaksi jokin tuleva ajankohta esimerkiksi vuoden tai kahden kuluttua. Sähkön toimitushetkellä sen markkinahinta on yleensä ollut huomattavasti korkeampi kuin sopimuksessa sähkön hinnaksi on sovittu.

Sähkön tukkumyyjä laskuttaa ostajina olevia sähkön vähittäismyyjiä sähkön markkinahinnalla ja arvonlisäverollisena. Sähkön vähittäismyyjät vähentävät omassa arvonlisäverotuksessaan tukkumyyjälle maksamansa arvonlisäveron kokonaisuudessaan. Johdannaisopimuksessa sovitun hinnan ja markkinahinnan mukaisen erotuksen sähkön vähittäismyyjät saavat kuitenkin hyvityksenä sähkön tukkumyyjältä arvonlisäverottomana. Näillä hyvityksillä ei liene korjattu tukkumyyjän verollista myyntiä eikä sähkön vähittäismyyjien ostovähennyksiä. Me-

nettelyllä sähkön vähittäismyyjien ostovähennykset arvonlisäverotuksessa on saatu todellista suuremmiksi.

Kantelija epäili, että sähkön vähittäismyyjille olisi edellä sanotun johdosta palautettu viime vuosina huomattavia määriä arvonlisäveroja negatiivisen verotusarvon perusteella. Tätä menettelyä kantelija piti virheellisenä.

Asian selvittelyn yhteydessä kävi ilmi, että arvonlisäverolaissa ei ole erityissäännöksiä sähköjohdannaiskaupasta, vaan siihen sovelletaan yleisiä arvonlisäverolain säännöksiä. Kun sähköjohdannaiskauppa on osa muuta hyödykejohdannaisten kauppaa, tulee verottajan kohdella tätä kaupallista toimintaa yhdenmukaisesti. Arvonlisäverolain tulkinnan Suomessa tulee kuitenkin olla yhdenmukaista EY:n arvonlisäverodirektiivin kanssa. Sähköjohdannaisten arvonlisäverokohtelusta ei kuitenkaan kaikilta osin ole päästy yksimielisyyteen EU:n arvonlisäverokomiteassa.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että sähköjohdannaiskaupan arvonlisäverotus toimii ongelmitta vasta sen jälkeen, kun tämän kaupan arvonlisäverollisuus- ja verottomuuskysymyksistä on ensin saavutettu yksimielisyys EU:n puitteissa. Tarkastusvirasto piti tärkeänä myös pohjoismaista yhteistyötä johdannaiskaupassa sekä verotuksen että verovalvonnan osalta. Arvonlisäverolain ja EU:n arvonlisäverodirektiivin soveltamisessa on tällä hetkellä tulkintaongelmia. Kun lisäksi sähkökauppaa käyvät yritykset ovat hyvin erisuuruisia ja usein myös toisistaan riippuvaisia, tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että tästä seuraa lisääntynyt verovalvonnan tarve tällä alueella.

# 3 Tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välisen suhteen avoimuus ja tasapainoisuus

## 3.1 Lasten ja nuorten palvelut

Lasten ja nuorten palveluihin sekä niiden merkitykseen syrjäytymisen ehkäisyssä on viime vuosina kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Tarkastusviraston tarkastuksissa lasten ja nuorten palveluita on käsitelty koulu-terveydenhuollon, oppilashuollon, työpaja-toiminnan sekä laajemmin nuorten syrjäytymisen ehkäisyn ja hankerahoituksen näkökulmista. Tarkastuksista voidaan tehdä seuraavia kokoavia huomioita.

### Ohjaus kirjavaa

Lasten ja nuorten palveluiden järjestämistä ohjaavien säädösten määrä on suuri. Keskeisimmät säädökset ovat kansanterveyslaki, lastensuojelulaki sekä opetustoimen lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Esimerkiksi oppilashuoltoa koskevia säädöksiä sisältyy kaikkiin edellä mainittuihin lakeihin. Viime aikoina onkin käyty keskustelua siitä, pitäisikö oppilashuoltoa koskevat säädökset koota yhteen ja yhtenäiseen oppilashuoltolakiin. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevassa toiminnantarkastuksessa kiinnitettiin huomiota lasten ja nuorten palveluita ohjaavan säädöspohjan kirjavuuteen. Erityisesti monimutkaisten salassapitosäännösten tulkintaa joudutaan tekemään paikallistasolla, mikä saattaa hidastaa varhaista puuttumista jo havaittuihin lasten ja nuorten ongelmiin. Toi-

saalta tarkastuksessa havaittiin, että nykyinen säädöspohja ei ole este vaikuttavien lasten ja nuorten palveluiden järjestämiselle.

Lasten ja nuorten palveluita ohjataan myös muuten kuin säädöksin. Opetushallituksen antamat, koulutusmuotokohtaisiin lakeihin perustuvat opetussuunnitelman perusteet ovat kansallinen kehys, jonka pohjalta paikalliset opetussuunnitelmat laaditaan. Opetussuunnitelman perusteita muutettiin vuoden 2004 uudistuksessa aiempaa enemmän normien kaltaisiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön taholta palveluihin on pyritty vaikuttamaan muun muassa koulu-terveydenhuollon laatusuosituksella. Sen tavoitteena on turvata palveluiden laatu ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa. Koulu-terveydenhuollon laatusuositukseen suunnatussa toiminnantarkastuksessa havaittiin, että suosituksen toimivuus osana ministeriön harjoittamaa informaatio-ohjausta on jäänyt vaatimattomaksi. Suositus ei ole levinnyt kuntien sisällä ja sen kokonaismerkitys on jäänyt epäselväksi. Suositukseen suhtautuminen vaihtelee huomattavasti kuntien viranhaltijoiden keskuudessa ja tämä taas heijastuu suosituksen noudattamiseen. Tarkastuksen perusteella laatusuositus on jäänyt kunnissa projektirahavetoisen kehittämishajauksen sekä muun informaatio-ohjauksen varjoon. Monimuotoisen kehittämisen keskellä ministeriön viesti



koko sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisestä on jäänyt kuntasektorille hahmotomaksi. Tarkastuskertomuksen jälkeen koulu-terveydenhuollon palveluiden puutteisiin on kiinnittänyt huomiota apulaisoikeuskansleri, joka kritisoi voimakkaasti palveluiden tämän hetkistä tasoa ja vaatii niiden turvaamiseksi nykyistä velvoittavampaa ohjausta.

## Rahoitus pirstaleista

Lasten ja nuorten palveluita ohjaavien säästöjen tapaan myös palveluiden rahoitus jakaantuu useille hallinnonaloille ja hallinnon tasoille. Lasten ja nuorten palveluiden valtion rahoitus tapahtuu pääasiassa opetus- ja terveydenhuollon palveluiden puutteisiin on kiinnittänyt huomiota apulaisoikeuskansleri, joka kritisoi voimakkaasti palveluiden tämän hetkistä tasoa ja vaatii niiden turvaamiseksi nykyistä velvoittavampaa ohjausta.

Erityisesti kehittämistyöhön on tarjolla myös valtionavustuksia. Valtionavustusten on todettu joissakin tapauksissa kanavoituneen myös perustoiminnan rahoitukseen, mikä ei ole kyseisen rahoitusmuodon tarkoitus. Parhaimmillaan hankkeet voivat kehittää merkittävästi perustoiminnan käytäntöjä. Tämä kuitenkin edellyttää, että hankkeissa ja perustoiminnassa työskentelee samaa henkilöstöä.

Lasten ja nuorten palveluiden järjestämi-

sessä kuntien rooli on merkittävä, joten palveluiden saatavuus ja taso voivat vaihdella merkittävästi kuntakohtaisesti. Tarkastusten perusteella näin tapahtuukin. Valtionosuusjärjestelmään sisältyvää ohjausta on joissakin tapauksissa pyritty lisäämään, mutta tavoitellut ohjausvaikutukset kuntien toimintaan ovat jääneet vähäisiksi.

Rahoituksen pirstaleisuudesta seuraa, että lasten ja nuorten palveluihin käytettävistä taloudellisista resursseista ei ole tarkkaa tietoa. Joissakin kunnissa lasten ja nuorten palveluiden järjestämiseen käytettäviä resursseja on pyritty selvittämään ja kokoamaan yhteen. Kunnissa on laadittu esimerkiksi nuorisobudjetteja ja elinkaarimalleja. Vastaavia malleja olisi mahdollista kokeilla myös valtakunnallisella tasolla.

Tarkastusten kohteina olleet palvelut on tarkoitettu ennaltaehkäisemään lasten ja nuorten ongelmia tai katkaisemaan jo alkanut syrjäytymiskehitys. Tarkastushavainnot tukevat yleistä käsitystä, jonka mukaan ongelmien ehkäisy tai ennaltaehkäisy on aina taloudellisempaa kuin ongelmien hoito. Palveluiden vaikuttavuuden kannalta entistä tärkeämpää on asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomiointi, mikä puolestaan edellyttää joustavaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

## Moniammatillisuus haaste hallinnolle

Lasten ja nuorten palveluita pyritään järjestämään yhä enemmän moniammatillisen yhteistyön avulla. Yhtäältä yhteistyön tarvetta lisää ongelmien monimuotoistuminen, mikä johdosta yksittäisten organisaatioiden tai asiantuntijoiden tietojen ei enää katsota riittävän niiden hoitamiseen. Toisaalta moniammatillisen yhteistyön tarvetta lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän

pirstaleisuus sekä sektoroitunut työskentelytapa. Yhteistyön tarve on erityisen suuri niin sanotuissa koulutuksen nivelvaiheissa, esimerkiksi siirryttäessä peruskoulusta toiselle asteelle. Tarkastusten perusteella nivelvaiheisiin liittyvät ongelmat on melko hyvin tunnistettu, mutta pitkäjänteisten palveluketjujen rakentamisessa on vielä merkittäviä vastuunjakoa koskevia ongelmia.

Onnistuakseen moniammatillinen yhteistyö edellyttää sektoreiden välisten raja-aitojen ylittämistä ja uudenlaisten toimintatapojen ja kulttuurin omaksumista. Moniammatillisen yhteistyön suuri haaste on erilaisten vastuurajojen määrittely, esimerkiksi sen suhteen, kuuluuko moniongelmainen nuori opetus- tai työhallinnon vai kenties terveydenhuollon vastuualueelle. Myös lainsäädäntö vaikuttaa moniammatillisen yhteistyön käytäntöihin. Kirjavat salassapitosäännökset vaikeuttavat esimerkiksi oppilashuollon ja erikoissairaanhoidon välistä yhteistyötä. Moniammatillisuuden merkityksen kasvessa salassapitosäännöksiä ei ole uudistettu. Yleisemminkin lainsäädännössä ja yhden ministeriön vetämässä valmistelussa moniammatillisen työn käytäntöjä ei riittävästi tunneta tai oteta huomioon. Tarkastusten perusteella moniammatillisuuden haasteisiin on vastattu eri tavoin eri toiminnoissa.

Työpajatoimintaa pidetään moniammatillisen yhteistyön edelläkävijänä ja jopa ideaalitapauksena. Käytännössä työpajatoiminta on ollut usealla paikkakunnalla ensimmäinen moniammatillinen toimintamuoto, jota on rakennettu yli sektori- ja kuntarajojen. Työpajatoiminnassa moniammatillinen yhteistyö on osoittautunut yhdeksi tuloksen saavuttamisen välineeksi. Toimiessaan moniammatillinen yhteistyöverkosto ennakoii, ohjaa ja arvioi työpajatoiminnan sisältöjä sekä määrittää toiminnan painopisteet asiakkaiden tarpeiden ja paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

Toisin kuin työpajoissa, ovat oppilashuoltoon kuuluvat toiminnot vakiintuneet eri hallinnonaloille jo ennen nykymuotoisen oppilashuollon syntyä. Tämä on osaltaan vaikeuttanut aidosti moniammatillisten työikäntöjen kehittymistä, sillä eri ammattiryhmillä on vahvat itsenäisen työn perinteet. Tarkastuksen perusteella oppilashuoltoryhmien toimivuutta heikentää merkittävästi se, että eri alojen toimijat eivät tunne toistensa työikäntöjä ja lainsäädäntöä, mikä haittaa tiedonkulkua viranomaisten välillä.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksessa keskeisellä sijalla ollut tavoite kouluterveydenhuollon järjestämisestä olennaisena osana koulujen oppilashuoltoa on jäänyt toteutumatta. Kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimen välille ei ole syntynyt suunniteltuja ja laaja-alaisia yhteistyömuotoja koululaisille tarjottavien palveluiden osalta. Yhteistyötä on jossain määrin tehty yksittäisten toimihenkilöiden välillä, mutta palveluiden johtamisen suhteen se on ollut vähäistä.

Tarkastusten perusteella toimiva hallinnonalojen välinen ja moniammatillinen yhteistyö edellyttää ennen kaikkea hyviä henkilösuhteita, yhteistä kieltä ja käsitteitä, moniammatillisia yhteistyöryhmiä, joissa tehdään aidosti sektorirajat ylittävää yhteistyötä sekä ministeriöiden ja niiden eri osastojen välisten vastuunjakojen selkiyttämistä ja määrittämistä.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevan tarkastuksen kannanotoissa tarkastusvirasto katsoo, että niiden ministeriöiden, jotka asettavat nuorten syrjäytymisen ehkäisyn moniammatilliseen yhteistyöhön liittyviä tavoitteita, tulisi myös huolehtia siitä, että yhteistyölle on olemassa sitä tukevat rakenteet ja edellytykset. Käytännössä yhteistyö esimerkiksi oppilashuoltoryhmissä tai työpajojen ohjausryhmissä jää usein pinnalliseksi.

## Arviointi vaikeaa

Lasten ja nuorten palveluiden vaikuttavuudesta tiedetään toistaiseksi vähän. Tuloksellisuuden osatekijöistä vaikuttavuutta pidetään usein vaikeimmin arvioitavana. Arvioinnin haastavuutta lisää se, että vaikuttavuudesta puhutaan monenlaisissa asiayhteyksissä ja vaikuttavuuskäsitteet ovat sopimuksenvaraisia, toimintaympäristöön sitoutuvia ja historiallisesti muuttuvia.

Tarkastusten perusteella vaikuttavuuden arviointiin liittyvät käytännöt ovat hallinnossa vasta muotoutumassa. Tämä näkyy muun muassa siinä, että eri toimintojen tavoitteita ja niiden saavuttamista kuvaavia tunnuslukuja ei useinkaan ole perusteellisesti harkittu. Tavoitteiden ja tunnuslukujen asettamista hankaloittaa lisäksi useiden toimintojen hallinnonalojenvälisyys.

Tarkastusten perusteella lasten ja nuorten palveluita koskevat arvioinnit ovat toistaiseksi olleet lähinnä yksittäisten hankkeiden arviointeja, joissa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota varsinaisiin vaikuttavuuskysymyksiin. Hankearviointien ongelmana on myös se, että niissä hankkeen ja varsinaisen perustoiminnan, jota hankkeen pitäisi tukea, suhde jää usein avoimeksi. Hankearviointien avulla mahdollisesti saatavat vaikuttavuustiedot eivät myöskään kerro mitään hankkeisiin liittyvän perustoiminnan vaikuttavuudesta. Lisäksi hankearviointien valtakunnallista hyödyntämistä estää se, että arviointien toteuttamiselle ei useinkaan ole määritelty kansallisia kriteereitä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan laadultaan vaihteleviin ja usein hyödyntämättä jääviin hankearviointeihin käytettävät resurssit olisi ainakin joissain tapauksissa hyödyllisempää suunnata laajempien kokonaisuuksien perusteellisempiin arviointeihin.

Myöskään sosiaali- ja terveysministeriön kehittämishankejärjestelmän hankearviointien

neista ei ole olemassa yhtenäisiä kansallisia kriteereitä. Hankkeissa suoritettua itsearviointia voi pitää arvioinnin perusmenetelmänä. Usein arviointi tehdään myös ulkopuolisen tahon, kuten yliopistojen ja korkeakoulujen toimesta.

Hankerahoitusta koskeneessa tarkastuksessa näkemykset arviointien tasosta ja hyödyllisyydestä olivat vaihtelevia. Lääninhallitusten näkemysten mukaan kehittämishankkeiden arvioinnit eivät ole riittävän laadukkaita ja niiden tasoa tulisi nostaa. Arviointien tulisikin olla systemaattisempia, jotta vertailut hankkeiden välillä olisivat mahdollisia. Hanketoimijat puolestaan näkivät arviointien laadun positiivisemmassa valossa. Varsinkin lapsia ja nuoria koskevien hankkeiden toimijat pitivät arviointeja riittävinä. Toisaalta hanke-toimijat pitivät hankkeiden arviointeja hankalina ja byrokraattisina ja niiden laajempi merkitys toiminnan kehittämisen ja vertailtavuuden kannalta oli jäänyt osin epäselväksi. Tarkastusvirasto katsoo, että arvioinneille tulisi olla vertailtavuuden parantamiseksi yhtenäiset kriteerit. Tämä edesauttaisi hankkeiden tulosten levittämisessä laajemmaltikin. Lisäksi olisi toivottavaa, että arvioinnit toteutettaisiin ulkopuolisten arvioitsijoiden toimesta.

Kehittämishankejärjestelmässä seurannasta ja valvonnasta vastaavat lääninhallitukset. Lääninhallitukset toteuttavat niin sanottuja paikan päällä tehtäviä hanketarkastuksia resurssiensa puitteissa. Pääasiassa valvonta on kuitenkin erilaisten dokumenttien, kuten maksusuoritusten ja valtionavustusselvitysten kautta tapahtuvaa. Valvonta siis kohdistuu erityisesti hankkeen hallinnointiin, vaikka itse hankkeiden sisältöön menevää valvontaa suoritetaan.

Myös kouluterveydenhuoltoa koskeneen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että toiminnan seuranta ja valvonta ei ole erityi-

sen tarkkaa. Kouluterveydenhuollon palveluiden seuranta on liittynyt lähinnä käyntimäärien seuraamiseen tarkasteltavissa terveyskeskuksissa. Palveluihin liittyvää arviointitoimintaa ei kouluterveydenhuollossa ole toteutettu juuri lainkaan. Seurannan ja arvioinnin osalta kouluterveydenhuollon laatusuositukseen kirjatut tavoitteet ovat jääneet toteutumatta.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevasa tarkastuksessa selvitettiin laajemmin nuoriin kohdistuvien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tarkastuksen perusteella vaikuttavuuden arvioinnin tekee haastavaksi toimintojen hajanaisuus sekä syy-seuraussuhteiden monimutkaisuus ja se, että monien uudistusten, toimintojen, palveluiden ja etuuksien vaikutukset saattavat ilmetä vasta pitkien aikojen päästä. Lisäksi nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia ovat tarkastushavaintojen perusteella osaltaan estäneet tiedonsaantiin liittyvät ongelmat. Nuoria koskevan seurantatiedon kattavuutta ja laatua olisi mahdollista parantaa yhdistämällä eri viranomaisten rekisteritietoja. Toistaiseksi laajojen olemassa olevien rekistereiden käyttöä on rajoittanut erityisesti niiden maksullisuus.

Oman haasteensa vaikuttavuuden arvioinnille tuo toimintojen hallinnonalojenvälisyys. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tästä johtuvia vaikeuksia ei tulisi pitää esteenä vaikuttavuuden arvioinnille. Esimerkkinä vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista on tarkastusviraston nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskeneen tarkastuksen yhteydessä tekemä selvitys nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuudesta.

Työpajatoimintaan osallistuu vuosittain noin 7000 nuorta 230 työpajassa. Suurin osa nuorista on 17–22-vuotiaita. Noin puolet heistä on peruskoulun päättäneitä tai sen keskeyttäneitä. Työpajatoiminnasta on sen 30-vuotisen historian aikana tehty lukuisia selvityk-

siä ja arviointeja. Työpajatoiminnan vaikuttavuudesta ne kertovat kuitenkin vähän. Toiminnasta vastuussa olevan opetusministeriön tavoitteiden mukaan kahden kolmasosan työpajanuorista tulisi sijoittua koulutukseen, työhön tai muuhun ohjattuun toimintaan pajajakson jälkeen.

Tarkastuksessa haastateltiin työpajatoiminnan asiantuntijoita ja työntekijöitä ministeriöissä, lääninhallituksissa, työpajoissa sekä Työpajayhdistyksessä, Raha-automaattiyhdistyksessä ja Suomen Kuntaliitossa. Koska Suomessa ei ole aiemmin tehty vertailuryhmän sisältävää objektiivista arviointia työpajatoiminnan vaikuttavuudesta, arvioitiin toiminnan vaikutuksia myös Helsingin, Oulun ja Turun kaupunkien työpajanuoria koskeneen tilastollisen selvityksen avulla. Tavoitteena oli selvittää, onko työpajajakso edistänyt nuorten sijoittumista työhön tai opintoihin, kun muut sijoittumiseen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon.

Tulosten mukaan pajajakso ei ole vaikuttanut työhön sijoittumiseen, mutta opintoihin sijoittumiseen sillä on ollut vaikutusta. Jatko-opintojen todennäköisyys on pajanuorilla ollut noin 20 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmällä. Tulosten mukaan pajajakso on hyödyttänyt eniten niitä nuoria, joilla ei ole ollut minkäänlaista perusasteen jälkeistä koulutusta. Myös haastatteluaineiston perusteella työpajatoiminnalla on vaikutusta. Tämä ei kuitenkaan ilmene ainoastaan koulutukseen tai työelämään sijoittumisena vaan yhä enemmän niin sanotun elämänhallinnan parantumisena. Tämän vuoksi pelkät sijoittumistiedot eivät anna riittävää kuvaa toiminnan vaikuttavuudesta. Työpajatoimijoiden mukaan nuoret saavat pajajakson aikana ”enemmän ryhtiä elämäänsä” ja asioitaan järjestykseen. Yhä useamman nuoren kohdalla tämän pitäisikin työpajatoimijoiden mielestä riittää toiminnan tavoitteeksi. Syynä tähän on kohdejoukon muuttuminen entistä haasteellisemmaksi.

## 3.2 Tulosohjauksen tilan kokonaisarviointi

### Tulosohjaus uudistus

Viime vuosikymmenen alkupuolella toteutettiin valtionhallinnossa merkittävä ohjausjärjestelmän muutos. Pääosin talousarviolainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla siirryttiin tulosajattelun mukaiseen ohjaustapaan. Tavoitteena oli virastojen ja laitosten toimintavapautta lisäämällä kehittää toiminnan tehokkuutta ja parantaa toimijoiden mahdollisuuksia saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Toisaalta toimijoille asetettiin tulosvastuu, joka velvoitti kertomaan tavoitteiden toteutumisesta. Uudistuksessa oli pyrkimyksenä hajauttaa toimivaltaa verrattuna aiempaan keskusjohtoiseen resurssiohjaukseen.

Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä on viimeisin vaihe 1960-luvulla alkaneesta prosessista. Tuolloin katsottiin, että talousarvio-menettely ei silloisessa muodossaan antanut riittävästi tietoa voimavaroilla aikaansaadusta tuloksista. Lisäksi ympäristön muutokset loivat paineita talouden ja toiminnan pidemmän aikavälin suunnittelulle. Ensimmäisessä vaiheessa sovellettiin suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi -järjestelmää. Tavoitejohtamisen kehitysvaihe ajoittui pääosin 1970-luvulle. Tällöin keskipitkän suunnittelun myötä toiminnassa pyrittiin ensimmäistä kertaa selkeämmin hyödyntämään tavoitteen ohjaavaa vaikutusta.

Varsinaisessa käyttöönottovaiheessa uudistuksen keskeinen huomio kohdistui virastojen ja laitosten tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen. Ministeriöiden alaiseensa hallintoon kohdistama tulosohjaus nähtiin selkeästi kriittisenä menestystekijänä. Päähuomio oli tavoitteiden asettamisessa. Tämän vuosikymmenen puolella alkaneessa tulosohjauk-

sen terävöittämissä hankkeissa huomio kohdistui aiempaa enemmän eduskunnalle esitettävään tuloksellisuuden kuvaukseen ja tilivelvollisuuden täyttämiseen. Hankkeen uudistukset toivat mukanaan myös pitkälti uudenlaisen tavoitekäsitteistön. Vaikka tätä käsitteistöä jo sovelletaankin tavoitteenasettelussa, uudistuksen kokonaisvaltaisemmat vaikutukset tulosohjauksen toimivuuteen ilmenivät vasta lähivuosina.

Tulosohjausta on virallisesti sovellettu koko hallintoon hieman yli kymmenen vuotta. Kuten edellä kuvattiin, ohjausmallin keskeiset kysymykset ovat kuitenkin olleet kehittämisen kohteena jo liki puoli vuosisataa. Tämä asettaa merkittäviä lisäpaineita järjestelmän toimivuuden osoittamiselle.

### Tulosohjauksen tilan arvioinnin perusta

Tulosohjauksen tilan arviointi perustuu toiminnantarkastuskertomuksen (150/2007) tarkastushavaintoihin. Tarkastuksessa kuva vallitsevasta tilasta muodostettiin pelkästään valtiontalouden tarkastusviraston vuosien 2002–2006 tarkastushavaintojen perusteella.

Tarkastusviraston tarkastusten yleisenä lähtökohtana ovat voimassa olevat säädökset ja normit sekä mahdolliset puutteet niiden noudattamisessa. Tällöin poikkeamat tuodaan esiin tarkastushavaintoina, ja niiden muodostamasta kuvasta tulee helposti negatiivinen. Toiminnantarkastuksen tarkastushavainnoista selvästi yli 90 prosenttia oli kriittisiä tai negatiivisia suhteessa tulosohjauksen toimivuuden vaatimuksiin. Tilin-

tarkastuksen havainnot ovat kokoomatieto- ja vallitsevasta tilasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset ovat koko tulosohjausjärjestelmän soveltamisajan kohdistuneet merkittävässä määrin tulosohjausjärjestelmän toimivuuteen liittyviin asioihin. Tarkastusviraston tarkastukset ovat kuitenkin kohdistuneet pääasiassa yksittäisille hallinnonaloille tai virastoihin. Tarkastusten tavoitteena ei ole ollut laajemman kokonaiskuvan muodostaminen tai tulosohjaus uudistuksen kokonaisvaltainen seuraaminen. Tämän vuoksi tarkastushavaintoihin perustuva kuva tulosohjauksen tilasta ei ole sillä tavoin kattava ja yhtenäinen, jotta sen avulla voitaisiin muodostaa riittävän luotettava kuva koko valtionhallinnon tulosohjauksen tilasta.

Havainnot kohdistuvat lähes kokonaisuudessaan asiakirjoihin ja dokumentteihin. Havaintoja tulosohjauksen ja tulosjohtamisen tilasta suhteessa johtoon ja muuhun henkilöstöön ei ole käytännössä lainkaan. Myös siksi olennainen osa tulosohjauksen tilan kokonaiskuvasta puuttuu.

