

**Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus
eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville**

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2012 vp

K 17/2012 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus
eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Eduskunnalle

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

Kertomuksessa esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta eduskunnan näkökulmasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista samoin kuin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta esittämien kannanottojen toteutumista koskevat havainnot. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2011.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin,

laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tärkeimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2012 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2011. Tuloksellisuustarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2010 elokuun lopun ja vuoden 2011 elokuun lopun välisenä aikana toteutetut tarkastukset. Finanssipolitiikan tarkastuksen tulokset on raportoitu eduskunnalle annetussa erillis-kertomuksessa K 14/2012 vp.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 22. päivänä toukokuuta 2012 (K 14/2012 vp).

Helsingissä 14. syyskuuta 2012

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan vuoden 2012 valtiopäiville korostuvat Suomen taloudellisen ja kansalaisten hyvinvoinnin perustan kannalta ratkaisevan tärkeät kolme teemaa: tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuus, työllisyys ja työllisyysasteen nostaminen sekä energia- ja ilmastopolitiikka. Taloutemme kilpailukyvyyn ja rakenteellisen perustan hiipuminen on näkyvä riski hyvinvointivaltiolle. Samanaikaisesti ilmastomuutos tulee hiipivästi aiheuttamaan radikaaleja muutoksia, joihin vastaaminen on huomattava taloudellinen ja tekninen, mutta myös turvallisuuspolitiikkaan ja turvallisuuteen vaikuttava tehtävä.

Hyvinvoinnin ja työllisyyden taloudellinen perusta rapautuu nopeasti, jollei tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalla ja sen vaikuttavuutta tukevilla toimilla pystytä lisäämään innovatiivisten kasvuyritysten määrää. Talouden rakenteellisten muutosten johdosta hyvinvoinnin turvaamiseen tarvittava talouskasvu sekä ilmastomuutokseen vastaaminen edellyttävät tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rohkeaa uudistamista ja kehittämistä. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta samoin kuin työllisyys ja työllisyysasteen nostaminen on nähtävä laaja-alaisina kokonaisuuksina ja osana talous- ja kasvupolitiikkaa. Toimivan ja tehokkaan kilpailun merkitys innovaatioihin ja niiden hyödyntämiseen kannustavana tekijänä korostuu. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalla on huomattava merkitys energiatehokkuuden parantamisessa, jota tarvitaan ilmastomuutoksen hallinnassa.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimi-

vaa tulosohjausta. Vuotta 2011 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että ministeriöiden hyväksymät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat aiempien vuosien tapaan edelleen puutteellisia. Sen sijaan oikeiden ja riittävien tietojen esittämisen osalta tilanne on selvästi parempi. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko kattavasti. Keskeiset, selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa kuitenkin parantaisivat tietojen hyödynnettävyyttä ja helpottaisivat tiedon tuottamista kirjanpitoyksiköissä.

Työllisyyden hoitoa koskevan tarkastusteemakokonaisuuden pääkysymys oli julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta keskeinen työllisyysaste ja toimet sen nostamiseksi. Tarkastuksissa käsiteltiin pitkäaikais-työttömyyden ehkäisyä, äkillisten rakennemuutosalueiden tukea ja työperäisen maa-hanmuuton edistämistä. Näiden merkitys työllisyysasteeseen osoittautui tarkastusten perusteella marginaaliseksi, vaikka esimerkiksi äkillisen rakennemuutosalueiden tuki sinänsä havaittiin toimivaksi ja alueiden näkökulmasta tarpeelliseksi. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttääkin laaja-alaisia toimia.

Tarkastusvirasto on koonnut yhteen kunta- ja palvelurakennetta koskevia havaintoja viime vuosien tarkastuksistaan. Johtopäätös on, että rakenteet sinänsä eivät ratkaise palvelujen laatua ja saatavuutta kansalaisten näkökulmasta. Esimerkiksi kuntaliitoksissa palvelujen kehittäminen on jäänyt usein kuntaliitoksen jalkoihin. Väljän puitelain oloissa palvelurakenne yhteistoimintalueilla on saattanut muodostua jopa entistä pirstaleisemmaksi. Rakenteiden kehittämi-

sessä on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että palvelut säilyvät perustuslain ja erityislainsäädännön mukaisina. Muun muassa lastensuojelua koskevan tarkastuksen havainnot osoittivat, että lapsen etu ei aina toteudu lastensuojelulain mukaisesti. Keskeisimmät ongelmat liittyvät perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen ja valvontaan sekä sijais- ja jälkihuollon palveluihin.

Tarkastusvirasto on saanut valmiiksi viisi tarkastusta sisältäneen ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskevan teemakokonaisuuden. Tarkastukset ovat osoittaneet, että ilmasto- ja energiapolitiittisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta on mahdollista parantaa. Ongelmat ovat liittyneet kustannuksia ja mittausmenetelmiä koskevan tietopohjan heikkouksiin, epämääräiseen tavoiteasetteluun ja ilmastotavoitteiden kannalta ristiriitaisiin tukiin. Energia- ja ilmastostrategian toimeenpano on sujunut vaihtelevasti. Sen valmistelu sekä valtion varainkäyttö olisivat tarvinnut lisää läpinäkyvyyttä. Tarkastusviraston laskelmien mukaan Suomi allokoii vuonna 2011 noin 550 miljoonaa eli noin prosentin talousarviomäärärahoista ilmastonmuutokseen liittyviin menoihin. Valtion rahoitus kaksinkertaistui vuosina 2008–2012. Eniten lisääntyivät tutkimukseen ja kehitykseen sekä uusiutuvan energian edistämiseen liittyvät määrärahat. Suomi näyttää saavuttavan Kioton kauden 2008–2012 velvoitteet, mutta EU:n asettamien tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä näyttää haasteellisemmalta.

Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimintaan liittyvän tarkastustyön perusteella voidaan arvioida, että eduskunta päättää julkisen KTI-toiminnan rahoituksesta ja rakenteista voimatta käytännössä tehokkaasti vaikuttaa toiminnan kokonaisuuteen. KTI-toiminnan voimavarojen kasvattamisen tai

leikkaamisen sijasta tulisivat löytää uusia ajattelu- ja toimintamalleja, joilla tähdättäisiin uudentyypoiseen rahoitusriskien hallintaan. Tätä tavoitetta silmälläpitäen julkisen toiminnan tarkoitus tulee määritellä nykyistä selkeämmin, KTI-toiminnan tavoitteet tulee selkiyttää ja rahoituksen läpinäkyvyyttä tulee lisätä. Tavoitteena on, että tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tuki määräytyy eduskunnan tahdonilmaisujen mukaisesti ja kohdentuu nykyistä valikoivammin, rohkeammin ja pitkäjänteisemmin. Julkisen tuen vaikuttavuuden lisäämiseksi myös finanssipolitiikan ja KTI-politiikan välinen raja on kyettävä uudella tavalla ylittämään.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt toistuvasti huomiota lainsäädännön laadun ongelmiin ja niiden merkitykseen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa. Hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumisessa on edelleen puutteita, joskin laadun parantamisen edellytyksissä on tuoreiden tarkastushavaintojen perusteella tapahtunut suotuisaa kehitystä. Käytännön lainvalmistelussa ongelmat eivät liity osaamiseen ja asiantuntemukseen tai ohjeistuksen puuttumiseen, vaan lähinnä toimintaympäristön monimutkaisuuteen, valmisteluresursseihin ja -aikatauluihin sekä valmistelua tukevien valtioneuvostotasaisen asianhallintajärjestelmän puutteisiin. Lainsäädäntöä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä huomiota tulee kiinnittää entistä enemmän kahteen seikkaan: lainsäädännön sisällölliseen selkeyteen ja lain implementoinnin edellyttämiin resursseihin. Unohtaa ei myöskään sovi lain täytäntöönpanon ja vaikutusten seuranta.

Tarkastusviraston päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. Tässä tehtävässään se tukee eduskuntaa sille kuuluvan finanssivallan käytössä ja sillä on tärkeä rooli kansallisessa hyvässä hallintoa ylläpitävässä integriteetti-

järjestelmässä. Kansainvälisen vertailun perusteella valtiontalouden tarkastusvirastot ovat Euroopassa yksi vahvimista ja toimivimmista hyvää hallintoa ja julkisen toiminnan integriteettiä ylläpitävistä instituutioista. Tutkimustiedon perusteella huono hallinto ja heikot valvontainstituutiot korreloivat julkisen talouden huonon tilan sekä kansantalouden heikon suorituskyvyn kanssa. Kokonaisuutena tarkastusviraston vaikuttavuus on erittäin hyvällä tasolla, kun huomioidaan kansainvälisessä katsannossa alimitoitettut resurssit. Tiukentuneessa talousarvio-tilanteessa tarkastusvirasto on panostanut viraston työhyvinvointiin ja sen johtamiseen sekä jatkanut vuonna 2010 aloitettua tehokkuus- ja vakausohjelmaa. Ohjelman mukaisesti tarkastusviraston henkilöstömäärä vähenee 150:stä 138:aan vuodesta 2012 eteenpäin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos kannanotot liittyvät tarkastusviraston tarkastuksiin ja eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportointia asiasta. Kuluva vaalikauden ajalta seurattavat kannanotot ovat kohdistuneet kehysmenettelyn toimivuuteen, maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta luopumiseen sekä oikeus- ja sisäasiainhallinnon asianhallintajärjestelmän käyttöönottoon. Kehysmenettelyn toimivuuteen tarkastusvirasto palaa asiaa koskevan jälkiseurannan valmistuttua sekä finanssipolitiikan tarkastusten tulosten raportoinnin yhteydessä vaalikauden puolivälissä ja vaalikauden päättyessä. Muilta osin toimenpiteiden voi katsoa edenneen eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Sisällys

1	Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Uutta kasvupolitiikkaa tutkimuksella, kehittämisellä ja innovaatioilla?	11
2	Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	26
2.1	Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot	26
2.2	Seurattujen kannanottojen toteutuminen	28
3	Taloudellisuus ja tuottavuus	29
3.1	Toiminnallinen tehokkuus	30
3.2	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	34
4	Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta	36
4.1	Työllisyyden hoito	37
4.2	Kunta- ja palvelurakenteen kehittäminen	44
4.3	Lastensuojelu	50
5	Valtiontaloudelliset ohjaukseenotat ilmasto- ja energiapolitiikassa	56
6	Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, Suomen innovaatiojärjestelmä ja -ympäristöt	67
7	Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa	76
8	Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	85
8.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	85
8.2	Ilmoitusvelvollisuus tarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	87
8.3	Budjetointimenettelyt	88
8.4	Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat	89
8.5	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	91
8.6	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2011	95
8.7	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	97

8.8	Valtion hankintatoimen tila	100
8.9	Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset	101
9	Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja	106
9.1	Tasavallan presidentin kanslia	106
9.2	Valtioneuvoston kanslia	107
9.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	108
9.4	Oikeusministeriön hallinnonala	109
9.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	110
9.6	Puolustusministeriön hallinnonala	112
9.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	113
9.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	116
9.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	118
9.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	119
9.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	121
9.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	123
9.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	124
10	Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus	125
10.1	Tarkastusvirasto tukee eduskunnan näkemysvaltaa	126
10.2	Tarkastusvirastossa panostetaan työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen samalla, kun toteutetaan viraston tehokkuus- ja vakausohjelmaa	129
LIITE 1	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	131
LIITE 2	Tilintarkastus- ja laillisuustarkastuskertomukset sekä finanssipolitiikan tarkastukset hallinnonaloittain	141
LIITE 3	Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	145

1 Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Uutta kasvupolitiikkaa tutkimuksella, kehittämällä ja innovaatioilla?

Suomi ja Euroopan unioni ovat valintojen edessä. Euroalueen velkakriisi sekä talouden kansainvälistyminen ja rakennemuutos haastavat julkisen talouden ja hyvinvointivaltion kantokyvyn.

Hyvinvointivaltion taloudellisen perustan muodostaa taloudellinen kasvu. Talouskasvu mahdollistaa tulonjaon tasauksen ja muun sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sekä riskien tasauksen. Hyvinvointivaltion turvaaminen edellyttää toimivaa kasvupolitiikkaa. Bruttokansantuotteen kasvu on vahvasti yhteydessä yksilöiden ja yhteiskunnan tasolla taloudelliseen ja muuhun valinnanvapauteen.

Kilpailukykyongelmien ja väestön ikärakenteen muutosten vuoksi edessä on todennäköisesti hitaamman talouskasvun aika, jollei työtuntien määrää saada nousemaan ja tuottavuutta kasvuun teknologian kehityksen avulla. Samanaikaisesti on tapahtumassa mittava taloudellinen rakennemuutos, kun siirrytään digitaaliseen palvelutalouteen. Siinä tieto- ja viestintäteknologia, ICT, on tuottavuuskasvun moottori. Tutkimuksessa on vahvistunut käsitys, jonka mukaan talouden digitalisoituminen ja siirtymä kansainväliseen digitaaliseen palvelutalouteen vastaa taloudellisilta ja yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan teollista vallankumousta. Siirtymä digitaaliseen palvelutalouteen tulee olemaan

kolmas teollinen vallankumous. Se on vasta alkukiihdytyksessä. Suomen kannalta varoitettava signaali kuitenkin on se, että Suomi jää digitaaliteknologian soveltajana yhä kauemmas maailman kärjestä samalla kun Suomen asema ICT:n tuottajana hiipuu. Eikä kyse ole vain tietotekniikka-alasta. Sanomalehtipaperin kysyntä vähenee ja paperille painetun sanomalehden ennustetaan jopa katoavan. Sanomalehti uudistuneena sähköisenä mediana säilyy, mikä osaltaan heijastuu vahvasti muun muassa metsäteollisuuteen.¹

Euroalueen velkakriisi osaltaan syventää näkymää hitaan talouskasvun riskistä. Velkakriisin pahin ulottuvuus voi olla näköalattomuus ja epävarmuus, joka hidastaa tarttumista uuden taloudellisen vallankumouksen vaatimiin investointeihin ja sen tarjoamaan kasvun mahdollisuuksiin. Suomalainen kasvupolitiikka ja sen välttämättömänä osana tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta on uudistettava rohkeasti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valtiontalouden ulkoisena ammattitarkastajana koonnut tähän vuosikertomukseen teema-tarkastelun suomalaisen hyvinvoinnin ja kasvupolitiikan perustavista kysymyksistä: tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta ja sitä koskevista politiikkalinjauksista, työllisyydestä ja työllisyysasteen nostamisesta sekä ilmasto- ja energiapolitiikasta. Il-

¹ Pohjola – Jalava 2008; Pöysti 2010 ja Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.

masto- ja energiapolitiikan ja innovaatiotoiminnan yhdistää talouskasvun ja hyvinvoinnin teemaan kestävän kasvun näkökulma. Kestävässä kasvussa talouskasvu pyritään saamaan aikaan luonnonvaroja säästävillä ja ympäristön kannalta kestäväillä tuotantotavoilla. Digitaalisen palvelutalouden vallankumous antaa tähänkin aivan uusia mahdollisuuksia.

Näitä kolmea teemaa yhdistää innovaatioiden suotuisa vaikutus taloudelliselle kasvulle ja teknologian merkitys hyvinvointia tukevien ja ympäristön kestävyden turvaavien ratkaisujen lähteenä. Kestävästä kasvusta on puhuttu. Ilman innovaatioita ja uusien innovatiivisten tapojen käyttöönoton viisasta edistämistä kestävä kasvu jää vain puheeksi.²

Teemojen valinnan taustalla on tarkastusviraston arvio siitä, että taloutemme kilpailukyvyyn ja rakenteellisen perustan hiipuminen on näkyvä riski hyvinvointivaltiolle. Samanaikaisesti ilmastomuutos tulee hiipivästi aiheuttamaan radikaaleja muutoksia, joihin vastaaminen on huomattava taloudellinen ja tekninen, mutta myös turvallisuuspolitiikkaan ja turvallisuuteen vaikuttava tehtävä. Muutokset sisältävät riskejä mutta myös paljon uusia mahdollisuuksia. Kestävän kasvun aikaansaaminen ja digitaalisen palvelutalouden vallankumous eivät tule näkymään vain kipeinä muutoksina ja lisääntyneinä kustannuksina vaan myös uudenlaisina mahdollisuuksina. Niihin olisi tarpeen tarttua viisaalla mutta rohkealla tavalla.³ Tarkastusvirasto on koonnut vuosikertomukseen havaintonsa siitä, mitkä ovat Suomen edellytykset ratkaista näitä kansalaisten ja valtiontalouden kannalta olennaisia kysymyksiä.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (TKI) tarkastusvirasto on arvioinut erityisesti tietoon perustuvan päätöksenteon edellytysten ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmista. Arvioinnissa on hyödynnetty TKI-toimijoiden laajaan osallistumiseen ja eri toimijoiden ja uusien näkökulmien kohtaamiseen perustuvia työpajamenetelmiä. Tarkastusvirasto on kehittänyt edelleen mallia laajojen aineistojen laadulliseen työstämiseen ja tulkintaan Yhdysvaltain sisäviraston, United States Government Accountability Office GAO:n, kokemusten pohjalta.

Tuloksena on paljon kysymyksiä, joihin tulisi suomalaisessa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa (TKI) ja sen ohjauksessa, TKI-politiikassa, vastata. TKI-toimintaa ja -politiikkaa täytyisi tarkastella aikaisempaa laaja-alaisemmasta näkökulmasta osana kasvun edellytyksiä tukevaa talouspolitiikkaa. Viraston tekemästä arvioinnista keskusteluineen sekä tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksista nousee vahva viesti: toimintatapoja ja uskomuksia on tarkasteltava kriittisesti ja ennakkoloolottomasti. Samansuuntaista viestiä on saatu tuoreesta tutkimuksesta sekä innovaatiojärjestelmämme toimijoihin kohdistuneista kansainvälisistä arvioinneista. Myös yhteiskunnan ilmapiiriä ja arvostuksia tulisi saada kasvua ja kasvuyrittäjyyttä sekä työllisyyttä ja työttömien työllistämistä paremmin tukeviksi.⁴ Vastausten esittäminen on hallituksen ja TKI-toimijoiden tehtävä. Tarkastusvirasto pyrkii kannustamaan yhä tuloksellisempaan toimintaan ja nostamaan eduskunnan käsitelyyn muutamia tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden kannalta tärkeimpiä teemoja.

² Aghion 2012. Aghion – Hemous – Veugelers 2009. OECD 2011.

³ Valtiontalouden tarkastusvirastossa laadittiin vuoden 2011 lopulla laaja valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2011, joissa on tutkimuskirjallisuuskatsauksen sekä valtion taseen ja tuotto- ja kululaskelman pääeriin kohdistuvan analyysin sekä tarkastushavainnoista kumpuavien signaalien valossa kartoitettu kansan- ja valtiontalouden ja valtion taloudenhoiton haasteet, Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2011, VTV:n riskianalyysit, VTV Dmo 342/02/2011.

⁴ Kansantaloustieteellisestä näkökulmasta Aghion et. al. 2009 ja Aghion et. al. 2012. Kauppätieteellisestä, laajemmin toimintaympäristön ja yritysten johtoryhmien ominaisuuksien näkökulmasta esimerkiksi Handelberg 2012.

TKI ja koulutuspolitiikka ovat tukeneet kansakunnan vaurastumista

Talouskasvun ja hyvinvoinnin perustana on Suomessa ollut tuottavuuden voimakas kasvu, mitä suurelta osin selittää teknologinen kehitys. Tuottavuusnousun taustalla on ollut nopea teollistuminen ja teollisuuspolitiikka, määrätietoinen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta sekä koulutus, jolla väestön koulutus- ja osaamistasoa on saatu laajalti kohotettua.⁵ TKI-toiminta on ollut keskeisellä sijalla taloudellisen kasvun strategiasammamme. Muiden maiden tekninen etumatka on saatu kurottua kiinni, ja Suomi on siirtynyt teknologialtaan monilla aloilla eturivin kansantalouksien joukkoon. Digitaalitekniikan soveltamisessa Suomi on nyt kuitenkin jäämässä jälkeen eturivistä hyvästä liikkeelle lähdöstämme huolimatta.

Suomen TKI-toimintaa voidaan pitää tähän asti suhteellisen tuloksellisena. Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi vuonna 2009 tunnisti useita vahvuuksia, mutta myös kehittämistarpeita, joihin ei vielä ole kattavasti ja riittävässä määrin vastattu. Innovaatiojärjestelmä ja sen rahoitus ovat varsin fragmentoituneita rooleiltaan ja tavoitteiltaan.⁶ Keskeisen rahoittajaorganisaation Tekesin kansainvälinen arviointi vuonna 2012 piti Tekesin toimintaa onnistuneena erityisesti yhteistyön ja kyvykkyyksien luomisessa ja arvioi Tekesin olevan yksi maailman johtavista tutkimusrahoitusorganisaatioista. Toisaalta arviointi osoitti useita kehittämisaalueita, joista yksi oli kansainvälistyminen. Arviointiraportti tuo lisäksi vahvasti esille innovaatiotoiminnan ja sen rahoituksen muutostarpeet muuttuneessa toimintaympäristössä.⁷

Suomi toteuttaa pitkälti Euroopan unionin ja hallituksen omat tavoitteet TKI-menojen korkeasta osuudesta bruttokansantuotteessa. Tavoite, jonka mukaan TKI-menojen suhde bruttokansantuotteeseen on vähintään neljä prosenttia, on toteutunut. Vuonna 2010 tutkimus- ja kehittämismenot olivat 3,9 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomi on TKI-panostusten suhteellisessa määrässä EU:n ja OECD:n johtavia maita. TKI-menojen suhde bruttokansantuotteeseen on kuitenkin vain panoksia eikä tuloksia koskeva mittari. Tuloksista kertoo kansainvälisten ja Euroopan unionin yhteisöpatenttien määrä suhteessa ostovoimapariteetilla korjattuun bruttokansantuotteeseen. Suomessa kansainvälisten ja EU:n yhteisöpatenttien määrä suhteessa ostovoimakorjattuun bruttokansantuotteeseen on selvästi unionin keskiarvoa korkeampi. Ruotsissa ja Suomessa tehdään yhdeksän kansainvälistä patenttihakemusta yhtä ostovoimakorjattua miljardia euroa kohden, kun unionin keskiarvo on neljä hakemusta. Tavaramerkkien ja mallioikeuksien osalta Suomi ei ole yhtä lailla kärjessä. Patenttien määrä on kuitenkin vain innovaatiotoiminnan välituote. Varsinainen taloudellinen tulos on menestyvä liiketoiminta, joka näkyy liikevaihtona ja työllisyyden kasvuna sekä kasvuyritysten määränä. Varsinaisiin tuloksiin kuuluu myös immateriaalioikeuksista saatavien lisenssitulojen, rojaltien ja muiden innovaatioista saatavien tulojen määrä kansantalouteen ulkomailta. Osaamisiivisten tavaroiden saralla on Suomessa ollut pikemminkin supistumista kuin kasvua, mutta korkean osaamisen palveluiden vienti on kasvanut. Suomi kuuluu yhdessä Tanskan, Ruotsin ja Saksan rinnalla EU-maiden innovaatiojohtajiin innovaatiotoiminnan

⁵ Valtioneuvoston kanslia 2010 ja siinä professori Matti Pohjolan katsaus teknologian kehityksestä ja tuottavuuden noususta Suomen kansantalouden kasvun lähteenä.

⁶ Veugelers (ed.) 2009.

⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö/ van der Veen et al. 2012.

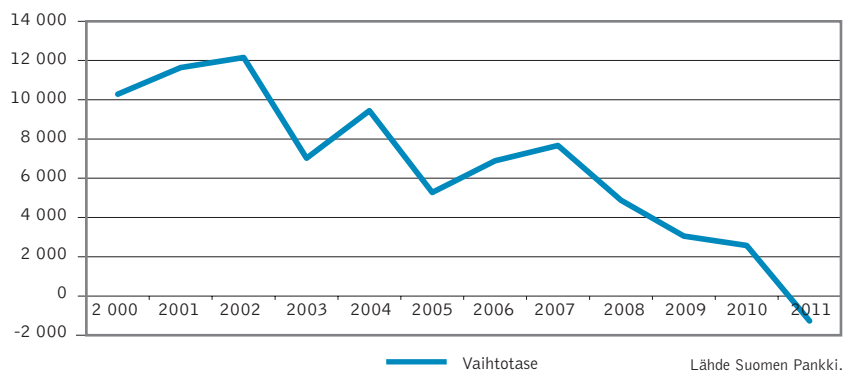
tulosten perusteella. Laajemmassa kansainvälisessä vertailussa Yhdysvallat ja Sveitsi ovat EU-maita vahvempia innovaatiojohtajuudessa ja innovaatiotoiminnan tuloksissa.⁸

Uusissa olosuhteissa tarvitaan uudenlaista politiikkaa ja TKI-toimintaa

Taloustieteellisen tutkimuksen ja siinä analysoitujen empiiristen havaintojen perusteella teknologisen kehitykseltään vahvoissa talouksissa tarvitaan toisenlaista kasvupolitiikkaa sekä TKI-toimintaa ja koulutuspolitiikkaa kuin muiden etumatkaa kiinnikurovissa talouksissa.⁹ Määrän sijasta korostuu laatu. Teknologisen edun ja kilpailuedun säilyttäminen sekä tuottavuuden kehityksen ja kasvun ylläpitäminen on myös vaativampaa kuin muiden tavoittaminen ottamalla käyttöön jo koettua ja kehitettyä teknologiaa ja tekemällä siihen pieniä parannuksia. Tämä haaste ulottuu myös aluepolitiikkaan ja alueiden kehittymistä tukevaan rakennepolitiikkaan.

Etulinjassa kilpailu on kiristynyt. Esimerkiksi Kiina ja Korea ovat merkittävässä määrin sijoittamassa TKI-toimintaan ja uusiin innovaatioihin tuotannollisen hintakilpailuedun lisäksi ja osin sijastakin. Myös uudistumisen nopeus on kiihtynyt. Kansainväliset tietoverkot ja verkostoituminen sekä informaatiohallinto ovat mahdollistaneet TKI-toimintaan uudenlaisia globaalien keskittämisen ja hajauttamisen malleja. Digitaalisessa palvelutaloudessa kansainvälinen tietoverkko on yhtäaikaaisesti sekä tuotannon foorumi että jakeluverkko.

Suomen kansantaloudessa 2000-luvun alussa merkittävään asemaan nousseen tietotekniikka- ja sähköteknisen toimialan nopeat muutokset ja kansantaloutemme kokoon nähden erittäin merkittäväksi toimijaksi nousseen Nokia oy:n viimeaikaiset vaikeudet irtisanomisineen kuvaavat varsinkin tietotekniikka-alan murrosta. Samansuuntaista viestiä uudenlaisen TKI- ja kasvupolitiikan tarpeesta on tullut myös innovaatiojärjestelmämme arvioinnista ja viimeksi Teke-sin toiminnan kansainvälisestä arvioinnista.



KUVIO 1 Suomen vaihtotaseen kehitys 2000–2011.

⁸ Innovation Union Scoreboard 2011.

⁹ Aghion et al 2009. Aghion 2005.

Vaihtotase ja työllisyysasteen kehitys kertovat muutostarpeista

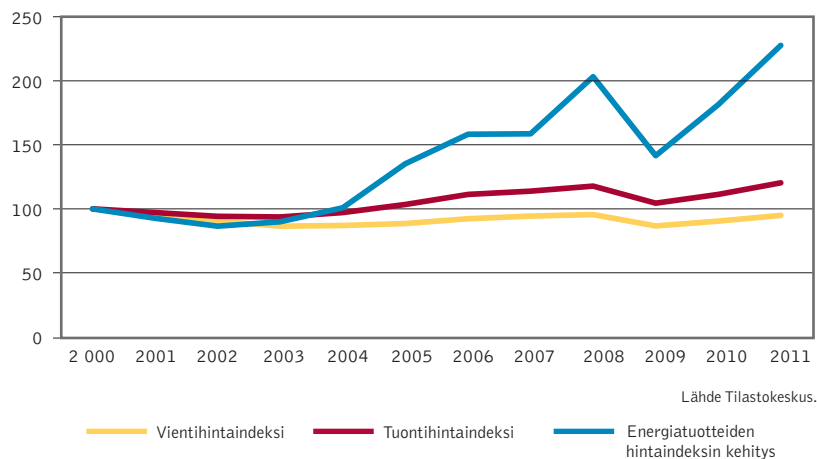
Tietotekniikka-alan viimeaikaiset mittavat henkilöstövähennykset ja sitä edeltänyt metsäteollisuuden rakennemuutos on vain yksi viesti talouden rakenteen ja hyvinvoinnin perustan mahdollisesta murenemisestä.

Kehityksen polttavuus havainnollistuu, kun katsomme tilastoja tarkemmin. Suomen vaihtotase on heikentynyt koko 2000-luvun ajan.

Voimakkaat vaihtotaseen yli- ja alijäämät viestivät osaltaan kansainvälisen talouden epätasapainosta, joka on ollut finanssi- ja velkakriisiin merkittävä taustatekijä. Euro-

alueen velkakriisin kokemukset osoittavat karulla tavalla, että vaihtotaseella on Euroopan raha- ja talousliiton oloissakin paljon merkitystä. Käytännön kokemus myös on, että kaksoisvaje – yhtäaikainen vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämä – kertoo talouden ongelmista ja aiheuttaa merkittäviä riskejä tulevalle taloudelliselle kehitykselle. Euroalueen velkakriisissä vaikeuksiin joutuneet maat ovat tyypillisesti kaksoisvajeesta kärsineitä kansantalouksia.

Vaihtotaseen heikkenemisen taustalla on pitkäaikainen ja trendinomainen vaihtosuhteen eli tuonti- ja vientihintojen suhteen Suomelle epäedullinen kehitys.



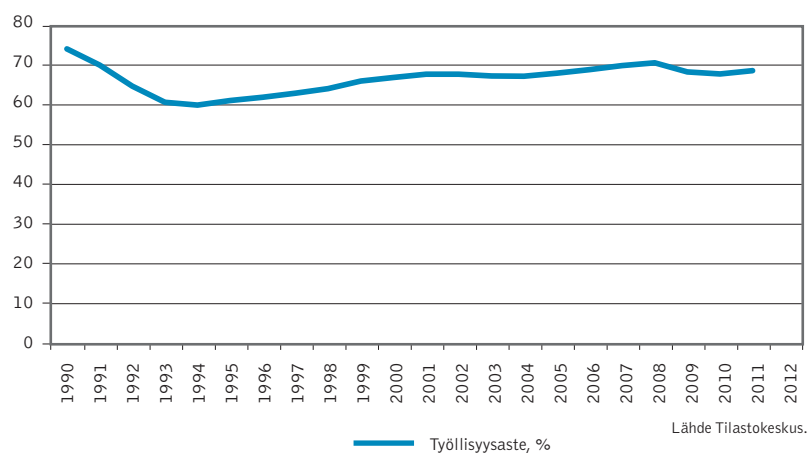
KUVIO 2 Tuonti- ja vientihinta-indeksi sekä tuontienergian hintakehitys 2000–2011.

Osittain vienti- ja tuontihintojen suhteen kehitystä selittää tuontienergian hinnan nousu. Se ei kuitenkaan riitä perustelemaan Suomen kansantalouden heikentynyttä kykyä tuottaa lisäarvoa hyvinvointipolitiikan perustaksi. Globaalissa kilpailussa tavoitteen olisi pikemminkin oltava, että innovaatio-

järjestelmämme pystyisi sisäistämään energian hinnan kallistumisen parantamalla suomalaisten tuotteiden lisäarvoa sekä kehittämällä energiaa säästäviä ratkaisuja. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa on saatu viitteitä siitä, että energiatehokkuuden kehittämisessä emme ole pohjoismaisella ta-

solla ja sillä saralla siten vielä on paljon hyödyntämätöntä potentiaalia. Vienti- ja tuontihintojen suhteen epäedullisen kehityksen taustalla on erityisesti se, että ICT-sektorimme tuottavuuskehityksen hyödyt ovat monilta osin valuneet ulkomaille alentuneina hinnoina.¹⁰

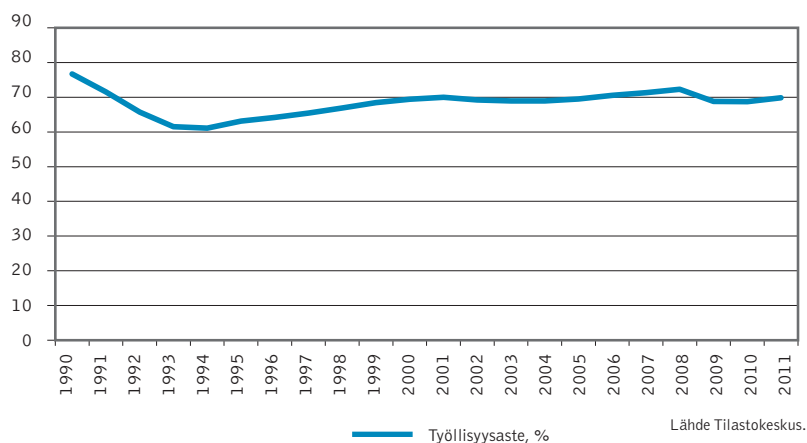
Julkisen talouden kestävyystavoitteet edellyttävät 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamista. Vuoden 2011 lopussa työllisyysaste oli 68,6 prosenttia, mikä on muita pohjoismaita heikompi. Tavoitteeseen on vielä pitkä ja vaikea matka.



KUVIO 3 Työllisyysaste 1990–2011.

Työllisyysaste on korjautunut 1990-luvun alun laman jälkeen erittäin hitaasti. Suomea vaivaa myös mittavan rakenteellisen työttömyyden ongelma. Tarkastusviraston tulossellisuustarkastuksessa tehdyn analyysin

mukaan pitkäaikaistyöttömien työllistäminen ei muodosta käytännössä realistista reserviä työllisyysasteen merkittävään nostamiseen. Samaan aikaan nuoria valuu työelämän ja opintojen ulkopuolelle.



KUVIO 4 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysaste 1990–2011.

¹⁰ Tämän tulkintamahdollisuuden esittää Maliranta 2011.

Huomiota herättää myös työikäisten 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysasteen hienoinen, mutta selvä heikkeneminen.

Viimeaikaiset laajat irtisanomiset ja yritysjärjestelyt ovat omiaan osaltaan heikentämään työikäisten miesten työllisyysastetta.

Suomen innovaatiojärjestelmä ei näin ole kansantalouden haasteisiin nähden riittäväällä tavalla pystynyt parantamaan tai pitämään yllä työllisyysastetta. Työllisyysasteen nostaminen ei tietenkään voi olla yksin innovaatiojärjestelmän varassa. Työllisyysasteen kannalta esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän kannustinloukuilla, väestön terveydentilalla ja sosiaalisella toimintakyvyllä sekä yleisellä talouspolitiikalla on huomattava merkitys. Olennaista on kuitenkin se, onko talouspolitiikassa ja TKI-toiminnassa ja koulutuspolitiikassa onnistuttu kehittämään riittävän laaja-alaista ja monipuolista, käytännössä hyödynnettävää ja tarvittaessa nopeasti muuttuvaa osaamista.

Rakennemuutos on täydessä vauhdissa. Olemassa oleva osaaminen menettää nopeasti merkitystään. Tilalle pitäisi pystyä luomaan uutta osaamista nopeasti ja saada osaaminen hyödynnetyksi menestyksellisesti taloudellisessa toiminnassa. Etenkin osaamisen menestyksellisessä hyödyntämisessä näyttäisi olevan parannettavaa.

Suomen TKI-järjestelmän vahvuudet ja heikkoudet talouden näkökulmasta

Suomen osaamisen kehittämisen ja TKI-järjestelmän vahvuuksia ovat kasvava kansainvälisten patenttien määrä ja korkean osaamisen palveluiden viennin kasvu sekä kansantalouden osaamisen ja muun inhimillisen pääoman määrä. Suomi on hyvä luomaan

kyvykkyyksiä. Näiden kyvykkyyksien hyödyntäminen taloudellisesti sen sijaan vaatisi kehittämistä. Suomalaisen TKI-järjestelmän vahvuuksia ovat myös soveltavan tutkimuksen laajat rahoituskanavat ja kansainvälisessä vertailussa hyvät julkiset rahoittajat.

Kansainväliset indikaattorivertailut ja arviointiraportit ovat osin taaksepäin katsovia tietoaaineistojen hitaan päivittymisen johdosta. Vuosina 2011 ja 2012 tapahtuneet ICT-alan irtisanomiset ja yritysjärjestelyt johtavat siihen, että Suomen suhteellinen menestys muun muassa EU:n Innovation Union Scoreboard -viitekehikossa ja indikaattorissa tulee heikkenemään.

Suomen heikkouksina näyttäytyvät suhteellisen alhainen innovaattoreiden eli innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten määrä ja osuus koko yrityskannasta sekä erityisesti palvelualoilla ja pienistä yrityksistä. Innovaatiotoimintaa harjoitti yrityksistä 46 prosenttia, mutta osuus oli suurissa yrityksissä korkeampi kuin pienissä yrityksissä ja toimialoittaiset erot olivat merkittäviä. Suurten yritysten rooli innovaatiotoiminnassa on näin edelleenkin merkittävä. Palvelualoilla innovaatiotoimintaan osallistuvien yritysten määrä on teollisuutta pienempi. Vuonna 2010 noin 15 prosenttia yritysten liikevaihdosta kertyi vuosina 2008–2010 markkinoille tuoduista tuoteinnovaatioista.¹¹ Digitaalisen palvelutalouden vallankumouksen johdosta palvelualojen sekä pienten ja keskisuurten yritysten joukossa pieni innovaattoreiden ja kasvuyritysten määrä on selkeä viesti kehittämistarpeista.

Kasvuyritysten osuus yrityskannasta on eri selvitysten mukaan kovin pieni. Tarkastusviraston tarkastuksissa on samoin saatu viitteitä siitä, että eri tukiohjelmiin osallistuneiden yritysten liikevaihto ja työllisyys eivät ole

¹¹ Innovation Union Scoreboard 2011. Tilastokeskus: Innovaatiotoiminta 2010.

kehittyneet aivan tavoitellulla tavalla. Näyttää siis siltä, että kehitetyn osaamispääoman hyödyntämisessä Suomessa on selviä heikkouksia.¹² Yritysten ja innovaatiotoiminnan kansainvälisyys on niin ikään selkeä kehittämiskohde.

Haasteiksi jatkossa nousevat perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen välinen rahoituksellinen suhde, kansainvälisen tason perustutkimuksen riittävät voimavarat sekä tutkimuksen ja tuotekehityksen infrastruktuurien kilpailukyky. Tutkimusta on jo pyritty kansainvälistämään ja rakenteita kehittämään. Riittävän laaja kansainvälisen tason ja kansainvälistä yhteistyötä harjoittava perustutkimus luo edellytyksiä soveltavalle tutkimukselle sekä myöhemmälle käytännön innovaatiotoiminnalle. Tämän turvaaminen on tärkeää tilanteessa, jossa Suomen talouden ja osaamisen perustaa olisi pystyttävä laajentamaan.

OECD:n ja IMF:n arviointien mukaisesti onkin kysyttävä, onko Suomessa aihetta tarkistaa soveltavan ja perustutkimuksen välisen rahoituksenjaon tasapainoa nykyistä enemmän perustutkimuksen hyväksi.¹³ OECD:n Suomen talouspolitiikan maakat-sauksessa suositellaan varsin suoraviivaisesti, että julkisen TKI-rahoituksen painopisteen tulisi olla selvästi yliopistoympäristössä tapahtuvassa tieteellisessä tutkimuksessa ja että tutkimuksen laatuun tulisi rahoitusjärjestelmässä kannustaa nykyistä enemmän.¹⁴

Valtiontalouden hyvin tarpeellisissa säästötoimissa vuoden 2012 talousarviossa ja valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 tehty Suomen Akatemian tutkimusrahoitusvaltuuden leikkaus ja yliopistoindeksin jäädytys kohdentuvat suhteellisen voimakkaasti juuri perustutkimukseen.

Soveltavan tutkimuksen ja perustutkimuksen rahoituksenjakoa ei saisi nähdä nollasummapelinä, jossa keskinäinen kilpailu esittää luontevan yhteyden TKI- ja laajemman tutkimusjärjestelmän eri osien ja niiden kehittämisen välillä. Vahva perustutkimus, soveltava tutkimus ja kaupallinen, yritysveltoinen innovaatiotoiminta täydentävät ja tukevat toisiaan ja muodostavat toisilleen jatkumon. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia erityisesti perustutkimuksen edellytyksistä sen tuottaman tiedon julkishyödykeluonteen johdosta.

Pystymmekö päivittämään suomalaista menestysmallia?