## Tulosohjauksen tila

Pelkästään tarkastushavaintojen perusteella kuva tulosohjauksen tilasta muodostuu varsin negatiiviseksi. Seuraavassa on lueteltu ohjausjärjestelmän toimivuuteen liittyviä keskeisiä yhteenvetotietoja tarkastushavainnoista.

Tulosohjauksen lisäksi valtionhallinnossa sovelletaan edelleen varsin laajasti resurssi- ja normiohjausta. Tulosajattelun mukaisista hallinnon organisoitumista ei ole tapahtunut. Näyttää siltä, että toimijoiden vapaus tulosten saavuttamiseksi ei ole erityisen merkittävästi lisääntynyt. Toisaalta toimijoiden onnistumisen aste vastuun kantamisen to-

dentamisessa ei näyttäisi antavan oikeutusta lisävapauksien myöntämiselle.

Edelleen näyttää olevan epäselvää, mitä seuraamuksia organisaatiolle on tavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä. Kannustinten merkitys on vähäinen. Tulosohjauksen kannalta ratkaisevassa asemassa olevien ministeriöiden ohjausote on heikko.

Tavoitteiston muodostamisen mekanismi on epäselvä. Tuottavuutta ja taloudellisuutta ei ohjata ja johdeta tulostavoitteiden avulla, eikä siis myöskään tulosohjausjärjestelmää käyttäen. Siirtomenojen tulosohjaus on vähäistä.

Tavoitteisiin liittyy merkittäviä puutteita. Ne eivät muodosta loogista hierarkkista kokonaisuutta. Tavoitteet ja resurssit eivät kytkeydy toisiinsa. Tavoitteet eivät ole mitattavia. Erityisesti yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ei ole pystytty soveltamaan aikaperiodiin. Tavoitteet eivät ole todellisia ja haasteellisia.

Toiminnallista tehokkuutta koskevien tavoitteiden osalta tilanne on edelleen puutteellinen. Aidot ja toimivat tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet puuttuvat usein lähes kokonaan. Näiden puuttumisesta tai niiden esittämisen vaikeutta ei ole tulosohjausasiakirjoissa perusteltu. Näitä korvaavina on esitetty muun muassa virastojen meno- ja tulotietoja ja henkilötyövuosikertymiä ja tulosalueittaisia kustannustietoja. Näin esitetyistä luvuista on kuitenkin vaikea hahmottaa taloudellisuuden ja tuottavuuden selkeitä kehitystrendejä varsinkaan, kun niitä ei ole esitetty useammalta vuodelta. Ensisijaisesti taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet tulisi esittää asianmukaisina tunnuslukuina. Sijaisuureiden avulla ne voisi esittää vain perustellusta syystä esimerkiksi silloin kun toimintaa ei pystytä tuotteistamaan tai tuotosta ei teknisistä syistä voida mitata.

Laskentatoimen tila on varsin huono. Eriytyisesti työajan kohdistamisessa on ongelmia. Toiminnan aikaansaannoksiin liittyviä seurantarajajärjestelmiä ei ole, tai niissä on merkittäviä puutteita. Näyttää siltä, että ohjaus- ja johtamisvastuussa olevat eivät koe tarvitsevansa laskentatoimen tuottamaa informaatiota siinä laajuudessa kuin asianmukainen tulosohjaus ja tulosjohtaminen välttämättä edellyttäisi.

Toimijat eivät pysty erottelemaan oman toimintansa vaikutuksia syy-seuraussuhteiltaan monimutkaisessa kentässä. Tuloksellisuuden kuvaukset sisältävät runsaasti toiminnan kuvausta ja tekemisestä kertomista. Tilivelvolliset ovat vain harvoin asettaneet toiminnalle taloudellisuustavoitteita tai tuottaneet oikeat ja riittävät tiedot toiminnastaan. Tavoitteiden asettamisessa tai tulosten raportoinnissa ei myöskään ole tapahtunut oleellista parannusta. Toiminnan arvioinnilla ei ole riittävä asemaa tuloksellisuuden kuvauksen perustana. Vähäinen määrä tarkastushavainnoista antoi joistakin edellä mainituista asioista selkeästi positiivisemmän kuvan.

Tarkastushavaintoihin perustuen tulosohjauksen tilan voi kokonaisuudessaan arvioida olevan korkeintaan kohtuullinen.

Tulosohjausjärjestelmään siirtyminen on ollut merkittävä kehitysaskel voimavarojen tehokkaan ja asianmukaisen käytön varmistamisessa. Pelkäämään julkisen tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisesta raportointi on tuonut merkittävän muutoksen hallinnon toimien läpinäkyvyyteen. Yleisarviona voi tuoda esiin, että Suomen valtiontalouden hoito on kansainvälisessä vertailussa hyvällä tasolla. Tulosohjauksen valtionhallintoon soveltamiseen liittyy monia vaikeasti ratkaistavia asioita. Joiltakin osin ohjausmalli soveltuu valtionhallintoon varsin huonosti. Tarkastushavaintojen perusteella valtionhallinnon ohjausjärjestelmä toimii kokonaisuutena varsin hyvin.

## Tulosohjauksen tila suhteessa uudistuksen tavoitteisiin

Tulosohjausuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa edellytyksiä toiminnan tuloksellisuudelle ja taloudellisuudelle sekä voimavarojen kohdentamiselle muuttamalla valtion tulo- ja menoarvion rakennetta, perusteluja ja soveltamista. Määrärahan mitoitusta voitaisiin näin arvioida toiminnan tuloksiin nähden entistä paremmin. Tarkastushavainnot kertovat, että tavoitteiden laatusoitus ja kattavuus vaihtelevat runsaasti. Tavoitteiden ja niiden saavuttamistason yhteyttä määrärahoihin ei ainakaan tarpeellisessa määrin ole pystytty saavuttamaan.

Lisäksi uudistuksen tavoitteena esitettiin, että virastoille ja laitoksille annetaan lisää mahdollisuuksia valita palvelujensa tuottamiseen tarvittavat tuotannon tekijät taloudellisemmin. Pidettiin välttämättömänä, että virastot ja laitokset voivat käyttää osan tuottavuuden kohottamisella aikaansaamastaan säästöstä kehittämistyöhönsä. Lisäksi esitettiin, että julkisessa palvelutuotannossa tuottavuuden nousun tulee olla vertailukelpoinen yksityisen palvelutuotannon tuottavuuskehityksen kanssa. Tarkastushavainnoista voi tehdä johtopäätöksen, ettei tuottavuuden parantamista ole systemaattisesti johdettu esimerkiksi hallinnonalakokonaisuuksina. Myöskään tulosohjaukseen liittyvät informaatiolähteet eivät pysty kertomaan tulosohjauksen vaikutusta tuottavuuteen.

Uudistusta valmisteltaessa katsottiin, että tulostavoitteen saavuttamisen tai saavuttamatta jäämisen on uskottavuuden vuoksi johdettava konkreettisiin toimiin. Käytävissä olisi oltava palkkioita, sanktioita tai muita sellaisia toimenpiteitä, jotka osoittavat, että tulostavoitteet ovat todellisia. Näyttää siltä, että palkitsemiseen käytetään varsin rajallisesti resursseja, eikä palkitseminen

ole kovin kattavaa. Tarkastushavainnoissa ei myöskään ollut nähtävissä merkkejä voimakkaista pakottavista seuraamuksista.

Tulosohjauksen toimivuuden edellytyksinä katsottiin olevan, että viraston tulostavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavasta toiminnasta aiheutuvien kustannusten yhteys on pystyttävä tunnistamaan. Suunnittelussa ja päätöksenteossa olisi kyettävä osoittamaan tulostavoitemuutoksen vaikutus resurssitarpeeseen ja päinvastoin. Tarkastushavainnot eivät antaneet näiden tulosohjauksen toimivuudelle tärkeiden asioiden valitsevasta tilasta erityisen hyvää kuvaa.

## Keskeiset kehittämistarpeet

Tarkastushavaintoihin perustuvan tulosohjauksen tilan perusteella ohjausjärjestelmän edelleen kehittäminen on tarpeellista. Tulosohjauksen toimivuuden kannalta on olennaisen tärkeää saada organisaatiot, johdanto ja henkilöstö motivoitua tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen. Hallinnon kehittämisestä vastuussa olevien on pyrittävä toimimaan niin, että edellä mainituille muodostuisi positiivinen tarve näyttää tulostavasti aikansaannoksensa.

Valtionhallinnon eri tavoin rahoitetuille ja eriluonteisille toiminnoille olisi pyrittävä kehittämään niihin parhaiten sopivat tulosoh-

jausmallin sovellutukset. Ministeriöiden olisi yhdessä hallinnonalansa virastojen ja laistosten kanssa käytävä läpi niiden toimintatilan, että ne pääsisivät yhteiseen, perusteltuun ja dokumentoituun näkemykseen siitä, miten toiminnan tuloksellisuudelle kokonaisuutena, ottaen huomioon tuloksellisuuden eri osa-alueet, tulisi asettaa tavoitteita ja mitä tietoja tulisi esittää oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta.

Tulosohjausjärjestelmän tärkeimmän perustekijän, tuloksellisuuden laskentatoimen, kehittämistä on terävöitettävä. Sitä varten tulisi hallinnon kehittämissuunnitelmassa olevien käynnistää hanke, jossa olisi tarpeen käyttää myös valtionhallinnon ulkopuolista asiantuntemusta. Myös kansainvälinen panos on syytä hyödyntää.

On luotava selkeä toimintatapa, jonka mukaan tavoitteisto muodostuu. Miten toiminta aikataulutetaan ja miten hierarkiassa ylhäältä alas ja alhaalta ylös missäkin tapauksessa tavoitteita käsitellään. Tämä on erityisen tärkeää, jotta hallinnon ylätasoon tavoitteet voidaan asianmukaisesti kytkeä koko hallinnon tavoitteisiin.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseksi on välttämätöntä kehittää arviointitoiminta lähivuosina keskeiseksi osaksi tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden kuvausta.



### 3.3 Informaatio-ohjauksen toimivuus

Valtion ohjauksella tarkoitetaan hallinnon toimintaa tietyn politiikan tai ohjelman toteuttamiseksi, millä pyritään saamaan aikaan haluttuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ohjausvälineet voidaan jakaa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Ohjausvälineitä käytetään rinnakkaisina, ja esimerkiksi informaation välittämistä tai tiedotusta sisältyy aina sekä normi- että resurssi-ohjaukseen.

Informaatio-ohjausta käytetään omana ohjausmuotonaan useilla hallinnonaloilla ja eri toiminnoissa. Erityisen merkittävä asema informaatio-ohjauksella on ollut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joiden käyttökustannusten valtionosuus oli vuoden 2006 talousarviossa yli 4 miljardia euroa. Informaatio-ohjauksen merkitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa on korostunut, koska palveluja on säännelty melko väljillä puitelaeilla ja koska kuntien valtionosuus on laskennallinen ja automaattinen. Viime vuosina normiohjauksen merkitys on kuitenkin kasvanut erityisesti terveys-palvelujen hoitotakuulainsäädännön vuoksi.

Informaatio-ohjauksen toimivuutta on arvioitu tai sivuttu useissa viime vuosien toiminnantarkastuksissa. Tarkastuksissa on havaittu informaatio-ohjauksen toimivuuden ongelmina muun muassa liian suuri tiedon ja informaation määrä, annettujen suositusten merkityksen sekä valtion viranomaisten ohjausroolien epäselvyys, tietojärjestelmien kehittymättömyys ja tiedon hajanaisuus, vaikuttavuudesta kertovan tiedon puute sekä yksinkertaisesti se, että informaatio-ohjausta ei ole lain tavoitteista huolimatta juurikaan annettu. Konkreettisina havaintoina voidaan nostaa esiin seuraavia:

- Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen näkyvyyttä on heikentänyt kuntiin suuntautuva sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen tietotulva. Kuntien viranhaltijat kokivat valtion viranomaisilta tarjotun ohjausinformaation ja muun tietotuotannon hankalaksi tai jopa ylitsepääsemättömäksi asiaksi normaalien virkatöiden rinnalla.
- Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen merkitys oli kunnissa epäselvä: toisaalta se koettiin kohtuullisen voimakkaaksi keskushallinnon kannanotoksi, toisaalta sitä kuvattiin "vain" suositukseksi. Epäselvyyttä lisäsi, että eri valtion viranomaisten roolit toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä ja toiminnan arvioinnissa nähtiin epäselvinä. Tämän seurauksena suosituksen vaikutus kunnallisen toiminnan resurssipäätöksiin, suunnitteluun ja palveluiden järjestämiseen ja seurantaan on ollut vähäinen.
- Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) yhtenä tavoitteena oli painottaa valvonnan ohella informaatio-ohjausta, mutta informaatio-ohjaus ei ole saanut erityistä painoarvoa valvontaviranomaisten työssä. Valtion viranomaiset eivät ole luoneet yksityisten tuottajien ohjaukselle ja neuvonnalle yhteisiä malleja, joita kunnat olisivat voineet hyödyntää. Ylipäänsä valtion tuki kunnille on ollut niukkaa ja informaatio-ohjaus on rajoittunut lähinnä lääninhallitusten yksittäistapauksissa annettuun neuvontaan. Samalla vain harvat kunnat ovat kehittäneet systemaattisia tapoja yksityisten tuottajien neuvontaan ja koulutukseen.
- Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämishankkeiden valtionavustusjärjestelmällä

rahoitettujen hankkeiden tulosten levittämiseksi kuntiin ei ole ollut hyviä edellytyksiä, koska hankkeista ei ole tietokantaa, josta hankkeiden tulokset, kokemukset ja löydetty hyvät käytännöt olisivat laajasti saatavilla. Tämä on mahdollistanut tilanteen, jossa valtio ja eri kunnat rahoittavat samantyyppisiä pilottihankkeita päällekkäin ilman yhteistyön tuomia synergiaetuja.

- Kansallisessa metsäohjelmassa 2010 esitetään varsinaiset yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset resurssitarpeineen ainoastaan kahdelle ministeriölle. Vaikka ohjelma on valtioneuvoston hyväksymä, sen sisällön konkreettinen merkitys muille kuin näille kahdelle ministeriölle on jäänyt vähäiseksi. Muut ministeriöt eivät ole myöskään sitoutuneet erityisen hyvin ohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Ohjelma on enemmän kuvaus eri hallinnonalojen ja toimijoiden normaalista toiminnasta kuin varsinainen tavoitteellinen ja eri toimijoihin vaikuttava ohjelma.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteiden, tässä tapauksessa oppilashuollon ja työpajatoiminnan, vaikuttavuudesta on toistaiseksi vain vähän tietoa. Sekä syrjäytymisen ehkäisyyn että erityisesti syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden arviointiin liittyvä käsitteistö on monitulkintaista ja vakiintumatonta, minkä lisäksi vai-

kuttavuuden arviointiin liittyvät käytännöt ovat hallinnossa vasta muotoutumassa. Osaltaan vaikuttavuuden arviointia ovat estäneet tiedonsaantiin liittyvät ongelmat. Nuoria koskevan seurantatiedon kattavuutta ja laatua olisi mahdollista parantaa yhdistämällä eri viranomaisten rekisteritietoja. Lisäksi ministeriöiden tulisi nykyistä avoimemmin mahdollistaa tietojen tutkimuskäyttö vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Toiminnantarkastukset eivät ole kohdistuneet informaatio-ohjauksen toimivuuteen systemaattisesti eri hallinnonaloilla, joten havaintoja ohjauksen toimivuudesta ei voi yleistää koko valtionhallintoon. Useiden toiminnantarkastusten perusteella voidaan kuitenkin kokoavana päätelmänä sanoa, että informaatio-ohjaus ei ole itsenäisenä politiikkainstrumenttina vielä kovinkaan kehittynyt. Havaituissa tapauksissa informaatio-ohjaus on jäänyt käsitteellisesti ja menetelmällisesti löyhäksi tiedon tai informaation jakamiseksi ilman selvää näkemystä siitä, minkälaista informaation tulisi olla ja miten se tulisi jakaa, jotta sillä voitaisiin vaikuttaa ohjauksen kohteena oleviin. Informaatio-ohjauksen suunnittelemattomuus ja epäsystemaattisuus merkitsevät, että ohjauksella ei voi olettaa olevan kattavaa ja systemaattista vaikutusta, vaan vaikutukset jäävät satunnaisiksi.

## 3.4 Kokoavia havaintoja

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista välittyy kokonaiskuva tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välisen suhteen avoimuudesta ja hallinnasta.

Suomen valtiontalouden hoito on kansainvälisessä vertailussa hyvällä tasolla. Tulosohjauksjärjestelmään siirtyminen sekä vaatimus oikeat ja riittävät tiedot antavasta taloudellisesta ja tuloksellisuusraportoinnista on ollut merkittävä askel voimavarojen tehokkaan käytön ja hallinnon läpinäkyvyyden varmistamisen ja edistämisen kannalta. Valtionhallinnon ohjauksjärjestelmä kokonaisuutena toimii varsin hyvin. Tulosohjauksen ohella varsinkin säädös- ja muu normiohjaus ja resurssiohjaus, mukaan lukien määrärahaohjaus, ovat usein tulosohjausta jopa vaikuttavam-  
pia ohjauksjärjestelmiä.

Tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen havaintojen perusteella voidaan esittää myös painavaa kritiikkiä ohjaus- ja raportointijärjestelmässä olevista puutteista. Toiminnallista tehokkuutta ja sen osina taloudellisuutta ja tuottavuutta koskeva tavoitteenasettelu on olennaisilta osin puutteellista siten, että ainoastaan 29 prosentille valtion tilivirastoista oli asetettu taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu 17 prosentille tilivirastoista. Tuottavuuden parantamista ei ole hallinnonaloittain eikä varsinkaan hallinnonalojen tulosohjauksessa riittävän systemaattisesti johdettu. Tämä osaltaan johtaa siihen, että hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston päätöksissä valtiontalouden kehyksistä linjattua tuottavuusohjelmaa ohjataan pitkälti resurssiohjauksella.

Tarkastusten perusteella tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi eivät ole tulosohjauksen tavoitteiden ja valtion talousarvios-  
ta annetun lainsäädännön edellyttämällä tasolla.

Virastojen tuotoksia, palvelukykyä ja laadunhallintaa koskeva tavoitteenasettelu on edelleen niin ikään puutteellista.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ei ole riittävän systemaattista ja täsmällistä. Lisäksi eri toimienpiteiden ja toimijoiden toiminnan syy- ja seuraussuhteita ei tunnisteta riittävästi eikä ylempien tason vaikuttavuustavoitteista johdeta tarkempia, selkeästi tietyille toimijalle kohdistettuja tavoitteita. Vastaavasti vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin vastuut ovat usein selkiintymättömät ja hallinnonalojen ja yksiköiden rajat ylittäviä näkökohtia ja toimintaketjuja ei oteta yleensä riittävästi huomioon. Vaikuttavuusraportoinnin parantamiseksi viranomaisten olisikin oltava nykyistä paremmin tietoisia toisten viranomaisten ja toimintayksiköiden rekistereistä, tunnusluvuista ja arvioinneista. Vaikuttavuuden arvioinnissa olisi edelleen pyrittävä nykyistä paremmin ottamaan huomioon toimintaprosessit kokonaisuutena. Arvioinneissa olisi päästävä nykyistä paremmin pureutumaan toiminnan varsinaiseen vaikuttavuuteen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 45/2006 valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2005 korostetaan toiminnan ja talouden kuvausten yhdistämistä sekä budjetoinnissa että tulosraportoinnissa ja arvioinnissa. Mietinnössä korostetaan edelleen vaikuttavuuden kustannusten arviointia ja siitä raportointia. Käytännössä tässä on huomattavia kehittämistarpeita. Tulok-

sellisuuden laskentatoimen puutteet ja seurannan sirpaloituminen johtavat siihen, ettei useista yhteiskunnallisesti merkittävistä politiikkakokonaisuuksista ole saatavilla luotettavia kustannustietoja valtiontaloudellisen päätöksenteon ja arvioinnin perustaksi. Oikean ja riittävän kuvan vaatimus vaikuttavuuden kustannuksista ei tällöin toteudu.

Tavoitteenasettelun ja tulosohjauksen sekä laskentatoimen ja arvioinnin puutteet heikentävät tarkastusviraston arvion mukaan olennaisella tavalla eduskunnan ja hallituk-

sen mahdollisuuksia pitkäjänteisellä ja tavoitteellisella tavalla ohjata valtion toiminnan ja valtion rahoittamien julkisten palveluiden taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välistä suhdetta. Puutteet myös olennaisella tavalla heikentävät eduskunnan ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn välistä suhdetta ja sen tasapainoisuutta.

# 4 Finanssipolitiikan tietoperustan ja raportoinnin luotettavuus

## 4.1 Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen

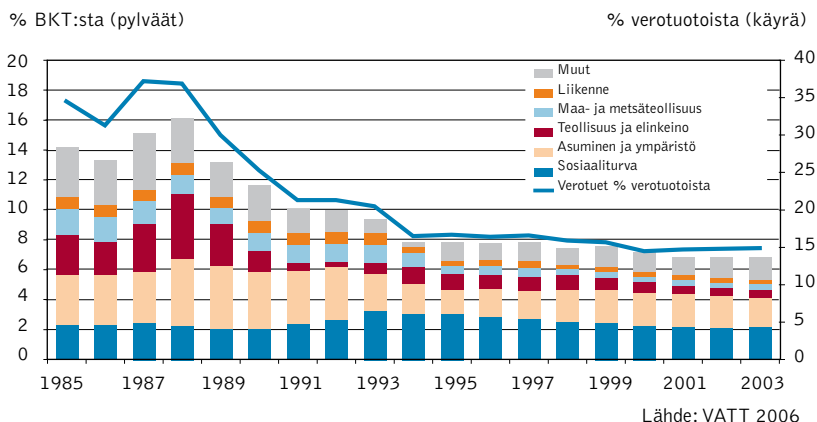
### Verotuki

Verotuki määritellään Suomessa tukemistarcoituksessa tehdyksi poikkeamaksi verotuksen perusrakenteesta. Perusrakennetta kutsutaan normiverojärjestelmäksi. Verotuelle on määritelty kolme varsinaista kriteeriä. Ensinnäkin kyse on sellaisesta poikkeuksesta verojärjestelmän yleisestä verosta, joka vähentää verotuloja. Toisaalta poikkeamisella pyritään tukemaan jotain toimintaa tai edunsaajaa. Kolmanneksi etua saava toiminta tai edunsaajaryhmä on jollain tavoin rajoitettu. Neljäntenä kriteerinä voidaan pitää sitä, että verotuki on mahdollista korvata myös suoralla tuella. Suomessa käyttönote-tulla termivalinnalla halutaan korostaa verotuen tukiluonnetta. Kansainvälisesti käytetään yleisemmin termiä veromeno. Kansainvälinen veromenon määrittely vastaa suomalaista verotukitermiä.

Verotukien käsittely yhtenä kokonaisuutena tuli Suomessa osaksi valtion taloudenhoitoa 1980-luvun lopulla. Osana tuolloista ve-

rouudistusta laadittiin valtiovarainministeriössä verotukia koskeva perusselvitys. Sittenkin kyseistä selvitystä on päivitetty verotukien määrien osalta vuosittain. Kuten oheisesta kuviosta nähdään, verotukien määrä laski voimakkaasti 1990-luvun alkupuolella. Syyinä tähän oli verouudistus, jolla pyrittiin laajaa veropohjaan ja alhaisempaan verokantaan. Laajan veropohjan tavoite johti erilais-ten vähennysten karsimiseen. Viime vuosina verotukien kokonaismäärän lasku on taitunut ja niiden suhteellinen määrä on kääntynyt hienoiseen nousuun. Kokonaisuudessaan verotukien määrä arvioidaan yli 10 miljardiksi euroksi vuodessa. Tämä jakautuu lähes puoliksi valtion ja kuntien kesken. Verotuet vastaavat noin 15 prosenttia kaikista verotuloista ja kolmannesta valtion verotuloista. Merkittävimmät kohdentumis sektorit ovat asuminen ja sosiaaliturva, joihin kumpaankin kohdistuu noin kolme miljardia euroa verotukea. Merkittävin verotuen vähentyminen on tapahtunut teollisuuden ja elinkeinojen sektorilla.

## VEROTUET 1985 – 2003



KUVIO 2: Verotukien kehitys 1985–2003

### Tilivelvollisuus

Tarkastuksessa selvitettiin, miten tilivelvollisuus verotukikokonaisuuden osalta toteutuu hyvän hallinnon mukaisesti sisällöllisesti asianmukaisena. Tähän liittyen tarkastuksessa käsiteltiin yksittäisen esimerkkitapausten kautta myös verotukien vaikuttavuuskysymyksiä.

Perustuslaissa ja talousarviosta annetussa laissa on määritelty säädösten tilivelvollisuuden kriteerit. Verotukien osalta kriteereitä on käytännössä tulkittu kapeasti, joten tarkastuksessa etsittiin kriteereitä sisällöllisesti asianmukaisen tilivelvollisuuden toteuttamiselle. Tämän määrittelyn yhteydessä säädösten lisäksi käytettiin lähteenä lainsäädännön kehittämishankkeita sekä määrärahojen talousarviokäsittelyn ja tulosohjauksen käytäntöjä. Kriteereitä haettiin myös kansainvälisistä suosituksista.

Suomen perustuslain (731/1999) 84 §:n budjettiperiaatteet edellyttävät kaikkien tiedossa olevien määrärahojen ja tuloihin vaikuttavien seikkojen huomioimista talousarviota laadittaessa. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:issä edelly-

tetään, että hallitus antaa tilinpäätöskertomuksessa "valtion tilinpäätöksen ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla." Lainsäädännön voidaan katsoa olevan tilivelvollisuuden osalta hyvin vaativa. Toisaalta säädökset eivät juuri kuvaa vaatimusten sisältöä ja niistä on sen vuoksi tehtävissä kulloinkin aikaan sopiva tulkinta.

Edellä esitetyn lainsäädännön vaatimuksen lisäksi tilivelvollisuuden konkreettista sisältöä määrittävät myös talousarvion laadintaohjeet ja hyvän talouden hoidon vaatimukset. Koska verotuesta päätetään aina lailla, tärkeässä asemassa ovat hallituksen esitysten laadintaohjeet erityisesti säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta.

Verotukea suunniteltaessa tietoa tarvitaan päätöksenteon perusteeksi, toimijoiden informoimiseksi tulevasta toimintaympäristös-

tä sekä jälkikäteisen tilivelvollisuuden arvioimiseksi. Ennakoivaa tietoa tarvitaan vaihtoehtoisista tavoista saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja rationaalisista perusteista keinon valinnalle. Käytännössä tämä tarkoittaa tietoa keinojen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja kustannuksista. Verotuen osalta yhtenä oleellisena kustannuksena on otettava huomioon myös tulevana vuosina tapahtuvat verotulojen menetykset.