Suomalaista menestysmallia on tarpeen uudistaa. Tämä voi kuitenkin olla konsensus-hakuisessa ja menestyksen makuun sekä riskien välttämiseen tottuneessa yhteiskunnassamme vaikeaa. Vaikeutta lisää vahva uskomme edelläkävijyyteemme sekä teknologian kehityksen kykyyn ratkaista ongelmia. Luottamus teknologiaan sinänsä arvioitiin innovaatiojärjestelmämme kansainvälisessä arvioinnissa vahvuudeksi. Mutta menestyneet instituutiomme eivät ehkä pysty riittävän nopeasti havainnoimaan muutoksen signaaleja ja uudistamaan toimintamallejaan. Varsinkin johtamisessa tarvitaan nyt herkkyyttä nähdä muutoksen tarve erityisesti asiakkaiden ja teknologian käyttäjien ja kuluttajien muuttuvien tarpeiden ja mieltymysten näkökulmasta. Tällaisesta johtamisesta suomalaisella yritys- ja julkisella sektorilla on vain vähän kokemusta.

¹² Ks. myös Tanayama – Ylä-Anttila 2009.

¹³ OECD 2012. IMF 2012.

¹⁴ OECD 2012.

TKI-politiikka tarpeen nähdä aikaisempaa laaja-alaisemmin

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen ja tarkastusviraston järjestämien työpajojen perusteella on kiinnitettävä huomiota TKI-toiminnan ja -politiikan monimuotoistumisen tarpeeseen ja siitä seuraavaan lisääntyvään kompleksisuuteen ja sen hallintaan. Valtion roolissa korostuvat perinteisten TKI-toiminnan välineiden ja perinteisten veropolitiikan välineiden lisäksi yleisempi talouspolitiikka ja erityisesti kilpailupolitiikka. Innovaatiokysymykset korostuvat tai niiden pitäisi korostua talouspolitiikassa. Valtion tehtävänä on osaamisen ja innovaatioiden syntymisen ja hyödyntämisen edellytysten varmistaminen ja edistäminen muun muassa lainsäädännön kautta. TKI-toiminnan onnistumiseen vaikuttavat myös informaatiopolitiikka, joka tarkoittaa tiedon ja sen saatuuden hallinnointia, tietosuoritteiden hinnoittelu julkisorganisaatioissa sekä immateriaalioikeuksien järjestelmän toimivuus.

Kaikilla laajan TKI-toiminnan ja innovaatiopolitiikan osa-alueilla olisi kehitettävää niin Suomessa kuin Euroopan unionissakin. EU:ssa puhutaan paljon talouskasvun tärkeydestä, mutta unionin omat toimenpiteet digitaalisten sisämarkkinoiden luomiseksi ja toimivan immateriaalioikeudellisen järjestelmän rakentamiseksi ovat toistaiseksi olleet tarpeisiin ja talouspoliittisen keskustelun yhteydessä esitettyihin tavoitteisiin nähden hyvin vaatimattomia.

Innovaatiotoiminnan laaja-alaisuuteen kuuluu olennaisena myös kysymys julkisen sektorin innovaatiotoiminnan edistämisestä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnot muun muassa sosiaali- ja tervey-

denhuollon ICT-toiminnasta kertoo, etteivät perinteiset innovaatioiden edistämisen välineet välttämättä toimi tavoitellulla tavalla julkisen sektorin innovaatioiden edistämisessä. Digitaalitekniikka ei ole vielä tuottanut myöskään odotettuja tuottavuushyötyjä. Tuottavuusodotukset ovat osin olleet perusteettomia. Suurin pulma on kuitenkin ollut se, että vanhaa organisaatiota ja toimintatapaa on sähköistetty. Digitaalinen palvelujärjestelmä taas perustuu koko toiminnan järjestämiseen toiminnallisesti uudelleen.¹⁵ Parempaa tulosta olisikin saatu kilpailun ja hankintojen avulla, jos julkisorganisaatioilla ollut tarvittavaa tilaajaosaamista. Parempaan tulokseen olisi tarvittu myös uudenlaisia innovaatio- ja tietojohdantamista perinteisten ohjaus- ja johtamismallien sijasta. Innovaatioiden edistämisen kysymyksenasettelu ja osaamisperusta näin laajenee perinteisten innovaatioiden edistämisen välineiden ulkopuolelle.

TKI-politiikka ja -toiminta ovat Suomessa olleet hyvin asiantuntijavetoisia. Valtion talousarvion perusteluissa esitettävä tavoitteenasettelu on toimintaympäristön muutoksesta huolimatta pysynyt suhteellisen samanlaisena ja enemmän yleisen tason toiminta-ajatuksen esittämisenä. Varsinaiset sisällölliset ratkaisut tehdään asiantuntijoiden verkostoissa ja rahoittajaviranomaisissa. Tarkastusviraston työpajojen perusteella tämän vahvuus on, että ratkaisuja on voitu tehdä tietoon perustuen ja pitkäjänteisen näkemyksen pohjalta. Toisaalta riskinä on tietoperustan ja näkemyksen kaventuminen ja riittämätön uudistuminen.

¹⁵ Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.

Tietoperusta kaipaa edelleen kehittämistä ja monipuolistamista

Julkisen vallan ja yritysten tekemät mittavat panostukset TKI-toimintaan johtavat kysymään, miten mittaamme panostusten tuloksia, arvioimme tuloksellisuutta ja asetamme tavoitteita? Tämä on erityisen tärkeää nyt kun mittava rakennemuutos on menossa ja muuttuvassa ympäristössä pitäisi löytää uutta. Tarvitaan rohkeita kokeiluja mutta tarvitaan myös valmiutta lopettaa toimimattomat kokeilut, hankkeet ja ohjelmat. Tarvitaan myös rohkeutta siirtyä nopeasti uuden, toimivamman teknologian edistämiseen esimerkiksi energia- ja ympäristöratkaisuissa.

TKI-toiminnan tavoitteenasettelussa ja tulosten mittaamisessa on käytetty useita kilpailevia indikaattorikehikoita. TKI-menojen osuus bruttokansantuotteesta ei kerro vielä mitään itse toiminnan tuloksellisuudesta. TKI-toiminnan tulokset välittyvät taloudelliseksi sekä yhteiskunta-, ympäristö- ja kulttuurivaikutuksiksi monimuotoisten verkostojen ja vaikutusketjujen kautta. Välittömien tuotosten ja hankkeiden jälkeen TKI-toiminta vaikuttaa kysyntään ja tarjontaan sekä muualle yhteiskuntaan.

Tuloksellisuuden arvioinnissa pysähtytäänkin liian usein innovaatioiden ja niiden hyödyntämisen edellytysten arviointiin. Varsinaisten vaikutusten arviointiin ja politiikkatavoitteiden asettamiseen tarvittaisiin selkeää ja monipuolista indikaattorikehikkoa. Yksittäisten hankkeiden onnistuminen ja esimerkiksi yritysten verkostoituminen ovat sinänsä tärkeitä, mutta ne eivät riitä kertoamaan TKI-politiikan vaikuttavuudesta.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnassa syntyvän idean polku taloudellisesti menestyksel-

liseen tuotantoon on myös erilainen eri toimialoilla. Esimerkiksi ICT-sektorin innovaatio-toiminta ja lääke- ja bioteknologian alan innovaatioiden kehitys- ja elinkaari sekä hyödyntämisen polut ovat oleellisesti erilaisia. Olisikin pystyttävä tarjoamaan nykyistä tarkempaa tietoa toimialoittaisista eroista sekä yksittäisten toimialojen menestyksekkään innovaatiotoiminnan mahdollisista katkos- ja riskikohdista.

Indikaattoreiden kehittämiseksi on tehty työtä. Tukea tarkan ja terävän politiikkatason tavoitteenasettelun sekä vaikuttavuusarvioinnin- ja tutkimuksen rakentamiselle saadaan muun muassa Tekesin ja Suomen Akatemian yhteisestä hankkeesta, jossa selvitetään TKI-toiminnan yhteiskunnallisen vaikutusten analysoinnin viitekehystä ja indikaattorijärjestelmien kansainvälistä vertaisarviointia.¹⁶ Suomen tieteen tila -raporttia täydentävät arvioinnit täsmentävät kuvaa tietoperustan ja vaikuttavuuden mittaamisen haasteista.¹⁷ Olisi tärkeää pystyä kokoamaan nykyistä paremmin yhteiskunnallisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta kuvaavia objektiivisiä tietoja ja arviointituloksia, jotka voitaisiin yhdistää EU:n talouspolitiikan ja rakennepolitiikan arvioinnissa ja seurannassa käytettäviin indikaattoreihin. Edelleen olisi vahvistettava riippumattoman empiirisen ja kvantitatiivisen vaikuttavuustutkimuksen tekemistä ja politiikkatason arviointitoimintaa.

Toimiva kilpailu on olennainen osa tuloksellista TKI-järjestelmää

Kilpailuympäristöllä on taloustieteellisen tutkimuksen havaintojen perusteella huomattava merkitys innovaatiotoiminnalle ja

¹⁶ Tekes 2011.

¹⁷ Ks. Viljamaa et.al. 2010..

innovaatioiden hyödyntämiselle kaupallisesti ja taloudellisesti menestyksellisellä tavalla. Tiettyyn rajaan asti kilpailun lisääminen lisää innovaatiotoimintaa. Toimialoitainen tuottavuuden paraneminen ja tuottavamman teknologian hyödyntäminen toteutuvat usein entistä tehokkaampien toimintayksiköiden markkinoille tulon ja toisaalta tehottomien markkinoilta poistumisen kautta. Uusien yritysten markkinoille tulo ja sen uhka pitävät yllä innovaatiotoimintaa ja uudistumista.¹⁸

Koska Suomi on pieni ja syrjäinen markkina-alue, täällä on luontainen taipumus muuttaman suuren toimijan hallitsemiin markkinoihin. Tämä on tarkastusviraston havaintojen mukaan haitannut selvästi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja yleensä julkisen sektorin tietojärjestelmien kehittämistä ja tuottavuushyötyjen saamista ICT:n avulla.

Julkisen vallan toimin tulisi edistää mahdollisimman kilpailutujen markkinoiden muodostumista suomalaisille innovatiivisille kasvuyrityksille. Kilpailun edistäminen olisi liitettävä osaksi TKI-toiminnan tukemista ja osaksi laaja-alaista julkista kasvupolitiikkaa. Julkisissa hankinnoissa ja erilaisten standardien ja vaatimusten määrittelyissä olisi nykyistä vahvemmin korostettava kilpailua ja markkinoille pääsyä tukevia elementtejä. Suomen markkinoita ei saisi sulkea, vaan olisi pyrittävä vähintään pohjoismaisiin markkinoihin. Tämä vaatii julkisilta toimijoilta strategisen markkina-analyysin ja hankintatoimen osaamisen ja sen hyödyntämisen vahvistamista.

TKI-rahoituksen ja muiden kehittämisen tukien osalta olisi nykyistä enemmän ja syvällisemmin arvioitava tukijärjestelmien kilpailuvaikutuksia. Valtionavustuslain 36 §:n

mukaisia riittävän laaja-alaisia valtionavustusten vaikutusten arviointeja, joihin kuuluu aina myös kilpailuvaikutusten arviointi, tehdään aivan liian vähän. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-järjestelmien rahoituksen osalta, mutta ilmiö ja ongelma on yleinen.¹⁹ Eduskunta onkin edellyttänyt hallituksen selvittävän, miten valtionavustuslain arviointisäännöstä on käytännössä sovellettu ja onko kilpailuvaikutuksia arvioitu.²⁰

Yleensäkin TKI-politiikka ja uusi teollisuuspolitiikka ja elinkeinopolitiikka olisi niin Suomessa kuin koko Euroopan unionissa pystyttävä yhdistämään tehokkaaseen kilpailuun ja uusien toimijoiden markkinoille pääsyn edistämiseen.²¹ Teollisuuspolitiikassa ja erityisesti ympäristötavoitteiden ja ympäristölle hyödyllisen teknologian edistämässä voidaan ja osin kannattaakin käyttää tukia vakiintuneen, mutta ympäristön kannalta vähemmän ihanteellisen teknologian suhteellisen kilpailuedun poistamiseksi. Kaikessa TKI- ja muussa tukipolitiikassa on kuitenkin huolehdittava markkinoille tulon edellytysten säilymisestä sekä käytettävä mahdollisimman laajalti kilpailullisia elementtejä TKI-toiminnassa. Työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa terveen kilpailun edistämisen ohjelmassa ja sen jatkotyössä olisi katsottava, miten kilpailun tehostamisen näkökulmaa saataisiin syvennettyä myös suomalaisessa TKI-politiikassa ja sen tuissa sekä ilmasto- ja energiapolitiikassa. Kilpailun ja innovaatioiden tuominen yleistä taloudellista etua edistäviin palveluihin (ns. SGEI) ja muihin valtiontuilla osarahoitettuihin toimintoihin osaltaan vahvistaisi tehokkuutta ja tuottavuutta ja sitä kautta kansantaloutta.

¹⁸ Aghion 2005 ja Aghion et. al. 2009. Yhdysvalloista saadut havainnot tietyin varauksin pätevät myös Suomeen siltä osin kuin kyse on yleisesti siitä, että teknologisen eturivin talouksissa ja alueilla koulutus- ja innovaatiopolitiikalle ja optimaaliselle rahoituksen suuntaamiselle voidaan asettaa toisenlaiset vaatimukset kuin eturivillä tavoitettaville.

¹⁹ TrVM 2/2012 vp., sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja rahoitus.

²⁰ Eduskunnan kirjelmä EK 10/2012 vp. – TrVM 2/2012 vp., M 3/2012 vp.

²¹ Aghion et. al. 2012.

Tiedämmekö miksi meillä ei ole riittävästi kasvuyrityksiä?

Selityksiksi kasvuyritysten ja innovatiivisten yritysten määrän suhteelliselle vähäisyydelle on mainittu eri tutkimuksissa ja selvityksissä lainsäädännön ja sääntelyn esteet, hallinnollinen taakka sekä rahoituksen saatavuus. Yrittäjät mainitsivat rahoituksen saatavuuden innovaatiotoiminnan rajoitteeksi esimerkiksi Tilastokeskuksen toteuttamassa Innovaatiotoiminta 2010 -selvityksessä.²² Vaikka rahoituksen saatavuus ei välttämättä ole ongelma julkisen rahoituksen osalta, Suomen yksityisten riski- ja pääomasijoitusmarkkinoiden ohuus heikentää kasvuyritysten mahdollisuuksia. Tämä näkyy myös pörssissä. Listattujen kasvuyritysten määrä on Suomessa vähäinen verrattuna Ruotsiin ja muihin Pohjoismaihin. Suuri osa potentiaalisista kasvuyrityksistä ei myöskään kasva odotusten mukaisesti.²³ Yritysrahoitus ja kasvuyritysten ja innovaatioiden hyödyntämisen rahoitus on pankkikeskeistä.

Innovaatioiden osalta julkisrahoittajien rooli on merkittävä. Innovaatiojärjestelmään tarvittaisiin huomattavasti enemmän yksityistä pääoma- ja riskisijoittamista. Yritysrahoituksen pankkikeskeisyyden vähentäminen vähentäisi myös pankkien ja julkisen talouden voimakasta yhteenkietoutumista, joka on ollut ongelmana sekä euroalueen velkakriisissä että Suomen 1990-luvun alun pankkikriisissä. Yhteenkietoutuneisuus on edelleen ongelmana myös Suomessa. Monipuolisempi ja helpompi rahoituksen saatavuus rohkaisisi myös innovaatiotoimintaan ja sille perustuvan kasvun etsimiseen tilanteessa, jossa myös pienille ja keskisuurille

yrityksille avautuu globaalissa digitaalisessa palvelutaloudessa uusia mahdollisuuksia.

Yritysten toimintaympäristön tietoperustaa on tarpeen tarkentaa. Teknologisilla ja muilla standardeilla sekä markkinoiden toimivuudella on tässä huomattava merkitys. Markkinoille tulon ja toiminnan laajentamiseen vaikuttaa yritysten perustamisen ja toiminnan laajentamisen helppous. Maailmanpankin Doing Business -indikaattoreiden valossa Suomessa julkisoikeudellinen sääntely ja lainsäädäntö sekä verojärjestelmä ovat varsin kilpailukykyinen ympäristö yrityksille. Sen sijaan pakollisten vakuutusten hoitamisen hallinnollisen taakan osalta Suomi ei ole Pohjoismaiden eturivissä. Myös yksityisten sopimusten tekemisessä ja aikataulussa on muihin Pohjoismaihin verrattuna yllättäväkin hallinnollista taakkaa esimerkiksi uusien sähkösopimusten tekemisessä.²⁴

Verotuksella on usein kasvuyrittäjyydelle suurempi merkitys kuin TKI-tuilla. TKI-toiminnassa on kansainvälisesti havaittavissa myös suuntaus verotukien ja verojärjestelmän kautta annettavien kannustimien suuntaan. Verokannustimien käyttöönottoa perustellaan kansainvälisellä kilpailulla ja oman maan kilpailuaseman vahvistamisella. TKI-toiminnan verokannustimista päättämisen tulisi kuitenkin perustua syvälliseen ja analyyttiseen tietoperustaan sekä tavoitteiden ja kontekstin tarkkaan analyysiin. Suomeksi ainakin välillisesti TKI-toimintaan vaikuttavien ja kasvuyrittäjyyden verokannustimien määrä on lisääntymässä. TKI-politiikassa on siksi arvioitava myös verotuksen roolia yleensä.

Verojärjestelmän kautta annettavat tuet ja muut verokannustimet voivat korjata riskien

²² Tilastokeskus: Innovaatiotoiminta 2010.

²³ Listattujen kasvuyritysten vähäisyys sekä muuta kuin pankkien kautta välittyvän yritysrahoituksen vähäinen määrä nähdään selkeästi ongelmana ja julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten ja arvopapereiden määrän lisääminen tärkeänä tavoitteena hallituksen esityksessä arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistamiseksi, HE 32/2012 vp.

²⁴ World Bank: Doing Business Indicators. Pöysti 2010. Rikama 2012.

välttämisestä aiheutuvia vääristymiä sekä ympäristön ja energiatehokkuuden kannalta vähemmän suotuisan vanhemman teknologian saamaa kilpailuetua.²⁵ Tutkimuksessa on saatu näyttöä siitä, että taloudelliset ohjauskeinot ja erityisesti verotus ovat tehokkaita ohjauskeinoja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.²⁶ Käytännön tarkastushavainnot osin tukevat näitä tutkimustuloksia.

Liikkumavara verokannustimien käyttöön on kuitenkin suhteellisen vähäinen, koska verotuksen taso on Suomessa suhteellisen korkea.²⁷ On hyvä muistaa, että yritysten kasvun ja kasvuyrittäjyyden kannalta eivät ratkaisevia ole yksittäiset kannustimet ja verotuet, vaan verojärjestelmän kokonaisuus. Sama pätee myös kestäväen kasvun ja ympäristötavoitteiden edistämiseen. Verojärjestelmän kokonaisuus niin kasvuyritysten kuin ympäristöllisesti kestäväen kasvun ja talouden kannalta tulee aikaisempaa tärkeämmäksi.

Olisikin selkeästi vahvistettava TKI-toimintaan vaikuttavien eri politiikkatoimien kustannusvaikuttavuuden ennakkollista ja jälkikäteistä arviointia niin verotuksen kautta annettavissa kannustimissa kuin eri tutkimuodoissa. Verojärjestelmäkannustimien vaikuttavuustavoitteiden määrittely on tähän asti jäänyt yleiselle tasolle. Poliittikatavoitteet olisikin määriteltävä täsmällisemmin.

Verotukia koskevien tietojen esittämistä valtion talousarviossa on parannettu viime vuosina ja varsinkin valtiontalouden tarkastusviraston verotukia koskevan tuloksellisuustarkastuksen ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän verotuloennusteita koskevan tutkimuksen jälkeen. Jatkossa on tarpeen laatia myös vaikuttavuusarviointit arviointisuunnitelman mukaisesti.

Suosittelavaa olisi omaksua käytäntö, jossa kaikkien verokannustimien vaikuttavuus arvioidaan systemaattisesti ja kannustimen jatko sidotaan arvioinnin tuloksiin. Verokannustinta säädettäessä olisi samalla myös perusteltua selvittää, miten järjestetään vaikuttavuuden arvioimiseksi tarpeellinen tiedonkeruu mahdollisimman kustannustehokkaasti. Sama pätee myös suorien tukien tukijärjestelmiin. Valtionavustuslain 36 §:n edellyttämä arviointi pitäisi saada myös käytännössä toteutettua.

Vaikutusarvioinnissa merkittävää on niiden todellinen hyödyntäminen päätöksenteossa. Osa käytössä olevista verokannustimista ja tukijärjestelmistä on arviointitutkimuksissa osoittautunut varsin heikosti vaikuttaviksi. Päätöksenteossa on tällöin perusteltua olla valmius poistaa tai olla jatkamatta heikosti toimivia järjestelmiä. Samoin päätöksenteossa on oltava valmius siirtyä edistämään uutta, tehokkaampaa teknologiaa aikaisemmin tuen piirissä olevan teknologian ja sen mukaisten tuotantotapojen sijasta. Tämä kysymys ajankohtaistuu esimerkiksi energiapolitiikan alalla käytettävissä tuisa ja sääntelyssä, jolla pyritään hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Esimerkiksi eri sukupolvien biopolttoaineilla on selkeät erot tehokkuudessa.

Onko henkinen ilmapiiri kasvuyrittäjyyden ja innovatiivisuuden este?

Potentiaalisesti merkittävä kasvuhakuisen yrittämisen ja innovatiivisuuden este voi lopulta piillä kulttuurisissa käytännöissä ja arvostuksissa. Kasvuhakuinen yrittäjyys uusien innovaatioiden avulla edellyttää riskinot-

²⁵ Aghion et. al. 2012.

²⁶ Nissinen et al. 2012 (Kuilu -hankkeen loppuraportti).

²⁷ IMF 2012.

toa, mikä väistämättä tarkoittaa myös epäonnistumisia. Riskinottohaluja ja epäonnistumisten sallimista tulisi vahvistaa. Parhaimmillaan hyvinvointivaltio voi kannustaa terveeseen yrittäjä- ja innovaatoriskiin tehokkaan riskinjako- ja riskivakuutustehtävän ansiosta. Tällä hetkellä suomalainen hyvinvointivaltio ei kuitenkaan tässä onnistu aivan parhaimmalla mahdollisella tavalla.

Valtion vaikutuskeinot kasvuun ja terveeseen yritystoiminnan riskinottoon ovat rajalliset ja rajoittuvat lähinnä lainsäädäntöön ja koulutuspolitiikkaan. Kasvuhakuinen yrittäjyys voisi olla vahvemmin esillä koulupetuksesta lähtien. Suomalaisia ei tarvitse kasvattaa vain hyviksi virkamiehiksi ja palkansaajiksi. Pohdittava myös on, salliiko velanmaksua kunnia-asiana pitävä lainsäädäntömme riittävän tehokkaasti yritystoiminnan epäonnistumiset vai tarvittaisiinko lainsäädännön, erityisesti velkajärjestely- ja konkurssilainsäädännön, sekä yrittäjien sosiaaliturvan kehittämistä. Yritysjohdon kannustinjärjestelmissä saattaa myös painottua liiaksi rahoituksen ja lyhyen tähtäimen voitonjaon näkökulma. Tähän pulmaan voi julkinen valta vaikuttaa esimerkiksi omistajana, parempien kannustinten kehittäjänä ja verotuksen kautta.

TKI-politiikka ja -toiminta on nähtävä osana kasvuhakuista talouspolitiikkaa

TKI-toiminnan edistäminen muodostuu nykyisissä talouden rakenteissa ja olosuhteissa hyvin laajasta ja monipuolisesta toimenpide- ja politiikkakokonaisuudesta. 2010-luvun TKI-politiikka on olennainen osa kestävästä kasvusta ja hyvinvointia luovaa talouspolitiikkaa. Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmien yhdistämi-

nen toimivaksi politiikkakokonaisuudeksi on tärkeää kansallisen menestyksemme turvaamiseksi.

Viittaukset ja lisätietoa

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen teemaraporttien ja niiden perustana olevien tarkastuskertomusten sekä viitattujen tilastojen samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastossa laaditun valtion- ja kansantalouden riskianalyysin (Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2011, VTV:n riskianalyysi, VTV Dnro 342/02/2011, 24.11.2011) lisäksi puheenvuoroa laadittaessa on hyödynnetty erityisesti seuraavia lähteitä:

Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, L. Du, Ann Harrison, and Patrick Legros. *Industrial Policy and Competition*. Aghion et al. 2012.

P. Aghion, L. Boustan, C. Hoxby, J. Vandenbussche: *The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S.* Aghion et al. 2009.

Philippe Aghion: *Appropriate Growth Policy*. Aghion 2005.

Philippe Aghion – David Hemous – Reihilde Veugelers: *No green growth without innovation*. Bruegel Policy Brief, Issue 2009/07. Aghion – Hemous – Veugelers 2009.

Jari Handelberg: *Aspects of Top Management Team and Firm Growth*. Aalto University Doctoral Dissertations 76/2012, Aalto University 2012. Handelberg 2012.

IMF: *Finland—2012 Article IV Consultation Concluding Statement*. June 11, 2012. IMF 2012.

- Innovation Union Scoreboard 2011. European Commission, Enterprise and Industry, European Union 2012.
- Matti Lehti, Petri Rouvinen ja Pekka Ylä-Anttila: Suuri Hämmennys. Työ ja tuotanto digitaalisessa murroksessa. Taloustieto (ETLA B254) 2012. Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.
- Mika Maliranta: Suuri kuoppa. Suomen hyvät työllisyysluvut kätkevät tuottavuuden romahduksen. EVA Analyysi No 18. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA 2011. <http://www.eva.fi>. Maliranta 2011.
- Ari Nissinen, Eva Heiskanen, Adriaan Perrels, Elina Berghäll, Virpi Liesimaa ja Maija Mattinen:
Ohjaukeinoyhdistelmät asumisen, henkilöliikenteen ja ruoan ilmastovaikutusten hillintään.
- KUILU-hankkeen loppuraportti. Suomen Ympäristö 11/2012. Nissinen et al 2012.
- OECD: Towards Green Growth. OECD 2011.
- OECD Economic Surveys. Finland. February 2012. OECD 2012.
- M. Pohjola ja J. Jalava: The role of electricity and ICT in economic growth, Case Finland. Explorations in Economic History, Vol. 45 (2008). Pohjola – Jalava 2008.
- Tuomas Pöysti: Information Government in Practise, Functional Gains and Legal Perils. Scandinavian Studies in Law, Vol. 56 (2010): 92–124.
- Samuli Rikama: Pohjoismaat ovat suotuisia yritystoiminnalle. Tieto ja trendit 2/2012, Tilastokeskus. Rikama 2012.
- Tuomas Takalo – Tanja Tanayama: Adverse selection and financing of innovation: is there a need for R&D subsidies? Journal of Technology Transfer (2010) 35:16–41, published online 19 March 2009. Takalo – Tanayama 2009.
- Tanja Tanayama – Pekka Ylä-Anttila: Verokannustimet innovaatiopolitiikan välineenä. ETLA Keskusteluaiheita 1189. ETLA 2009. Tanayama – Ylä-Anttila 2009.
- Tekes: Better results, more value. A framework for analyzing the societal impact of Research and Innovation. Tekes Review 288/2011. Tekes 2011.
- Tilastokeskus: Innovaatiotoiminta 2010. Innovaatiotutkimuksen loppuraportti. Tilastokeskus 2012.
- Työ- ja elinkeinoministeriö / Geert van der Veen et. al.: Evaluation of Tekes. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö/van der Veen et. al. 2012.
- Valtioneuvoston kanslia: Kestävästä kasvusta elämänlaatua ja hyvinvointia. Kasvutyöryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010. Valtioneuvoston kanslia 2010.
- Veugelers, R (ed.): Evaluation of the the Finnish National Innovation System – Full Report. Taloustieto oy, Helsinki 2009. Veugelers (ed.) 2009.
- Kimmo Viljamaa, Janne Lehenkari, Tarmo Lemola ja Terhi Tuominen: Tutkimuspolitiikan välineet ja käytännöt – viiden maan vertailu. Suomen Akatemian julkaisuja 2/10. Suomen Akatemia 2010. Viljamaa et. al. 2010.

2 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

2.1 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos kannanotot liittyvät tarkastusviraston eduskunnalle antamiin kertomuksiin ja kannanotoissa edellytetään hallituksen raportointia asiasta tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin.

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2011 valtiopäiville käsiteltiin kootusti edellisen vaalikauden aikana hallitukselta edellytettyä raportointia. Eduskunnan kannanotot liittyvät merkittäviin asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Vuosikertomuksessa vuodelta 2012 seurataan kannanottoja, joissa edellytetään nykyiseltä hallitukselta raportointia.

Vuosikertomuksen luvuissa 4 ja 7 on kuitenkin käsitelty asioita liittyen edelliselle vaalikaudelle asetettuihin raportointivoitteisiin. Eduskunta edellytti kirjelmässä 30/2010 vp hallitukselta lainvalmistelun laadun turvaamisesta. Tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään kertomusvuoden aikana tehtyjen tarkastusten perusteella luvussa 7. Tarkastusvirasto on myös tehnyt kaksi lainsäädännön laatuun liittyvää selvitystä vuonna

2011²⁸ ja antanut teemaan liittyviä lausuntoja.²⁹ Edelleen eduskunta edellytti kirjelmässä 16/2010 vp hallitukselta julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannusten vertailua eri tuottamistavoilla. Tähän liittyen luvussa 4 käsitellään lastensuojelua ja erilaisia palveluntuottamistapoja. Kumpikin aihealue on luonteeltaan sellainen, että tarkastusviraston tarkastustoimintaa kohdistetaan niihin myös tulevaisuudessa.

Kuluvan vaalikauden ajalta eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportointia seuraavista asioista liittyen tarkastusviraston eduskunnalle antamiin kertomuksiin:

Eduskunnan kirjelmässä 50/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteuttamisesta:

- 1 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehäksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja toteutumista koskevalle seurannalle.

²⁸ Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä 3/2011. Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste, Valtiontaloudentarkastusviraston selvityksiä 5/2011.

²⁹ VTV 31/303/2011 Prosessimallilla sujuvampaan lainsäädäntöön-sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportti, VTV 31/202/2011 Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2011, VTV 31/047/2011 Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessiryhmän mietintö.

- 2 Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.
- 3 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.
- 4 Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.
- 5 Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyuden turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehyksiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.
- 6 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.
- Eduskunnan kirjelmässä 17/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:
- 7 (1) Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jotta maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta luovutaan.
- 8 (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista mietinnössä on todettu.³⁰
- Eduskunnan kirjelmässä 25/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavan toimenpiteiden toteutumisesta:
- 9 (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

³⁰ TVM 1/2011 vp mietinnössä valiokunta katsoi, että tiettyjen eduskunnan lausumien johdosta suoritettujen valtion tilinpäätöskertomuksessa selostettujen toimenpiteiden ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi.

2.2 Seurattujen kannanottojen toteutuminen

Asiakohdat 1–6

Eduskunnan kannanotot liittyvät valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan välineenä (K21/2010 vp). Erilliskertomuksen jälkiseuranta tehdään vuonna 2013. Jälkiseurannan valmistuttua tarkastusvirasto raportoi kannanottojen toteutumisesta erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta. Lisäksi tarkastusvirasto suorittaa aihealueeseen liittyen finanssipolitiikan jatkuvaa tarkastusta. Finanssipolitiikan tarkastusten tulokset tullaan raportoimaan eduskunnalle vaalikauden puolivälissä ja vaalikauden päättyessä.

Asiakohta 7

Toimenpiteet asiakohdan osalta ovat edenneet eduskunnan edellyttämällä tavalla. Toimenpiteet maksuvalmiuden kannalta tar-

peettomasta lainasta luopumiseksi ovat jo alkaneet vuodenvaihteessa 2011 ja kuluvan vuoden aikana tarpeettoman lainan nostamisesta luovuttaneen kokonaan. Vuonna 2011 jätettiin nostamatta noin 1,7 miljardia eduskunnan talousarvioiden edellyttämää lainaa, koska valtion maksuvalmius ei edellyttänyt nettolainanoton toteuttamista tuloarvion mukaisena. Nostamatta jätetty lainaosuus vähentää valtion korkomenoja, joskaan täsmällistä arviota aikaansaadusta säästöstä ei ole tehty. Vuonna 2011 lainan nostamatta jättämistä ei ehditty täysimääräisesti hyödyntää ja sen vuoksi tulevina vuosina säästö tulee olemaan suurempi.

Asiakohta 9

Hallitus on tilinpäätöskertomuksessa raportoinut järjestelmän olevan käytössä vuonna 2014.

3 Taloudellisuus ja tuottavuus

Johtopäätökset ja kannanotot

Tulosohjauksen toimivuuden edellytyksenä on, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot. Ohjausmallista riippumatta hallinnon ohjauksessa on välttämätöntä sovittaa yhteen voimavarat ja niillä säästettävissä olevia tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksessa tämä tarkoittaa sitä, että sovitaan yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen taloudellisuuden ja tuottavuuden hallinnan kanssa. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tietojen hyödynnettävyyttä parantaisi kuitenkin edelleen se, että toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa esitettäviä tietoja ja esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Tulosohjauksessa on edelleen kehitettävää. Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niitä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, vain joka neljännelle kirjanpitoyksikölle oli asetettu riittävät tavoitteet ja niiden toteutumisesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot.

3.1 Toiminnallinen tehokkuus

Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet asetettu vain joka toiselle kirjanpitoyksikölle

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan talousarvioesityksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteilla on merkitystä hallitukselle yhtenä ohjauksen lähtökohdana ja eduskunnalle sen päättäessä myönnettävistä määrärahoista ja arvioidessa, onko asetetut tavoitteet saavutettu.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan ministeriön tulee vahvistaa talousarvion tilijaottelu ja tulostavoitteet viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on julkaissut valtion talousarvion. Valtion talousarviosta annettu laki puolestaan edellyttää, että virastojen ja laitosten toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa oikeat ja riittävät tiedot.

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

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta.

Keskeisten taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvedotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 1.

Vuoden 2011 osalta tavoiteasetantaa koskevat tiedot on laskettu tilinpäätöksen laativien kirjanpitoyksiköiden perusteella, aikaisempien vuosien vertailutiedot perustuvat virastojen ja laitosten tietoihin.

Vuotta 2011 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 50 prosentille kirjanpitoyksiköistä oli hyväksyty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet ministeriöt olivat tulosopimuksissa asettaneet 40 prosentille kirjanpitoyksiköistä.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 53 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 74 prosenttia valtion omasta toiminnasta (vuonna 2010 53 % ja 71 %, vuonna 2009 33 % ja 61 %).

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei viime vuosina ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia. Vaikka taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa

TAULUKKO 1: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2009–2011

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus
2009	34 %	42 %
2010	43 %	48 %
2011	50 %	40 %

kaikille virastoille ja laitoksille, ne kattavat edelleen alle puolet virastoista ja laitoksista.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko kattavasti

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. Vuoden 2010 alusta lukien valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksiköinä, on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös. Vaikka ministeriöt edelleen asettavat tulostavoitteita virastoille ja laitoksille, ei niillä edellä mainitun asetuksen perusteella ole kattavaa velvollisuutta raportoida tilinpäätöksessä toimintansa tuloksellisuudesta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistamaan siitä, onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Tällöin on tarkastuksen perusteella arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisesta toiminnasta ja sen kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Taulukko 2 sisältää taloudellisuudesta

esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta. Koska tietojen esittämisvelvollisuus on muuttunut vuonna 2010, eivät vuoden 2009 tiedot ole vertailukelpoisia vuosien 2010 – 2011 tietojen kanssa.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 53 kirjanpitoyksikössä, mikä on 88 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (50 kirjanpitoyksikköä ja 82 % vuonna 2010, 93 virastoa ja laitosta eli 80 % vuonna 2009). Kirjanpitoyksiköiden esittämät tiedot olivat pääosin sijaissuureita, joiden osuus esitetyistä tiedoista oli 66 prosenttia. Oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä. Vaikka joihinkin kirjanpitoyksiköihin kuuluu useita taloudellisesti merkittäviäkin virastoja ja laitoksia, on oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä voitu valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti tarkastella vain kirjanpitoyksikön tasolla.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 51 kirjanpitoyksikössä, mikä on 85 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (46 kirjanpitoyksikköä eli 75 % vuonna 2010, 87 virastoa ja laitosta eli 75 % vuonna 2009). Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 53 kirjanpitoyksikössä, mikä on 88 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (50 kirjanpitoyksikköä eli 82 % vuonna 2010, 98 virastoa ja laitosta eli 85 % vuonna 2009). Oikeina niitä pidettiin samoin 53 kirjanpitoyksikössä, mikä on 88 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (50 kirjanpitoyksikköä eli 82 %

TALUKKO 2: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2009	82 %	90 %	80 %
2010	85 %	89 %	82 %
2011	92 %	92 %	88 %

vuonna 2010, 93 virastoa ja laitosta eli 80 % vuonna 2009).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 52 prosenttia ja tuottavuustiedot 59 prosenttia valtion omasta toiminnasta (50 % ja 61 % vuonna 2010, 61 % ja 57 % vuonna 2009).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Ministeriöistä ulkoasiainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoja ei tällä tavoin arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä. Muidenkin ministeriöiden tulisi esittää toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot, esimerkiksi kustannukset ja henkilötövuodet, esimerkiksi ministeriöiden laskentatyöryhmän suositteleman mallin mukaisesti (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 1/2006).

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 52 kirjanpitoyksikössä, mikä on 87 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (48 kirjanpitoyksikköä eli 79 % vuonna 2010, 85 virastoa ja laitosta eli 73 % vuonna 2009).

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tietojen hyödynnettävyyttä parantaisi edelleen se, että toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa esitettäviä tietoja ja esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Maksullisesta toiminnasta raportoidaan hyvin

Julkisoikeudellisen suoritteiden kysyntä ja tarjontaa perustuu lainsäädäntöön, ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädösperusteinen yksinoikeus suoritteiden tuottamiseen. Kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa niin, etteivät suoritteiden hinnat ole asiakkaiden kannalta laissa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seuranta ja esittäminen on erityisen tärkeää myös silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Valtion talousarviosta annetun lain mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä niin, että sen vuositulo voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, ellei maksullinen toiminta ole vähäistä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä vertailu asetettuihin tavoitteisiin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusta on edelleen tarkennettu Valtiokonttorin määräyksellä, joka edellyttää kustannusvastaavuuslaskelmien esittämistä suoritetyypeittäin.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa (1,2 miljardia vuonna 2010, 1,3 miljardia euroa vuonna 2009), mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2010), liikeloudellisesti hinnoiteltavien 0,5 miljardia euroa (0,5 miljardia euroa vuonna 2010) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa (0,4 miljardia euroa vuonna 2010).

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjjanpitoyksiköitä oli vuonna 2011 yhteensä 50 (49 kirjjanpitoyksikköä vuonna 2010, 95 virastoa ja laitosta vuonna 2009). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 36 kirjjanpitoyksikölle eli 72 prosentille (45 virastoa ja laitosta eli 63 % vuonna 2010, 77 virastoa ja laitosta eli 81 % vuonna 2009) maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköistä.

Taulukko 3 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta. Vuosien 2010 ja 2011 luvut on laskettu maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköistä.

Tarkastuksissa todettiin 43 kirjjanpitoyksikön eli 86 prosentin kirjjanpitoyksiköistä esittäneen maksullisesta toiminnasta ja

sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 41 kirjjanpitoyksikköä eli 84 prosenttia 49:stä maksullista toimintaa harjoittaneesta kirjjanpitoyksiköstä.

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 86 prosenttia (86 % vuonna 2009 ja vuonna 2010) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on viime vuosina kokonaisuutena parantunut. Vuonna 2011 siitä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto kahden kirjjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa (3 kirjjanpitoyksikölle vuonna 2010, 13 virastolle ja laitokselle vuonna 2009).

TAULUKKO 3: MAKSULLISEN TOIMINNAN TILINPÄÄTÖSTIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTAVISTA KIRJANPITOYKSIKÖISTÄ

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2009	78 %	93 %	78 %
2010	84 %	88 %	84 %
2011	90 %	90 %	86 %

3.2 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

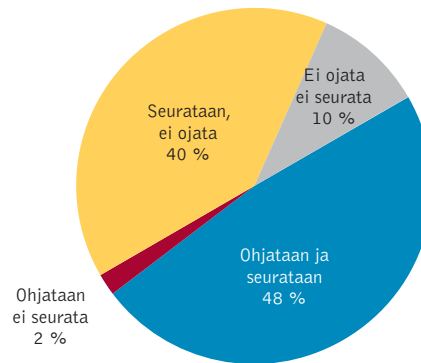
Tulosohjauksen toteutumisessa toivomisen varaa

Tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.