Jälkikäteinen vastuu on keskeinen osa tilivelvollisuutta. Sen toteutumiseksi tarvitaan toteumatietoa verotukien määrästä ja aiheutuneista kustannuksista sekä mahdollisista sivuvaikutuksista. Hyvän jälkikäteisvastuullisuuden periaate sisältää sen, että myös verotuelle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta eli yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoidaan läpinäkyvästi.

## Verotuet politiikkavälineenä

Verotukia on olemassa hyvin erilaisia ja sen vuoksi niiden käyttö politiikkavälineenä vaihtelee. Yhden ryhmän verotuista muodostavat tuet, jotka ovat kansalaisten kannalta lähinnä laskennallisia. Esimerkkinä tällaisesta verotuesta on asuntotulon verovapaus. Siinä verotuki muodostuu omassa omistusasunnossa asumisesta saatavasta laskennallisesta asuntotulosta. Vaikka nykyisin tätä ei koeta verotueksi, on asuntotuloa aiemmin verotettu. Toisen ryhmän muodostavat lähinnä tavaroiden ja palvelusten hinnoissa näkyvät verotuet. Näitä aiheutuu esimerkiksi yleisestä arvonlisäverokannasta tehdyistä poikkeuksista. Viime aikoina on ollut esillä ruuan arvonlisäveron alentaminen. Elintarvikkeita verotetaan jo tällä hetkellä yleistä kantaa alhaisemmalla arvonlisäverolla, joten ruuan ostoon sisältyy verotukea.

Kolmannen ryhmän muodostavat verottajan toimesta tehtävät automaattiset vähennykset esimerkiksi työtulosta. Neljänteen ryhmään kuuluvat verotuet, jotka kansalaiset ja yritykset saavat hakemuksesta. Selkeitä esimerkkejä tällaisista verotuista ovat kotitalousvähennys ja matalapalkkatuki.

Verotuilla on politiikkavälineenä sekä hyviä että huonoja piirteitä. Verotuet ovat yleensä hallinnollisesti yksinkertaisempia ja edullisempia jakaa ja valvoa kuin suorat tuet. Erityisesti suhteessa tukimäärään edullisuus korostuu. Lopullisesta edullisuudesta eli tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on verotukien osalta olemassa hyvin vähän tietoa. Ei ole juurikaan olemassa tutkittua tietoa siitä, saadaanko verotuilla aikaiseksi toivottuja vaikutuksia vähemmällä panoksilla kuin suorilla tuilla. Tältä osin on siis mahdotonta tehdä yleisiä päätelmiä. Lisäksi on syytä huomioida, että osassa verotukia hallinnon kustannuksia on siirretty veronmaksajille ja kokonaisuuden kannalta verotuet eivät ole aina edullisempia kuin suorat tuet. Myös hallinnon kustannuksista ja niiden jakautumisesta on olemassa vain vähän tietoa.

Tietyissä tapauksissa verotukien kannustevaikutuksen voi ajatella olevan parempi kuin suorilla tuilla. Verotuen saadakseen on yleensä toimittava toivotulla tavalla tai hankittava etukäteen verotukseen oikeuttava tulo tai voitto. Kannustevaikutus on ilmeinen näissä tapauksissa.

Hyvin merkittävä etu on se, että verotuelta voidaan tarvittaessa siirtää päätöksenteko niin sanotusti oikealle taholle. Hyvä esimerkki tästä on tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeminen. Verotuilla julkisen vallan on mahdollista kannustaa kyseiseen toimintaan ilman, että on tarpeellista tehdä yksittäisiä päätöksiä tuettavista hankkeista tai toimialoista. Päätöksenteko niiden osalta jää yrityksille ja on siis markkinaohjautuvaa.

Läpinäkyvyys muodostuu verotukien yhdeksi merkittävimmäksi ongelmaksi. Verotukien osalta ei ole aina selvää, kuka tuesta hyötyy ja minkä verran. Tuki ei ole myöskään säännöllisessä vuosittaisessa talousarviotarkastelussa, joten se, toimiiko verotuki tarkoitettulla tavalla jää yleensä vastausta vaille. Läpinäkyvyyteen liittyy myös toinen verotuen negatiivinen piirre. Verotuki määritellään yleensä niin, ettei tuen määrälle synny vuosittaista enimmäismäärää. Englanniksi tästä käytetään termiä open end spending. Vuosittaisen enimmäismäärän puuttumisen lisäksi termi viittaa myös verotuen pysyvään luonteeseen: tuki jatkuu vuosikautia ilman, että se joutuu välillä tarkastelun kohteeksi. Joistakin verotuista on Suomessakin muodostunut niin pysyväisluonteisia, ettei niitä enää välttämättä edes mielletä verotuiksi.

Verotukien tehottomuusongelmat liittyvät usein siihen, että verotuen kohdentaminen halutulle joukolle on vaikeampaa kuin suorien tukien kohdentaminen. Verotuki joudutaan määrittelemään melko yleisesti ja sen vuoksi siitä hyötyvät myös muut kuin varsinaisen kohdejoukon.

Verotukseen liittyvän neutraalisuusperiaatteen kannalta verotuet ovat hyvin ongelmallisia. Kaikki verotuet sotivat tätä periaatetta vastaan. Lisäksi Suomessa on 1990-luvun vaihteen verouudistuksessa ollut pyrkimyksenä laaja veropohja ja alhainen nimellisveroaste. Verotuet kaventavat veropohjaa. Verotuet myös monimutkaistavat verotusta ja niiden lisääminen nostaa verotuksen kustannuksia. Jossain vaiheessa yksittäisen verotuen hyöty jäänee pienemmäksi kuin sen aiheuttama kustannus verotuksen kokonaisuuden toimeenpanossa. Lisäksi on huomattava, että verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja. Verotuet siis kohottavat muun verotuksen tasoa.

## Verotukien käsittely valtiontalouden raportoinnissa

Suomessa yksittäisestä verotuesta päätetään aina lailla ja verotukilainvalmistelua koskevat samat velvoitteet kuin muutakin lainsäädäntöä. Esimerkiksi säädöksen vaikutuksia on pyrittävä ennakoimaan ennen sen säätämistä. Tässä suhteessa käsittely ei eroa muista säädöksistä.

Verotukia käsiteltiin valtion talousarviossa vuoden 1988 perusselvityksen jälkeen. Aluksi vuosittainen raportti julkaistiin talousarvion liitteenä. Vuodesta 2000 lähtien raportointi siirtyi hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta (tilakertomus). Muutos johtui osin talousarvion sivumäärän kasvusta, jota pyrittiin rajoittamaan liitteiden uudella sijoittelulla. Toisaalta verotukitietojen osalta ei tehdä ennakoarvioita, vaan ainoastaan jälkikäteinen laskelma, joten tiedot sopivat luonteensa puolesta myös tilinpäätösvaiheen käsittelyyn.

Tilakertomuksesta siirryttiin vuonna 2005 valtion tilinpäätöskertomukseen. Myös tilinpäätöskertomus sisältää verotukitietoja. Aiempiä tietomääriä on kuitenkin huomattavasti karsittu. Tilinpäätöskertomuksen finanssipolitiikkaosioon on sisällytetty ainoastaan sivun mittainen tiivistelmä verotuista. Valtion vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa viitataan verotukien osalta vuosien 2000–2004 Hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta sekä todetaan, että näihin kertomuksiin sisältyvät luvut löytyvät myös VATT:n kotisivulta. Viittauksen muotoilusta on pääteltävissä, että yksityiskohtaisempia verotukilukuja ei enää ole tarkoitukseen esittä.

Verotuki-informaatio näyttäisi olevan pysyvästi tiivistymässä niin, että verotukia saajasektoreittain ei ole mahdollista dokumentaatiosta selvittää. Talousarvion verotulojen



ja tuottojen luvussa ei enää käsitellä verotukia ja niiden vaikutusta kerättävien verojen määrään. Voidaan siis todeta verotukien käsittelyn siirtyneen talousarviosta vähemmän keskeiseen tilinpäätösasiakirjaan. Lisäksi verotukien esittelyssä on siirrytty suunnittelu- vaiheesta jälkikäteiseen arviointiin tai paremminkin toteutuneen kehityksen esittelyyn. Myös esitetyn tiedon määrä on vähentynyt. Kokonaisuudessaan ei liene liioiteltua sanoa verotukien käsittelyn keventyneen.

## Verotukien ja määrärahojen käsittelyn eroja

Verotukien käsittely eroaa monin tavoin määrärahojen käsittelystä valtion talousarvio- prosessissa. Jo pelkkä käsittelyn laajuus on erilainen. Vuoden talousarvion määrärahoja, noin 40 miljardia euroa, käsitellään talousarvion ja tilinpäätöksen osalta noin tuhannen sivun verran. Verotukien, joiden laskennallinen määrä on noin kymmenen miljardia euroa vuodessa, käsittely on supistunut aiemmasta kymmenestä sivusta noin yhteen sivuun. Aiemmin esitettiin verotuet kunkin lain osalta, kun nyt tyydytään pelkkiin tehtäväkohtaisiin summätietoihin. Myös veronsaajakohtaiset (valtio, kunta, seurakunnat) tiedot ja vaikutukset on jätetty tarkastelusta pois.

Määrärahojen osalta niiden määrä on pääsääntöisesti määriteltä kiinteäksi, joko kiinteän määrärahan tai siirtomäärärahan muodossa. Arviomäärärahoja käytetään vain harvoissa poikkeustapauksissa. Lisäksi määrärahat määritellään vuosittain, jolloin ne ovat arvioinnin kohteena. Verotukien määrää sen sijaan ei ole määriteltä. Usein lakiesityksissä ei ole edes arvioitu verotuen vuosittaista määrää. Tämä voi vaihdella vuosittain huomattavastikin. Esimerkiksi korkotason vaih-

telu aiheuttaa selviä muutoksia asumisen verotuen määrään.

Nykyisin talousarvioita laadittaessa käytetään kehysbudjetointimenettelyä. Siinä sovitetaan tulevien vuosien menoista hallinnonaloittain eli niin sanotuista menokehyksistä. Menettelyllä pyritään paitsi parempaan suunnitelmallisuuteen myös parempaan menokuriin. Käytännössä hallinnonaloittain ilmeneviin uusiin tarpeisiin eli menoihin on löydettävä rahoitus muuta toimintaa karsimalla. Verotukia ei pääsääntöisesti käsitellä ja huomioida menokehysiä asetettaessa. Tämä voi johtaa helposti tilanteeseen, jossa helpoimmaksi tavaksi rahoittaa uusia tarpeita nähdään verotuet. Niiden avulla hallinnonalan on mahdollista tukea toimintaa ilman, että muita menoja on pakko vähentää.

Tilanne ei Suomessa ole ollut vielä kovin hälyttävä. Verotukien lukumäärä on kuitenkin nousussa ja verotuen määrän lasku on taittunut. Lisäksi uusia verotukiehdotuksia on tuotu runsaasti esille. Ruotsissa tilanne on muuttunut dramaattisesti 2000-luvulla. Sekä verotukien määrä että lukumäärä ovat moninkertaistuneet.

Määrärahoille ja määrärahojen käyttäjille asetetaan vuosittain tulostavoitteita ja tuloksellisuutta myös arvioidaan jälkikäteen. Verotukien osalta tulostavoitteiden asettaminen on ollut vähäistä. Tavoitteet myös asetetaan ainoastaan verotukea säädettäessä. Yleensä hallituksen esityksissä esille tuodut tavoitteet ovat liittyneet verotuen edunsaajille aiheutuviin vaikutuksiin. Yhteiskunnallisten tai valtiontaloudellisten vaikutusten osalle ei ole juurikaan asetettu tavoitteita. Joistain verotuista tai verotuista osana tiettyä politiikkaa on tehty jälkikäteisiä arvioita onnistumisesta. Tällöinkin on verotuen tavoitteet jouduttu yleensä päättämään itse toimenpiteestä, koska tavoitteita ei ole määriteltä lakiehdotusten yhteydessä. Hyvä esimerkki tästä on

tarkastuksessa tarkemmin käsitelty vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus.

## Verotukilainsäädännön valmistelun kehitys

Verotuista päätetään aina lailla. Sen vuoksi tarkastuksessa arvioitiin verotukisäädösvalmistelun kehitystä. Säädösvalmistelun ohjeet ovat kehittyneet ajan kuluessa ja tulleet vaativammiksi. Tarkastuksessa arviointi tehtiin nykyhetken kriteerien mukaisesti, vaikka osa tarkastelluista lakiesityksistä on laadittu huomattavasti lievempien vaatimusten voimassa ollessa. Tarkastelulla haluttiinkin saada kuva verotukilainsäädännön kehityksestä eikä niinkään arvioida yksittäisten esitysten vaatimustenmukaisuutta. Verotukilait ovat usein osa suurempaa kokonaisuutta tai poliittista kokonaisratkaisua, mutta tarkastuksessa käytetty kehikko keskittyi valtiontalouden näkökulmaan.

Arvioinnin kohteena olivat hallituksen esitykset, jotka sisälsivät verotukilakiehdotuksia tai niiden muutoksia. Tarkastelu käsiteli verotukilait, jotka on säädetty tai joita on muutettu valtionvarainministeriön laatiman perusselvityksen jälkeen, eli käytännössä säädökset alkaen vuodesta 1989. Kehikkotarkasteluun on lopullisesti valittu verotuet, jotka täyttivät olennaisuusperiaatteen mukaiset määrälliset kriteerit. Näinä kriteereinä on käytetty valtiovarainministeriön asettaman lainsäädännön julkistaloudellisten vaikutusten hallintaa kehittävän hankkeen käyttämiä määritelmiä.

Suoritettuna arvioinnin mukaan verotukilakien valmistelu ja esitykset ovat parantuneet selkeästi viimeisen viidentoista vuoden aikana. Kehitys on samansuuntainen muun lainvalmistelun kehityksen kanssa. Yhtenä teki-

jänä on yleinen lainvalmistelun ohjeiston kehittyminen yksityiskohtaisemmaksi kyseisenä ajanjaksona. Positiivista kehitystä on tapahtunut erityisesti verotukien tavoitteiden määrittelyssä ja niiden kirjaamisessa. Myös jonkinlaisia määräärvioita on alettu esittää verotuille ja tukien vaikuttavuutta on ennalta arvioitu. Määräärvioissa on kuitenkin monenlaisia puutteita. Yleisin puute on, että määräärviossa ei ole huomioitu lainkaan tuella aikaansaattavia käyttäytymismuutoksia. Lisäksi arvioissa on usein esitetty ainoastaan verotuen muutos aiemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden. Verotuen kokonaismäärää ei siis todellisuudessa ole arvioitu suhteessa kokonaan verotuettoomaan tilanteeseen.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta lakiesitykset ovat olleet kuitenkin tasoltaan hyvin vaihtelevia. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta esitykset eivät myöskään täytä lainvalmistelun ohjeiston vaatimuksia. Tilivelvollisuuden kannalta ongelmallisinta on se, että esityksiin ei ole sisällytynyt suunnitelmia verotukien vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista. Toisin kuin määrärahojen kohdalla verotukien osalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei systemaattisesti seurata talousarvioprosessin yhteydessä. Tämän vuoksi muu suunnitelmallinen seuranta olisi verotukien osalta ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi määräärviot, tuen tavoitteiden asettaminen tai mahdollisten vaikutusten ennakointi saattavat puuttua kokonaan joidenkin pienemmiksi arvioitujen verotukien esityksistä.

Täysin uudet ja merkitykseltään melko pienet verotuet on kuitenkin valmisteltu perusteellisesti. Jokseenkin hyvin on valmisteltu esimerkiksi laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiaverojen palautuksesta. Esimerkkinä hyvästä verotukilainvalmistelusta voidaan mainita kotitalousvähennyslaki muutoksineen. Jo lainvalmistelun lähtötilanteessa asetettiin konkreettisia tavoitteita

ja ennustettiin mahdollisia vaikutuksia. Vaikutuksia on myös arvioitu tavanomaista perusteellisemmin. Lainvalmistelun yhteydessä myös pohdittiin poikkeuksellisella tavalla erilaisia keinovaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi. Eri keinojen toimivuutta jopa kokeiltiin käytännössä ja huonommin toimivasta mallista luovuttiin. Lisäksi yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista seurataan jatkuvasti. Valittua keinovaihtoehtoa on myös kehitetty yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja taloudellisten vaikutusten analyysin perusteella.

## Vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus

Tarkastuksessa selvitettiin yhden verotuen, vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen, avulla tarkemmin tilivelvollisuuden toteutumista. Tarkastusvirasto tilasi tarkastelun pohjaksi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta selvityksen vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verotuen kohdentumisesta. Selvityksessä arvioitiin myös kyseisen tuen vaikuttavuutta.

Verovähennysoikeudesta aiheutuvan verotuen tilivelvollisuuden toteutumisen arvioinnin kannalta oleellinen puute on se, että järjestelmälle ei ole asetettu tavoitteita suhteessa järjestelmän oleellisiin vaikutuksiin eli eläketurvan parantamiseen tai yleisen säästämisen lisäämiseen. Taustalla oleva tavoitteisto joudutaan päättämään järjestelmän vaikutusten perusteella. Eläkesäästämisen poikkeavaa verokohtelua on perusteltu Suomessa muun muassa sillä, että se tarjoaa mahdollisuuden täydentää lakisääteisen eläketurvan aukkoja. Toisaalta eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeutta on myös perusteltu pitkäaikaisen säästämisen

lisäämisellä. Vapaaehtoinen eläkesäästäminen on lisääntynyt viime vuosina huomattavasti. Selvityksen perusteella ei voida tulkitä selvästi, luoko verotuettu vapaaehtoinen eläkevakuutus uutta säästämistä vai siirtykö säästämistä vain muista kohteista.

Vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen liittyy verosuunnittelun piirteitä. Selvityksestä on nähtävissä selvästi, että vapaaehtoinen eläkevakuutus ei ole tuottomielessä kannattava säästämiskohde ilman verotukea. Tästä kertoo se, että kaikkein suurituloisimmatkaan tuloaajat eivät säästä eläkevakuutukseen enempää kuin verohyötynsä verran.

Erityisen hyödyllistä olisi selvittää vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotuen perusteita. Jos tavoitteena on säästämisen lisääminen, onko vapaaehtoisten eläkevakuutusten tukeminen oikea keino ja ovatko verotuen ehdot tavoitteenmukaiset. Vapaaehtoisten eläkkeiden käyttö säästökohteena on kannattavaa ainoastaan verotuen vuoksi. Toisaalta eläkevakuutuksilla ei välttämättä aina ole sitä eläkeluonnetta, joka niillä oletetaan olevan. Käytännössä säästöt on mahdollista nostaa jopa vain neljässä erässä kahden vuoden aikana. Käytännössä yhtenä vaihtoehtona voisi harkita kaiken säästämisen yhtäläistä kohtelua. Jos taas halutaan tukea kansalaisten varautumista tulevaisuuden riskeihin ja oman vastuunoton lisäämistä, vapaaehtoisten eläkevakuutusten eläke- ja vakuutusluonnetta tulisi kehittää. Tällöin säästöjen nostaminen tapahtuisi käytännössä kuukausittaisen eläkkeen muodossa. Tämä vastaisi paremmin vanhuuden riskeihin varautumista.

## Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen perusteella todettiin, että verotukien käsittely valtion taloudenhoidossa

ei ole missään suhteessa niiden taloudelliseen merkitykseen. Lisäksi käsittelyn laatu ja määrä on viime vuosina selvästi heikentynyt. Aiemmin arvio verotukien määrästä oli talousarvion liitteenä. Sitten se esitettiin Hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta. Viimeisimmässä uudistuksessa raportointi siirrettiin Valtion tilinpäätöskertomukseen. Raportoinnin sivumäärä on supistunut kahdeksasta sivusta yhden sivun tiivistelmäksi. Yksittäisten verotukien määrääarviota ei enää raportoida.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvoston olisi huomioitava verotuet nykyistä selvästi painokkaammin osana valtion taloudenhoitoa. Verotuet olisi huomioitava resursien käyttönä ja kustannuksina. Tästä syystä niitä tulisi käsitellä vastaavalla tavalla kuin talousarvion määrärahoja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että arviot verotukien määrästä olisi esitettävä saman pääluokan yhteydessä kuin vastaavaan tarkoitukseen myönnettävät määrärahat. Kuten määrärahoille, verotuillekin olisi asetettava tulostavoitteet, joiden saavuttamista seurataan ja joista myös raportoidaan. Verotuet tulisi huomioida myös valtiontalouden kehityksessä. Joissain tapauksissa verotukia on käytetty selkeästi kehysten kiertämistarkoituksessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotuen valinta tukimuodoksi kehityksessä pysymiseksi ei ole asianmukaista. Poliittikkakeinon valinta verotuen ja suoran tuen välillä tulisi tehdä niiden mahdollisen vaikuttavuuseron perusteella.

Viime vuosina verotukien lukumäärä on kasvanut ja pitkään jatkunut määrän aleneminen on taittunut. Tämä kehitys on vastoin 1990-luvulla omaksuttua verotuksen neutraalisuustavoitetta. 1990-luvun alun veropoliittikkaan sisältyi myös tavoite laajasta veropohjasta sekä siihen liittyen alhaisista verokannoista. Verotukien lisääntyminen on

myös tämän tavoitteen vastaista. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että verotukien lisääminen korottaa muun verotuksen tasoa.

Vuosittain tehtävä verotukiselvitys on heikentynyt informaatioarvoltaan viime vuosina. Selvitys on siirretty päätöksenteon kannalta vähemmän merkittävään asiakirjaan, talousarviosta tilinpäätöskertomukseen. Selvityksen sisältöön liittyy myös epätarkkuuksia ja puutteita. Tarkastusvirasto katsoo, että veropoliittikan ja sen vaikutusten arvioinnin kannalta valtiovarainministeriön tulisi kiinnittää huomiota verotukiin liittyvän tietosisällön parantamiseen. Uuden verotukiselvityksen tekeminen vuoden 1988 selvityksen vuosittaisen päivityksen sijaan olisi perusteltua.

Yksittäisiä verotukilajeja koskevat hallituksen esitykset ovat vuoden 1988 jälkeen parantuneet. Erityisesti ennakoarviot verotuen määrästä sekä verotuella tavoiteltavien hyötyjen ja vaikuttavuuden esittäminen ovat parantuneet selvästi. Sen sijaan edelleenkään ei tehdä seurantasuunnitelmia eikä tavoitteiden saavuttamista juuri seurata.

Tarkastuksessa käsiteltiin tarkemmin yhtä verotukea, vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verotukea. Tukijärjestelmää muutettiin vuodesta 2006 lähtien. Muutoksenkaan yhteydessä tuen tavoitteita ei esitetty. Tämä on puute, joka tekee tuen vaikutusten ja sen vuoksi myös tilivelvollisuuden toteutumisen arvioinnin mahdottomaksi. Tarkastusvirasto katsoo, että vapaaehtoisten eläkemaksujen verotuen perusteita on syytä selvittää tarkemmin. Tuki näyttää lisäävän säästämistä, mutta syntyneillä säästöillä ei muodostu juurikaan vakuutuksen kaltaista eläkettä. Tuen perusteiden tarkempaa selvittämistarvetta tukee myös tarkastuksessa tehty havainto, jonka mukaan vapaaehtoiset eläkevakuutukset eivät ole ilman verotukea vakuutuksen ottajille kannattavia.

## 4.2 Valtion tilinpäätösraportoinnin laatu ja kirjanpidon yhtenäisyys

Valtion tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee valtion talousarviosta annetun lain 18 §:n säännösten mukaan antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisen lisäksi valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun lain 14 §:ssä säädetään valtion kirjanpidossa noudatettavaksi hyvää kirjanpitoa, johon kuuluu yhtenäisyyden periaate. Yhtenäisyyden periaate on yleisestikin keskeisiä tilinpäätösperiaatteita. Yhtenäisyyden periaate edellyttää, että taloudelliselta luonteeltaan samankaltaiset asiat on käsitelty samalla tavalla. Tällöin voidaan varmistua kirjanpidon antamien tietojen vertailukelpoisuudesta sekä siitä, että kustakin taloudellisesta kokonaisuudesta saadaan kirjanpidosta saatavien tietojen perusteella oikea ja riittävä kuva. Yhtenäisyyden periaatteen noudattaminen osaltaan myös huomattavasti helpottaa tietojen saatavuutta, hyödynnettävyyttä ja hyödyntämisessä tarvittavia laskentatoimen menettelyitä.

Valtion investointien ja palveluhankintojen määrä sekä toteuttamistapa ovat kysymyksiä, joilla laajuutensa ja erien taloudellisen luonteen vuoksi alkaa olla jo finanssipoliittistakin merkitystä. Investointien ja valtion hankintojen määrän kehitys ovat lisäksi tietoja, joilla on merkitystä valtion taloudenhoidon ja toiminnan ohjauksen ja sen tuloksellisuuden kannalta. Hankintojen ja investointien määrän kehitystä koskevia tietoja on siten käytetty valtion tilinpäätöskerto-

muksessa ministeriöiden hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksissa. Vastaavasti valtion virastojen ja laitosten yhteisrahoitteisen toiminnan laajuus ja kustannusvastaavuus ovat tietoja, joilla on merkitystä ohjattaessa ja arvioitaessa valtion toimintaa ja rahoitusta osaamis- ja innovaatiojärjestelmässä ja tässä arvioitaessa muun muassa yliopistojen ja valtion tutkimuslaitosten toimintaedellytyksiä.

Valtion tilivirastojen tilintarkastuksissa on todettu epäyhtenäisiä menettelyitä aktivoitaessa pitkäkestoisten investointihankkeiden hankintamenoja taseeseen. Osa tilivirastoista kirjaa investointimenot juoksevasti suoraan taseeseen, osa kirjaa menot varainhoitovuoden aikana tuotannon tekijän laadun mukaisille kulutileille ja aktivoi ne tilinpäätöksessä valmistus omaan käyttöön tilin kautta taseeseen siinäkin tapauksessa, että hankkeeseen ei liity lainkaan valtion omaa valmistustoimintaa. Valtion vuoden 2006 tilinpäätöksen vertailtavuuteen edelliseen tilinpäätökseen on vaikuttanut muutos Tiehallinnon pitkäkestoisten hankkeiden investointimenojen kirjausmenettelyissä. Kirjauskäytännön muutoksesta johtuen palveluiden ostot valtion tilinpäätöksessä vähenivät 424,1 miljoonaa euroa, mikä myös asianmukaisesti todetaan valtion tilinpäätöksen liitteessä 1 (tilinpäätöksen laatimisperiaatteet ja vertailtavuus). Valtion kirjanpitolautakunnan lausunnon mukaan tie-, rata- ja vesiväyläverkkoja hallinnoivien tilivirastojen tulee noudattaa yhtenäisiä menettelytapoja menojen jaotelussa käyttöomaisuuteen kuuluvaan väyläverkon peruserän- ja muiksi investointimenoiksi sekä lyhytvaikutteisiksi korjaus-, ylläpito ja muiksi hoitomenoiksi. Vuonna 2006

Tiehallinto ja Ratahallintokeskus ovat aktiivineet tie- ja ratahankkeiden investointimenot suoraan taseeseen. Merenkulkulaitos puolestaan on kirjannut tilivuoden aikana vesiväylähankkeiden menot tuotannontekijöiden laadun mukaisille kulutileille ja aktivoinut ne tilinpäätöksessä valmistus omaan käyttöön tilin kirjauksella taseeseen. Vastavalla tavalla laajemmin tilivirastoissa sovelletaan epäyhtenäistä menettelyä. Selkeintä olisi, jos valmistus omaan käyttöön -tilillä olisi vain todellinen valtion oma valmistus. Ulkopuoliset rakentamis- ja urakointipalvelut sekä muut vastaavat ostopalvelut, silloin kun ne katsotaan investoinneiksi, puolestaan kirjattaisiin juoksevasti taseeseen. Valtion kirjanpidon yhtenäisyyden ja kirjanpidosta valtion taloudenhoidon ohjauksen ja arvioinnin kannalta merkittävän informaation laadun parantamiseksi asiaa koskevaa ohjeistusta ja tarvittaessa tilikarttamääräystä tulisi täsmentää samalla kun varmistetaan tilivirastojen tilinpäätösten ja valtion tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusten toteutuminen.