Kaikessa hallinnon ohjauksessa on olennaista sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittämisen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 5 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niistä esittämiä tietoja

Koska tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on vuodesta 2010 lähtien vain kirjanpitoyksiköillä, voidaan tulosohjauksen toimivuutta tarkastella vain kirjanpitoyksiköittäin. Vaikka riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien kirjanpitoyksiköiden osuus on kasvanut 48 prosenttiin (49 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 33 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009) on näiden osuus edelleen vajaa puolet kaikista kirjanpitoyksiköistä. Tavanomaisten toiminnan kulujen perus-



KUVIO 5 Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot.

teella arvioituna vastaava kattavuus on vain 37 prosenttia (37 % vuonna 2010, 33 % vuonna 2009) valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa jossain määrin parantunut. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 88 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Vuonna 2010 vastaava osuus oli 82 prosenttia kirjanpitoyksiköistä ja 2009 80 prosenttia virastoista ja laitoksista. Kirjanpitoyksiköiden valmius esittää taloudellisuutta koskevia tietoja on edelleen parempi kuin ministeriön valmius ohjata alaistaan hallintoa tätä koskevilla tavoitteilla.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 30 kirjanpitoyksikölle, mikä on 50 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä. Näistä 29 eli 97 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot toimintakertomuksissaan (97 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 95 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009). Vastaavasti niistä kirjanpitoyksiköistä,

joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (30 kirjanpitoyksikköä), 24 kirjanpitoyksikköä eli 80 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (67 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 72 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009). Tulosohjauksen puutteet näin arvioituina ovat selkeästi tavoitteiden asettamisessa.

Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niitä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittäville tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät

tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus enää 25 prosenttia (25 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 22 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009). Vastaavasti niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla ministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei pidetty riittäviä ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on 13 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (25 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 24 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009).

4 Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta

Tässä luvussa käsitellään tarkastuksia, joiden aiheena läpileikkaavana näkökulmana on julkishallinnon kansalaisille tarjotut palvelut ja niiden rahoitus: miten julkinen hallinto vastaa palveluvaateisiin ja miltä näyttää palvelujen ja toimenpiteiden vaikuttavuus. Huomio on tässä yhteydessä kiinnittynyt myös vaikuttavuuden ja sen arvioinnin

edellytyksiin, erityisesti valtiontaloudellisen päätöksenteon tietoperustaan.

Tarkastuksissa on käsitelty työllisyyden hoitoa laajempänä teemana työllisyysasteen nostamisen näkökulmasta, kunta- ja palvelurakenteiden kehittämistä sekä lapsen edun toteutumista lastensuojelulain täytäntöönpanossa.

4.1 Työllisyyden hoito

Johtopäätökset ja kannanotot

Suomen julkiseen talouteen on muodostunut kestävyysvaje, jonka pienentäminen edellyttää muiden toimien ohella työllisyysasteen³¹ nostamista. Työllisyysasteen nousu on tehokain tapa saada julkinen talous tasapainoon ja vastata ikääntymisen haasteisiin.³² Työllisyyden hoito -tarkastusteeman eri tarkastuksia yhdistävä näkökulma on ollut se, kuinka tehokkaasti hallituksen työvoimapolitiikka osaltaan tukee pitkän aikavälin tavoitetta nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin.³³

Huhtikuussa 2012 työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli 68,5 prosenttia.³⁴ Työllisyysaste vaihtelee kuitenkin voimakkaasti alueittain. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin on vaativa tavoite ja sen saavuttaminen edellyttää hyvää talouskasvua. Vaikka työllisyysaste on noussut hitaasti 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen, talouden rakennemuutoksen seurauksena erityisesti miesten työllisyysaste on jäänyt aikaisempia vuosikymmeniä alhaisemmalle tasolle. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttääkin laaja-alaisia toimia. Yksittäisiin ryhmiin kohdennetuilla toimilla on vain rajallinen vaikutus kokonaistyöllisyysasteeseen.

Työttömät muodostavat opiskelijoiden, eläkeläisten ja perhevapaalla olevien lisäksi

merkittävän työvoimareservin. Vuonna 2011 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 249 900, joista vaikeasti työllistyviä oli 142 600.³⁵ Työllisyys- ja aktivointitoimet johtavat harvoin pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Toimet edesauttavat kuitenkin syrjäytymisen ehkäisyä. Vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi toimenpiteiden parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan.

Äkillisiä rakennemuutosalueita on vuodesta 2007 tuettu valtion toimenpitein. Äkillisen rakennemuutoksen alueilla on vuosina 2007–2011 irtisanottu yhteensä yli 11 000 työntekijää. Äkillisten rakennemuutosalueiden tukikonsepti on ollut tuloksellinen ja toimiva. Myös rahoituksen mitoitus on ollut riittävä. Kokonaisuutena arvioiden toiminta on osoittautunut rakennemuutosalueiden näkökulmasta tarpeelliseksi. Toiminnalla ei kuitenkaan ole juuri vaikutusta kokonaistyöllisyysasteeseen.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on ollut yksi hallitusohjelmissa esiin tuotu keino lisätä työvoimaa ja pienentää kestävyysvajetta. Työperusteinen maahanmuutto Suomeen on ollut 5–10 prosenttia maahanmuutosta, joten se muodostaa vain pienen osan maahanmuuton työvoiman tarjontaa lisäävästä vaikutuksesta, eikä siitä ole ollut apua työllisyysasteen nostamispyrkimyksis-

³¹ Työllisyysasteella tarkoitetaan työllisten osuutta työikäisestä väestöstä.

³² Kiander, Jaakko (2010): Julkisen talouden kestävyys – onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon? Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010. s. 156.

³³ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ja pääministeri Mari Kiviniemen hallitusten pitkän aikavälin tavoitteena oli nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin ja työttömyysasteen alentaminen viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Huhtikuussa 2011 annetussa Suomen Eurooppa 2020 -strategian kansallisessa ohjelmassa asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi nostaa 20–64-vuotiaiden työllisyysaste 78 prosenttiin. Tämä vastaa käytännössä 15–64-vuotiaiden 75 %:n työllisyysastetta.

³⁴ Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2012, huhtikuu.

³⁵ Työllisyyskertomus vuodelta 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 8/2012. s. 19, 22.

sä. Tarve lisätä työperäistä maahanmuuttoa korostuu työikäisen väestön vähetessä, mutta ensisijaista kuitenkin on Suomessa asuvien ulkomaalaisten työllisyysasteen nostaminen lähemmäs kantaväestön tasoa.

Tavoite työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei ole konkretisoitunut hallinnon rajat ylittävänä johdonmukaisena ja koordinoituna koko työvoimapolitiikkaa tukevana toimintana, vaan työperusteisen maahanmuuton edistäminen on jäänyt irralliseksi muusta työvoimapolitiikasta. Työperusteisen maahanmuuton edistämistoimet ovat olleet paikallisia, pienimuotoisia ja sirpaleisia. Työperusteisen maahanmuuton tavoitteiden ja käsitteiden määrittely kaipaa selkeyttämistä, jotta sille asetetut odotukset keinona pienentää kestävyysvajetta voisivat toteutua.

Työperusteisen ja laajemmin työvoiman maahanmuuton suunnitelmallista ja johdonmukaista valmistelua tukisi yhtenäisen tilasto- ja seurantajärjestelmän kehittäminen sekä hallinnonalarajat ylittävän yhteistyön lisääminen. Tällä hetkellä Suomessa työskentelevästä ulkomaisesta työvoimasta ei ole riittävästi tietoa saatavilla. Edes työntekijöiden lukumäärää ei tiedetä.

Työllisyysaste on kaukana tavoitteesta

Työllisyyden hoito -tarkastusteeman alla on tehty kolme tarkastusta, joiden aiheita olivat pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy, äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen ja työperäinen maahanmuutto.³⁶ Lisäksi tarkastusvirastossa on käynnissä työurien pidentämistä kos-

keva tarkastus.³⁷ Tarkastuksissa on painotettu vaikuttavuusnäkökulmaa, sillä toimenpiteiden vaikuttavuuden parantaminen on ollut viime vuosien keskeinen työvoimapolitiittinen tavoite.

Tavoitteen mukainen 75 prosentin työllisyysaste saavutettiin Suomessa viimeksi 1980-luvun lopulla. Muissa Pohjoismaissa tämä työllisyysasteen taso on pääosin saavutettu. Eurostatin mukaan 15–64-vuotiaiden työllisyysaste (%) oli vuonna 2011 Islannissa 78,5, Norjassa 75,3, Ruotsissa 74,1 ja Tanskassa 73,1.

Työllisyysastetavoitteen saavuttamista voi jatkossa helpottaa se, että työikäisestä väestöstä poistuu vuosittain noin 10 000 henkilöä enemmän kuin siihen tulee. Väestön ikääntymisen vaikutusta työllisyysasteen kehitykseen on kuitenkin vaikea arvioida. Ikäänntyneet ovat ainoa ryhmä, jossa työllisyysasteet olivat vuonna 2011 korkeampia kuin 1980-luvulla. Kaikissa muissa ikäryhmissä työllisyysasteet olivat alhaisempia.³⁸

Työllisyysasteiden alueellinen vaihtelu on suurta

Alueiden väliset työllisyyserot ovat Suomessa edelleen melko suuria, vaikka ne tasoituitvatkin 2000-luvulla. Työllisyysasteet vaihtelevat Ahvenanmaan 80 prosentin työllisyysasteesta Itä- ja Pohjois-Suomen hie- man yli 60 prosentin työllisyysasteeseen. 74–75 prosentin työllisyysaste vaatisi, että koko maassa saavutettaisiin keskimäärin samankaltainen työllisyystilanne kuin Uudella- maalla on.

³⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy (229/2011), Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen (2/2012), Työperäinen maahanmuutto (13/2012).

³⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston esiselvitysraportti Työurien pidentäminen 30.1.2012.

³⁸ Eurooppa 2020 -strategia, Suomen kansallinen ohjelma, 2012. Valtiovarainministeriö.

Myös toteutuneen eläkkeellesiirtymisiän alueellinen vaihtelu on suurta. Vuonna 2010 vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja maatalouden erityiseläkkeelle siirtyneiden henkilöiden ikäkeskiarvon alueittainen vaihteluväli oli lähes kuusi vuotta. Tarkastusvirastossa tehdyn tilastollisen analyysin perusteella keskimääräinen eläköitymisikä vaihtelee alueittain huomattavasti myös sen jälkeen, kun on vakioitu eräitä eläkeikään vaikuttavia tekijöitä (sairastavuus, koulutustaso, ikärakenne, työttömyys). Alueittaisten ikäkeskiarvojen vaihteluväli ilman vakiointeja oli 5,5 vuotta (53,7–59,2) vuonna 2003 ja 5,8 vuotta (56,1–61,9) vuonna 2010.

Myös suurten ja suhteellisen lähekkäin sijaitsevien seutukuntien keskimääräisessä eläköitymisiässä voi olla usean vuoden ero. Vaasan seutukunnassa keskimääräinen eläköitymisikä oli 60,2 eli neljä vuotta suurempi kuin Oulun seutukunnassa. Ikäkeskiarvojen alueittaista vaihtelua ja sen taustalla olevien syiden huomioimista voidaan pitää yhtenä edellytyksenä työurien pidentämiseen tähtäävien valtionhallinnon toimenpiteiden vaikuttavuudelle.³⁹

Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin vaikutukset työllisyysasteeseen ovat melko vähäiset

Työllisyysasteen nostamistavoitteen saavuttaminen edellyttää työvoimareservien, kuten pitkäaikaistyöttömien, nykyistä parempaa työllistymistä. Suomessa oli vuonna 2011 keskimäärin 142 600 vaikeasti työllistyvää henkilöä (pitkäaikais- tai toistuvais-työttömiä, toimenpiteeltä työttömäksi tai toi-

seen toimenpiteeseen siirtyneitä). Tarkastuksen perusteella vaikeasti työllistyvien tievoimille työmarkkinoille on pitkä ja vaatii paljon yhteiskunnan resursseja. Pitkäaikaistyöttömiin kohdennetun aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyysasteeseen ovat melko vähäisiä.⁴⁰

Työllisyys- ja aktivointitoimet johtavat harvoin pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tarkastuksessa havaittiin, että työllisyystoimenpiteet kuitenkin vähentävät jossain määrin toimeentulotuen tarvetta ja edesauttavat työvoimapolitiikan toista tavoitetta eli syrjäytymisen ehkäisyä. Ne voivat myös luoda edellytyksiä työllistymiselle pidemmällä aikavälillä.

Vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Käytännössä tehokkaat toimenpideyhdistelmät saattavat viedä useita vuosia ja tulla siten kalliiksi. Toimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin parantaa niitä aikaistamalla. Koska pitkäaikaistyöttömien työllistyminen toimenpiteiden jälkeen on heikkoa, on tärkeää ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyden syntyä ennalta.

Pitkäaikaistyöttömien työllistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Pitkään työttömänä olleet eivät ole homogeeninen ryhmä, vaan ongelmien taustalla on monia yksilöittäin vaihtelevia, toisiinsa kietoutuvia tekijöitä. Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä sellaisten toimintamallien vakiinnuttamista, jotka tukevat asiakaskohtaisesti räätälöityjä palveluja.

³⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston esiselvitysraportti Työurien pidentäminen 30.1.2012.

⁴⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy (229/2011).

Toisaalta rakenteellisen työttömyyden purkaminen vaatii myös selkeää asennemuutosta työmarkkinoilla osatyökykyisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan työvoimapolitiittisen palvelujärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä ja käyttäjälleen ymmärrettävä. Yksittäisten toimenpiteiden pirstomasta järjestelmästä ja toiminnasta on puuttunut jatkuvuus ja pitkäjänteisyys. Viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön kehittämiseen sekä kuntien roolin vahvistamiseen pyritään hallitusohjelmaan sisältyvällä kuntakokeilulla, jonka tavoitteena on pitkäaikais-työttömien työllistämisen tukeminen ja työttömyyden vähentäminen. Kokeiluun on valittu 23 hanketta ja 61 kuntaa. Syksyllä alkava kokeilu tarjoaa kokeilukunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin pitkään työttömänä olleiden palvelut järjestetään.

Kuntoutuksessa olennaista on varhainen hoitoonohjaus

Yhdeksi keinoksi hidastaa työvoiman tarjonnan vähenemistä on esitetty työurien pidentämistä. Kuntoutus ja työkyvyn ylläpitäminen on rahallisesti merkittävin valtion konkreettinen toimenpide työurien pidentämisessä. Tarkastusvirasto on aloittanut tuloksellisuustarkastuksen, jossa tarkastetaan valtion toimia työkykyä ylläpitävän kuntoutuksen järjestämiseksi.⁴¹

Täsmällistä tavoitetta työuran pituudelle ei ole asetettu, ja toteutuneen työuran pituuden tilastointikin on vasta suunnitteilla. Ainoa konkreettinen tavoite on asetettu eläkkeellesiirtymisiän odotteelle, 62,4 vuotta. Se

tulisi saavuttaa vuoteen 2025 mennessä.

Työkyvyttömyyseläkkeellä oli vuoden 2010 lopussa noin 270 000 henkilöä, mikä vastaa työttömien työnhakijoiden määrää ja on noin 10 prosenttia työvoimasta. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyy vuosittain yli 25 000 henkilöä. Kaikista eläkkeensaajista, joita on hieman alle 1,5 miljoonaa, noin joka viides saa työkyvyttömyyseläkettä. Työkyvyttömyyseläkkeelle jäädään keskimäärin 52-vuotiaana eli noin 10 vuotta nuorempana kuin vanhuuseläkkeelle. Suurimmat työkyvyttömyyden syyt ovat mielenterveyden häiriöt (38 %) ja tuki- ja liikuntaelinten sairaudet (29 %).

Kuntoutuksen hyödyt työkyvyttömyyden ehkäisyssä ovat useiden satunnaiskoeasetelmiin ja rekisteriaineistoihin perustuvien vaikuttavuusarviointien perusteella olleet kyseenalaisia. Varhainen hoitoonohjaus on kuitenkin käynnissä olevan tarkastuksen havaintojen perusteella vähentänyt työkyvyttömyyseläkkeen riskiä. Vaikuttaa siltä, että työkyvyttömyyttä aiheuttaviin tekijöihin puututaan liian myöhäisessä vaiheessa.

Terveystieteiden asiantuntijoiden oikea-aikaisella puuttumisella on näin ollen merkitystä työkyvyttömyyden ehkäisyssä. Havainto korostaa esimerkiksi säännöllisten ikäkausitarkastusten merkitystä työkyvyttömyyden ehkäisyssä.

Äkillisiä rakennemuutosalueita on tuettu toimivalla konseptilla

Äkillisiin rakennemuutostukiin kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa⁴² arvioitiin alueellisesti rajatun täsmätoimenpiteen vaikuttavuutta työllisyyden hoidossa. Äkillisiä rakennemuutosalueita on vuodesta 2007

⁴¹ Valtiontalouden tarkastusviraston esiselvitysraportti Työurien pidentäminen 30.1.2012.

⁴² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen (2/2012).

tuettu valtion toimenpitein. Tavoitteena on ollut työllisyyden edistäminen lisäämällä rakennemuutospaikkakunnilla yritysten perustamista ja kasvua kannustavia elementtejä. Tukia on kohdennettu yritysten ja kuntien investointeihin sekä työhallinnon toimenpiteisiin. Uusia tukimuotoja ei ole kehitetty, vaan alueiden normaaleihin tukijärjestelmiin on kohdennettu lisärahoitusta tietyn ajan.

Toimintaan on käytetty vuosittain noin 40 miljoonaa euroa. Tukirahoitusta on ollut riittävästi käytössä siten, että kaikki tarkoitukseenmukaiset hankkeet on voitu rahoittaa.

Tarkastuksessa tehdyn toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioivan tilastanalyysin perusteella toiminnan työllisyysvaikutuksia voidaan pitää positiivisina. Kaikkia menetettyjä työpaikkoja ei ole kuitenkaan lyhyessä ajassa voitu korvata. Rakennemuutostukien vaikutusten erottaminen muista aluetuista on kuitenkin vaikeaa.

Äkillisen rakennemuutoksen alueilla on vuosina 2007–2011 irtisanottu yhteensä yli 11 000 työntekijää. Keskimääräisellä rakennemuutosalueella työpaikkansa on menettänyt suoraan noin 500 henkilöä. Äkillisiin rakennemuutostukiin kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen jälkeen ilmoitettu Nokia-konsernin Suomessa suunniteltu vähennystarve, 3 700 työpaikkaa⁴³, on siten yksinään kolmasosa aikaisemmista rakennemuutosalueilla työpaikkansa menettäneiden yhteismäärästä.

Viranomaisten toimintaa voidaan tarkastushavaintojen perusteella pitää pääsääntöisesti onnistuneena ja riittävän nopeana. Ilman toimenpiteitä rakennemuutosalueiden tilanne olisi todennäköisesti nykyistä huonompi. Kaksi vuotta kestävää rakennemu-

tosaluestatusta voidaan kuitenkin pitää lyhyenä aikana työllisyysvaikutusten aikaansaamiseksi. Useilla alueilla rakennemuutos on ollut pikemminkin jatkuvaa kuin äkillistä, jolloin valtion toimenpiteiden tulisi tukea yritysten pitkän aikavälin toimintaedellytyksiä.

Rakennemuutostoimenpiteiden rahoituksen vaikutusten seuranta on ollut tarkastuksen perusteella puutteellista. Irtisanottujen sijoittumisen seurannan perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, mitä olisi tapahtunut ilman lisärahoitusta. Toimenpiteiden todellisen vaikuttavuuden arviointi onkin haasteellista.

Työperusteinen maahanmuutto Suomeen on ollut vähäistä ja se on vain pieni osa koko maahanmuutosta

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on ollut yksi hallitusohjelmissa esiin tuotu keino lisätä työvoimaa ja pienentää kestävyysvajetta.⁴⁴ Työperäisen maahanmuuton tarkastelua vaikeuttaa se, ettei työperäisen maahanmuuton käsitteelle ole selvää ja vaikiintunutta määritelmää eikä sitä aina voida erottaa muusta maahanmuutosta.⁴⁵

Pysyväisluonteista muuttoa työn takia toiseen maahan kutsutaan yleisesti työperäiseksi maahanmuutoksi. Näin määriteltynä työperäinen maahanmuutto muodostaa vain pienen osan koko Suomeen kohdistuvasta maahanmuutosta ja maahanmuuttoon perustuvasta työvoiman tarjonnan lisäyksestä. Käytännössä myös muilla kuin työhön liittyvillä maahanmuuttoperusteilla Suomeen muuttaneilla on usein oikeus työntekoon Suomessa. Alle kymmenesosa maahanmuutosta on viime vuosina ollut työperusteista.

⁴³ Nokia Oyj Pörssitiedote 14.6.2012 kello 09.30.

⁴⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Työperäinen maahanmuutto (13/2012).