Tilivirastojen tilintarkastuksissa on edelleen todettu, että valtion yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot ovat tulon tosiasiallisen luonteen huomioon ottaen joissain tapauksissa olennaisesti liian suuria. Yhtenä syynä tähän on ollut se, että yhteisrahoitteisen toiminnan tilejä on käytetty myös kirjanpidon teknisenä ratkaisuna kirjattaessa eräitä tilivirastojen välisiä joko toiselle tilivirastolle tai valtion talousarvion ulkopuolelle välitettäviä varoja tuloiksi ja menoiksi. Kokonaiskuvan saamista yhteisrahoitteisesta toiminnasta vaikeuttaa myös se, että virastojen välisessä rahoituksessa käytetään sekä kirjaamisoikeutta että laskutusmenettelyä, jolloin yhteisrahoitteisen toiminnan kokonais-

volyymit eivät ole helposti selvitettävissä valtion keskuskirjanpidon ja valtionhallinnon internetpohjaisen Netra -raportointijärjestelmän avulla. Yhteisrahoitteisen toiminnan tulojen todentaminen kirjanpidosta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan määrittelyyn liittyvät vaikeudet ovat osaltaan johtaneet siihen, ettei kustannusvastaavuuslaskelmissa esitetä riittävästi tietoja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannuksista kokonaisuutena.

Valtion tilinpäätöksen liitteen 12 (valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) tiedot täydentävät olennaisesti osin valtion taseesta saatavaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Takaus- ja takuuvastuilla sekä vastuusitoumuksilla on niiden volyymin ja luonteen johdosta merkitystä myös valtion riskien ja valtiontaloudellisen päätöksenteon tosiasiallisen liikkumavaran kannalta. Liitteen ohjeistuksesta johtuen se ei tarkastusviraston tilintarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan sisällä kaikkia oikeiden ja riittävien tietojen kannalta olennaisia sitoumuksia. Seikkaan on myös valtion tilinpäätöskertomuksessa valtioneuvoston taholta kiinnitetty huomiota. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valtion taloudellista asemaa ja siihen sisältyviä riskejä koskevan oikean ja riittävän kuvan kannalta merkittäviä ovat myös valtuuksista tulevana vuosina aiheutuvat menot, vastuusitoumukset sekä myös arviot voimassa olevan lainsäädännön velvoitteista aiheutuvista menoista.

Tilivirastojen tilintarkastuksissa on todettu virheitä valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitetuissa tiedoissa, minkä vuoksi valtion talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista ei voida pitää kaikilta osin luotettavana.

# 5 Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta

Valtiontalouden tarkastusviraston ympäristöriskien ja muutosten sekä yleensä ympäristön hallintaan ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen liittyvät kysymykset ovat olleet esillä jäteverotusta ja ympäristötukien vaikuttavuutta koskeneiden toiminnan tarkastusten jälkiseurannassa sekä Natura 2000 -verkoston valmistelua koskeneessa toiminnantarkastuksessa, joka on annettu 8.1.2007 (140/2007).

## Natura 2000 -verkoston valmistelu

Natura 2000 -verkoston valmisteluprosessia tarkastettiin osana myöhemmin koottavaa EU-maiden rinnakkaistarkastushanketta. Tarkastuksen perusteella Naturan valmistelu oli Suomen luonnonsuojeluhallinnolle liian suuri ja vaativa tehtävä, eikä sitä suunniteltu alussa riittävästi. Valmistelun aikataulu oli kireä ja valmistelua vaikeuttivat muun muassa EU-tietojärjestelmien ongelmat.

Naturan mukainen suojeleminen suomalaisen suojeluperinteeseen verrattuna toteuttamistavoiltaan joustava. Luonnonsuojeluhallinto ei kuitenkaan kyennyt viestittämään tätä riittävästi maanomistajille. Muun muassa tämän takia Natura näyttäytyi maanomistajille epämääräisenä ja uhkaavana asiana varsinkin valmistelun alkuvaiheessa.

Naturasta saadut kokemukset ovat kehittäneet luonnonsuojeluhallinnon vuorovaiikutustaitoja sekä ymmärrystä suojelun yhteiskunnallisista ulottuvuuksista. Tarkastus-

viraston mukaan Natura-verkoston sisältyvien alueiden luontoarvojen heikentämisen korvaamiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota, ja kustannukset tulisi kohdistaa heikennyksen aiheuttajalle.

Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien mukaan joustava suojeleujattelu on valtiontalouden näkökulmasta säästävää. Naturan valmistelu oli myös kustannustehokasta, sillä se maksoi 2,50 euroa hehtaarilta.

Jäteverotus (tarkastuskertomuksen 87/2004 jälkiseurantaraportti, 10.4.2007)

Jäteverotusta koskevassa tarkastuksessa tarkastusvirasto selvitti jäteverotuksen toimivuutta sen ympäristöllisten tavoitteiden ja hyvään verojärjestelmään kohdistuvien odotusten näkökulmasta. Tarkastuksen päätuloksena tarkastusvirasto totesi, että kannustintyyppisenä ympäristöverona jäteveron ohjauskyky on heikko ja muun muassa jäteveron kohdentumista koskevat perusratkaisut kaipaavat tarkistamista. Verojärjestelmän toimivuutta heikensivät sisäisen valvonnan puutteet sen varmistamisessa, että verotus on kattavaa ja veropohja on pitävä. Jäteverolain toimeenpanon vaikutusten seuranta ja vaikutusten arviointi oli vähäistä, eikä seurantaa ollut kohdistettu olennaisiin kohteisiin. Edelleen tarkastuksessa todettiin tietojärjestelmien puutteet jäteverojärjestelmän vaikutusten seuranta- ja arviointitarpeiden kannalta. Myös ympäristöverojen seurantavastuut eri viranomaisten kesken olivat täsmentymättömiä.

Tarkastuksen jälkeen ympäristöministeriö on tehnyt jäteverotuksen vaikuttavuusselvityksen, jossa on esitetty myös jäteveron kohderyhmän ja jäteverollisten kaatopaikkojen määritelmän tarkistamista. Jäteveron kohderyhmän tarkistaminen koskemaan myös yksityisiä kaatopaikkoja sisältyy ehdotukseen jätesuunnitelmaksi vuoteen 2016. Perusratkaisujen tarkistus edellyttää jäteverolain muuttamista. Käytännön valmistelutyöhön jäteverolain uudistamiseksi ei ole vielä ryhdytty. Tullilaitoksessa on toteutettu esille nostettuja epäkohtia korjaavia toimenpiteitä ja käynnistetty kehittämistyötä sisäisen valvonnan tehostamiseksi. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa on myös lisätty.

Ympäristöveroina kertyvät tulot ovat valtion taloudelle merkittäviä, vuonna 2006 noin 4 928 miljoonaa euroa. Jälkiseuranta on osoittanut, että ympäristöverojen vaikuttavuuden arvioinnin seurantavastuut eivät ole riittävästi täsmentyneet, jolloin on riskinä, että merkittävien ohjauskeinojen vaikuttavuuden arvioinnin tarve ja ajankohtaisuus jää tunnistamatta. Tulosohtausjärjestelmä korostaa tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen seuranta- ja arviointivastuun ohjautumista hallinnonalan toimeenpanotehtävien mukaisesti. Ympäristöverotuksen kohteet ja toimeenpano hajautuvat eri hallinnonaloille. Hallinnonalakohtainen tulosohtausjärjestelmä ei siten lähtökohtaisesti tue ympäristöllisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista, seuranta- ja arviointia verotusmenettelyjä toimeenpaneilla hallinnonaloilla. Viranomaisten seurantavastuiden selkeys ja seurannan riittävyys ympäristöverojen osalta vaatii huomiota jatkossakin.

Ympäristötukien vaikuttavuus (tarkastuskertomuksen 66/2003 jälkiseurantaraportti, 17.10.2006)

Tarkastuksessa selvitettiin energiatukien vaikutuksia ympäristön tilaan sekä saavutettujen ympäristövaikutusten seuranta- ja valtiontaloudellisia kustannuksia. Tarkastuksen keskeisenä havaintona oli, että energiatukien vaikutukset hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ovat jääneet melko vaatimattomiksi.

Jälkiseurannan perusteella ei voida kumota tarkastuksessa tehtyä päätelmää, että ympäristöhyödyt näyttää tulleen valtiontukien näennäislegitiimaatio, vaikka näillä tuilla ei todellisuudessa juurikaan ole ympäristön tilaa parantavia vaikutuksia. Energiatukien ehtoja ja myöntämismenettelyjä on kuitenkin ministeriön toimesta täsmennetty. Näin on samalla luotu edellytyksiä tukien vaikutusten tarkempaan seurantaan.

## Kokoavia havaintoja

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnot osoittavat, että ympäristön tilan ja ympäristöriskien hallintaan sekä ympäristönsuojeluun liittyvien yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttaminen ja toimenpiteiden kustannustehokkuus edellyttävät useiden ministeriöiden ja hallinnonalojen yhteistoimintaa. Tehokkaan ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi ja vaikuttavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoimiseksi olisi tärkeää, että tavoitteet ovat selkeästi ja valtioneuvostossa eri hallinnonala- ja yksikkörajat ylittävällä tavalla yhteisesti asetettuja ja keskenään yhteen sovitettuja ja että vaikuttavuuden arvioinnin ja seurannan kriteereistä tunnuslukuineen on eri toimijoilla selkeä ja yhtenäinen käsitys.



Tavoitteenasettelun tulisi myös heijastaa aitoa tahtotilaa. Ympäristötukien yhteydessä on syntynyt käsitys, että ympäristötavoitteet saattavat jäädä myös toiminnan ja resurssien käytön näennäislegitimaatioksi. Vaikutavuuden kannalta olennaista on myös, että eri toimenpiteiden vaikutusten syy- ja seurausketjut tunnustetaan ja yleisistä ympäristötavoitteista voidaan selkeästi johtaa toimivien ministeriöiden ja viranomaisten vastuulle kuuluvia ja yleisiin tavoitteisiin vaikuttavia konkreettisempia tavoitteita. Tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta ja arviointi olisi aina pystyttävä vastuuttamaan selkeästi nimetyille tahoille.

Nykyinen tulosohjausjärjestelmä ja voimakkaasti kunkin hallinnonalan ministeriön omaan tavoitteenasetteluun perustuva normi- ja resurssiohjausjärjestelmä ja säädösvalmistelu eivät näyttäisi kaikilta osin tukevan hallinnonalarajat ylittävää tavoitteenasettelua ja vaikuttavuuden seurantaa ja arvioin-

tia. Yhteisen näkemyksen ja yhteisten tavoitteiden muodostamista ja yhteistyötä vaikuttavuuden seurannassa tulisi siten parantaa.

Ympäristötavoitteiden saavuttaminen edellyttää laajoja yhteiskunnallisia ulottuvuuksia käsittelevien asioiden hallintaa. Vaikuttavuus ja tehokkuus edellyttävät tällöin vuorovaikutustaitoja sekä selkeää ja avointa viestintää ja vuorovaikutusta julkiselta hallinnolta. Viestinnän lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksista muodostuvat tosiasialliset kannustimet, sanktiot ja viestit ovat johdonmukaisessa suhteessa tavoitteisiin ja hallinnon viestintään ja ohjaukseen. Joustava ympäristönsuojelujärjestelmä näyttää valtiontalouden näkökulmasta perustellulta. Valtiontaloudellisesta näkökulmasta yleensä perusteltuna on pidettävä myös aiheuttamisperiaatetta, jolloin ympäristöarvojen heikentämisestä vastaava taho kantaa tästä aiheutuvat kustannukset.

# 6 Tärkeimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

## 6.1 Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Toimintakertomuksessa esitetyt taloudellisuutta kuvaavat tiedot todettiin tarkastuksessa oikeiksi ja riittäviksi.

## 6.2 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Valtioneuvoston kanslian tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämistä ja talousarvion vastaista tulojen käsittelyä menomomentilla.

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

## 6.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä tilivirastona.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto koski talousarvion vastaista menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Ulkoasiainministeriölle osoitettu ilmoitusvelvollisuus koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Ulkoasiainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Ministeriön tilinpäätöksessä esitetty tuloksellisuuden kuvaus ei myöskään sisällä näitä kuvaavia tietoja.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulokellisuusraportointi eduskunnalle

Tarkastuskertomus on annettu 23.8.2007 (149/2007).

Tarkastuksen tulokset on raportoitu myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp, luku 2).

Paikallisen yhteistyön määrärahan käytön tarkastus

Tarkastuskertomus on annettu 5.2.2007 (142/2007).

Tarkastus kohdistui paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointiin ja käyttöön Suomen Nairobien suurlähetystössä. Suurlähetystöllä on vuosina 2005–2007 käytettävissään 3 900 000 euron paikallisen yhteistyön määräraha. Tarkastuksen perusteella määrära-

han hallinnointi Suomen Nairobien suurlähetystössä on ollut pääosin asianmukaista.

Tarkastuksessa kiinnitettiin kuitenkin huomiota muutamisiin asioihin. Tarkastettujen tukien maksatuskäytäntö ei ole vastannut valtionavustuslain määräyksiä, joskin lain edellyttämää maksukäytäntöä on noudatettu ulkoasiainministeriön paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä antaman uuden ohjeen voimaantumisen jälkeen.

Joissakin tapauksissa tukea on myönnetty yleisrahoituksena järjestön toimintaan. Tarkastusvirasto pitää kohdennettua hanketukea yleisrahoitusta tavoitteellisempänä tukimuotona. Mikäli ulkoasiainministeriö kuitenkin pitää yleisrahoitusta tarkoituksenmukaisena rahoituskeinona, tulee sen menettelytavoista sisällyttää määräykset ministeriön ohjeeseen.

Paikallisen yhteistyön määrärahalta tuetaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisia paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden hankkeita pääosin kehitysmaissa. Tähän saakka tarkoitukseen on käytetty määrärahoja noin 70 miljoonaa euroa.

Budjettituki Tansanialle

Tarkastuskertomus on annettu 20.12.2006 (137/2006).

Suomi maksaa yhdessä kolmentoista muun maan kanssa Tansanialle budjettitukea. Yhteensä 400 miljoonan Yhdysvaltain dollarin avustuksesta Suomen osuus on neljä miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön tavoitteena on nostaa Suomen maksuosuus kymmeneen miljoonaan euroon tulevina vuosina. Budjettituen keskeisenä tavoitteena on köyhyyden vähentäminen.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, tuottaako budjettituen harmonisoitu seurantamekanismi oikeita ja riittäviä tietoja tuen käytöstä sovittuun tarkoitukseen. Tarkastus tehtiin osittain yhteistyössä Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastusviraston ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

Yhteistarkastuksen perusteella Tansanian julkiselle varainkäytölle oli olemassa selvät lainsäädännölliset ja hallinnolliset puutteet. Vaikka taloushallinnon järjestelmissä on edelleen heikkouksia, voidaan köyhyyden vähentämishojelman budjettituen maksamista Tansanialle tilivuotena 2004/2005 pitää asianmukaisena. Valtioneuvoston kriteerit budjettituki-yhteistyölle näyttävät pääosin täyttyvän. Siksi myös edellytykset ulkoasiainministeriön suunnittelemaalle budjettituen kasvattamiselle ovat olemassa.

Tansanian budjettituen keskeisenä tavoitteena olevaa köyhyyden vähentymistä ei ole tähän saakka voitu yksiselitteisesti osoittaa. Etenkään maaseutuväestön asema ei ole parantunut. Köyhyyden vähentämishojelman tavoitteet voidaan saavuttaa vain, mikäli maaseutuväestön tulotaso kehittyy voimakkaasti. Köyhyyden tilan muutoksia on kuitenkin vaikeata seurata, koska maan tilastointijärjestelmät eivät pysty vastaamaan seurannan tarpeisiin tyydyttävästi.

Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön yhteistyössä (tarkastuskertomuksen 99/2005 jälkiseurantaraportti, 16.4.2007)

Tarkastuksessa arvioitiin mitä korruption vastaisia järjestelmiä ja toimintaperiaatteita

Mosambikissa ja Sambiassa on ja miten niiden soveltaminen vaikuttaa Suomen ja näiden maiden väliseen kehitysyhteistyöhön.

Tarkastuksen perusteella maiden korruption vastaisissa järjestelmissä ja toimintaperiaatteissa on paljon kehitettävää ja niiden käytännön soveltaminen on vielä hyvin puutteellista. Tämän tulisi merkittävästi vaikuttaa Suomen avun yhteistyömuotoihin.

Suomen Mosambikille myöntämän budjettituen kasvattamisen edellytyksenä tulisi olla maan julkisessa taloushallinnossa tapahtunut oleellinen kehitys. Tämän tulisi olla edellytyksenä myös Suomen liittymiselle Sambilalle budjettitukea myöntävien maiden joukkoon.

Tarkastuksessa todetut epäkohdat koskevat pääosin sellaisia asioita, joiden poistamiseen ulkoasiainministeriö voi itse vain rajoitetusti vaikuttaa. Yleensä kyse on pitkäkestoisista prosesseista, jotka edellyttävät aktiivista panostusta koko avunantajayhteisöltä ja kumppanimaan hallitukselta. Tarkastuksen suoraa vaikutusta esimerkiksi taloushallintojärjestelmien kehittämiseen tai korruption vastaisten toimien tehostamiseen on vaikeaa arvioida. Ministeriöllä on kuitenkin ollut mahdollisuus hyödyntää tuotettua tarkastustietoa, kun se yhdessä muiden avunantajien kanssa seuraa ja käy dialogia yhteistyömaan hallituksen kanssa käynnissä olevista kehittämistoimista. Tarkastusajankohdan jälkeen Mosambikin ja Sambian taloushallinnon järjestelmissä ja korruption vastaisissa toimissa on tapahtunut edistystä. Siten myös budjettituen tuloksellisuuden edellytykset ovat ainakin näiltä osin parantuneet.

## 6.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö ja Rikosseuraamusvirasto.

Oikeusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski rikosseuraamuksista aiheutuvien saatavien seurannan järjestämistä. Rikosseuraamusviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisestä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä. Nämä olivat syynä myös ministeriölle ja Rikosseuraamusvirastolle asetettuihin ilmoitusvelvollisuuksiin.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet on todettu puutteellisiksi sekä ministeriön että Rikosseuraamusviraston osalta. Tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle. Ministeriön toimintakertomuksessaan esittämiä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja ja pidettiin tarkastuksessa oikeina ja riittävinä. Toiminnallista tehokkuutta koskevia tietoja ei Rikosseuraamusviraston tilinpäätöksen osalta pidetty oikeina ja riittävinä.

Ulosoton tietojärjestelmähanke (tarkastuskertomuksen 110/2005 jälkiseurantaraportti, 8.3.2007)

Tarkastuksen kohteena oli ulosoton tietojärjestelmähanke (ns. Uljas-hanke). Tarkastuksessa selvitettiin hankkeen suunnittelun ja toteutuksen tarkoituksenmukaisuutta sekä aikataulujen ja kustannusten ylittymisen syitä. Uusi tietojärjestelmä otettiin käyttöön vuoden myöhässä eli 1.3.2004. Hankkeen kustannusarvio oli 6,33 miljoonaa euroa ja toteutuneet kustannukset 16,05 miljoonaa euroa eli 154 prosenttia yli alkupe-

räisen arvion. Hanketta oli lähdetty toteutamaan puutteellisin suunnitelmin ja kireällä aikataululla. Hankkeen ohjauksessa ja toteutuksessa havaittiin monia epäkoh-  
tia. Myöskään hankkeen sisäinen valvonta ei ollut säännösten edellyttämällä tasolla, mikä aiheutti varojen käytölle merkittävän riskin.

Hankkeen keskeiset ongelmat liittyivät tilatun tietojärjestelmän valmistamiseen. Alkuperäinen, toimittajan laatima ohjelmiston toteutustavan suunnitelma ei ollut toteutuksen ja testauksen kannalta realistinen. Tämän vuoksi suunnitelmaa jouduttiin projektin aikana muuttamaan siten, että osaprojektit organisoitiin uudelleen ja suunniteltiin paremmin operatiivisia toimintakokonaisuuksia vastaavat toimituskokonaisuudet. Tilatun ohjelmistoprojektin lisätöiden kustannukset olivat puoli-toistakertaiset urakkahintaan verrattuna.

Oikeusministeriö on ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin projektien hallinnan ja sisäisen valvonnan parantamiseksi. Järjestelmien uudistukset toteutetaan jatkossa osauudistuksina ja näin vältetään Uljas-järjestelmän kaltaisten kokonaisuudistusten mukanaan tuomat projektinhallintariskit. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus on organisoitu uudelleen, ja se on toiminut 1.1.2006 lukien ministeriön tulosohjauksessa erillisenä virastona.

Yrityssaneerausmenettely (tarkastus päätetty esiselvitykseen 11.1.2007)

Vuoden 2006 toimintasuunnitelmaan sisältyneen tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko vuonna 1993 säädetyllä yrityssa-

neerauslailla (47/1993) saavutettu sille asetetut tavoitteet. Yrityssaneerausmenettelyn tarkoituksena on aikaansaada velkajärjestyly sekä tervehdyttää jatkamiskelpoinen taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritystoiminta. Suomessa saneerausmenettelyyn turvaututaan yleensä vasta konkurssin välttämiseksi. Usein maksukyvyttömyys on edennyt niin sanotuksi syväksi maksukyvyttömyydeksi, jota ei saada korjatuksi saneerauksen avulla, ja joka on yrityssaneerauslain mukainen saneerausmenettelyn aloittamisen este.

Tarkastusvirastossa valmistuneeseen esiselvitykseen "Yrityssaneerausmenettely"

(Dnro 14/54/06) liittyen perehdyttiin oikeusministeriön yrityssaneeraustyöryhmän mietintöön "Yrityssaneerausta koskevan lain-säädännön tarkistaminen" (2006:5). Työryhmä ehdotti useita tarkistuksia yrityssaneerauslakiin. Laki yrityksen saneerauksesta annetun lain muuttamisesta astui voimaan 1.6.2007.

Koska tarkastuksessa selvitettäväksi aiotut kysymykset liittyivät samoihin ongelmiin kuin mihin oikeusministeriön yrityssaneeraustyöryhmä keskittyi, tarkastus päätettiin juuri valmistuneen työryhmämietinnön ja lakiehdotuksen vuoksi esiselvitykseen.

## 6.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tilivirastorakennetta muutettiin vuoden 2006 alussa. Sisäasiainministeriö tilivirastoon kuuluvat vuoden 2006 alusta Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan virastot. Taloudellisesti merkittävimpä ovat ministeriö, lääninhallitukset ja Rajavartiolaitos.

Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski oikeiden ja riittävien taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien tietojen ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin puutteellisina Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääninhallitusten osalta. Maksullisesta toiminnasta esitetyt tiedot olivat puutteellisia kuuden viraston osalta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat ministeriön hyväksymisessä tulossopimuksissa vielä puutteellisia. Ministeriön hyväksymät taloudellisuustavoitteet on arvioitu riittäviksi yhdeksässä tilivirastossa ja tuottavuutta koskevat tavoitteet seitsemässä virastossa. Taloudellisuutta kuvaavia tilinpäätöstietoja pidettiin tarkastuksissa ministeriön lisäksi 12 viraston osalta oikeina ja riittävinä.

**Turvapaikkamenettely – Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisien kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus**

Tarkastuskertomus on annettu 15.12.2006 (139/2006).

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa turvapaikkamenettelyn ja pakolaisten kotouttamistoiminnan järjestämisen taloudellisuudesta. Tarkastuksen perusteella turvapaikka-

menettelyn kokonaiskustannuksia voitaisiin vähentää tehokkaimmin vaikuttamalla turvapaikkaprosessin sujuvuuteen ja keston. Esimerkiksi tehostamalla poliisin suorittamien turvapaikka-asioiden täytäntöönpanotehtävien hoitoa voitaisiin saavuttaa säästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksissa. Myös Euroopan unionin vastuunmäärittäyksen mukaisten, niin sanottujen Dublin-menettelyn mukaisten tapausten erottelua muista turvapaikkahakemuksista tulisi tehostaa. Tarkempi yhteenveto sisäasiainministeriölle ja työministeriölle yhteisesti raportoidusta tarkastuksesta esitetään työministeriön hallinnonala koskevassa luvussa (6.13.).

**Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa**

Tarkastuskertomus on annettu 31.5.2007 (145/2007).

Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten monimuotoisella yhteistoiminnalla (PTR-yhteistyöllä) on siihen osallistuneiden viranomaisten mukaan pystytty tukemaan muun muassa vakavan, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntatyötä sekä säästämään kustannuksissa. PTR-toiminnan vaikutusten seuranta tulee kuitenkin kehittää, jotta päätöksentekijöille saadaan riittävästi oleellista tietoa tavoitteiden toteutumisen arviointia ja tulevan toiminnan suunnittelua varten. Kustannusseurannan puutteellisuuden johdosta PTR-toimintaan kohdistuneista kokonaismenoista ei ole myöskään ollut saatavissa tietoa.

Kansainvälisen ja järjestäytyneen rikostorjunnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta varten tulisi luoda mittaristo. PTR-



viranomaisille tulisi asettaa yhteisiä painopistealueita ja tulostavoitteita, joilla pyrittäisiin esimerkiksi järjestäytyneiden rikollisryhmi- en toimintaedellytysten heikentämiseen. Vi- ranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulisi kehit- tää hallinnon eri tasoilla, jotta tietoja voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

Osa PTR-toimintaa säätelevistä asetuksis- ta ja määräyksistä on toimintaolosuhteiden muutosten seurauksena vanhentunut. Toimin- ta säätelemään tarvitaan laki, jossa painote- taan vakavan ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa. Erityisesti rikostiedustelu- ja rikos- analyysitoiminta sekä siihen liittyvä rekisteri- tietojen käsittelyn laajuus ovat vailla riittävää lainsäädännöllistä pohjaa. Lainsäädäntöä on tarpeen tarkistaa myös massatietojen luovu- tukseen liittyvien rajoitusten osalta.

#### Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittä- misrahan sitomattoman osan käyttö

Tarkastuskertomus on annettu 10.11.2006 (134/2006).

Maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan suuntaamisesta päättävät maakunnan liitot. Päätöksen varojen jakamisesta maakun- tien kesken tekee valtioneuvosto sisäasiain- ministeriön esityksestä. Vuonna 2006 maa- kunnan kehittämisraha oli yhteensä noin 30 miljoonaa euroa, josta ohjelmiin sitomaton osa oli runsaat 12 miljoonaa euroa.

Sitomattomat varat jaetaan maakuntaohjel- mien ja sisäasiainministeriön erikseen määrit- telemien kriteerien perusteella. Tarkastusviras- ton mukaan rahanjaon kriteerit ovat riittävät, mutta niiden keskinäiset painoarvot ovat läpi- näkymättömät. Sitomattomat varat mahdollis- tavat kuitenkin sen, että tuen suuntaamisessa varmistuu osaltaan aluetasoinen päätösvalta.

Sitomattomilla varoilla tuettujen hankkei- den seurannassa ja valvonnassa havaittiin ongelmia. Liittojen raportointi ministeriöön oli

puutteellista ja hankkeiden seuranta ja val- vonta epäsystemaattista. Tarkastusvirasto kat- soo, että hankkeiden seurannan ja valvonnan vaatimustasoa tulisi nostaa ohjelmiin sidottu- jen hankkeiden tasolle.

Pääosa maakunnan liitoista katsoi, että ra- kengerahastokaudella (2000–2006) keskus- hallinnon, valtion aluehallinnon ja maakun- nan liittojen roolit ovat selkiytyneet ja yhteis- työ on tiivistynyt. Liitot näkivät suurimmiksi ongelmiksi aluekehitysvarojen sirpaleisuu- den, aluekehityksen kokonaiskuvan puuttu- misen, julkisten peruspalvelujen järjestämi- sen sekä valtionhallinnon tempoilevan toi- minnan aluehallinnon muuttamiseksi.

#### Hätäkeskusten perustaminen (tarkastusker- tomuksen 33/2003 jälkiseurantaraportti, 17.10.2006)

Tarkastus käsitteli hätäkeskusuudistusta ja valtion hätäkeskusten perustamista. Tarkas- tuksessa havaittiin, ettei uudistuksen kustan- nuksia ollut selvitetty riittävällä tarkkuudel- la. Hätäkeskusten tila- ja henkilöstökustan- nuksien ennakoitiin lisäävän valtion pelas- tustoimen toimintamenoja arvioitua enem- män. Hätäkeskusten henkilöstön mitoitus- tarve olisi pitänyt arvioida uudelleen, koska vastaanotettavien ilmoitusten määrä oli kas- vanut arvioitua suuremmaksi. Lisäksi viesti- järjestelmien toimivuudessa ja tietojärjestel- mien yhtenäistämässä havaittiin kehittämi- sen tarvetta.

Jälkiseuranta osoitti, että sisäasiainminis- teriön alun perin puutteellisesti tehtyjen las- kelmien lisäksi myös Hätäkeskuslaitoksen ta- louden suunnittelussa on ollut ongelmia, jotka ovat aiheuttaneet lisäkustannuksia. Hätäkes- kusten rakentamisaikataulujen viivästymisten vuoksi laitos on joutunut vuokraamaan väliai- kaisia toimitiloja ja palkkaamaan väliaikaista lisähenkilöstöä. Kustannusten nousun lisäksi

henkilöstön mitoituksessa on edelleen ongelmia. Lisäksi ongelmia on esiintynyt hälytysviiveiden ohella viestijärjestelmissä eri puolilla maata. Uuden yhtenäisen ELS-hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönotto on myös viivästynyt. Hätäkeskuslaitoksen taloudellisten tuotavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välillä on ilmeinen ristiriita. Tuotavuusohjelmalla pyritään säästöihin muun muassa vähentämällä 15 henkilötyövuotta samalla, kun osassa hätäkeskuksista kärsitään henkilöstöpulasta ja henkilöstö kuormittuu. Tavoite yhdestä hätänumerosta ei ole toteutunut. Hätäkeskuslaitoksen toiminnan johtamiseen ja henkilöstöpolitiikkaan liittyvät ongelmat vaikeuttavat hätäkeskusten palvelutoimintaa. Sisäasiainministeriö on käynnistänyt laajan toimenpideohjelman toiminnallisten ja johtamisen ongelmien ratkaisemiseksi. Tarkastusvirasto arvioi jälkiseurannan jatkamisen tarvetta hallituksen eduskunnan antaman selonteon jälkeen vuoden 2007 lopussa.

Pelastustoimen kehittämishanke (tarkastuskertomuksen 61/2003 jälkiseurantaraportti, 24.10.2006)

Tarkastus käsitteli pelastustoimen kehittämishanketta. Kehittämishankkeen päätehtäväksi oli asetettu pelastustoimen järjestelmän uudistaminen siirtämällä pelastustoimen järjestämisvastuu yksittäisiltä kunnilta 22 pelastustoimen alueelle. Alueellisen pelastustoimen järjestelmän oli määrä käynnistyä vuoden 2004 alussa. Tarkastus kohdistui kahteen ensimmäistä osahankkeeseen, jotka olivat alueiden muodostaminen ja lakihanke. Hankkeet toteutettiin pääosin tavoitteiden ja aikataulun mukaisesti. Suunnittelutyötä ja johtamisjärjestelmän luomista olisi helpottanut, jos uudistukseen liittyvä lainsäädäntö olisi valmisteltu ja tullut voimaan aikaisemmin. Tarkastuksessa käsiteltiin lisäksi

uudistuksen mahdollisia toiminnallisia ja taloudellisia riskejä sekä hyötyodotuksia. Alueelliset valmistelijat pitivät suurimpana riskinä pätevän henkilöstön saatavuutta ja muina merkittävänä riskinä palkkausjärjestelmien eroja, toimintamäärärahojen riittävyyttä sekä kuntien vastuulle tulevien kustannusten nousua. Hyötyodotukset liittyivät henkilöstön erikoistumiseen sekä suunnitelmallisempaan ja taloudellisempaan kalustonhankintaan. Tarkastuksessa todettiin, että alueellisille pelastustoimille muodostuu yhteistoiminnan järjestämisestä kuluja, joita yksittäisillä kunnilla ei aikaisemmin ollut. Tarkastuksen mukaan koulutusuudistus olisi pitänyt käynnistää aikaisemmin ammattitaitoisen henkilöstön turvaamiseksi. Tarkastusvirasto korosti, että pelastustoimen järjestelmän käynnistyttyä kokonaisuudessaan tulisi uudistukselle asetettujen tehokkuus- ja taloudellisuustavoitteiden toteutuminen selvittää luotettavilla mitausmenetelmillä.

Jälkiseuranta osoitti uudistetun pelastustoimen järjestelmän käynnistyneen aikataulun mukaisesti. Uudistuksen tuottamia toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä ei ole toistaiseksi luotettavasti arvioitu. Sisäasiainministeriön mukaan seurantatutkimus toteutetaan vuoden 2007 aikana. Jälkiseurannan perusteella uudistuksen taloudelliset hyödyt eivät ole selkeitä tai niitä ei ole saavutettu lainkaan. Kuntakohtaisesti kustannusten muutosvaihtelu on ollut huomattavaa, mutta pelastustoimen alueellistamisesta ei ole aiheutunut uudistuksen alkuvaiheessa yleistä merkittävää pelastustoimen kustannusten nousua. Pelastustoimen alueisiin kuuluvien kuntien kustannukset ovat määräytyneet lähinnä valitun palvelutason ja kustannustenjakoperiaatteen mukaan, kuten tarkastuksessa ennakoitiin. Palkkausjärjestelmien erot ovat aiheuttaneet kustannuspaineita, mutta ne eivät ole aiheuttaneet suurempia riitakysymyksiä. Kuntien taloudellisen tilan-

teen kiristyessä myös alueelliset pelastuslaitokset ovat joutuneet supistamaan menojaan. Muutoin pelastuslaitosten toimintamäärärahojen riittävyys ei ole toistaiseksi aiheuttanut merkittäviä ongelmia palvelutasopäätösten mukaisten tehtävien hoitamisessa. Pelastuslaitoksilla on ollut vaikeuksia rekrytoida ammattitaitoista henkilöstöä ja virkojen täyttymisessä on ollut alueellisia ongelmia. Pelastustoimen työvoimatarve ja pelastuslaitosten henkilöstön ikärakenne edellyttävät päällystön, ali-päällystön ja pelastajien koulutuksen aloituspaikkamäärien tarkistamista.

**Ulkomaalaisviraston toiminta – lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna (tarkastuskertomuksen 74/2004 jälkiseurantaraportti, 30.1.2007)**

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten Ulkomaalaisviraston toimintaa olisi mahdollista tehostaa huomioon ottaen toimintaympäristön muutokset. Tarkastuksessa selviteltiin erityisesti, missä Ulkomaalaisviraston työprosessien eri vaiheissa ja sidosryhmien toiminnassa esiintyi pullonkauloja, miten toimintoja voitaisiin organisoida uudelleen sekä miten hakemusten käsittely oli virastossa järjestetty. Lisäksi arvioitiin, miten automaattista tietojenkäsittelyä voitaisiin hyödyntää asioiden käsittelyprosesseissa.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että erityisen ongelmallisia olivat kansalaisuushakemusten, pakolaisten perheen yhdistämisasioiden, turvapaikkahakemusten ja maasta karkottamisasioiden käsittelyajat. Tarkastuksessa havaittiin, että viivettä syntyi jo hakemusten ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, joka tehdään paikallispoliisissa. Hakemukset voitiin ottaa käsitteilyyn Ulkomaalaisvirastossa vasta huomattavalla viiveellä. Lisäksi eri viranomaisilta pyydettyjä lisäselvityksiä ja lausuntoja joutui odottamaan pitkään. Käsittelyviiveiden johdosta ha-

kemuksissa ilmoitetut ja poliisin tarkistamat tiedot täytyi tarkistaa virastossa uudelleen.

Tarkastusvirasto katsoi, että ensimmäisenä toimenpiteenä tulisi ratkaista vanhat asiat. Tämän jälkeen uusia hakemuksia päästäisiin säännönmukaisesti käsittelemään mahdollisimman pian niiden vireille tulon jälkeen. Kehittämistarvetta oli muun ohella ulkomaalaisrekisterin tietosisällön ajan tasalla pidossa ja päivittämisessä sekä muiden viranomaisien ylläpitämien tietorekisterien hyödyntämisessä. Manuaalisia toimintoja ja päällekkäisiä työvaiheita tuli vähentää. Kehittämistyön katsottiin edellyttävän kokonaisvaltaista tietojenkäsittelysuunnitelmaa ja eri hankkeiden keskinäistä koordinaointia.

Tarkastusvirasto katsoi, että toimintaa voisi tehostaa myös tehtäväjärjestelyjen ja organisaatiouudistusten avulla. Muun muassa turvapaikkamenettelyn ja vastaanotto toiminnan tehokas yhteensovittaminen nähtiin välttämättömäksi.

Tarkastuksen aikana ja sen jälkeen Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamiseksi on käynnistetty useita asiaruuhkien purkuun ja toimintojen uudelleen organisointiin liittyviä kehittämishankkeita, joista osa on jo tuottanut hyviä tuloksia. Turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat kuitenkin edelleen varsin pitkät. Niin ikään laajemmat, lainsäädännöllisiä uudistuksia edellyttävät hankkeet ovat vielä kesken. Näitä ovat tietojärjestelmien kehittämishanke sekä viranomaisten tehtävien ja keskinäisten vastuiden uudelleen määrittelyt.

**Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat (tarkastuskertomuksen 82/2004 jälkiseurantaraportti, 26.3.2007)**

Ohjelmakaudella 2000–2006 toteutetun Innovatiiviset toimet -ohjelman tavoitteena oli vahvistaa Euroopan talouden kilpailukykyä

löytämällä uusia, innovatiivisia toimintamalleja alueiden kehittämiseen. Tarkastus kohdistui Manner-Suomen neljällä ohjelma-alueella vuosina 2002–2004 toteutettuihin ohjelmiin. Tarkastuksen mukaan ohjelmissa toteutettujen hankkeiden välityksellä levitettiin muun muassa osaamiskeskuksissa syntynyttä tietoa. Hankkeiden toteutusta haittasivat viivästymiset, jolloin lyhyt toteutusaika heikensi hankkeiden vaikuttavuutta. Tavoitteiden toteutumista ja tuloksia oli vaikeaa todentaa, koska tulostittareiden asettamisessa esiintyi usein puutteita. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota ohjeistuksen riittävyteen ja yhdenmukaisuuteen. Tarkastusvirasto piti myös tärkeänä, että kansallisesta alueiden kehittämisestä vastaava sisäasiainministeriö kehittää menetelmiä hankkeiden innovatiivisuuden, tuloksellisuuden ja monistettavuuden arvioimiseksi. Tarkastuksen perusteella tulokset leviävät parhaiten tuotteistamalla tulokset, markkinoimalla niitä ja luomalla uusia yhteistyöverkostoja.

Jälkiseuranta osoitti, että ohjelmille oli asetettu liian korkeita tavoitteita ja hankkeiden toteutusajat olivat lyhyitä. Innovaatioprosessin näkökulmasta useat hankkeet jäivät keskeneräisiksi liian lyhyen toteuttamisaikataulun vuoksi. Tarkastuksen jälkeen on käynnistynyt uusi, vuosina 2006–2007 toteutettava Innovatiiviset toimet -ohjelma, jonka toimintaperiaatteita ja hyviä käytäntöjä on tarkoitus siirtää vuosien 2007–2013 EAKR-toimenpideohjelmiin. Alueellisten ohjelmien toteutusta vaivaavat osin edelleen samat ongelmat. Vuosina 2006–2007 toteutettavan ohjelman alkuvaiheessa tulostittareita ei ollut riittävästi täsmennetty. Tarkastuksen ja jälkiseurannan perusteella riskinä on, että Innovatiiviset toimet -ohjelman lyhytkestoisuus heikentää hankkeiden tuloksellisuutta ja ohjelman vaikuttavuutta sekä vaikeuttaa hyvien käytäntöjen havaitsemista ja niiden siirtämistä myöhempiin toimenpideohjelmiin.

Sisäasiainministeriön mukaan hankkeiden innovatiivisuuden tai muiden tulostittareiden kehittäminen ei kuulu ministeriön tehtäviin. Ministeriön mukaan Euroopan komissio on ohjeistanut erikseen ohjelmien toteutusta. Ohjelmien hallintoviranomaisina toimineet maakunnan liitot ovat olleet suorassa yhteydessä komissioon. Sisäasiainministeriö on myöntänyt ohjelmille valtion vastinrahoituksen komission avustuspäätöksen jälkeen.

Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet (tarkastuskertomuksen 93/2005 jälkiseurantaraportti, 30.5.2007)

Tarkastus kohdistui pääasiassa sisäasiainministeriön alaisten kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahallintoon.

Tarkastuksessa on arvioitu, että eräistä sisäasiainministeriön hallinnonalan toimitilahankkeista on aiheutunut haittoja valtion kokonaisedun kannalta tarkasteltuna. Osasyynä tähän on ollut valtion toimitilahallinnon toimintaperiaatteiden ristiriitaisuus sekä tilahankkeita koskevien säännösten ja määräysten vähäisyys ja epäselvyys.

Tarkastusvirasto katsoi, että sisäasiainministeriön tulisi parantaa toimitilahankkeiden ohjausta ja lisätä toimitilahankkeisiin osallistuvien asiantuntemusta. Valtion vuokratilahankkeissa noudatettavia menettelyjä ja valtion toimitilahallintojärjestelmän eri osapuolten rooleja koskevia säännöksiä ja määräyksiä tulisi täsmentää ja selkeyttää.

Tarkastus näyttää osaltaan vaikuttaneen siihen, että sisäasiainministeriö on terävöittänyt toimitila-asioiden ohjausta. Senaatti-kiinteistöjen nykyisen aseman ja roolien toimivuuteen on kuitenkin vielä jäänyt parantamisen tarvetta.

## 6.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö, Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tämä yhdessä Puolustusvoimien valtuuskirjanpidon puutteiden kanssa oli syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski valtuuden käyttöä, valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä. Valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat syynä myös Puolustusvoimille asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tilintarkastuksissa todettiin, että taloudellisuutta koskevat tavoitteet oli asetettu vain Puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Tuottavuustavoitteita hallinnonalalla ei ollut asetettu. Oikeina ja riittävinä pidettiin ainoastaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taloudellisuudesta esittämiä tilinpäästö tietoja.

Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa (tarkastuskertomuksen 96/2005 jälkiseurantaraportti, 6.6.2007)

Tarkastusvirasto on selvittänyt, onko puolustushallinnon asiantuntijapalveluhankinnossa noudatettu hankintalainsäädäntöä. Puolustusvoimat on merkittävä asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankkijavaltionhallinnossa.

Tarkastetuista hankinnoista vain 19 pro-

senttia oli kilpailutettu. Lisäksi tarkastuksessa todettiin, että samoja asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden toimittajia oli käytetty hankintalainsäädännön vastaisesti vuosikautia ilman, että hankintoja olisi kertaakaan kilpailutettu. Tarkastuksessa todettiin myös, että puolustushallinnon tulisi ohjeistaa, milloin työ tulisi teettää ulkopuolisella tai virkatyönä.

Tarkastus on osaltaan nostanut esille asiantuntijapalveluhankintoihin liittyviä ongelmia ja tarjonnut suosituksia puolustushallinnolle ongelmien ratkaisemiseksi. Tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten perusteella puolustushallinnossa on riittävästi tarkennettu asiantuntijapalveluiden käyttöön ja hankintaprosessiin liittyvää ohjeistusta.

Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa (tarkastuskertomuksen 119/2006 jälkiseurantaraportti, 2.5.2007)

Tarkastusvirasto on selvittänyt, onko puolustusmateriaalihankinnoista maksetuista ennakkomaksuista osoitettavissa valtiolle taloudellista hyötyä.

Pääosassa tarkastettuja hankintoja ennakkomaksun maksamisesta tehty päätös oli perustunut asianmukaiseen hyödyn arviointiin ja hyöty oli osoitettu. Osassa hankintoja ei hankinta-asiakirjojen perusteella ollut tehty näin eikä hyöty käynyt myöskään muutoin ilmi.

Tarkastuksen aikana ja lisäksi tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten perusteella puolustushallinnossa on tarkennettu ennakkomaksuihin liittyvää ohjeistusta sekä täsmennetty menettelyitä, miten ennakkoista saatava hyöty tulee analysoida ja

esittää. Tarkastus on osaltaan edistänyt valtion kannalta edullisimman maksujärjestelyn käyttämistä puolustusmateriaalihankinnoissa. Puolustusvoimilla on yhä kesken kehitystoimenpiteet niin sanottuihin etappimaksui-

hin liittyvissä järjestelyissä. Etappimaksuissa maksu suoritetaan tietyn työvaiheen jälkeen ilman, että Puolustusvoimille siirtyy tai se saa hyödynnettäväkseen mitään omaisuuserää.

## 6.7 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.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski tilinpäätöstä varmentavia tase-eritteilyjä ja talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamista.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski eräitä kirjanpidon menettelyjä ja käyttöomaisuuksien inventointia.

Tarkastusvirasto arvioi, että ministeriö on hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet Valtiokonttorille, Verohallitukselle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä kaikkien hallinnonalan virastojen osalta. Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin tarkastuksissa ministeriötä lukuun ottamatta kaikkien hallinnonalan tilivirastojen osalta oikeina ja riittävinä.

### Tulosohjauksen tila

Tarkastuskertomus on annettu 22.8.2007 (150/2007).

Tarkastuksen tulokset on raportoitu kertomuksen luvussa 3.2. Tulosohjauksen tilan voidaan tarkastuksen perusteella arvioida olevan korkeintaan kohtuullinen ja ohjausjärjestelmän tilan kehittäminen olisi edelleen tarpeellista.

### Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen

Tarkastuskertomus on annettu 6.2.2007 numerolla 141/2007.

Tarkastuksessa arvioidaan tilivelvollisuuden toteutumista verotuissa ja verotukien läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Tarkastuksen tärkeimmät tulokset on raportoitu luvussa 4.1.

### Virkamatkustaminen – ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus

Tarkastuskertomus on annettu 13.2.2007 (143/2007).

Valtion virkamatkustamista ohjataan tällä hetkellä valtiovarainministeriön antamalla matkustussäännöllä. Matkustussääntö ei anna tukea virastolle ja laitokselle niiden harkitessa, miten matkustuspalvelut tulisi järjestää taloudellisimmin ja tarkoituksenmukaisimmin. Tarkastuksen perusteella eri virastojen välillä on huomattavia eroja siinä, hankitaanko matkat edullisimman vaihtoehdon mukaisesti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiolle tulisi luoda matkustusstrategia. Lisäksi pitäisi luoda ohjeet ja määräykset, jotka ohjaavat toimimaan taloudellisesti virkamatkoja järjestettäessä. Valtion virastoilla tulisi olla tavoitteena, että koko matkanhallintaprosessi matkaesityksestä matkalaskuun ja raportointiin suoritetaan tehokkaasti ja taloudellisesti käyttämällä yhtenäisiä sähköisiä menettelyjä. Valtion virastojen ja laitosten tulee pitää huoli siitä, että virkamatkoilla erityisesti lentomatkoilla käytetään halvinna, soveltuvaa ja Hansel Oy:n puitesopimuksessa kilpailutettua vaihtoehtoa.

Vuonna 2005 käytettiin virkamatkojen matkalippuihin, hotellikorvauksiin ja päivärahoihin noin 240 miljoonaa euroa. Lisäksi virkamatkoihin kuuluva työaika muodostaa suuren kustannuserän.

Valtion liikelaitoksia koskeva raportointi eduskunnalle (tarkastuskertomuksen 83/2004 jälkiseurantaraportti, 21.6.2007)

Jälkiseurannan tulokset on raportoitu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp, luku 2.4).

Jäteverotus (tarkastuskertomuksen 87/2004 jälkiseurantaraportti, 10.4.2007)

Jäteverotusta koskevassa tarkastuksessa tarkastusvirasto selvitti jäteverotuksen toimivuutta sen ympäristöllisten tavoitteiden ja hyvään verojärjestelmään kohdistuvien odotusten näkökulmasta. Tarkastuksen jälkiseurantaraportin yhteenveto on kertomuksen luvussa 5 (Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta).

Senaattikiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – puitesopimus (tarkastuskertomuksen 95/2005 jälkiseurantaraportti, 28.3.2007)

Tarkastuksessa selvitettiin Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankintojen puitesopimusmenettelylle asetettujen tavoitteiden asianmukaisuutta ja toteutumisen seuraamista. Tarkastuksen perusteella asetettujen tavoitteiden todettiin olevan väljiä. Tarkastusvirasto huomautti, että hankintaprosesseissa tulee noudattaa voimassa olevia säännöksiä ja että hinnan painoarvoa

tarjousten vertailussa tulisi lisätä. Lisäksi havaittiin, että kiinteistöhoitopalvelujen kustannusten kehittymisestä ei ollut saatavissa suoraan vertailukelpoisia tietoja.

Jälkiseurannassa antamansa selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt ei ole muuttanut merkittävästi puitesopimuksen perustavoitteita. Puitesopimusohjelmaa on kuitenkin tarkennettu, jolloin tavoitteiden toteutumista voidaan paremmin arvioida. Senaatti-kiinteistöt on lisännyt ensimmäisen puitesopimuskilpailutuksen jälkeen hankintatoimen koulutusta ja perustanut kahden lakimiehen juristipalvelun. Teknillinen korkeakoulu on analysoinut vuoden 2004 kilpailutusta eikä näiden tulosten perusteella hinnan painoarvon lisäämiselle näytä olevan perusteita. Kiinteistöhoitopalvelujen kustannusten vertailu on hankalaa, koska palvelukuvausten muuttuessa myös niiden tuotantokustannukset muuttuvat. KTI Kiinteistötieto Oy - Kiinteistötalouden Instituutti ry:n kustannusbenchmarking-selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitokustannukset ovat kuitenkin selvästi alhaisemmat kuin vertailuaineistossa.

Verosaatavien perinnän tehokkuus (tarkastuskertomuksen 98/2005 jälkiseurantaraportti, 11.4.2007)

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää verohallinnon perintää: miten tehokasta se on ja millä toimenpiteillä sitä voitaisiin tehostaa. Lisäksi oli tarkoitus selvittää, seurataanko perintätoimenpiteiden tehokkuutta tarpeeksi, ja ovatko säännökset ja määräykset riittävät perinnän asianmukaiseksi toteuttamiseksi.

Tarkastuksessa ilmeni, ettei vertailukelpoista aineistoa kysymyksen ratkaisemiseksi ollut saatavissa, sillä tällaisen tiedon saamiseksi Verohallituksen tietojärjestelmät ei



vät olleet riittävän kehittyneitä. Perintää koskevien säännösten ja ohjeiden hajanaisuus ja puutteellisuus aiheuttavat verovelvollisten erilaista kohtelua eri puolilla Suomea.

Jälkitarkastuksessa havaittiin, että Verohallituksen tietojärjestelmien tuottamat raportit ovat kehittyneet selkeämmiksi ja informatiivisemmiksi. Verohallitus seuraa jossain määrin itse eri perintätoimenpiteiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Valmistella on myös määräys maksujärjestelystä, jonka avulla on tarkoitus saattaa maksujärjestelymenettely valtakunnallisesti yhteneväiseksi. Samalla yksinkertaistetaan perinnän toimintaprosesseja. Lisäksi Verohallituksessa on tavoitteena kehittää perintää koskevia säännöksiä ajantasaisemmiksi.

**Valtion eläkerahaston sijoitustoiminta (tarkastus päätetty kirjeeseen 12.12.2006)**

Vuoden 2006 toimintasuunnitelmaan sisältyneessä tarkastuksessa ilmeni, että eläkerahaston sijoitustoiminnassa ei ollut erityistä huomautettavaa. Tarkastuksessa käsiteltiin lisäksi eläkerahaston lainsäädännöllisiä puutteita, ohjausta ja valvontaa. Kun tarkastusta tehtäessä oli vireillä valtion eläkejärjestelmää ja Valtion eläkerahastoa koskevia uudistushankkeita, tarkastusvirasto katsoi, että tarkastuskertomuksen antamiseen ei ollut aihetta.

**Tullilaitoksen hankintatoimi – Hansel Oy:n hyödyntäminen (tarkastus päätetty kirjeeseen ja muistioon 1.2.2007)**

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää Tullin hankintatoimenpiteiden nykytila ja säännöstenmukaisuus.