⁴⁵ Työperusteinen kuvaisi työperäinen sanaa paremmin sitä, mistä ilmiössä on kyse: maahantulon perusteena on työnteko. Tekstissä on käytetty molempia käsitteitä.

Myös eurooppalaisessa vertailussa EU:n ulkopuolisen työperusteisen maahanmuuton osuus on Suomessa vähäinen.⁴⁶

Maahanmuutto Suomeen lisääntyi merkittävästi 2000-luvulla. Vuosina 2000–2009 Suomeen muutti ulkomailta yhteensä noin 218 000 henkilöä, joista joka kolmas oli syntynyt Suomessa. Useimmin Suomeen on muutettu perhesyiden vuoksi.

Noin kolmasosa maahanmuuttajista on muuttanut Suomesta pois. Poismuuton todennäköisyys vaihtelee huomattavasti maahanmuuttajan lähtömaan mukaan.⁴⁷

Suomeen ei usein muuteta työn perässä pysyvästi, vaan monien ulkomaalaisten työnteko on tilapäistä

Erityispiirre ulkomaalaisten osallistumisessa Suomen työmarkkinoille on se, että kyse ei usein ole varsinaisesti pysyvästä maahanmuuttamisesta vaan enemmän tilapäisestä Suomessa työssä käynnistä.⁴⁸ Tyypillistä ulkomaalaisia työllistävälle aloille ovat suhdannevaihtelut, matalapalkkaisuus sekä se, että tehtävien edellyttämät taidot eivät ole kovin maa- tai kielisidonnaisia. Esimerkiksi ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta (1551/1995) annetun lain piirissä oli vuonna 2010 yhteensä vain 639 henkilöä. Lisäksi tyypillistä on työntekijöiden keskittyminen eteläiseen Suomeen.

Vakituisesti maassa asuvista ulkomaisista työntekijöistä on saatavilla tilastotietoa. Tilapäinen ulkomainen työvoima, joista suurin osa on lähetettyjä työntekijöitä, muodostaa kuitenkin merkittävän osan ulkomaisen työvoiman kokonaismäärästä. Arviot tilapäisen

ulkomaisen työvoiman määrästä vaihtelevat voimakkaasti. Kaikkia Suomeen tulevia tilapäistyöntekijöitä ei rekisteröidä ja lisäksi viranomaisten⁴⁹ rekisterien tiedot ovat pääleikkäisiä. Tilastokeskuksen arvion mukaan tilapäisen työvoiman määrä on vähintään 50 000. Näin laskettuna vakinaisia ja tilapäisiä ulkomaalaisia työntekijöitä on Suomen työmarkkinoilla yhteensä vähintään 140 000 eli noin kuusi prosenttia kaikista työllisistä.

Vaikka tilapäinen työvoima ei näy työvoimatilastoissa, se vaikuttaa Suomen työmarkkinoiden toimintaan. Tilapäisten työntekijöiden roolia työmarkkinoilla ei tunneta, eikä tilapäisten työntekijöiden vaikutusta Suomen työmarkkinoihin voida luotettavasti arvioida.

Parempi kuva ulkomaisesta työvoimasta edellyttää tilastoinnin ja rekisteröinnin kehittämistä

Ulkomaisen työvoiman käsite ei ole yksiselitteinen, eikä Suomessa työskentelevistä ulkomaalaisista ole olemassa yhtenäisiä ja kattavia tilastotietoja. Maassa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten lisäksi Suomessa työskentelee tilapäistä ulkomaista työvoimaa, joka ei kuulu maan väestöön eikä sitä lueta mukaan työvoimaan. Työperusteinen maahanmuutto ei ole erotettavissa muusta maahanmuutosta väestötilastoissa. Kokonaisuutena kuvaavat tilastot ja seurantatiedot ulkomaisen työvoiman määrästä, rakenteesta ja sijoittumisesta puuttuvat. Tilastoinnin ja seurannan tilan on arvioitu olevan Suomessa huonompi kuin muissa Pohjoismaissa.⁵⁰

Tilapäisen ulkomaisen työvoiman rekisteröinti- ja tilastointiongelmia ja puutteita ovat

⁴⁶ Eurostat, Statistics in focus 43/2011.

⁴⁷ Tilastokeskus (vuosina 1987–2009 maahan muuttaneista pois muuttaneita).

⁴⁸ Sorainen, Olli (2012): Työperusteinen maahanmuutto ja työlupajärjestelmä Suomessa. Oikeus 2012 (41); 2: 244–256, s. 245–246.

⁴⁹ Rekistereitä ylläpitävät Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, työeläkevakuutuslaitokset ja Verohallitus.

⁵⁰ Sorainen (2012), 245–246.

olleet pitkään tiedossa. Valtioneuvoston selonteossa (VNS 4/2008 vp) yksilöitiin useita tietoperustaan liittyviä ongelmia. Myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen. Systemaattista kehittämistyötä ei kuitenkaan ole vielä käynnissä. Se edellyttäisi hallinnonalarajat ylittävää eri viranomaisten välistä yhteistyötä siten, että viranomaisten tietojärjestelmien kehittämisessä huomioitaisiin viranomaisrajat ylittäviä tietotarpeita.

Maahanmuuttoperusteen ja taustan mukaan vaihtelevat työllisyysasteet muodostavat suuren haasteen

Työllisyysastetavoitteen näkökulmasta työperäistä maahanmuuttoa merkittävämpää on käytännössä Suomeen tulleiden maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen maahanmuuton perusteista riippumatta. Tämänhetkisissä väestöennusteissa Suomen oletetaan saavan muuttovoittoa noin 15 000 henkeä vuodessa. Suomeen tulevista maahanmuuttajista noin 75 prosenttia on työikäisiä ja maahanmuuttajien ikärakenne on selvästi kantaväestöä nuorempi, mikä voi parantaa demografista huoltosuhdetta.⁵¹

Vuonna 2009 Suomen kansalaisten työllisyysaste oli 68,6 prosenttia ja ulkomaan kansalaisten 49,3 prosenttia. Poikkileikkaustilastot eivät kuitenkaan anna hyvää kokonaiskuvaa maahanmuuttajien työmarkkina-asetuksesta. Maahanmuuttajien sosioekonomisen aseman vakiintuminen vie aikaa – jopa yli vuosikymmenen.⁵²

Maahanmuuttajien työllisyysasteet vaihtelevat voimakkaasti maahanmuuton perusteen, sukupuolen ja kielitaustan mukaan. Naisten työllisyysasteet jäävät yleensä 10–20 prosenttiyksikköä miehiä alhaisemmalle tasolle. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut hallitusohjelman mukaisesti ELY-keskusten tulostavoitteeksi maahanmuuttajien työllisyysasteen nostamisen ja työttömyyden puolittamisen.

Pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallituksen ohjelmiin sisältyi ajatus aktiivisesta maahanmuuttopolitiikasta. Tavoitteena oli työperusteista maahanmuuttoa edistämällä korvata työmarkkinoilta poistuvaa työvoimaa ja vahvistaa osaamispohjaa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa päähuomio kohdistuu työperusteisen maahanmuuton edistämisen sijaan kotouttamisen tehostamiseen. Maahanmuuttopolitiikan painopisteet ovat muuttuneet, mikä on käytännössä hankaloittanut pitkäjänteisyyttä edellyttävän työperäisen maahanmuuttopolitiikan toteuttamista.

Kotouttamistoimilla pyritään edistämään maahanmuuttajien työmarkkinavalmiuksia ja työllistymistä. Tarkastusvirasto on aloittanut selvityksen kotouttamistoimenpiteisiin kohdistuvan tuloksellisuustarkastuksen aloittamiseksi. Kotouttamislain voimaantulon jälkeen kotouttamissuunnitelman saaneet maahanmuuttajat ovat tutkimustulosten mukaan työllistyneet selvästi muita nopeammin.⁵³ Kotouttamistehtävien siirrolla sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön on tavoiteltu maahanmuuttajien kotoutumisen tehostamista ja työllistymisen edistämistä avoimille työmarkkinoille.⁵⁴

⁵¹ Demografisella huoltosuhteella tarkoitetaan alle 15-vuotiaita ja yli 64-vuotiaita yhtä työllistä kohti. Demografiseen huoltosuhteeseen vaikuttaa väestön ikääntymisen ohella työvoiman määrän väheneminen.

⁵² Myrskylä, Pekka (2012): Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 22.5.2012; Linnanmäki-Koskela, Suvi (2010): Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio, Helsingin kaupungin tietokeskus.

⁵³ Hämäläinen, Kari ja Sarvimäki, Matti (2008): Vuoden 1999 kotouttamislain vaikutusarviointi. VATT-julkaisu 47.

⁵⁴ HE 73/2011 vp. s. 3.

4.2 Kunta- ja palvelurakenteen kehittäminen

Johtopäätökset ja kannanotot

Tuloksellisuustarkastuksissa on tarkasteltu kunta- ja palvelurakennetta sekä ohjaus- että palvelujärjestelmien kannalta. Tarkastusvirasto korostaa, että hallinnolliset rakenteet sinänsä eivät ratkaise palvelujen laatua ja saatavuutta kansalaisten näkökulmasta. Sen sijaan kunta- ja palvelurakennetta kehitettäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että palvelut ovat perustuslain ja erityislainsäädännön mukaisella tasolla.

Paras-hankkeen aikana monia palveluja on muutettu järjestettäväksi yhteistoiminta-alueilla. Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on vaikuttanut yksittäisten palvelujen järjestämiseen monin tavoin. Palvelun taso on saattanut parantua joillakin alueilla ja palveluja tuottavissa suuremmissa yksiköissä myös työntekijöille on tarjoutunut erikoistumisen mahdollisuuksia ja vertaistukea. Toisaalta yhteistoiminta-alueiden rakentaminen on saattanut luoda epätarkoituksenmukaisia hallintorakenteita, jotka ovat ongelmallisia kuntalaisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Pitkälle viety erikoistuminen on taas saattanut näkyä asiakkaalle palveluiden pirstaloitumisena ja pidempinä asiointimatkoina.

Vuoden 2010 alusta ns. yhden putken malliksi uudistettu valtionosuusjärjestelmä ei yksiselitteisesti parantanut rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Myös valtionosuuskriteerit säilyivät uudistuksessa lähes entisellään. Uudistus osoitti jälleen kerran, kuinka monenlaisia kysymyksiä valtionosuusjärjestelmien uudistamishankkeissa joudutaan huomioimaan. Jatkossa tulisi pyrkiä määrä-

tietoisemmin tarkastelemaan rahoituksen ja muun ohjauksen muodostamaa kokonaisuutta sen sijaan, että eri ohjausvälineitä uudistetaan toisistaan riippumatta.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen jatkuu myös Paras-hankkeen jälkeen. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan perustuvalta kuntarakennelailta on määrä korvata vuoden 2012 loppuun voimassa oleva Paras-puitelaki. Valmistelussa tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Käytännössä tämän on katsottu tarkoittavan selvästi nykyistä pienempää määrää kuntia, jotka perustuisivat luonnollisiin työssäkäyntialueisiin. Kuntauudistuksen tavoitteena on, että peruskunnat kykenisivät myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseen. Tarkastusvirasto katsoo, että meneillään olevissa uudistuksissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota perustuslain ja erityislainsäädännön velvoitteisiin ja kansalaisnäkökulmaan. Uudistuksissa tulee muistaa, että kunnat eivät ole pelkästään palvelujen tuotanto-organisaatioita vaan ne ovat keskeinen osa suomalaista demokraattista yhteiskuntajärjestelmää.

Kunta- ja palvelurakenne tarkastusten kohteena

Kunta- ja palvelurakennetta uudistanut Paras-hanke ei ole kokonaisuudessaan ollut tarkastuksen kohteena. Useita tuloksellisuustarkastuksia on kuitenkin kohdistettu sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja koulutuksen tehtäväalueille. Vaikka tarkastukset ovat kohdistuneet eri tehtäväalueille, ovat

palvelurakennetta ja Paras-hanketta koskevat tarkastusten havainnot ja kannanotot hyvin samansuuntaisia.

Kuntien valtionavut ovat pääosin laskennallisia ja yleiskatteisia. Laskennalliset valtionavut muuttuvat automaattisesti asukasluvun ja ikärakenteen sekä kustannustason muutoksen perusteella. Lisäksi valtionavut muuttuvat päätösperusteisesti lainsäädännön muutosten ja valtion budjettipäätösten perusteella. Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä olevat kuntien ja kuntayhtymien valtionavut olivat vuonna 2011 yhteensä 10,095 miljardia euroa. Näistä laskennallisia valtionosuuksia oli 9,078 miljardia euroa ja muita valtionapuja 1,017 miljardia euroa. Valtion toimenpiteiden seurauksena kuntatalous heikentyi vuonna 2011 laskennallisesti 40 miljoonalla eurolla.⁵⁵

Paras-hankkeen tavoitteet ovat täyttyneet osittain

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen tähtäävän Paras-hankkeen. Hanke käynnistyi kuntatoimijoiden näkökulmasta nopeasti ja ainakin osin ennakoimattomasti. Tämän tyyppisen kuntasektorin koskevan hankkeen käynnistyminen oli kuitenkin pääteltävissä Matti Vanhasen I hallituksen käynnistämästä tuottavuusohjelmasta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksista annettu puitelaki (169/2007) on voimassa vuoden 2012 loppuun. Tämän ns. puitelain 1 §:n mukaan uudistuksen tarkoituksena oli kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuus-

järjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena oli lisäksi parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämisen palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Puitelain tavoitteena oli elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena oli varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen oli oltava kattava ja taloudellinen ja sen oli mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Keskeinen velvoite kunnille on perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon palveluiden järjestämiselle säädetty vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Kunnat saivat valita, täyttävätkö ne väestöpohjan kuntaliitoksen kautta vai perustamalla yhteistoiminta-alueen. Väestöpohjavoitteesta säädettiin poikkeusmahdollisuus pitkien etäisyyksien, saaristo-kuntaolosuhteiden, kielellisten oikeuksien (suomi/ruotsi) tai saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien perusteella.

Vuonna 2011 puitelakiin tehtiin muutamia tiukennuksia. Lainmuutoksessa säädettiin valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunta yhteistoimintaan, kuntien ja valtioneuvoston päätöksenteko- ja tehtävien siirtoaikataulusta sekä tarkennetaan sosiaalihuollon tehtäväsiirtoa kattamaan kaikki muut palvelut paitsi lasten päivähoito ja yksityisen hoidon tukea koskevat palvelut.

Paras-hankkeen seurauksena suomalainen kuntarakenne on kiistatta kokenut ennennäkemättömiä muutoksia. Kuntien lukumäärä on vähentynyt 2000-luvulla 116:lla.

⁵⁵ Valtion talousarvioesitykset 2011 ja 2012; Valtion tilinpäätöskertomus 2011.

Vuoden 2011 alusta toteutuneiden kuntaliitosten jälkeen Suomessa on 336 kuntaa. Paras-hankkeen vaikutukset kuntaliitosten edistämisessä ovat olleet merkittäviä. Palvelurakenteeseen ja erityisesti palvelujen tuotavuuteen liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet vaihtelevammin. Puitelain yleisluonteisuus ja siihen sisältyvät epäselvät käsitteet ja tavoitteet ovat näkyneet siten, että yhteistoiminnan käytännöt ovat muodostuneet hajanaisiksi. Lain tekniset ja sisällölliset ongelmat ovat vähentäneet kuntien sitoutumista asetettuihin tavoitteisiin.⁵⁶

Viime vuosina tehdyissä tuloksellisuustarkastuksissa on havaittu, että kuntaliitoskunnissa palvelujen kehittäminen tai uudelleenorganisointi on jäänyt usein kuntaliitoksen jalkoihin. Vasta liitoksen toteuduttua on alettu pohtia, miten palvelut järjestetään aikaisempaa suuremmalle väestöpohjalle tai millaisia palveluja uudessa kunnassa on tarjolla. Nämä ovat juuri niitä asioita, joita olisi tullut pohtia jo kuntaliitoskeskustelujen yhteydessä.⁵⁷ Puitelain nojalla kuntien piti toimittaa valtioneuvostolle uudistusta koskevat toimeenpanosuunnitelmat. Tarkastushavaintojen mukaan nämä suunnitelmat eivät kaikin osin vastanneet odotuksia. Toimeenpanosuunnitelmat olivat hyvin yleisiä, eikä niissä käsitelty yksittäisiä palveluja vaan palvelukokonaisuuksia. Ne eivät siten kerro mitään esimerkiksi yksittäisten mielenterveyspalveluiden järjestämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on toteuttanut osana Paras-hanketta ns. ammattiopistostrategiaa, jonka yhdeksi päätavoitteeksi vuonna 2006 asetettiin ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrän vähentä-

minen. Hanke onnistui määrällisessä tavoitteessaan, sillä koulutuksen järjestäjien lukumäärä on vähentynyt viidessä vuodessa 175:stä 139:ään. Paras-hankkeen mukainen 50 000 asukkaan väestöpohja ei kuitenkaan ole riittävä ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisessä. Pelkkä koulutuksen järjestäjien lukumäärän väheneminen ei vielä kerro paljoakaan siitä, missä määrin yhdistymillä on saatu aikaan toivottuja, koulutuksen laadun paranemiseen liittyviä vaikutuksia.⁵⁸

Yhteistoiminta-alueisiin perustuva palvelurakenne saattaa pirstaloittaa palveluita asiakkaan näkökulmasta

Paras-puitelain soveltaminen on ollut kuntasektorille haastavaa. Koska kunta- ja palvelurakenteen uudistamista ohjattiin nimenomaisesti puitelaila, jätti tämä kunnille varsin vapaat käden rakentaa erilaisia malleja ja palveluiden järjestämiseksi. Myös valtio-ohjaaja huomasi varsin nopeasti suositusten ongelmat kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa. Suositusten ongelmia pyrittiinkin myöhemmin korjaamaan muuttamalla niitä väljiksi kuntia velvoittaviksi normeiksi.⁵⁹

Lain yleisluonteisuus ja siihen liittyvät epäselvät käsitteet ja tavoitteet ovat näkyneet siten, että kuntien välisen yhteistoiminnan käytännöt ovat muodostuneet hajanaisiksi. Valtion keskushallinnolla ei ole aina ollut tarkkaa kuvaa siitä, millaisia palvelutuotannon ratkaisuja yhteistoiminta-alueilla on muodostunut. Joissakin tapauksissa palvelurakenteiden on jopa havaittu hajautuneen entisestään. Myös palveluiden järjes-

⁵⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011).

⁵⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä (192/2009), Lääkinnällinen kuntoutus (193/2009) ja Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus (194/2009).

⁵⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt (11/2012).

⁵⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus (194/2009).

tämisvastuun kysymykset ovat muotoutuneet vaihtelevasti eri malleissa ja jopa mallien sisällä. Yhteistoiminta-alueiden ja kuntaliitosten toimintaa on hankaloittanut se, että yhteistyöhön ryhtyneiden peruskuntien rakenteet ja toimintakäytännöt ovat poikenneet merkittävästi toisistaan. Näiden erilaisen toimintamallien yhdistäminen on sitonut huomattavasti kuntien resursseja ja vienyt aikaa perustyöltä.⁶⁰ Voidaan pohtia, missä määrin esimerkiksi isäntäkuntamallit ovat aidosti parantaneet palveluita vai ovatko ne olleet vain keino lykätä väistämättä edessä olevaa kuntien yhdistymistä.

Vastaavia havaintoja palvelurakenteiden pirstaloitumisesta on havaittu myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksissa.⁶¹ Muutokset ovat saattaneet lisätä organisaatioiden jähmeyttä ja byrokratiaa. Toisaalta suuremmissa yksiköissä on työntekijöille tarjolla aiempaa enemmän vertaistukea ja erikoistumisen mahdollisuuksia, mikä voi osaltaan parantaa kuntalaisten palvelujen laatua. Palvelujen lisääntyneen yhtenäistämisen ja palvelupaketoinnin ovat vähentäneet yksilöllistä joustoa palvelun saannissa. Palvelujen osittaminen ja osaamisen eriytyminen monipuolistaa palvelutarjontaa, mutta näkyy asiakkaalle palvelun pirstaloitumisena.

Paras-hankkeella on ollut toisaalta monia positiivisia vaikutuksia. Saatavan palvelun taso on saattanut kohota monilla alueilla. Esimerkiksi alueelliset erot lastensuojelun palvelutarjonnassa ja palvelujen saatavuudessa näyttäisivät olevan supistumassa. Palveluiden ja toimintakäytäntöjen yhtenäistäminen on esimerkiksi lastensuojelussa merkinnyt

sitä, että lastensuojelun asiakkaat saavat samoja palveluja ja tukitoimia asuinpaikastaan riippumatta. Esimerkiksi pienemmissä kunnissa sosiaalityön ja lastensuojelun asiakkaille voidaan tarjota entistä asiantuntevampaa palvelua kuten ammatillista perhetyötä. Paras-hanke on siten parhaassa tapauksessa sekä monipuolistanut että yhdenmukaistanut alueellista palvelutarjontaa.⁶² Paras-hanketta koskevissa aineistoissa korostuu, että palvelujen muutosten vaikutukset ovat monitahoisia ja ne saattavat näyttäytyä eri tavoin eri asiakkaille.