Lisäksi pyrittiin selvittämään se, minkälaista hyötyä Hansel Oy:n tekemien kilpailutus sopimusten käyttäminen on saanut aikaan Tullilaitoksen lisäksi muualla valtionhallinnossa.

Tarkastuksessa havaittiin, että suuressa osassa tarkastukseen valittuja hankintoja ja tarkastettavuuden ketju katkesi, sillä laskeihin liittyvät hankinta-asiakirjat puuttuivat kokonaan tai olivat hajallaan diaarissa ja yksiköissä. Materiaaliohjesäännön sisältöön tarkastusvirastolla ei ollut huomautettavaa. Se vastasi tarkastuksen ajankohtana voimassa olevien säännösten sisältöä. Sen sijaan ohjeiden noudattaminen vaihteli tarkastuskohteittain.

Vuonna 2005 tarkastuskohteet olivat tehneet hankintansa suurimmaksi osaksi Hansel Oy:n kautta, joten kohteissa ei ollut tarkastettavaa aineistoa kyseiseltä vuodelta. Hansel Oy:n sopimusten käytön yleistymisen myötä hankintojen kustannustehokkuus on Tullilaitoksen tarkastuksessa esittämän käsityksen mukaan lisääntynyt. Vertailuaineistoa Hansel Oy:n hintoihin haettiin myös muualta valtionhallinnosta. Vertailuun löydetty tuotteet eivät kuitenkaan olleet riittävän yhdenmukaisia ja sopimusten sisällöt olivat kokonaisuutena niin erilaisia, ettei hintavertailua voitu tehdä.

Kokonaisuutena tarkastellen Tullilaitoksen hankintatoimi oli järjestetty tyydyttävästi. Tullilaitos oli lisännyt Hansel Oy:n käyttöä hankinnoissaan ja siten vapauttanut henkilötyöntuntemuihin tehtäviin. Vertailuaineiston puuttumisen johdosta perusteita tarkastuksen jatkamiselle ei ollut ja tarkastus päätettiin muistioon.

## 6.8 Opetusministeriön hallinnonala

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

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy 23 opetusministeriön hallinnonalan tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Keskeisimmät syyt yliopistojen ja muiden korkeakoulujen kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuositulosta koskevien tietojen esittämisessä. Muut kielteiset laillisuuskannanotot koskivat talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja määrärahan käyttötarkoitusta.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin 17 tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat pääosin tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan opetusministeriö ei ole asettanut hallinnonalansa tilivirastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti opetusministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä viidessä tilivirastossa. Vain yksi yliopisto esitti taloudellisuudesta ja tuottavuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta esitettyjä tilinpäätöstietoja pidettiin puutteellisina 15 tilivirastossa. Yliopistojen osalta keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute on edelleen työajan ja sen perusteella laskettavien kustannusten kohdentaminen.

Opetusministeriötä huomautettiin myös maksullisen toiminnan hintatuen budjetoinnista. Hintatukea oli joissain tapauksis-

sa budjetoitu maksulliselle toiminnalle, joka muodostuu lähes kokonaan julkisoikeudellisista suoritteista. Maksuperustelain mukaan hintatukimenettelyä voidaan käyttää vain liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden hintojen alentamiseen.

### Nuorten syrjäytymisen ehkäisy

Tarkastuskertomus on annettu 20.6.2007 (146/2007).

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään huomattavasti valtion varoja. Varsinaisen syrjäytymisen hoidosta koituvat kustannukset nousevat kuitenkin huomattavasti ehkäisevien toimien kustannuksia suuremmiksi. On arvioitu, että pysyvästi syrjäytyneestä nuoresta aiheutuu yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset.

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on hankalaa, sillä toimintaa ohjaavien säädösten joukko on kirjava ja rahoitus pirstaleista. Vaikuttavuutta voidaan kuitenkin seurata yksittäisten toimenpiteiden kautta. Tarkastuksen perusteella toimenpiteiden hajanaisuus on osittain seurausta nykyisen lainsäädännön ongelmista. Lainsäädäntö ei tue parhaalla mahdollisella tavalla eri alojen välistä yhteistyötä, jota nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä tarvitaan.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisystä vastaavien viranomaisten tulisi olla nykyistä paremmin selvillä toistensa käytännöistä ja jo tehdyistä arvioinneista. Yhteistyö moniammatillisissa verkostoissa ja työryhmissä jää usein pinnalliseksi. Yhtenä syynä yhteistyön ongelmiin ovat työntekijöiden erilaiset koulutustaustat. Myös erilaiset salassapitosään-

nökset hankaloittavat yhteistyötä. Nuoria koskevan seurantatiedon kattavuutta ja laatu olisi mahdollista parantaa yhdistämällä viranomaisten rekisteritietoja.

Tarkastuksen osana tehtiin selvitys nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuudesta. Selvityksestä kerrotaan enemmän luvussa 3.1 Lasten ja nuorten palvelut.

### Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus

Tarkastuskertomus on annettu 9.6.2006 (132/2006).

Suomen Kansallisteatterin päärakennuksessa suoritettiin vuosina 2000–2002 peruskorjaus, joka toteutettiin Suomen Kansallisteatterin Osakeyhtiön ottamalla 37 miljoonan euron pankkilainalla. Valtio sitoutui myöntämään lainan kuolettamiseksi tarvittavat määrärahat valtionavustuksina.

Opetusministeriö halusi korjata rakennuksen katon, ulkovaipan ja perustukset. Korjauksen ongelmaksi muodostui perustusten vahvistaminen suihkupaalutusmenetelmällä, jonka soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin ei tunnettu riittävän hyvin. Tarkastusvirasto katsoo, että paalutus suoritettiin kiirehtien ja urakan kokonaissuunnittelun huolellisuutta laiminlyöden.

Peruskorjaus saatiin pääosin valmiiksi teatterirakennuksen satavuotisjuhliin vuonna 2002. Teatterirakennukseen ilmestyi korjauksen aiheuttaman rakennuksen nousun seurauksena halkeamia, joita paikattiin vielä kesällä 2006. Paikkauskustannukset ovat jo nousseet lähelle miljoonaa euroa.

Peruskorjaus toteutettiin pankkilainalla, irtallaan Suomen Kansallisteatterin Osakeyhtiön muusta rahoituksesta. Tarkastuksessa tehdyn rahoitusvertailun perusteella ei voida yksiselitteisesti todeta, missä määrin velkarahan käyttö on mahdollisesti aiheuttanut valtiontaloudellista menetystä. Opetusminis-

teriössä ei kuitenkaan tutkittu tarkemmin rahoituksen hankintaa tai vertailtu keskenään eri rahoitusmuotojen kustannuksia.

Suihkupaalutusmenetelmä on riskialtis, hankalasti hallittava, laadunvarmistukseltaan vaikea ja lopputulokseltaan epävarma. Tarkastusvirasto katsoo, että perustusten vahvistamiseen liittyvää osaamista ja puolueetonta tutkimustietoa tulisi lisätä.

### Ammatillisen koulutuksen kannustusraha (tarkastuskertomuksen 103/2005 jälkiseurantareportti, 10.4.2007)

Tarkastuksen kohteena oli ainoa rahoitusjärjestelmä, joka perustui valtionosuuden yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen. Kannustusrahaa myönnettiin vuosina 2003–2005 ammatillisille oppilaitoksille eräiden koulutusalojen vetovoimaisuutta lisääviin toimenpiteisiin. Vuonna 2005 kannustusrahana myönnetty rahoitus oli 17,0 miljoonaa euroa.

Tarkastus osoitti, että kannustusrahalla oli saavutettu hyviä tuloksia koulutusalojen vetovoimaisuuden lisäämisessä. Tarkastus osoitti myös, että yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen perustuneeseen rahoitusjärjestelmään liittyi useita määrärahan asianmukaiseen kohdentumiseen ja valvontaan liittyviä riskejä. Kannustusraha olisikin voitu myöntää valtionavustuksena yksikköhinnan korottamisen sijaan.

Jälkiseurannassa vahvistui, että kannustusraha-alojen vetovoimaisuus oli kehittynyt edelleen myönteisesti. Jälkiseurannassa havaittiin myös, että kannustusrahan päätymisen jälkeen opetusministeriössä on aloitettu ammatillisten oppilaitosten yhdistymisavustuksiin kohdennettavan rahoituksen myöntäminen. Rahoitusta on myönnetty kannustusrahan tavoin korottamalla harkinnanvaraisesti valtionosuuden yksikköhintaa.

Opetusministeriö perusteli rahoitusjärjestelmän käyttöä ensisijaisesti järjestelmän joustavuudella. Jälkiseurannassa ei tullut esiin, että rahoituksen valmistelussa olisi otettu huomioon rahoitusmuotoon liittyvät määrärahan kohdentumisen tai valvonnan riskit.

Nuorisotoiminnan tukeminen, (tarkastuskertomuksen 94/2005 jälkiseurantaraportti, 22.5.2007)

Tarkastuksen kohteena oli nuorisotoiminnan tukeminen. Vuonna 2004 valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen tukemiseen osoitettiin 9 000 000 euroa ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen tukemiseen 1 500 000 euroa. Vuonna 2007 vastaat luvut olivat 10 750 000 ja 1 879 000 euroa. Tarkastuksen perusteella vuoden 1995 nuorisotyölakiin kirjattu yleisavustusten tulosperusteisuus oli muuttanut aiemmin käytössä ollutta avustusjärjestelmää vain vähän. Eri tyyppisten järjestöjen ominaispiirteet huomioidaan ottavan toiminnallisen arviointikriteeristön rakentaminen ei ollut onnistunut.

Tarkastuksen havaintoja pystyttiin hyödyntämään jo vuonna 2006 voimaan astuneen nykyisen nuorisolain valmistelutyössä. Jälkiseurannassa voitiin todeta, että uudessa laissa ja sitä täydentävässä asetuksessa järjestöjen avustuskelpoisuuteen ja -kriteereihin liittyviä säädöksiä on täsmennetty. Sivistysvaliokunta yhtyi mietinnössään yleisavustusten tulosperusteisuutta koskevaan tarkastusviraston näkemykseen korostaen sitä, että tulosperusteisuus ei saa johtaa vapaan kansalaistoiminnan sisältöjen yksityiskohtaiseen määrittelyyn. Opetusministeriö korosti myös jälkiseurannassa, että kansalaistoimintaa toteuttavat järjestöt eivät voi olla valtion tulostavoitteiden kohteena samalla tavalla kuin esimerkiksi valtion laitokset tai julkista valtaa käyttävät yhteisöt. Tarkastuskerto-

muksessa kuitenkin korostettiin, että järjestöjen itse asettamien tavoitteiden saavuttamista tulisi pystyä arvioimaan nykyistä perusteellisemmin.

Kansanopistojärjestelmä (tarkastuskertomuksen 81/2004 jälkiseurantaraportti, 3.7.2006)

Tarkastuksessa arvioitiin kansanopistojen toimintaa, toiminnan tavoitteita ja tähän toimintaan kohdistunutta ohjausta sekä ohjauksen ensisijaisia vaikutuksia ja tuloksia. Tarkastuksen kohteena ei ollut yksinomaan kansanopistojen perinteellinen tehtävä eli vapaan sivistystyön koulutus, vaan tarkastus kohdistui koko kansanopistojärjestelmään. Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä oli se, että opistojen toiminnan ohjauksen perustaa tulisi monelta osin uudistaa, täsmentää ja vahvistaa. Jotta kansanopistot voisivat tulevaisuudessa säilyttää omaleimaisen toimintaprofiilinsa, niiden asema ja tehtävät tulisi määritellä nykyistä tarkemmin.

Tarkastuksessa esille nostetut ongelmat ja epäkohdat sisältyvät varsin kattavasti niihin muutoksiin, joita on jo tehty ja joita tullaan ilmeisesti vielä lähitulevaisuudessa tekemään. Opetusministeriö on käynnistänyt laajan arviointihankkeen, jossa koko vapaan sivistystyön verkon oppilaitosten työnjakoa pyritään selkeyttämään ja täsmentämään. Kansanopistojen asemaa on pyritty laaja-alaisesti uudistamaan ja vahvistamaan niin kutsutulla suuntaviivaohjauksella. Säännöstasolla on tehty muutoksia kansanopistojen valtionosuuden määräytymisperusteisiin. Kustannuseurantaan liittyvää ohjeistusta tullaan myöhemmin tarkistamaan.

Valtionavustuslain ohjausvaikutus (tarkastuskertomuksen 88/2004 jälkiseurantaraportti, 17.4.2007)

Tarkastuksen kohteena oli vuonna 2001 voimaan tulleen valtionavustuslain (27.7.2001/688) ohjausvaikutus opetusministeriön hallinnonalalla. Opetusministeriön hallinnonalalla vuosittain myönnettävien valtionavustusten yhteismäärä on noin 300 miljoonaa euroa. Tarkastuksen mukaan valtionavustuslain ohjausvaikutus opetusministeriön hallinnonalalla oli jäänyt vähäiseksi. Hallinnonalalla oli kaksi vuotta lain voimaan tulon jälkeen edelleen epäyhtenäiset menettelytavat avustusten myöntämisessä. Lisäksi tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että useiden avustusten myöntöharkintaa ei ollut ohjeistettu kirjallisesti.

Jälkiseurannassa tuli esiin, että opetusministeriössä on tarkastuksen jälkeen laadittu koko ministeriötä koskeva valtionavustusten valmistelun menettelytapaohje. Jälkiseurannassa havaittiin lisäksi, että tarkastuksen jälkeen opetusministeriössä on kiinnitetty huomiota myös avustettavan toiminnan yhteiskunnallisen merkityksen yksilöimiseen.

Sen sijaan avustusten kirjallinen ohjeistaminen on edennyt opetusministeriössä hitaasti; eräiden valtionavustuksien valmistelussa ei ole edelleenkään käytettävissä kirjallista ohjetta tai muistiota, jossa olisi kuvattu avustuksen myöntöharkinnan keskeiset kriteerit ja menettelytavat sekä tavallisimmat valtionavustuslain tulkintatilanteet. Kirjallisen ohjeistuksen puuttuminen saattaa vaa-

rantaa avustusten vaikuttavuutta ja valmistelun avoimuutta.

Arktisen keskuksen näyttelytoiminta (tarkastuskertomuksen 64/2003 jälkiseurantaraportti, 30.1.2007)

Rovaniemellä sijaitsevassa Arktikum-talossa toimii kaksi näyttelyä, joista toisen tuottaa Lapin yliopiston Arktinen keskus ja toisen Lapin maakuntamuseo. Kumpikin näyttelyn tuottaja vastaa yksin omasta näyttelystään. Yleisön näkökulmasta näyttelyt muodostavat yhden vierailukohteen. Talossa toimii myös Arktikum-palvelu Oy -niminen yhtiö.

Tarkastuksessa todettiin, että toimijoiden välisiä suhteita ei ollut järjestetty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Ongelmallisimpana kohtana tarkastuksessa pidettiin pääsylipputulosten käsittelyyn liittyvää järjestelyä.

Lapin Yliopiston vuoden 2005 tilintarkastuksen yhteydessä todettiin, että Lapin yliopisto ja Arktikum Palvelu Oy ovat solmineet puitesopimuksen yhteistyöstä sekä erilliset sopimukset siivous-, markkinointi- ja asiakaspalveluiden ostosta. Sopimukseen perustuen Arktikum Palvelu Oy kerää näyttelyn lipputulot ja tilittää Lapin yliopiston osuuden lyhentymättömänä yliopistolle.

Arktisen keskuksen näyttely uudistetaan vuosina 2006–2007. Lapin lääninhallitus on myöntänyt rahoitusta näyttelyn uudistamiseen EU:n rakennerahastovaroista yhteensä 1,6 miljoonaa euroa.

## 6.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi seitsemän tilivirastoa.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi ministeriön ja Elintarviketurvallisuusviraston tilintarkastuskertomuksiin. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja käyttöomaisuuden kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyjä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle ja Elintarviketurvallisuusvirastolle Ilmoitusvelvollisuuden syinä olivat maksullisen toiminnan alijäämäisyys ja edellä mainitut puutteet kirjanpitoimenettelyissä.

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet seitsemälle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet kolmelle tilivirastolle. Oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esittivät Elintarviketurvallisuusvirastoa lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan tilivirastot. Tuottavuutta kuvaavat tiedot tilinpäätöksessään esitti neljä tilivirastoa.

### Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet

Tarkastuskertomus on annettu 12.6.2006 (133/2006).

Kananmunien tuotantoa tuetaan Suomessa noin kymmenellä miljoonalla eurolla vuosittain. Tukea maksetaan enintään 20 000 kanasta yhtä hakijaa kohti. Tukirajoituksen tavoitteena on ollut vähentää kananmunien ylituotantoa ja estää teollisen kananmunan tuotannon syntyminen.

Tarkastuksen perusteella epäiltiin, että suuret kanatilat ovat harjoittaneet tukirajoituksen kiertämistä. Tukea on haettu bulvaa-

niyritysten tai tilalla asuvien perheenjäsenen nimissä. Tarkastuksessa arvioitiin, että tukia on vuonna 2005 maksettu perusteettomasti 2005 0,5–1 miljoonaa euroa. Koska toimintaa on eräissä tapauksissa harjoitettu jo useita vuosia, on ilmeistä, että kanatalouden tukia on 2000-luvulla maksettu perusteettomasti useita miljoonia euroja.

Tukirajoituksen kiertäminen on ollut mahdollista valvonnan puutteiden ja valvonnan vaikeuden vuoksi. Rajoituksia on valvottu yleispiirteisesti, eikä lainsäädännön mukaan ole selvää, milloin samassa pihapiirissä asuvat hakijat on katsottava itsenäisiksi maataloudenharjoittajiksi. Tukirajoitus ei ole poistanut kananmunien ylituotantoa. Tarkastusvirasto katsoo, että maa- ja metsätalousministeriön tulee uudistaa kanatukien myöntö- ja valvontaohjeet ja huolehtia siitä, että ohjeita noudatetaan.

Tarkastusviraston mukaan nykykäytäntö jättää kuntien viranhaltijoille suuren vastuun tukien jakamisessa. Tulisi selvittää, voidaanko kanatalouden osalta siirtyä keskittelympään tukien myöntämiseen.

### Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet (tarkastuskertomuksen 133/2006 jälkiseurantaraportti, 24.5.2007)

Tarkastuksessa selvitettiin, onko 20 000 kanan enimmäistukirajaa kierretty, kuten virastolle vuonna 2005 tehdyssä kantelussa esitettiin. Tarkastuksessa havaittiin useita tapauksia, joissa oli syytä epäillä tukirajoituksen kiertoa erilaisilla osakeyhtiö- ja muilla järjestelyillä. Tarkastusvirasto edellytti tapausten tarkempaa selvittämistä ja pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan tar-

kastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastushavaintojen johdosta.

Jälkiseurannassa ministeriö ilmoitti, että se on selvittänyt kyseiset tapaukset ja päättynyt siihen, että tukirajoitusta oli kierretty niissä tapauksissa, joissa erilliset tuenhakijat toimivat joko kokonaan tai osittain osakeyhtiömuotoisina. Kyseiset tuet, noin 350 000 euroa, tullaan perimään takaisin vuodelta 2005, eikä vuoden 2006 tukia makseta näille hakijoille.

Hakijoiden tukikelpoisuuden arvioinnin helpottamiseksi ministeriö on pyrkinyt entistä tarkemmin määrittelemään, mitkä ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisen maatilan tunnusmerkkejä (VNA 213/2007). Ministeriö ja Varsinais-Suomen TE-keskus ovat tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen käyneet keskusteluja varsinaissuomalaisten kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten kanssa, jotta tukien myöntö- ja valvontakäytännöt saataisiin kunnissa yhdenmukaisiksi. Myös valvontaa on kohdistettu suuriin kanaloihin aiempaa enemmän.

**Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä (tarkastuskertomuksen 89/2004 jälkiseurantaraportti, 28.3.2007)**

Paikalliset toimintaryhmät ja TE-keskukset ovat kehittäneet maaseutua asuin- ja elinympäristönä toteuttamalla LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmia. Osittain toimintaryhmätyötä on toteutettu myös ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmissa. Tarkastuksessa selvitettiin ohjelmien toteutusta ja hallinnointia sekä arvioitiin ohjelmien avulla saavutettuja tuloksia ohjelmakaudella 2000–2006 vuoden 2003 loppuun.

Tarkastuksen keskeinen havainto oli, että toimintaryhmätyön katsottiin toteuttavan pienimuotoisten hankkeiden avulla ohjelmien tavoitteita maaseudun kehittämisek-

si kohtalaisen hyvin. Toimintaryhmätyyppisen työskentelytavan usean samantyyppisen ohjelman puitteissa todettiin kuitenkin vaativan runsaasti resursseja hallinnon eri tasoilla. Niin ikään todettiin, että vastaisuudessa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota hankkeiden jatkuvuuteen ja työllistävien vaikutusten pysyvyyteen. Tarkastuksessa myös todettiin, että ohjelmien samankaltaisuuden vuoksi ne olisi uudella ohjelmakaudella yhdistettävä yhdeksi kokonaisuudeksi jonkin ohjelman yhteyteen.

Ohjelmakaudella 2007–2013 kaikki toimintaryhmät saavat Manner-Suomessa rahoituksensa yhdestä maaseudun kehittämisohjelmasta. Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena ja riittävänä sitä, että maa- ja metsätalousministeriö toteaa vastuun yksittäisten hankkeiden seurannasta kuuluvan vain hanketta rahoittavalle toimintaryhmälle ja TE-keskukselle. Myös ministeriön tulisi tehdä tai teettää arviointeja ohjelmien onnistumisesta. Tarkastusvirasto edellyttää, että ohjelmakaudella 2007–2013 maa- ja metsätalousministeriö ottaa indikaattorilomakkeiden laadinnan yhteydessä soveltuvin osin myös käyttöönsä kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeen vuodelta 2003 hankkeiden työllisyysvaikutusten arvioinnissa, mitä virasto edellytti jo antamassaan kertomuksessa.

**Hirvikannan säätelyjärjestelmä (tarkastuskertomuksen 100/2005 jälkiseurantaraportti, 16.5.2007)**

Tarkastuksessa havaittiin, että hirvikannan säätely ei nyky muodossaan vastaa kaikilta osin sille asetettuja tavoitteita. Järjestelmä takaa hirvikannan säilymisen, mutta johtaa suuriin kannanvaihteluihin ja ajoittain liian suureen hirvikantaan. Päätökset hirvikannan säätelystä tehdään alueellisissa riistanhoitopiireissä. Maa- ja metsätalousminis-

teriö tulosohjaa piirejä ja asettaa tavoitteen alueelliselle hirvikannalle.

Jälkiseuranta osoitti, että tarkastus ei ole vaikuttanut hirvikannan säätelyjärjestelmään. Maa- ja metsätalousministeriön ohjaus mahdollistaa edelleen suuret kannanvaihtelut. Tavoitteena ei ole valtiontalouden kannalta perusteltu, nykyistä selvästi alhaisempi hirvikanta. Syynä tähän on muun muassa se, että maa- ja metsätalousministeriö katsoo hirvivahinkojen tulevan korvatuiksi pyynti-

lupamaksuilla. Ministeriön näkemys ei huomioi lainkaan tiestön suojaamisesta ja liikenneonnettomuuksista aiheutuvia kustannuksia.

Tarkastuksen jälkeen maa- ja metsätalousministeriö on pyrkinyt lisäämään tietoa hirvikannan vaikutuksista sekä kokoamaan kerättävää tietoa yhteen tietokantaan. Tällä ministeriö pyrkii nykyistä parempaan hirvikannan hallintaan.



## 6.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi yhdeksän tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriön lisäksi Tiehallinnossa ja Ratahallintokeskuksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja talousarviossa myönnetyn valtuuden ylittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen ja valtuuskirjanpidon järjestämistä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin ministeriölle, Tiehallinnolle ja Ratahallintokeskukselle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestämistä ja tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä neljässä tilivirastossa. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä van yhdessä tilivirastossa. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä neljässä ja tuottavuudesta esitettyjä kolmessa tilivirastossa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle

Tarkastuskertomus on annettu 30.7.2007 (148/2007).

Tarkastuksen tulokset on raportoitu myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp, luku 2).

Jääluokat ja väylämaksut

Tarkastuskertomus on annettu 7.3.2007 (144/2007).

Tarkastuksessa selvitettiin, kuinka hyvin Merenkululaitos on kyennyt selvittämään olemassa olevat väylämaksuepäselvyydet, kuinka selvittelytyö on organisoitu ja onko selvittelymenettely ollut riittävän tehokasta.

Tarkastuksen perusteella Merenkululaitos on kyennyt selvittämään väylämaksuepäselvyyksiä hyvin, joskin resursseihin nähden epätavallisen suuri työmäärä on aiheuttanut ongelmia. Tarkastuksen päättyessä työvoimaa oli kuitenkin kohdennettu jääluokkien tarkastamiseen tarkoituksenmukainen määrä.

Tavanomaisissa tapauksissa väylämaksun määrääminen ja kanto Tullilaitoksessa tapahtui nopeasti. Jälkimaksatusasioissa Merenkululaitos ruuhkautti menettelyllään Tullilaitoksen toimintaa. Jälkimaksatusten määrä oli kuitenkin melko pieni, sillä käytettyihin laiva-asiakirjoihin nähden Merenkululaitos oli tehnyt suhteellisen vähän virheitä jääluokan määräämisessä ja jääluokkatodistusten antamisessa. Väärät jääluokat johtuivat yleensä luokituslaitosten antamista virheellisistä luokitustodistuksista.

Liikenne- ja viestintäministeriön suorittama Merenkululaitoksen valvonta on normaalisti kohdistunut laillisuuteen ja objektiivisuuteen. Eduskunnan liikennevaliokunnan kiinnostuttua väylämaksujen ja jääluokkien määräämisestä on liikenne- ja viestintäministeriön valvonta muuttunut huomattavasti laaja-alaisemmaksi. Se kohdistuu myös jääluokan määräämiseen ja alusteknisiin yksityiskohtiin.

Väylämaksulainsäädäntö uusiutui vuoden 2006 alusta.

## 6.11 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 ministeriön lisäksi kymmenessä tilivirastossa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämistä sekä menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtuuksien hallinnointia. Valtuuksien hallinnoinnissa käytettävät järjestelmät eivät valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin ministeriölle ja neljälle työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ilmoitusvelvollisuudet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä ja tämän osana erityisesti työvoimatoimistojen työajan kohdentamista. Ministeriölle annettu ilmoitusvelvollisuus koski Euroopan sosiaalirahaston rahoitamiin hankkeisiin liittyvien valtuuksien hallinnointijärjestelmää ja ministeriön tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut neljälle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet kuudelle tilivirastolle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksilta taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet pääosin puuttuivat ja muistakin tilivirastoista vain Patentti- ja rekisterihallitukselle, Geologian tutkimuskeskukselle ja Tekes - teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskukselle oli asetettu taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista 12 esitti tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot

toimintansa taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Muista 12 tilivirastosta oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot esitti seitsemän ja tuottavuustiedot kuusi tilivirastoa.

**Määrärahojen alueellinen jakaminen (tarkastuskertomuksen 47/2003 jälkiseurantaraportti, 19.4.2007)**

Tarkastuksessa selvitettiin, miten tulohjaukselle asetetut tavoitteet toteutuivat aluehallinnolle suunnattujen siirto- ja sijoitusmenojen alueellisessa kohdentamisessa viiden ministeriön muutamien määrärahojen osalta. Tarkastuksen jälkiseuranta osoitti, että ministeriöt kiinnittivät tarkastuksen jälkeen enemmän huomiota määrärahojen alueelliseen jakamiseen ja niiden ongelmiin. Tällöin muun muassa jakoperusteiden avoimuus ja määrärahojen jakamisen aikataulut olivat esillä. Tulohjauksen tavoitteita otettiin aiempaa tarkemmin huomioon määrärahojen jaoissa. Seurantaa oli täsmennetty myös uusilla järjestelmillä sekä ohjein ja määräyksin.

**Ympäristötukien vaikuttavuus (tarkastuskertomuksen 66/2003 jälkiseurantaraportti, 17.10.2006)**

Tarkastuksessa selvitettiin energiatukien vaikutuksia ympäristön tilaan sekä saavutettujen ympäristövaikutusten seurantaa ja valtionaloudellisia kustannuksia. Tarkastuksen jälkiseurantaraportin havaintojen yhteenveto on kertomuksen luvussa 5 (Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtionaloudellisesta näkökulmasta).

Tuoteturvallisuusvalvonta (tarkastuskertomuksen 69/2004 jälkiseurantaraportti, 30.10.2006)

Tuoteturvallisuusvalvontaa koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin, miten tuoteturvallisuusvalvonta on toiminut sekä miten Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat seuranneet ja ohjanneet kuntien valvontaa.

Tuoteturvallisuuslainsäädäntö uudistui 16.2.2004, jolloin tuli voimaan uusi kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu laki (75/2004). Lain soveltamisala laajeni vanhaan tuoteturvallisuuslakiin verrattuna. Tuoteturvallisuusvalvonnan organisaatiossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosina. Valvonnassa noudatetaan nykyisin työnjakoa, jonka mukaan Kuluttajavirasto kantaa päävastuun kulutustavaroiden turvallisuuden valvonnasta. Kunnissa puolestaan keskitytään lääninhallitusten johdolla suoritettavaan paikallisten kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaan.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2003 elintarvikevalvonnan kehittämistä koskevan periaatepäätöksen. Sen mukaan kunnallinen ympäristöterveydenhuolto tulisi jatkossa järjestää 50-85 suuremman, alueellisen valvontayksikön tehtäväksi. Alueellisten valvontayksiköiden muodostamiseen tähtäävä työ on kuitenkin monissa kunnissa hidastunut tai pysähtynyt kuntien rakenne- ja palvelutuotantomuutosten suunnittelun vuoksi.

Valtioneuvosto antoi kesällä 2006 asetukset ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista ja kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta. Niiden mukaan elintarviketurvallisuusviraston, kuluttajaviraston sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen on laadittava omalla toimialallaan valtakunnallinen valvontaohjelma, joka ohjaa kuntia laa-

timaan omat valvontasuunnitelmansa. Kuntien suorittaman valvonnan osalta annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa valvontasuunnitelman sisällöstä, näytteenotosta, suunnitelman mukaisista tarkastuksista sekä siitä kuinka usein valvontakohteita tarkastetaan.

Kuluttajavirasto on viime vuosina täsmen- tänyt ja tehostanut tuoteturvallisuusvalvonnan toimintaa, ohjausta ja valvontaa. Kuntien toteuttaman tuoteturvallisuusvalvonnan kehitys on kuitenkin ollut kokonaisuudessaan vaatimatonta. Tuoteturvallisuusvalvontaa käsitellään nykyään kuntatasolla entistä kiinteämpänä ympäristöterveydenhuollon osana. Jatkossa nähdään, mikä tulee olemaan tuoteturvallisuusvalvonnan käytännön rooli ja osuus tuossa kokonaisuudessa.

Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio (tarkastuskertomuksen 111/2005 jälkiseurantaraportti, 3.5.2007)

Tarkastuksessa selvitettiin Suomen ja Venäjän välisten konversiosopimusten muodostamista ja toteutumista sekä konversion 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. Tarkastusajankohdan jälkeen solmittiin neljäs sopimus, arvoltaan noin 30 miljoonaa dollaria. Elokuussa 2006 Venäjä maksoi Suomelle ennen aikaisesti takaisin loput entisen Neuvostoliiton veloista korkoineen.

Toimituksia koskevia viivästyssanktioita ja keskitetysti sovittavaa kaupanvälityspalkkiota koskevia kannanottoja ei ministeriön mukaan voitu ottaa huomioon neljännessä konversiosopimuksessa, koska hanke-

esitykset oli koottu tarkastusajankohtana ja hankekohtaisten toimitussopimusten sisältö oli pääosin neuvoteltu ennen tarkastuskertomuksen julkaisemista. Virastot ja laitokset voivat konsultoida aiemmissa konversioissa mukana olleita tahoja hankintoihin liittyvistä viranomaisluvista sekä tulli- ja verotuskysymyksistä koskevista poikkeuksista tai käyttää hankinnoissa huolitsijaa. Hankintoja tekeviä laitoksia ja virastoja oli kehoitettu huolehtimaan asioiden riittävästä dokumentoinnista. Toimitussopimusten toteuttamisen aloittamiselle on saatava kauppa- ja teollisuusministeriön lupa. Lisäksi Finnvera Oyj:n lainopillinen yksikkö suorittaa toimitussopi-

musluonnosten oikeudellisen tarkastuksen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan neljännen velkakonversion ja sitä seuranneen velan takaisinmaksun jälkeen ei jäänyt jäljelle konvertoitavia velkoja. Ministeriö ei toimittanut tästä tarkastusvirastolle laskelmaa. Ministeriö ilmoitti, ettei se ole selvittänyt, tuliko Pariisin klubin myöntämä 30 prosentin konversiovara kokonaisuudessaan käytetyksi vai olisivatko lisäkonversiot myönnetyn konversiovaran puitteissa mahdollisia, koska uusia konversiosopimuksia ei ennenaikaisen takaisinmaksun johdosta enää voida tehdä.

## 6.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä ja Kansanterveyslaitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan sekä menojen varainhoitovuodelle kohdentamista. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa tilivirastoista viidelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuotavuustavoitteita hallinnonalan virastoille ei ollut asetettu.

Oikeat ja riittävät taloudellisuutta kuvaavat tiedot esitti viisi tilivirastoa. Tuottavuudesta esitettyjä tietoja tilintarkastuksessa pidettiin oikeina ja riittävinä neljässä tilivirastossa.

**Kouluterveydenhuollon laatusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan**

Tarkastuskertomus on annettu 30.10.2006 (136/2006).

Sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuosituksukset ovat keskeinen osa ministeriön harjoittamaa informaatio-ohjausta. Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen tavoitteena on, että koululaiset saavat laadukkaita kouluterveydenhuollon palveluita tasa-arvoisesti asuinpaikasta riippumatta. Suositus sisältää muun muassa henkilöstön mitoittamiseen, koululaisten terveyden seurantaan sekä kou-

lujen työolojen tarkastuksiin liittyviä tavoitteita.

Tarkastuksen perusteella kouluterveydenhuollon laatusuositus ei ole juurikaan vaikuttanut kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämiseen kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyössä antaman kouluterveydenhuollon laatusuosituksen vaikutus kuntien talouden ja toiminnan suunnitteluun sekä päätöksentekoon on ollut vähäistä. Suositusta ei ole läheskään aina esitelty toimiala- ja luottamus miesjohdolle eikä voimavaroista päättävälle sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Kirjatut laatutekijät ovat heijastuneet tarjottuihin palveluihin lähinnä joidenkin palvelukäytäntöjen tarkennuksina.

Kouluterveydenhuollon palvelujen valtakunnallinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen ovat vähäistä tehtävälueen painoarvoon nähden. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia valtionosuuksia korotettiin vuosina 2002–2003 lähes 180 miljoonalla eurolla. Yhtenä tavoitteena oli kouluterveydenhuollon palvelujen parantaminen. Valtionosuuden korotuksella ei ole kuitenkaan ollut tavoiteltuja vaikutuksia tarkasteltavien kuntien toiminnan suunnitteluun ja voimavarojen suuntaamiseen.

**Hankerahoitus ohjausvälineenä**

Tarkastuskertomus on annettu 20.6.2007 (147/2007).

Hankerahoitusjärjestelmä ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla sosiaali- ja terveysministeriön strategian toteuttamisvälineenä. Järjestelmällä ei ole päästy haluttuihin tuloksiin kuntien sosiaali- ja terveyden-

huollon suuntaamisessa, mikä johtuu pitkälti puutteellisesta kokonaiskoordinaatiosta. Tulosten saavuttamista ovat vaikeuttaneet alkuvaiheen puutteellinen ohjeistus, ministeriön ja lääninhallitusten epäselviksi jääneet roolit sekä ongelmat hankkeiden suunnittelussa, siirtämisessä perustyöhön ja erityisesti soveltamisessa laajemmin.

Hankejärjestelmän avulla on kuitenkin pystytty aktivoimaan kuntia ja lisäämään niiden välistä yhteistyötä. Hankejärjestelmän parantamiseksi valtionavustusta saavista hankkeista tulee jatkossa edellyttää tarkkoja hankesuunnitelmia. Hankkeiden arviointiin tulee kehittää yhtenäiset kansalliset kriteerit

ja hankkeilta olisi hyvä edellyttää myös ulkopuolista arviointia. Hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi hankkeiden tulosten ja kokemusten tulee olla kattavasti eri toimijoiden saatavilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003. Järjestelmän avulla sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii suuntaamaan resursseja niihin hankkeisiin, joiden avulla edistetään sen strategian mukaisia kansallisesti merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteita kunnissa. Valtio käytti kehittämishankkeisiin vuosina 2003–2007 yhteensä yli 200 miljoonaa euroa.

## 6.13 Työministeriön hallinnonala

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

Työministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämisestä ja menojen varainhoitovuodelle kohdentamista.

Työministeriön ilmoitusvelvollisuuden syynä olivat puutteet tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestelyissä sekä Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston rahoittamiin hankkeisiin liittyvien valtuuksien hallinnointijärjestelmässä.

Ministeriö ei ole asettanut omalle toiminnalleen taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita eikä sen tilinpäätöksen katsottu sisältävän oikeita ja riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja.

**Turvapaikkamenettely – Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisien kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus**

Tarkastuskertomus on annettu 15.12.2006 (139/2006).

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa turvapaikkamenettelyn ja pakolaisten kotouttamistoiminnan järjestämisen taloudellisuudesta. Tarkastuksen perusteella turvapaikkamenettelyn kokonaiskustannuksia voitaisiin vähentää tehokkaimmin vaikuttamalla turvapaikkaprosessin sujuvuuteen ja keston.

Esimerkiksi tehostamalla poliisin suorittamien turvapaikka-asioiden täytäntöönpanotehtävien hoitoa voitaisiin saavuttaa säästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksissa. Myös Euroopan unionin vastuun-

määritysasetuksen mukaisten, niin sanottujen Dublin-menettelyn mukaisten tapauksien erottelua muista turvapaikkahakemuksista tulisi tehostaa. Lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia tulisi kehittää kunkin keskuksen toimintakulttuuriin, tiloihin ja sijaintiin perustuvia vahvuuksia hyödyntäen.

Tilapäisellä oleskeluluvalla maassa olevat turvapaikanhakijat eivät tällä hetkellä ole oikeutettuja kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin. Merkittävä osa heistä jää tilapäisen oleskelun jälkeen kuitenkin pysyvästi Suomeen. Siksi on taloudellisesti perusteltua osoittaa myös tilapäisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin.

Vuonna 2005 Suomesta haki turvapaikkaa 3574 henkilöä ja turvapaikkamenettelyn kustannukset olivat noin 47 miljoonaa euroa. Lisäksi pakolaisten kotouttamisesta ja pakolaisia vastaanottaneille kunnille maksettiin lähes 70 miljoonaa euroa.

**EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta**

Tarkastuskertomus on annettu 15.12.2006 (138/2006).

EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus tehtiin kahdentoista osallistujavaltion tarkastusvirastoissa yhteisesti hyväksytyn tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelyä on ohjeistettu, millä tavoin mahdolliset epäsäännönmukaisuudet tunnistetaan ja rekisteröidään sekä kuinka

ilmoitettuja epäsäännönmukaisuuksia tutkitaan ja niistä tehdään päätöksiä.

Suomen tarkastuskohteena oli Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja tavoite 3 -ohjelma. Työministeriö toimii hallintoviranomaisena tavoite 3-ohjelmassa ja maksuviranomaisena ESR:ssä. Ohjelman kansalliset avustukset sisältävä kokonaistuki on yhteensä noin 1 500 miljoonaa euroa, josta EU:n rakennerahaston osuus on 415 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen aikana havaittuja epäsäännönmukaisuuksia rakennerahastokaudella 2000–2006 oli työministeriön osalta 76. Epäsäännönmukaisuuksista johtuneiden liikemaksujen yhteismäärä 30.6.2005 mennessä oli noin 3,1 miljoonaa euroa, josta EU:n ra-

kennerahastojen osuus on noin 1,4 miljoonaa euroa.

Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä mielipide-eroja siitä, mikä on katsottava epäsäännönmukaisuudeksi ja mikä tavanomaiseksi virheeksi. Komission seikkaperäiset rekisteröinti- ja ilmoittamisvaatimukset kuormittavat jäsenmaiden hallintoa, mutta saadut tiedot näyttäisivät silti jääneet vähälle käytölle. Tarkastusvirasto suosittaa, että komission tulisi pyrkiä jäsenvaltioiden kanssa parempaan yhteisymmärrykseen epäsäännönmukaisuuksien tarkastusta rekisteröintivaiheesta. Rekisteröintiä ja ilmoittamista koskevia vaatimuksia tulisi yksinkertaistaa.



## 6.14 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. Tuottavuustavoitteita hallinnonalalle ei ollut asetettu. Ministeriön ja hallinnonalan tilivirastojen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

### Natura 2000 -verkoston valmistelu

Tarkastuskertomus on annettu 8.1.2007 (140/2007).

Natura 2000 -verkoston valmisteluprosessia tarkastettiin osana myöhemmin koottavaa EU-maiden rinnakkaistarkastushanketta. Yhteenveto tarkastuksen havainnoista esitetään kertomuksen luvussa 5 (Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta).

### Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavut Vapaa Vuotos-liikkeelle

Tarkastuskertomus on annettu 10.11.2006 (135/2006).

Ympäristöministeriö on vuosina 1996–2002 myöntänyt Vapaa Vuotos-liikkeelle noin 52 000 euroa harkinnanvaraista valtionavustusta toiminnan tehostamiseen. Valtionavustukset on myönnetty, vaikka hakemukset ovat olleet puutteellisia. Vuoden 2002 valtionavustukselle oli asetettu enimmäisrajaksi asetettu 80 prosenttia varsinaisen toiminnan kulujäämästä. Raja ylittyi.

Vapaa Vuotos-liike on rikkonut toistuvasti valtionavustuspäätösehtoja. Liike on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuutensa ja jättänyt toimittamatta päätösehdoissa mainitut asiakirjat. Koska päätösehtoja ei ole noudatettu, on valtionavustusten takaisinperintä mahdollista.

Ympäristöministeriö on laiminlyönyt valtionavustusten käytön valvonnan. Se ei ole vuosina 1996–2001 vaatinut riittäviä selvityksiä hakemusten liitteiksi. Hakemuksista ei esimerkiksi käynyt ilmi, saako Vapaa Vuotos-liike muuta taloudellista tukea. Vuoden 2002 tuki on myönnetty, vaikka liike on jättänyt toimittamatta lisäselvityksenä pyydetyn edellisen vuoden toimintakertomuksen, tilinpäätöksen ja tilintarkastajien lausunnon.

Vapaa Vuotos-liike on käyttänyt avustukset haettuun tarkoitukseen eli toiminnan tehostamiseen. Valtionavustuksen käytössä ei ole syyllistytty tahallisiin väärinkäytöksiin. Osa valtionavusta on virheellisesti käytetty yhden henkilön palkkausmenoihin. Näitä menoja ei voida pitää valtionavustukseen hyväksyttävänä, koska ne kuuluivat toiselle yhteisölle, Kemijärven Luonto ry:lle. Vuotoksen Voima Oy:n varallisuuden kasvattamista Vapaa Vuotos-liikkeen valtionavustuksista ei tarkastuksessa havaittu.

Vuosina 1998, 2000 ja 2002 Vapaa Vuotos-liikkeellä oli vähemmän menoja kuin ympäristöministeriön tuki kunakin vuonna oli. Vuosien 1996, 1997 ja 1999 osalta arviota vaikeuttaa se, ettei Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n liikkeelle korvaamia menoja voi enää todentaa. Yhtenä syynä menojen vähäisyyteen on ollut se, ettei liikkeeltä ole juuri veloitetu matka- ja puhelinkuluja, vaikka toimintaa on ollut laajalla alueella.

Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristöministeriö on velvollinen perimään takaisin sen osan valtionavustuksesta, jota vuonna 2002 on maksettu liikaa. Muilta osin vuotta 2002 koskeva takaisinperintä on ministeriön harkinnassa. Ympäristöministeriön on harkittava tuen takaisinperintää myös vuosien 1996–2001 osalta ja tehtävä asiasta kirjallinen päätös.

Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos – liikkeelle (tarkastuskertomuksen 135/2006 jälkiseurantareportti, 16.5.2007)

Tarkastus koski ympäristöministeriön vuosina 1996–2002 Vapaa Vuotos-liikkeelle myöntämiä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Valtionavustukset oli myönnetty puutteellisiin hakemuksiin ja selvityksiin perustuen. Ympäristöministeriö ei ollut valvonut valti-

onavustusten käyttöä. Vapaa Vuotos-liike oli laiminlyönyt kirjanpitovelvoitteensa ja muutenkin jättänyt noudattamatta avustuspäätösehtoja. Tarkastusvirasto katsoi, että Vapaa Vuotos-liikkeeltä on perittävä vuodelle 2002 myönnetystä valtionavustuksesta liikaa maksettu osuus korkoineen takaisin. Muilta osin takaisinperintää on harkittava.

Ympäristöministeriö ilmoitti perivänsä Vapaa Vuotos-liikkeeltä vuodelle 2002 myönnetystä valtionavustuksesta liikaa maksetun osuuden korkoineen takaisin. Ympäristöministeriö ilmoitti, ettei se muilta osin ryhdy takaisinperintätoimiin, koska valtionavustukset on käytetty haettuun tarkoitukseen, avustusten käytössä ei ole syyllistytty tahallisiin väärinkäytöksiin ja liikkeen laiminlyönnit ovat muutoinkin vähäisiä. Ministeriössä on tehty periaatepäätös, ettei avustuksia jatkossa myönnetä rekisteröimättömille yhdistyksille.

# 7 Tarkastusviraston toiminta ja strategia vuonna 2006

## 7.1 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.

## 7.2 Toiminnan päämäärä

Tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valtion taloudenhoidon ulkoisena tarkastajana tukee eduskuntaa sille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntö- ja valtiontaloudellisen vallan sekä valvontavallan käytössä.

Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta, talousarvion noudattamisesta sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta.

Tarkastustoiminnalla ja siihen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto

- varmistaa, että valtion talousarviota ja taloudenhoitoa koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan,
- varmistaa, että valtiontaloudesta ja valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot,
- osaltaan edistää valtion taloudenhoidon

ja siihen liittyen valtion toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä valtion taloudenhoidon ja valtionhallinnon toiminnallista tuloksellisuutta sekä

- tukee hyvää hallintoa ja taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden toteuttamista.

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja toiminnantarkastusta.

Tilintarkastuksessa tarkastetaan vuotuisesti hyvän tilintarkastustavan mukaisesti valtion tilinpäätös sekä valtion talousarvion piiriin kuuluvat valtioneuvoston ministeriöt ja muut tilivirastot. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden osalta tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi.

Toiminnantarkastuksessa tarkastetaan valtion harjoittaman yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteutumista ja sen taloudellisuutta sekä hallinnon toimintoja ja ohjaus- ja toimintajärjestelmiä tuloksellisuuden ja kehittämistarpeen näkökulmasta.

Tilintarkastus ja toiminnantarkastus nivelletään toisiinsa ja ne toimivat yhteistyössä siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

## 7.3 Visio ja arvot

Tarkastusviraston visiona on olla kansainvälisesti ja kansallisesti arvostettu valtion taloudenhoidon tarkastuksen huippuosaaja. Tarkastusvirastoa arvostetaan valtion taloudenhoidon ja valtion hallinnon syvällisenä asiantuntijana.

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 2007–2012 on vision sisältöä konkretisoitu eri osapuolten näkökulmasta. Eduskunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee sitä, että tarkastusviraston toiminta tukee eduskunnan budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavaltaa. Eduskunta kokee, että tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle riittävästi objektiivista, luotettavaa, ajantasaista ja hyödyllistä tarkastustietoa talousarvion toimeenpanosta, lainsäädännössä hallitukselle ja hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta, tavoitteiden toteutumisesta sekä toimenpiteiden taloudellisuudesta, eduskunnan hallitukselta saamien suunnittelu-, seuranta- ja valvontatietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä valtion tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Valtioneuvoston kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusviraston toi-

mina tukee valtioneuvoston valtiontaloudellista valmistelua ja päätöksentekoa sekä hallinnon ohjausta. Valtioneuvosto kokee, että tarkastusvirasto ulkoisena tarkastajana ja asiantuntijana tuottaa sille objektiivista, luotettavaa, ajantasaista sekä valtiontaloudellisessa ja muussa päätöksenteossa ja hallinnon ohjauksessa hyödyllistä tarkastustietoa valtion taloudenhoidon ja valtion toimintojen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, talousarvion, säädösten ja ohjauspäätösten noudattamisesta valtion taloudenhoidossa sekä ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten taloudestaan ja toimintansa tuloksellisuudesta esittämien tilinpäätöstietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Virastojen ja laitosten kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että virastot, laitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot kokevat, että tarkastusvirasto ulkoisena tarkastajana ja asiantuntijana tuottaa objektiivista, luotettavaa, ajantasaista ja johtamisessa hyödyllistä tarkastustietoa niiden taloudenhoidon ja toimintojen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, talousarvion, säädösten ja ohjauspäätösten noudattamisesta taloudenhoidossa sekä taloudestaan ja toimintansa tuloksellisuudesta esittämien tilinpäätöstietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Kansalaisten kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto julkistaa avoimesti tarkastustuloksensa ja kansalaiset saavat näin varmuutta valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Kansalaiset kokevat, että tarkastusvirasto osaltaan edistää ja varmistaa hyvää valtion taloudenhoitoa. Kansalaiset pitävät tarkastusvirastoa riippumattomana

ja luotettavana valtion taloudenhoidon tarkastusviranomaisena sekä kokevat viraston toiminnan tärkeäksi.

Viraston henkilökunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto on kilpailukykyinen työnantaja sekä innostava ja arvostettu huippuosaajien työyhteisö. Viraston henkilöstöllä on vahva ammattitaito ja ammatti-identiteetti. Viraston henkilöstön ammattitaitoa arvostetaan edus-

kunnassa, valtionhallinnossa ja yhteiskunnassa sekä kansainvälisessä yhteisössä.

Viraston kaikessa toiminnassa noudatetaan virastossa yhteisesti sovittuja arvoja, jotka ovat objektiivisuus, osaaminen, yhteistyö, rohkeus sekä tuloksellisuus. Arvojen ohella viraston toimintaa keskeisesti ohjaavat toimintaperiaatteet ovat luotettavuus, taloudellinen näkökulma, olennaisuus, riippumattomuus, avoimuus sekä oikeudenmukaisuus.

## 7.4 Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue

Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue kattaa

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

Tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat valtion ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen sekä Euroopan unionin menoerät ja valtion liikelaitosten liikevaihto olivat vuonna 2006 noin 25,5 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan varallisuuden tasearvo vastaa 57,1 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.

Lisäksi tarkastusvirasto suorittaa eräitä kansainvälisten järjestöjen tilintarkastustehtäviä ja toimialaansa kuuluvia asiantuntija- ja neuvontatehtäviä sekä osallistuu tarkastusalan kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

## 7.5 Tarkastustoiminnan suunnittelu

Tarkastustoiminnan kohdentamista ohjaavat tarkastusviraston useampivuotinen toimintastrategia sekä vuosikohtainen toiminta- ja tarkastussuunnitelma. Suunnitelmis- sa määritellään tarkastusviraston pysyvät tarkastusalueet, tarkastus- ja asiantuntija- toiminnan strategiset teema-alueet, vuosit- tain eduskunnalle raportoitavat teemat sekä vahvistetaan yksittäiset tarkastuskohteet.

Tarkastustoiminnan kohdentamisen ylei- set kriteerit ovat tarkastettavan asian talou- dellinen merkitys ja asiaan liittyvä taloude- llinen riski. Taloudellista merkitystä ja riskiä arvioitaessa otetaan huomioon myös useam- man vuoden ja tarvittaessa pitkän tähtäimen näkökulma.

Tarkastustoiminnalla tuotetaan sellaista käyttökelpoista tietoa

- jolla on valtion taloudenhoitoa koske- van päätöksenteon kannalta huomattavaa merkitystä,
- jolla varmistetaan valtion taloudenhoidon oikeellisuutta ja toimivuutta, raportoita- vien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä sekä talousarvion noudattamista tai
- jolla edistetään valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuutta ja tiedon tuot- taminen kuuluu ulkoisen tarkastuksen tehtäväalaa.

Virasto toteuttaa tarkastustehtävänsä ti- lintarkastuksella ja toiminnantarkastusel- la, jotka toimivat samansuuntaisesti viraston päämäärien toteuttamiseksi.

Tilintarkastus kattaa valtion tilinpäätöksen ja kaikki valtion tilivirastot. Edellä mainitut

kriteerit otetaan huomioon tilintarkastuksia suunnattaessa tilivirastokohtaisesti.

Vuonna 2006 aloitetut toiminnantarkastus- ten kohteet valittiin tarkastustoiminnan eri- tyisten kohdentamisalueiden pohjalta, joita olivat

- eduskunnan saamat oikeat ja riittävät tie- dot talousarvioesityksissä ja valtion tilin- päätöskertomuksessa,
- hallituksen esityksissä ennakoitua ja käy- tännössä toteutuneet säädösten taloude- llinen vaikutukset,
- tulosohejaus ja tilivelvollisuus,
- hallinnon tuottavuus ml. informaatiotek- nologian hyväksikäyttö,
- valtionosuudet, -avustukset ja muut tuet (ml. EU-tuet) sekä
- valtion tulot ja rahoitus.