Tarkastushavaintojen mukaan palvelujärjestelmien koordinointi on saattanut olla puutteellista ja Paras-puitelain vaatimukset keskenään vaikeasti yhteen sovitettavissa. Keskushallinnon eri tavoitteiden välinen heikko synkronointi on näkynyt mm. laitoshuollon purkamisen sekä Paras-puitelain 6 §:n mukaisen laajan väestöpohjan palvelujen kehittämisen yhteensovittamisessa. Vammaispalveluja koskeneessa tarkastuksessa⁶³ havaittiin, että kunnat ja erityishuoltopiirit eivät näe yhteyttä laitoshoidon purkutavoitteen sekä Paras-lain mukaisen erityishuoltopiirien ja sairaanhoitopiirien yhdistämisen välillä. Laajan väestöpohjan palvelujen kehittämisen tilannekuva jäi siten osin epäselväksi.

Paras-hanke ei merkittävästi lisännyt rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä

Vuoden 2010 alusta laskennallinen valtionosuusjärjestelmä uudistettiin ns. yhden putken malliksi. Uudessa järjestelmässä yleis-

⁶⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011).

⁶¹ THL:n raportti 56/2011.

⁶² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Lastensuojelu (6/2012).

⁶³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011).

nen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytymisperusteet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuk-sien tasaus säilyivät lähes entisellään. Suu-rempi muutos oli, että esi- ja perusopetuk-sen valtionosuudet maksetaan nykyisin kun-nille ikäluokkapohjaisesti (6–15 ikävuodet). Erityisopetuksen porrastus poistettiin. Myös kouluverkkotekijä poistettiin, mutta sen vai-kutus otettiin huomioon asukastiheystekijää muuttamalla. Lievästi ja vaikeammin vam-maisten oppilaiden opetuksen järjestäminen turvattiin takaamalla opetuksen järjestäjille muutosta edeltäneen tasoinen rahoitus irral-laan yhden putken mallista.

Koska esi- ja perusopetuksen valtionosuu-det maksetaan yhden putken mallissa kun-nille, on kuntien maksettava korvaus oppi-laan käydessä toisen kunnan tai yksityisen opetuksen järjestäjän koulua. Vuoden 2010 alusta tapahtunut rahoitusjärjestelmän muu-tos nähtiin uhkana erityisesti yksityisten pe-rusopetuksen järjestäjien piirissä. Myös kun-tien raja-alueilla peruskoulun käynti naapu-rikunnan koulussa on ollut varsin yleistä. Kotikuntalaskutuksen pelättiin vaarantavan oppilaan vapaata hakeutumisoikeutta ja li-säävän opetuksen järjestäjien välistä hal-linnollista työtä. Asia ratkaistiin siten, että valtio kokoaa kotikuntakorvaukset oppilai-den kotikunnilta ja mahdollisesti muun ra-hoituksen, esimerkiksi perusopetuksen lisä-opetuksen osalta, opetus- ja kulttuuriminis-terion hallinnonalalta ja maksaa rahoituksen sille opetuksen järjestäjälle, joka tosiasialli-sesti järjestää opetuksen. Tällä ns. clearing-järjestelmällä vältettiin perinteisen kotikun-talaskutuksen mukanaan tuoma byrokratian lisääntyminen. Näin taattiin myös rahoituk-sen ennakoitavuus koulutuksen järjestäjän näkökulmasta.

Edellä oleva esimerkki kuvaa sitä, miten monenlaisia kysymyksiä valtionosuusjärjes-telmien uudistamishankkeissa joudutaan huomioimaan. Tavoite valtionosuusjärjestel-män yksinkertaistamisesta ja selkiyttämises-tä on kirjattu myös Paras-puitelakiin. Vuoden 2010 alussa voimaan tulleet rahoitusjärjestel-män muutokset eivät kuitenkaan yksiselittei-sesti parantaneet rahoitusjärjestelmän läpi-näkyvyyttä. Valtionosuusuudistusta arvioita-essa voitiin havaita, että jotkut valtionosuus-järjestelmään tehdyt muutokset perustuivat enemmän poliittiseen tarkoituksenmukai-suusharkintaan kuin tarkasti selvitettyihin muutosperusteisiin.⁶⁴

Läpinäkyvyyden parantamiseksi jatkos-ssa on erityisen tärkeää kehittää rahoitusta ja muita ohjausjärjestelmiä kokonaisuutena. Muuten vaarana on, että eri ohjausvälineis-sä tapahtuvat muutokset pikemminkin hei-kenävät järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ra-hoituksen ennakoitavuutta palvelun järjestä-jän näkökulmasta.

Kuntaudistus jatkuu myös Paras-hankkeen jälkeen

Vaikka Paras-hanke on muokannut kunta- ja palvelurakennetta merkittävästi, eivät sen vaikutukset ole tähän mennessä olleet riit-täviä julkisen talouden kestävyuden kannal-ta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistami-nen jatkuu edelleen. Jyrki Kataisen hallituk-sen ohjelman mukaisen rakennelakiehdo-tuksen on määrä lähteä lausuntokierroksel-le kuntiin syksyllä 2012. Tavoitteena on, että kuntarakennelaki tulisi voimaan viimeistään 1.5.2013. Valmistelussa tavoitteena on vah-voihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimai-nen kuntarakenne. Käytännössä tämän on

⁶⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä (192/2009) ja sen jälkiseuranta.

katsottu tarkoittavan selvästi nykyistä pienempää määrää kuntia, jotka perustuisivat luonnollisiin työssäkäyntialueisiin. Uudistuksen tavoitteena on muodostaa niin vahvoja peruskuntia, että ne kykenevät myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen.⁶⁵

Mikäli kuntien tuottavuusohjaus kohdentuu vain väestöpohjan ja asukasmäärän maksimointiin, on vaikea ymmärtää millaisia todellisia tuottavuushyötyjä mitkään kuntarakenteen ja palvelurakenteiden muutokset voisivat saada aikaan. Kustannusten kannalta ongelmallisimpia ovat viime aikoina olleet asukasluvultaan suurimmat ja pienimmät kunnat. Tässä kuntien tuottavuusohjaus on itse asiassa vielä alkutekijöissään, koska painotus on edelleen rakenteiden laajuudella mitatun suuruuden ekonomian ajat-

telumallissa. Tämä koskee niin poliittista keskustelua kuin muuta tutkimus- ja kehittämiskeskustelua Suomessa. Tuottavuusohjauksen kannalta keskeisin kysymys on se, miten ohjata kuntia kiinnittämään uudenlaista huomiota palvelutuotantonsa kustannusrakenteisiin. Sekä Paras-hanke että sen seuraaja näyttävät perustuvan ajatukselle, jonka mukaan pidemmällä aikavälillä kuntien yhdistymiset mahdollistavat tuottavuuden parantamisen ja menojen kasvun hillinnän. Julkistalouden kestävyuden näkökulmasta palvelurakenteen tuottavuutta parantavia vaikutuksia tulisi kuitenkin saada mahdollisimman pian. Osittain näitä vaikutuksia on jo saatu, sillä kuntasektori on pyrkinyt omilla hankkeillaan parantamaan tuottavuutta. Kuntien oma aktiivisuus tuottavuuden kehittämisen saralla vaihtelee kuitenkin paljon.

⁶⁵ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä 5.6.2012.

4.3 Lastensuojelu

Johtopäätökset ja kannanotot

Lastensuojelutarpeen kasvun myötä myös lastensuojelun kustannukset jatkavat kasvuaan. Vuonna 2010 lastensuojelun laitos- ja perhehoidon menot olivat 619 miljoonaa euroa ja avohuollon menot arviolta vähintään 236 miljoonaa euroa. Lastensuojelun sijaishuollon menot alkavatkin olla kunnille merkittävä menoerä. Tarkastushavaintojen mukaan lastensuojelua ohjaavilta viranomaisilta puuttuu kuitenkin täsmällinen tieto siitä, mistä ja miten kustannukset lastensuojeluprosessin eri vaiheissa muodostuvat. Lisäksi lastensuojelun tilastojen perusteella ei pystytä sanomaan, kuinka paljon lastensuojelussa on ollut kaikkiaan asiakkaita vuosittain.

Kunnissa on pyritty vastaamaan kasvavaan lastensuojelutarpeeseen keskittymällä avohuollossa ehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen, sijaishuollossa perhehoidon osuuden lisäämiseen ja koko lastensuojelutyössä lastensuojelun kustannusten kasvun hillitsemiseen. Kunnat ovat määrätietoisesti muuttaneet tuotanto- ja toimintatapojaan, organisoineet palvelujaan uudelleen ja laatineet lakisääteisen lastensuojelun suunnitelman. Tästä huolimatta lastensuojelua koskevat tuloksellisuustarkastuskertomuksen (6/2012) havainnot osoittivat, että lapsen etu ei aina toteudu. Keskeisimmät ongelmat liittyvät perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen, valvontaan sekä sijais- ja jälkihuollon palveluihin. Ongelmat näyttävät kiinnittyvän lähinnä kahteen tekijään: riittämättömiin henkilöstöresursseihin ja kuntien lastensuojeluun osoittamien määrärahojen niukkuuteen. Tarkas-

tushavaintojen mukaan ratkaisu avohuollon sosiaalityöntekijöiden niukkuuteen ei välttämättä ole yksinomaan avohuollon sosiaalityöntekijöiden määrän lisääminen, vaan tulisi myös pohtia, miten sosiaalityöntekijöiden vastuulle määritellyjä tehtäviä voitaisiin jakaa muille lastensuojelun työntekijöille.

Lastensuojelulaki korostaa, että ensisijainen vastuu lapsen kehityksestä ja hyvinvoinnista on lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla. Lastensuojelun tehtävänä on tukea vanhempia sekä muita lapsen kasvatuksesta ja huolenpidosta vastaavia henkilöitä näissä tehtävissä järjestämällä tarvittaessa palveluja ja tukitoimia. Tarkastushavaintojen mukaan perheitä ei kuitenkaan tueta riittävästi missään lastensuojeluprosessin vaiheessa. Lastensuojelulaissa korostetaan myös perheen jälleenyhdistämistä, jonka merkitys onkin lisääntynyt uuden lain myötä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellytys perheiden jälleenyhdistämiselle on se, että vanhempien kanssa työskennellään nykyistä intensiivisemmin ja jälleenyhdistämisveloitteet kirjataan vanhempien asiakassuunnitelmiin.

Lastensuojelutarpeen kasvun myötä lastensuojelun palveluja tarjoavien yksityisten palveluntuottajien määrä on lisääntynyt. Tarkastushavaintojen mukaan suuri osa kunnista ostaa sijaishuollon ja etenkin sijoituskuntaan jääneiden jälkihuoltoon orten palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuntien harjoittama sijaishuollon valvonta ei kuitenkaan ole riittävä. Aluehallintovirastoilla puolestaan ei ole riittäviä resursseja kattavaan sijaishuollon valvontaan.

Sijaishuollon valvontaa on pyritty paran-

tamaan vuonna 2011 voimaan tulleella lailla yksityisistä sosiaalipalveluista. Valvontaa pyritään vahvistamaan nyt omavalvontasuunnitelmien avulla. Tarkastuksen perusteella puutteet valvonnassa ovat niin suuret, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takamaan valvonnan riittävyttä.

Tarkastus osoitti, että kunnissa pyritään kaikkiin keinoin muuttamaan sijaishuollon palvelurakennetta lisäämällä perhehoitoa ja vähentämällä laitoshuoltoa. Haastavimpien nuorten siirtäminen perhehoitoon edellyttää sijaisperheiden voimakkaampaa tukemista ja kouluttamista, ja sitä, että nuoret saavat perhehoidossa riittävästi tarvitsemiaan palveluja. Tarkastushavaintojen mukaan sijaishuollossa olevilla lapsilla ja nuorilla on erityisesti psykiatrisen hoidon saatavuudessa suuria puutteita. Ne johtuvat osittain terveydenhuollon resurssien puutteesta. Tämän seurauksena lasten ja nuorten psykiatria ohjaa sijaishuoltoon sellaisia lapsia, jotka ensisijaisesti tarvitsisivat terveydenhuollon palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi varmistaa lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välisen yhteistyön toimivuus, jotta lapsia ei sijoitettaisi lastensuojelulaitoksiin väärin perustein.

Hyvin toimiva jälkihuolto on edellytys sille, että lastensuojelutyö on vaikuttavaa. Tarkastushavaintojen mukaan hallituksen esityksessä lastensuojelulainsäädännön (252/2006 vp) eikä myöskään jälkihuoltoa koskevissa säännöksissä ole riittävästi pohdittu jälkihuollon roolia osana lastensuojeluprosessia. Jälkihuollon kehittäminen on jäänyt lähes kokonaan avo- ja sijaishuollon varjoon siitä huolimatta, että lastensuojelutilastoista on ollut jo vuosia nähtävissä, että jälkihuollon asiakasmäärä kasvaa jatkuvasti.

Avohuollon palvelut vastaavat kohtalaisesti tarvetta

Tarkastushavaintojen mukaan palvelujen saatavuus lastensuojelun avohuollossa on parempi kuin aiempien selvitysten perusteella olisi voinut olettaa. Lastensuojelun asiakkaille yleisimmin annettavia avohuollon tukimuotoja ovat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä taloudellinen tuki. Keskeisimmät palvelupuutteet liittyvät perhetyön ja kotipalvelun saatavuuteen. Myös tukihenkilöitä ja -perheitä on tarpeeseen nähden liian vähän ja ammatillisia tukihenkilöitä on saatavilla vain ostopalveluna. Lisäksi palvelujen saantia rajoittavat pitkät jonot erityisesti mielenterveyspalveluihin. Heikoiden palvelujärjestelmä kykenee vastaamaan väkivaltaa kokeneiden lasten sekä erityistä tukea tarvitsevien nuorten avun tarpeeseen. Tarkastuksen perusteella ongelmana on myös se, että nuoret tulevat avohuoltoon liian myöhään. On paljon sellaisia nuoria, joita sosiaalityöntekijät näkevät ensimmäisen kerran vasta tehdessään kiireellisen sijoituksen.

Perheet tarvitsevat lisää tukea

Tarkasteltaessa perheiden kokonaisvaltaista tukemista lastensuojelussa näyttää olevan suuria puutteita asiakaskeksyyden toteutumisessa. Vaikka avohuollossa tuen kohteena nähdään koko perhe, ajan puute estää perheen kokonaisvaltaisen tukemisen. Lastensuojelussa koetaan myös ongelmaksi vanhempien motivaation puute ottaa vastaan tarjottuja tukitoimia. Vanhempia ei kuitenkaan pyritä erityisesti motivoimaan tuen piiriin.

Sijaishuollossa vanhemmat jätetään sijoitustilanteessa usein yksin, vaikka lain mu-

kaan heille tulisi laatia oma asiakassuunnitelma. Vanhempien tukeminen ja mahdollisuudet saada kriisitukea sijoituksen alkaessa myös vaihtelevat suuresti kunnasta toiseen. Osa kunnista on siirtänyt vanhempien tukemisen lastensuojelulaitoksille, mikä ei ole lastensuojelulain tarkoitus. Tavallista on, että vanhemmat eivät ole tietoisia siitä, mitä perheen jälleenyhdistäminen heiltä edellyttää. Vähäisintä perheiden tukeminen on jälkihuollossa. Tarkastushavaintojen perusteella perhettä ei pidetä merkityksellisenä itsestästyvän nuoren kannalta.

Sijaishuoltopaikkaa valittaessa vain lapsen edulla tulisi olla merkitystä

Sijaishuollossa tavoitellaan lapsen etua, mutta aina lastensuojelulain tavoitteet lapsen tarpeiden mukaisesta sijaishuoltopaikasta eivät toteudu. Lapsen ja vanhempien toiveita sijaishuoltopaikan suhteen kysytään ja kuunnellaan, mutta käytännössä paikan valintaan vaikuttaa enemmän lastensuojelun työntekijän näkemys ja kokemus. Muita määrääviä tekijöitä ovat sijaishuollon paikkatilanne ja taloudelliset realiteetit, joiden vuoksi osassa kuntia lapsia sijoitetaan ensisijaisesti omiin laitoksiin. Tarkastushavaintojen mukaan sijaishuoltopaikka pyritään järjestämään lähelle kotikuntaa, mutta useimmiten ne sijaitsevat 200–400 kilometrin päässä tai kauempana, etenkin jos kyseessä on erityistä hoitoa tarjoava yksikkö. Pitkät etäisyydet vaikeuttavat perhejäsenten välistä yhteydenpitoa ja lisäävät kustannuksia.

Sijaishuollon valvonta ei ole riittävää. Tarkastus osoitti, että sijaishuollon valvonta on riittämätöntä erityisesti toimeksiantosuhteissa perhehoidossa, jonka valvonta on kuntien vastuulla. Kaikki kunnat eivät myöskään

miellä riittävästi valvontavastuutaan. Erityisesti tämä koskee sijaishuoltoyksiköiden sijoituskuntia. Osa kunnista katsoo, että valvonta kuuluu heille vain, jos kunta on itse sijoittanut lapsia sijaishuoltoyksikköön. Kuntien suorittama valvonta riippuu myös resursseista ja pätevien työntekijöiden määrästä ja vaihtuvuudesta. Kuntien ohella sijaishuolto valvovat aluehallintovirastot ja Valvira. Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelun työntekijät olettavat aluehallintovirastojen suorittaman valvonnan olevan riittävää. Aluehallintoviranomaisten näkemysten mukaan valvonta ei kuitenkaan ole järjestelmällistä ja kattavaa. Valvonnassa on tullut esille vakaviakin puutteita liittyen muun muassa sijaishuollon henkilöstön määrään ja ammatillisuuteen. Myöskään rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei tunneta riittävästi, eikä rajoitustoimenpiteitä käytetä aina säännösten ja lapsen edun mukaisesti. Rajoitustoimenpiteiden käytön seurantaa ja valvontaa vaikeuttaa se, että lastensuojeluyksiköt eivät kirjaa rajoitustoimenpiteitä tai niiden kirjaaminen on puutteellista.

Asiakassuunnitelmia ei aina tehdä säännösten mukaisesti

Asiakassuunnitelmalla on erittäin suuri merkitys kaikille lastensuojelun osapuolille. Asiakassuunnitelmien teko ja sisällöt kuitenkin vaihtelevat kunnan ja sen mukaan, onko kyse avo-, sijais- vai jälkihuollosta.

Tarkastus osoitti, että lastensuojelulain 36 §:n muutos ei ole vaikuttanut asiakassuunnitelmien laatimiseen avohuollossa. Asiakassuunnitelmia ei edelleenkaan tehdä kaikille avohuollon asiakkaille. Myöskään tavoite siitä, että jälkihuollossa olevien nuorten ja heidän vanhempiensa asiakassuunnitelmiin merkitään aina välttämättömät pal-

velut, ei ole toteutunut (tästä ks. myös luku 7, Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa).

Avohuoltoon verrattuna sijaishuollon asiakassuunnitelmia tehdään ja tarkistetaan useammin ja säännönmukaisemmin. Asiakassuunnitelmiin kirjataan kuitenkin puutteellisesti vanhempien tukemiseen, yhteydenpitoon tai perheen jälleenyhdistämiseen liittyviä asioita. Lain velvoitteesta huolimatta vain harva kunta tekee vanhemmille oman asiakassuunnitelman. Asiakassuunnitelmia ei myöskään laadita yhteistyössä vanhempia hoitavien tahojen kanssa.

Tarkastuksen perusteella suurin syy asiakassuunnitelmien puutteisiin on työntekijöiden kiire. Asiakassuunnitelmien kirjaukset saattavat olla jopa vuoden jäljessä. Tilanne on ongelmallinen asiakkaalle ja uudelle työntekijälle, joka erityisesti kriisitilanteessa tarvitsisi tiedot asiakkaasta välittömästi.