Yhtäläisen suojan periaatteen mukaises- ti EU-varojen tarkastus saa virastossa saman painoarvon kuin kansallisten varojen tar- kastus. Tarkastusvirasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja sa- massa laajuudessa sekä samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansal- lisia varoja. Valtion runsaasta sadasta tilivi- rastosta noin 2/3:lla on kirjanpidossaan EU- varoihin liittyviä tapahtumia.

Virasto seuraa valtion määräysvallassa ole- vien yhtiöiden, valtion liikelaitosten ja talous- arvion ulkopuolisten valtion rahastojen toi- mintaa. Valtion määräysvallassa oleviin yh- tiöihin ja valtion liikelaitoksiin sekä talousar- vion ulkopuolisiin valtion rahastoihin kohdis- tuvista tarkastuksista päätetään erikseen.



## 7.6 Tarkastustoiminta vuonna 2006

Tarkastusvirasto antoi keväällä 2006 kertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta varainhoitovuodelta 2005 ja tilintarkastuskertomukset valtion tilivirastoista. Näihin liittyen annettiin yhteensä 320 väliraporttia. Varainhoitovuotta 2006 koskeva tilintarkastus aloitettiin kaikissa valtion 99 tilivirastoissa ja kahdessa valtion talousarvion ulkopuolisessa valtion rahastossa. Tilivirastona toimivan sisäasiainministeriön tilintarkastuksen osana aloitettiin myös siihen kuuluvien 19 viraston tilintarkastus. Näitä sekä valtion tilinpäätöstä koskevat tarkastuskertomukset annettiin keväällä 2007. Toimintavuonna 2006 päätettiin 27 toiminnantarkastusta ja aloitettiin 34 uutta tarkastusta. Vuoden päättyessä käynnissä oli 38 toiminnantarkastusta. Lisäksi tarkastusvirasto seurasi ja käsitteli valtionhallinnossa tapahtuvia taloudellisia väärinkäytöksiä ja niiden vaikutuksia sekä toimenpiteitä väärinkäytösten torjunnassa.

Tilintarkastuksen vaikuttavuutta on vuosittain arvioitu ministeriöiden ja muiden tilivirastojen tilintarkastuskertomuksissa annettujen ilmoitusvelvollisuuksien uusimisen perusteella. Vuoden 2006 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksissa asetettujen ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2005 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 31 tilivirastolle. Näistä

23 tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuus jouduttiin joko kokonaan tai osittain uusimaan vuodelta 2006 annetussa tilintarkastuskertomuksessa.

Yksittäisten toiminnantarkastusten vaikutuksia tarkastuskohteisiin voi arvioida tarkastusten jälkiseurantaraporteista, joissa selvitetään tarkastusten kannanottojen ja hallinnolle annettujen suositusten toteutumista. Jälkiseuranta tehdään jokaisesta valmistuneesta tarkastuksesta yleensä 1–5 vuotta tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Vuoden 2006 aikana valmistui 14 jälkiseurantaraporttia. Seurannan kohteena olleet tarkastuskertomukset oli annettu vuosina 2003–2006. Jälkiseurantaraporttien perusteella tarkastusten suosituksista noin kolmasosa oli toteutunut hyvin, vajaa puolet jossain määrin ja noin viidennes suosituksista vain vähän tai ei lainkaan. Huomionarvoista on, että yhdessä tarkastuksessa annetaan useampia suosituksia, joiden toteutumisaste voi vaihdella. Suositusten toteutumisen esteenä voivat olla esimerkiksi laajemmat organisatoriset tai lainsäädännölliset muutokset tai se, että tarkastuskohde tai ministeriö ei ollut samaa mieltä suosituksen järkevyydestä. Suositusten toteuttaminen tai toimenpiteiden aloittaminen ei johdu vain tehdystä tarkastuksesta, eikä jälkiseurantaraporttien perusteella ole mahdollista arvioida tarkoin nimenomaan tarkastuksen vaikutuksia kohteen muutokseen.

## 7.7 Viraston toiminnan kehittäminen

Toimintavuonna virastossa toteutettiin laajamittainen strategiatyö, jonka tuloksena vahvistettiin tammikuussa 2007 tarkastusviraston toimintastrategia vuosille 2007–2012. Strategiakaudella keskeisessä asemassa ovat tarkastustoiminnan oikea kohdentaminen, toimiva laadunhallinta sekä osaava, aikaansaava ja hyvinvoiva henkilöstö. Strategia on luettavissa tarkastusviraston verkkosivuilla.

Tarkastusvirastossa ryhdyttiin edellisuonna tehdyn työtyytyväisyys selvityksen edellyttämiin toimenpiteisiin, joilla kehitetään selvityksessä esiin tulleita puutteita tiedonkulussa, esimiestyössä ja yleisessä työilmapiirissä.

Toimintavuonna hyväksyttiin viraston tasa-arvotyöryhmän valmisteleva tarkastusviraston tasa-arvosuunnitelma sekä perustettiin tasa-arvosuunnitelman mukainen tasa-arvo-toimikunta, jonka tehtävänä on seurata tasa-arvosuunnitelman toteutumista.

Keväällä 2005 aloitetussa viraston intranetpalvelun uudistushankkeessa edettiin yhteistyössä eduskunnan kanssa laatimalla intranetpalvelun ja sähköisen työpöydän määrittelydokumentit.

Tarkastuksista aiheutuvien hyötyjen ja kustannuksien arviointia selvittänyt viraston työryhmä luovutti muistionsa lokakuussa 2006. Työryhmän päätehtävänä oli selvittää tarkastuksista koituvien hyötyjen ja kustannusten rahamääräisen arvioinnin käyttöönottoa tarkastusvirastossa. Tarkastusvirasto ei pidä kattavan rahamääräisten hyötyjen ja kustannusten arviointijärjestelmän luomista vielä tässä vaiheessa tarkoituksen mukaisena.

Vuonna 2005 aloitetun ”Parempaan työ-

yhteisöön” -kehittämishankkeen toteuttamista jatkettiin sekä esimiehille että muulle henkilöstölle suunnatulla koulutuksella. 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.

Osana henkilöstöstrategian päivittämistä syksyllä 2005 asetettu Rekrytointi, osaaminen ja koulutus -työryhmä sai kertomusvuonna työnsä päätökseen. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus toimenpiteistä ja menettelytavoista, joiden avulla voidaan vahvistaa tarkastusviraston ja sen henkilöstön toimintaa osaavana sekä tehtäviinsä koulutettuina valtionalouden tarkastuksen asiantuntijana. Työryhmä luovutti keväällä 2006 ehdotuksensa viraston linjauksiksi koskien rekrytointia, henkilöstösuunnittelua, osaamisen kehittämistä ja koulutusta sekä urasuunnittelua.

Kertomusvuonna jatkettiin henkilöstön palkkauksen jälkeensä jääneisyyden korjaamista henkilöstön palkkausta ja viraston kilpailukyvyyn kehittämistä koskevan ohjelman mukaisesti.

Tarkastusvirasto osallistui eduskunnan uuden palkkausjärjestelmän kehittämiseen.

Toimintavuonna virastossa otettiin käyttöön digitaaliseen arkistointiin ja sähköiseen ostolaskujen käsittelyyn tarkoitettu ohjelma sekä uusi henkilöstöhallintojärjestelmä.

Viraston toimipaikkojen välisen kommunikoinnin parantamiseksi hankittiin Helsingin ja Oulun toimipaikkoihin videoneuvottelulaitteet. Tarkastustyön tehostamiseksi valtaosa tietokoneista vaihdettiin kannet-

taviin malleihin sekä avattiin suojattuja tietoliikenneyhteyksiä virastosta tarkastuskohteiden järjestelmiin. Lisäksi tarkastustyössä suoritettavia kyselyitä ryhdyttiin tekemään sähköisesti.

## 7.8 EU-yhteistyö

Tarkastusviraston suorittaman EU-varoihin kohdistuvan tarkastuksen kansallisena säädösperustana on laki valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995). EU-varoihin kohdistuvan tarkastustoiminnan yleisenä lähtökohdiana 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.

### **EU:n jäsenvaltioiden ylimpien ulkoisten tarkastusvirastojen johdon yhteistyökomitea ja työryhmät**

Vakiintuneeseen tapaan virasto osallistui kertomusvuonna Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylimpien ulkoisten tarkastusviras-

tojen ylimmän johdon yhteistyökomitean kokoukseen ja tarkastusviranomaisien EU-yhteishenkilökokouksiin sekä yhteistyökomitean asettamien työryhmien työskentelyyn. Vuosittain pidettävään yhteistyökomitean kokoukseen osallistuvat jäsenmaiden tarkastusvirastot ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kokouksissa sovitaan tarkastustoiminnan yhteistyömuodoista, vaihdetaan tietoa EU-varoihin kohdistuvasta tarkastustoiminnasta ja muusta yhteistyöstä sekä hyväksytään tarkastustoimintaa koskevia ohjeellisia standardeja ja hyviä menettelytapoja. Keskeisimmät yhteistyökomitean kokouksessa käsitellyt asiat koskivat tarkastusvirastojen roolia EU-varojen tilivelvollisuuden kehittämisessä, yhteistyökomitean asettamien työryhmien tuloksia sekä EU-hakijamaiden kanssa tehtävää tarkastusalan yhteistyötä. Lisäksi eräiden jäsenvaltioiden tarkastusvirastot esittelivät EU-varainhoitoa koskeneita tarkastuksiaan.

Vuonna 2006 tarkastusvirasto osallistui yhteistyökomitean asettamien yhteistyökomitean kokouksia ja yhdyshenkilökokouksia valmistelevan kehittämistyöryhmän, arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, rakennerahastotyöryhmän sekä EU-varojen tarkastuksia koskevan raportoinnin kehittämistyöryhmän työskentelyyn.

Yhteenvetotiedot tarkastusviraston EU-tarkastuksista ja niiden havainnoista esitetään kertomuksen luvussa 2.10.

## 7.9 Kansainvälinen toiminta

Tarkastusvirasto on valtioiden ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön Intosain ja sen eurooppalaisen tytäjärjestön Eurosain jäsen. Virasto osallistuu järjestöjen kokouksiin ja seminaareihin sekä vastaa järjestöjen ja niiden työryhmien kyselyihin. Kansainvälisessä järjestöyhteistyössä keskeisessä asemassa on valtiontalouden tarkastuksen menettelytapoja koskeva tiedonvaihto. Intosain ja Eurosain toimintamuotoja ovat myös tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehittäminen.

Kertomusvuonna tarkastusvirasto osallistui valtionavustuksien tarkastusta ja Euroopan tietosuojalakia koskeneisiin Eurosain koulutusseminaareihin sekä verohallinnon kustannusten vertailua tekevän Eurosain työryhmän työhön. Tarkastusviraston edustajat osallistuivat Eurosain ympäristötarkastustyöryhmän rinnakkaistarkastukseen, jonka osana tarkastusvirasto julkaisi Natura 2000 -verkoston valmistelua koskevan tarkastuskertomuksen (Natura 2000 -verkoston valmistelu 140/2007). Lisäksi tarkastusviraston edustajat osallistuivat Eurosain verotukia koskevan työryhmän työhön ja rinnakkaistarkastukseen, jonka osana tarkastusvirasto julkaisi verotukien tilivelvollisuutta koskevan tarkastuskertomuksen (Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen 141/2007). Tarkastusviraston edustaja osallistui myös Intosain yksityistämistarkastusta käsittelevän työryhmän konferenssiin.

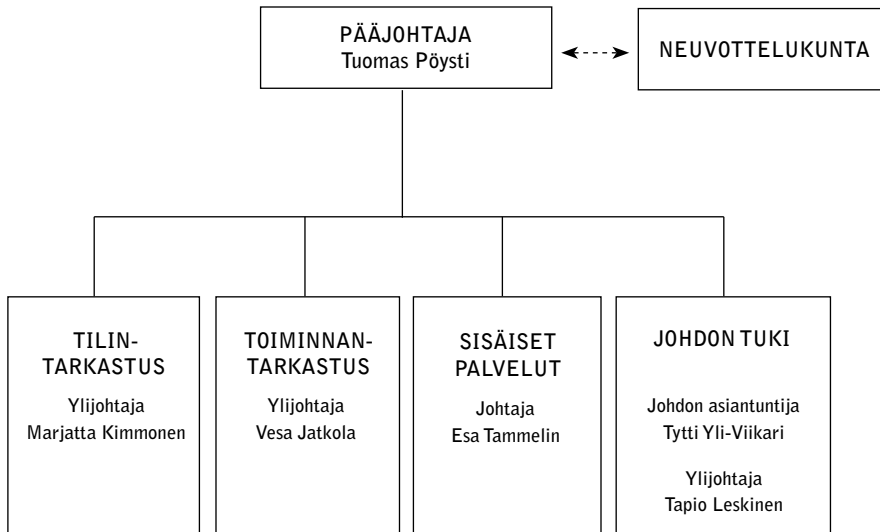
Pohjoismaiden ja Baltian maiden tarkastusvirastojen välistä yhteistyötä ja keskinäistä tiedonvaihtoa toteutettiin perinteisellä tavalla. Toimintavuonna tarkastusvirasto osal-

listui Pohjoismaiden tarkastusvirastojen pääjohtajakokouksen ja yhdyshenkilökokouksen lisäksi pääjohtajakokouksen asettamien valtionyhtiötarkastustyöryhmän, väärinkäytöstyöryhmän ja tarkastusvirastojen toimintaa vertailevien tunnuslukujen kehittämistyöryhmän työskentelyyn. Tarkastusviraston edustajat osallistuivat Pohjoismaiden tarkastusvirastojen toiminnantarkastusseminaariin, tiedottajakokoukseen sekä koulutus- ja henkilöstöasioiden seminaariin. Lisäksi tarkastusviraston toiminnantarkastusyksikkö teki koulutusseminaarin yhteydessä tutustumiskäynnin Ruotsin tarkastusvirastoon. Baltian maiden tarkastusvirastojen kanssa yhteistyötä tehtiin osallistumalla Baltian maiden ja Pohjoismaiden tarkastusvirastojen edustajien yhteistyökokoukseen, toiminnantarkastuksen laatuseminaariin, vastaamalla kyselyihin ja muihin tietopyyntöihin sekä järjestämällä tutustumiskäyntejä tarkastusvirastoon.

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

Tarkastusviraston edustajat osallistuivat yhteensä 32 ulkomailta järjestettyyn kokoukseen ja seminaariin, joiden lisäksi viraston edustajat tekivät ulkomaille 11 tarkastusmatkaa. Kertomusvuonna tarkastusvirastoon tehtiin ulkomailta yhteensä kuusi tutustumiskäyntiä ja vierailua.

## 7.10 Organisaatio, henkilöstö, kustannukset ja tunnusluvut



### Organisaatio

Tarkastusvirastoa johtaa pääjohtaja. Viraston tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan toimialoja ovat tilintarkastus ja toiminnantarkastus. Lisäksi virastossa on lakisääteinen neuvottelukunta, jossa on viraston keskeisten yhteistyötahojen edustus.

Sisäisten palveluiden yksikön tuottamat viraston hallinto-, viestintä- sekä johdon tuki- ja esikuntapalvelut huolehtivat osaltaan viraston tarkastustoiminnan tuloksellisuuden edellytysten ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tukevat kansallista ja kansainvälistä yhteydenpitoa ja viestintää.

Tarkastusvirastolla on Helsingissä sijaitse-

van toimipaikan lisäksi toimipaikat Turussa ja Oulussa. Toiminnallisesti näitä toimipaikkoja hallinnoidaan Helsingistä.

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 toiminut kansanedustaja Anni Sinnemäki, varapuheenjohtajana alivaltiosihteeri Juhani Turunen ja sihteerinä erikoistutkija Timo Lehtinen. Tarkastusviraston henkilöstön valitsemana edustajana on toiminut ylitarkastaja Hannu Rajamäki.

## NEUVOTTELUKUNNAN KOKOONPANO VUONNA 2006

Olavi Ala-Nissilä,	kansanedustaja (vapautus jäsenyydestä 1.3.2006 lukien)
Reino Hjerppe,	ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Markku Koski,	kansanedustaja (neuvottelukunnan jäsenenä 1.3.2006 lukien)
Markku Lehto,	kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö
Tapio Leskinen,	pääjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto
Christel von Martens,	ruotsinkielisen toiminnan johtaja, Suomen Kuntaliitto
Virpa Puisto,	kansanedustaja
Hannu Rajamäki,	ylitarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto
Anni Sinnemäki,	kansanedustaja
Vappu Taipale,	pääjohtaja, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
Juhani Turunen,	alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö

Kertomusvuonna neuvottelukunta kokoontui kuusi kertaa. Kokouksissa käsiteltiin tarkastusviraston toimintakertomusta vuodelta 2005, tilivelvollisuutta, valtionhallinnon rakenteita ja sisäistä valvontaa, tarkastusviraston tarkastustoiminnan alueellista toimivuutta, valtionhallinnon tuottavuushanketta, tarkastusviraston eduskunnalle antamaa kertomusta toiminnastaan ja tilintarkastuskertomusta valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005, vuoden 2006 hallinnonalaselvityksiä, tarkastusviraston toimintastrategiaa vuosille 2007–2012 sekä tarkastusviraston toiminta- ja tarkastussuunnitelmaa vuodelle 2007. Lisäksi neuvottelukunnalle esiteltiin tarkastusviraston työhyvinvointiselvityksen tuloksia, yhteenvetotietoja vuoden 2005 tilintarkastuksista, Pohjoismaiden tarkastusvirastojen yhteiskertomusta vuodelta 2005 sekä ajankohtaisia toiminnantarkastuksia.

Eduskunnan tilintarkastajat kansanedustajat Matti Saarinen, Petri Salo ja Tuomo Hänninen sekä KHT Eero Suomela ovat tarkastaneet tarkastusviraston tilinpäätöksen, kirjanpidon ja hallinnon ja antaneet siitä tilintarkastuskertomuksen eduskunnalle.

## Henkilöstö

Tarkastusvirastossa oli vuoden 2006 päättyessä 150 virkaa. Viraston työssä olevan henkilöstön kokonaismäärä oli vuoden lopussa 156 henkilöä. Vuonna 2006 virasto käytti 145 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen.

Naisten osuus tarkastusviraston koko henkilöstöstä oli 40,4 prosenttia. Tarkastushenkilöstöstä naisten osuus oli 37,5 prosenttia ja muusta henkilöstöstä 53,6 prosenttia. Valtion koko budjettitalouden henkilöstöstä vuonna 2005 naisia oli 49,1 prosenttia.

Tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä oli kertomusvuoden lopussa 46,0 vuotta. Suurimmat ikäryhmät kertomusvuonna olivat 50–54 (19,2 %) ja 55–59 (16,0 %) -vuotiaat. Valtion koko budjettitalouden henkilöstön keski-ikä vuonna 2005 oli 43,1 vuotta.

Vuonna 2006 toisen työnantajan palvelukseen ei siirtynyt yhtään henkilöä. Vuoden aikana palvelussuhde päättyi yhteensä viidellä henkilöllä. Näistä kolme henkilöä kuului tarkastushenkilöstöön ja kaksi muuhun henkilöstöön. Vuoden 2006 lopussa henkilöstön keskimääräinen palvelusaika tarkastusvirastossa oli 12,4 vuotta.

Henkilötyövuotta kohden henkilöstön kehittämiseen käytettiin koko henkilöstön osalta keskimäärin 15,5 työpäivää, tarkastushen-

kilöstön osalta 17,3 työpäivää ja muun henkilöstön osalta 7,7 työpäivää.

TIETOJA KOKO HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2003	2004	2005	2006
Keski-ikä/vuotta	45,2	45,8	45,6	46,0
Keskimääräinen palvelusaika tarkastusvirastossa/vuotta	11,9	12,0	11,9	12,4
Naisten osuus/%	37,8	37,6	40,1	40,4
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	86,7	85,8	86,8	88,5

TIETOJA TARKASTUSHENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2003	2004	2005	2006
Naisten osuus/%	34,5	33,9	36,3	37,5
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	99,2	99,1	99,2	100,0

TIETOJA MUUSTA HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2003	2004	2005	2006
Naisten osuus/%	54,2	53,2	57,1	53,6
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus/%	25,0	26,9	32,1	35,7

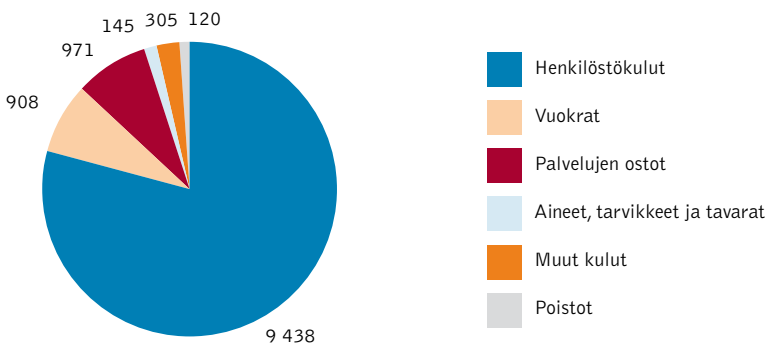
HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN

	2003	2004	2005	2006
Henkilötyöpäivinä	1 273	1 612	1 924	2 248
Henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden	9,0	11,5	13,1	15,5
Kustannukset/euroa	355 992	431 199	567 111	717 183
Kustannukset henkilötyövuotta kohden	2 525	3 080	3 857	4 946



## Kulurakenne ja kustannukset

Vuodelle 2006 viraston toimintamenoihin oli myönnetty 12 093 000 euroa. Määrärahoja käytettiin 11 764 078 euroa. Tarkastusviraston tuotto- ja kululaskelman mukaiset toiminnan kulut olivat yhteensä 11 887 798 euroa, josta henkilöstökulut olivat 79,4 prosenttia.



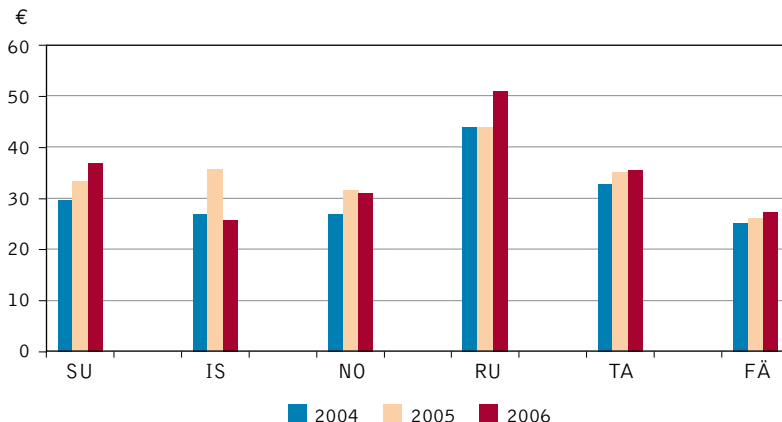
KUVIO 3: Tarkastusviraston kulut vuonna 2006 (tuhatta euroa).

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

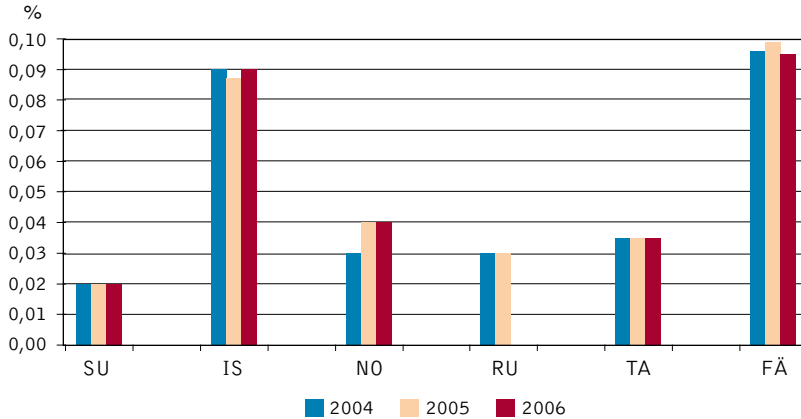
vuodesta 2004 lähtien laatineet tarkastusvirastojen toimintaa vertailevan tunnuslukuraportin. Keskeisimmät tunnusluvut koskevat tarkastusvirastojen kustannus- ja henkilöstövuositietoja.



KUVIO 4: Palkallisen tunnin keskimääräiset kustannukset (korjattu ostovoimapariteetti-indeksillä).

Tarkastusvirastojen palkallisen tunnin keskimääräiset kustannukset vuonna 2006 vaihtelivat maittain 26–51 euron välillä. Valtion-

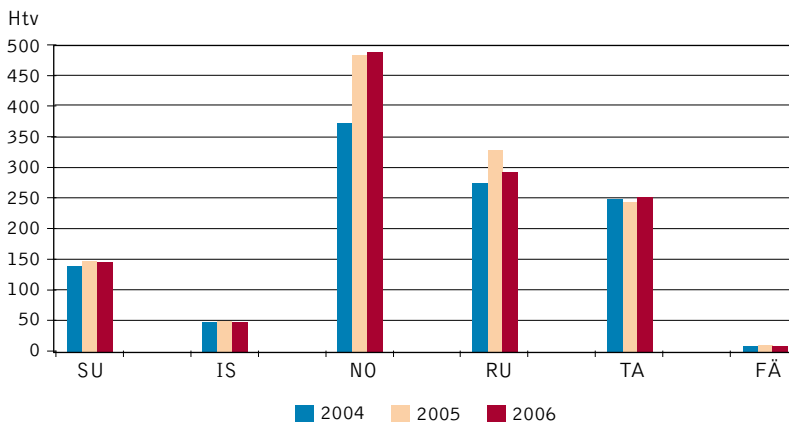
talouden tarkastusviraston palkallisen tunnin keskimääräinen kustannus ostovoimaindeksi-indeksillä korjattuna oli 36,95 euroa.



KUVIO 5: Tarkastusvirastojen menot suhteessa tarkastettaviin menoihin.

Tarkastusvirastojen menoja suhteessa tarkastettaviin menoihin kuvaava tunnusluku vaihteli 0,02–0,1 prosentin välillä vuonna 2006. Valtiontalouden tarkastusviraston osalta tunnusluku on 0,02 prosenttia. Tämä tar-

koittaa, että Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti yhdellä käyttämällään eurolla 5 391 euroa, kun vastaavasti Färsearten tarkastusvirasto tarkasti yhdellä käyttämällään eurolla 1 054 euroa.



KUVIO 6: Tarkastusvirastojen henkilötövuodet.

Tarkastusvirastojen henkilötövuodet vuonna 2006 vaihtelivat 9–489 henkilötö-

vuoden välillä. Valtiontalouden tarkastusviraston henkilötövuosien määrä oli 145.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9530 (nid.)