Jälkihuollossa on vielä kehitettävää

Tarkastushavaintojen perusteella jälkihuollossa olevien nuorten oikeus hyvään kohteluun toteutuu. Kunnissa nuorten jälkihuollon tarvetta arvioidaan samanlaisilla kriteereillä, ja kunnat tarjoavat samanlaisessa tilanteessa oleville nuorille myös valtaosin samanlaisia palveluja. Jälkihuollossa nuoren mielipidettä niin ikään kuullaan ja kuunnellaan esimerkiksi silloin, kun päätetään, jääkö nuori jälkihuoltoon sijoituskuntaansa tai palaako hän kotikuntaansa. Samoin jälkihuoltonuoria tuetaan asumisessa ja toimeentulotuen turvaamisessa erittäin hyvin. Lastensuojelussa toimeentulotukea myönnetään lievemmin perustein ja harkinnanvarainen tuki saattaa olla myös runsaampaa. Esimerkiksi jälkihuoltonuorten ei tarvitse rahoittaa ensimmäistä ja joissakin kunnissa

ei myöskään toista ammattitutkintoa valtion takaamalla opintolainalla.

Nuoren mielipiteen kuulemiseen ja huomiioon ottamiseen liittyy jälkihuollon vaikuttavuuden näkökulmasta ongelma. Täysi-ikäisellä jälkihuoltoon oikeutetulla nuorella on oikeus valita, ottaako hän vastaan jälkihuoltoa. Vaikka täydellinen kieltäytyminen jälkihuollosta on harvinaista, kieltäytymisiä tai jälkihuollon katkeamisia tapahtuu. Tämä on pulmallista, koska yhä useamman jälkihuoltoon siirtyvän nuoren katsotaan tarvitsevan itsenäistymisessään tukea. Tarkastushavaintojen mukaan kunnat eivät kuitenkaan käytännössä kykene riittävästi vastaamaan jälkihuoltonuorten henkilökohtaisen tuen, neuvonnan ja ohjauksen tarpeisiin.

Tarkastus myös osoitti, ettei nuorten suunnitelmallinen siirtäminen sijaishuollosta jälkihuoltoon toimi. Osa sijaishuoltopaikoista ei valmenna nuoria riittävästi itsenäiseen elämään. Tämän seurauksena nuoret siirtyvät jälkihuoltoon hyvin erilaisilla tiedoilla ja taidoilla, jotka puolestaan vaikuttavat heidän henkilökohtaisen tuen tarpeeseensa.

Jälkihuoltoon valmentaminen mielletään osaksi sijaishuoltoa, jolloin jälkihuoltoon valmentamiskustannukset sisältyvät jo sijaishuollon hoitovuorokauden hintaan. Jos nuorta ei kuitenkaan ole valmennettu riittävästi arjen askareista selviytymiseen, joutuu kunta tällöin ostamaan nämä palvelut uudelleen jälkihuollon tukitoimena. Tämän seurauksena kunnat maksavat kaksinkertaisesti itsenäiseen elämään valmentamisesta. Tarkastuksen perusteella näyttääkin siltä, etteivät kunnat sijaishuoltopalveluja ostaessaan osaa määritellä riittävän tarkasti ja konkreettisesti, mitä esimerkiksi itsenäiseen elämään valmentamisen halutaan pitävän sisällään. Lisäksi osa kunnista oli ostanut tai olisi ollut valmis ostamaan jälkihuollon palvelut samalta sijaishuollon tuottaneelta yritykseltä. Kun-

nissa ei siten juuri pohdita, onko sijaishuollon palvelu ollut laadukasta ja vaikuttavaa huolimatta siitä, että ulkoistettu jälkihuolto on kallista.

Jälkihuoltoon oikeutettu lapsi tai nuori on oikeutettu saamaan myös itsenäistymisvaroja. Tarkastushavaintojen perusteella kuntien maksamat itsenäistymisvarat vaihtelevat alueellisesti huomattavasti ja niiden määräytymisperusteet ovat epäselvät. Osa itsenäistymisvaroja koskevista pykälästä on myös kirjoitettu tulkinnanvaraisesti (ks. luku laadukas lainsäädäntö). Lisäksi on ongelmallista, että jälkihuollon nuoren esimerkiksi asumiseen ja koulutukseen liittyviä menoja voidaan kattaa toimeentulotuesta, avohuollon taloudellisesta tuesta tai itsenäistymisvaroista. Tämä vaikeuttaa itsenäistymisvarojen kuntavertailuja, mutta myös kokonaiskuvan saamista siitä, kuinka paljon jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta taloudellisesti kaikkiaan tuetaan. Jos tuki maksetaan itsenäistymisvaroista, se myös vähentää käytettävissä olevia itsenäistymisvaroja. Jos tuki sen sijaan maksetaan avohuollon tukitoimena tai toimeentulotukena, sillä ei ole vaikutusta itsenäistymisvaroihin. Tämä asettaa jälkihuollossa olevat, kunnan maksamista itsenäistymisvaroista riippuvat nuoret eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Asiakasmaksulaki ei takaa asiakkaille yhdenvertaista kohtelua

Lastensuojelulain nojalla avohuollon tukitoimena, sijaishuoltona tai jälkihuoltona annettua perhehoidosta, laitoshuollosta tai asumispalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi vanhemmilta ja lapselta tai nuorelta voidaan periä korvaus. Asiakasmaksulainsäädännöllä pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta takaamalla, että asia-

kasmaksut ovat kohtuullisella tasolla eikä niiden suuruus estä tarpeellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä. Asiakkaiden oikeus hyvään kohteluun puolestaan edellyttää, että lastensuojelun piirissä olevia asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti toisiinsa nähden. Tarkastushavaintojen mukaan asiakasmaksujen perintäkäytännöt edistävät oikeudenmukaisuutta, mutta eivät kuitenkaan välttämättä takaa asiakkaille yhdenmukaista kohtelua. Tämä johtuu siitä, että asiakasmaksujen periminen perustuu sosiaalityöntekijän harkintaan, kuntien perintäaktiivisuuteen, kunnissa käytössä oleviin erilaisiin asiakasmaksutaulukoihin sekä tapoihin, joilla kunnat arvioivat vanhempien maksuja elatuskykyä.

Jotta lastensuojelun asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu toisiinsa nähden toteutuu, asiakasmaksuista päättävien tulee tulkita asiakasmaksulainsäädäntöä yhdenmukaisesti. Tarkastushavaintojen mukaan osa asiakasmaksulain pykälästä on kuitenkin kirjoitettu tarpeettoman epämääräisesti (tästä ks. myös luku 7, Laadukas lainsäädäntö). Esimerkiksi asiakasmaksulainsäädännössä lastensuojelun vanhemmilta perittävän maksun suuruudesta säädetään varsin yleisesti. Osa pykälästä on myös kirjoitettu tulkinnanvaraisesti. Esimerkiksi asiakasmaksuja koskevat säännökset on pykälien sisäisillä viittauksilla sidottu useisiin eri lakeihin, mutta ei ole varmistettu, että kyseisestä pykälästä tai pykälästä löytyy selkeä vastaus kyseiseen asiaan. Lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijät kokivatkin asiakasmaksujen määrittämisen vaikeaksi.

Lastensuojelun tilastot puutteellisia

Jotta lastensuojelun ohjaavilla tahoilla olisi riittävästi tietoa lastensuojelutyön vaikutta-

vuudesta, heillä tulisi olla tietoa lapselle tai nuorelle annetuista tukitoimista. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos kerää vuosittain koko maasta tiedot lastensuojelun piirissä olevista asiakkaista, mutta ei kuitenkaan asiakkaille annetuista palveluista ja tukitoimista.

Lastensuojelun vaikuttavuuden arvioimista estää avo- ja sijaishuollon tietojen erilainen keruutapa. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten rekisteri (sijoitetut) on henkilötunnuspohjainen, ja lastensuojelun avohuollon asiakastilasto on summaarista tietoa. Tällainen tietojen keruutapa ei mahdollista kahden eri tietokannan asiakastietojen yhdistämistä. Tämän seurauksena tilastoja ei pystytä hyödyntämään arvioitaessa lastensuojelutyön vaikuttavuutta tai seurattaessa lastensuojeluasiakkaan "asiakaspolkuja". Tilas-

toista ei saada tietoa esimerkiksi siitä, kuinka monta vuotta lapsi on ollut avohuollon asiakkaana ennen sijoitusta. Niitä ei voida myöskään käyttää arvioitaessa sijaishuollon vaikuttavuutta, kuten sitä, onko huostassapidon lopettaminen onnistunut. Nyt näitä tietoja joudutaan keräämään erillistutkimuksin.

Nykyinen tiedonkeruutapa on johtanut siihen, ettei ohjaavilla tahoilla ole tarkkaa tietoa lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten kokonaismäärästä eikä tosiasiallisesti myöskään siitä, kuinka paljon lastensuojelun eri prosesseissa on asiakkaita. Lastensuojelun avohuollon tietojen keruun muuntaminen henkilötunnuksia sisältäväksi rekisteriaineistoksi edellyttäisi lainsäädännön muutosta.

5 Valtiontaloudelliset ohjauskeinot ilmasto- ja energiapolitiikassa

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa tarkastustensa perusteella, että ilmastonmuutoksen hillitsemiseen suunnattujen valtion varojen käyttöä on mahdollista tehostaa ja lisätä ilmastonpolitiikan tuloksellisuutta. Varainkäytön vaikuttavuutta on heikentänyt esimerkiksi valtion suurimman ilmastomenoerän, energia- ja ilmastoteknologian tukemisen, liian epämääräinen tavoitteenasettelu. Tehokkuutta vähentävät myös ristiinriidat ilmastonmuutosta hillitsevien ja päästöjä lisäävien politiikkatavoitteiden välillä. Valtio esimerkiksi pyrkii yhtäältä vähentämään liikenteen päästöjä, mutta toisaalta tukee muista syistä yksityisautoilua erilaisten tukimuotojen avulla.

Tarkastusviraston havaintojen perusteella Suomen näkemys ilmasto- ja energiapolitiittisista tavoitteista noudattaa EU:n linjauksia. Normi- ja informaatio-ohjauksen sekä perinteisten taloudellisten ohjauskeinojen rinnalle on otettu käyttöön uusia ohjauskeinoja, kuten päästökauppa ja uusiutuvan energian syöttötariffi eli takuuhinta. Eri ohjauskeinojen ja toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa.

Tarkastusvirasto havaitsi sektorikohtaisia eroja ilmastonpolitiikan toimeenpanossa. Kaikkein ripeintä toimeenpano on ollut uusiutuvan energian lisäämisessä. Uusiutuvan energian osuuden nostaminen ei kuitenkaan välttämättä vähennä päästöjä kaikkein kustannustehokkaimmalla tavalla. Liikenteen biopolttoaineet ovat laskennallisesti päästöttömiä, mutta niiden globaalit ja koko elin-

kaaren aikaiset vaikutukset voivat osoittautua ilmastonsuojelun kannalta heikoiksi. Osa ilmastonpolitiikan tuloksellisuuden ongelmista liittyy EU:n ilmasto- ja energiapolitiikkaan, jossa pyritään sekä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä että lisäämään uusiutuvan energian määrää. Kansallista liikkumavaraa Suomi voisi kuitenkin käyttää esimerkiksi kiristämällä energiatehokkuustavoitetta, joka johtaa päästövähennyksiin varmasti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ilmastonpolitiikan tietopohjaa tulee parantaa. Erityisesti tarvitaan tietoa eri toimenpiteiden kustannustehokkuudesta. Tämä parantaisi ilmastonpolitiikan tuloksellisuuden edellytyksiä. Tarkastusten perusteella myös ilmastonpolitiikan ja siihen osoitetun valtion varainkäytön läpinäkyvyyttä tulee lisätä. Lisäksi strategia-asiakirjojen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota. Nykyistä laajempi sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ilmasto- ja energiapolitiikan muotoiluun on tärkeää, sillä ilmastonmuutosta ei pysäytetä pelkillä valtion toimilla.

Suomi näyttää saavuttavan Kioton kauden (2008–2012 velvoitteet), mutta EU:n asettamien tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä näyttää haasteellisemmalta.

Ilmasto- ja energiapolitiikka ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa

Ilmastonmuutoksesta ja sen hillitsemisestä on tullut globaalisti merkittävä haaste. Ihmisten toiminnan seurauksena maapallon ilmasto on lämmennyt ja tämän ennustetaan johtavan

muun muassa maapallon ravinnontuotannon vaikeutumiseen. Lisäksi erilaiset säiden ääri-ilmiöt, kuten tulvat ja myrskyt, lisääntyvät. Inhimillisten ja yhteiskunnallisten seurausten ohella ilmastonmuutoksen taloudelliset vaikutukset ovat mittavia, kun globaalin bruttokansantuotteen on arvioitu jäävän merkittävästi alemmas, mikäli ilmastonmuutosta ei hillitä. Toisaalta ilmastonmuutoksen hillitsemiseen allokoidaan globaalisti merkittäviä summia. Julkisten talouden kannalta on tärkeää, saadaanko käytetyille varoille myös vastinetta eli pystytäänkö rahoituksen avulla aidosti hillitsemään ilmastonmuutosta.

Ilmastonmuutoksen haasteeseen on vastattu kansainvälinen sopimuksin. Nykyisen hallitusohjelman mukaan Suomen pitkän aikavälin tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta. Ilmastonmuutoksen vaikutuksia voidaan lieventää päästöjä vähentämällä sekä sopeutumalla muuttuviin olosuhteisiin. Päästövähennykset voidaan toteuttaa hillitsemällä päästöjä ja lisäämällä ns. nieluja, kuten metsiä, jotka sitova hiiltä. Tarkastusviraston ilmasto- ja energiateemassa on keskitytty päästöjen hillitsemiseen.

Ilmasto- ja energia-aiheisessa tarkastusteemassa on toteutettu viisi tuloksellisuustarkastusta. Nämä ovat käsitelleet Kioton joustomekanismeja, yhdyskuntarakennetta, uusiutuvan energian tukemista, energia- ja ilmastoteknologian tukemista sekä ilmasto- ja energiateemassa valmistelemista ja toimeenpanoa. Teemaraaportoinnin tueksi järjestettiin asiantuntijatyöpaja, jossa oli mukana noin kaksikymmentä alan keskeistä valmistelijaa ja tutkijaa. Tarkastusteeman tavoitteena oli selvittää onko valtiolla selvä näkemys ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteista sekä siitä, minkälaisia ohjauskeinoja se käyttää ja miten kustannustehokkaita nämä ovat.

Ilmasto- ja energiapolitiikka ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa. Ilmastopolitiikan tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, mutta energiapolitiikkaan liittyy myös muita tavoitteita. Nämä liittyvät esimerkiksi työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaan sekä energiaomavaraisuuteen.⁶⁶ Energiapolitiikan monitavoitteisuus on otettu tarkastuksissa huomioon, mutta tämän raportin pääpaino on kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja siinä, että ilmastopolitiikkaan kohdistetuille varoille saadaan tästä näkökulmasta vastinetta.

Päästöjä pyritään vähentämään EU:n päästökaupalla sekä muilla keinoin kansallisesti

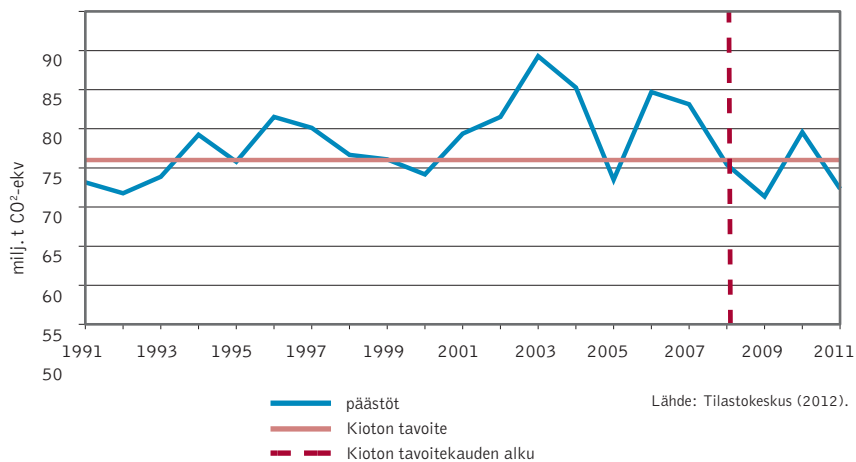
Ilmastopolitiikka voidaan jakaa yhtäältä EU:n sisäiseen päästökauppaan, jota säätelee EU:n lainsäädäntö ja joka toteuttaa päästövähennykset järjestelmän sisällä, sekä toisaalta päästökaupan ulkopuolisiin toimiin. Suuret teollisuus- ja energiantuotantolaitokset, jotka kuuluvat päästökaupan piiriin, muodostavat Suomen kasvihuonekaasupäästöistä noin puolet. Päästökauppa ja sen ulkopuoliset toimet eivät kuitenkaan ole täysin riippumatonta toisistaan. Esimerkiksi valtion uusiutuvaan energiaan suuntaamat tukitoimet vaikuttavat myös päästökauppa-sektorin toimintaan.

Suomen kasvihuonekaasupäästöille on ominaista suuri vuotuinen vaihtelu (kuvio 6), johon vaikuttavat muun muassa talouden suhdanteet, sääolot ja vesivoiman saatavuus pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Esimerkiksi vuonna 2009 päästöt vähenivät lähinnä talouden taantuman myötä, mutta nousivat 2010 talouden elpyessä. Talouden suhdan-

⁶⁶ Myös EK 19/2009 vp – VNS 6/2008 vp.

teet vaikuttavat erityisesti päästökauppasektorin päästöihin, jotka ovat EU:n säätelemän järjestelmän piirissä. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan vuoden 2011 päästöt vähentyisivät edellisvuodesta 6,4 prosenttia

päästökauppasektorilla, mutta vain 0,9 prosenttia sen ulkopuolella. Energiasektorin päästöjen lasku johtui pääasiallisesti hiilen ja maakaasun kulutuksen vähenemisestä sekä sähkön nettotuonnin kasvusta.



KUVIO 6 Suomen kasvihuonekaasupäästöjen kehitys vuosina 1990–2011 suhteessa Kioton tavoitteeseen. Vuoden 2011 tiedot ovat ennakkollisia.

Päästökaupan ulkopuolisiin päästöihin taloudellinen tilanne vaikuttaa vähemmän. Eurooppalaisena trendinä näyttää olevan, että päästökaupan piirissä olevista suurista yksittäisistä lähteistä olevat päästöt ovat vähentyneet, mutta samalla hajanaisemmat päästöt erityisesti liikennesektorilla ovat kasvaneet. Päästökauppasektorin ulkopuolisten päästöjen vähentäminen on valtion vastuulla. Tämän takia tarkastusviraston tarkastuksissa keskityttiin ei-päästökauppasektoriin.

Kioton joustomekanismeilla tavoitellaan kustannustehokkaita päästövähennyksiä

Kansainvälistä ilmasopimusta täydentävä Kioton pöytäkirja astui voimaan vuonna 2005. Suomen tavoitteeksi asetettiin päästö-

jen vakiinnuttaminen vuoden 1990 tasolle 71 miljoonaan hiilidioksiditonniin (t CO₂ -ekv) vuosien 2008 – 2012 aikana. Kioton velvoitteet voidaan toteuttaa kotimaisilla päästövähennystoimilla sekä ostamalla päästövähennysoikeuksia ns. Kioton joustomekanismeilla. Näitä ovat yhteistoteutushankkeet (JI), puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) sekä kansainvälinen päästökauppa. Mekanismin tarkoituksena on lisätä päästövähennystoimien kustannustehokkuutta siten, että ne ohjaavat päästövähennystoimia sinne, missä niiden toteuttaminen on taloudellisesti optimaalisinta. Suomen lähtökohdانا on, että Kioton hankemekanismeja käytetään lähinnä täydentämään ja varmistamaan päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden omien vähennystoimien toimeenpano kustannustehokkaalla tavalla.

Tarkastusvirasto arvioi Kioton joustomekanismihankintaa toteuttavan osto-ohjelman onnistuneisuutta. Tarkastuksessa havaittiin, että hankintatoiminta oli onnistunut tyydyttävästi, mutta toimintaa oli kuitenkin edelleen mahdollista tehostaa.⁶⁷ Mekanismihankintojen toimivuuden näkökulmasta havaittiin joitakin kehittämiskohteita hankintatoimen organisointitavassa sekä toimeenpanon seurannassa. Mekanismihankintojen tuloksellisuuden näkökulmasta on tärkeää, että päästöyksikköohjelman yksikkökustannukset ovat pienemmät kuin muilla päästövähennyspolitiikoilla. Tarkastuksen mukaan hankintakustannusten arviointi ei ollut kaikilta osin yhdenmukaista. Kahdenvälisissä hankinnoissa ei huomioitu kaikkia oleellisia menoeriä. Erityisesti rahastojen osalta olisi tarvittu tarkempia tuotto- ja kustannusodotusten laskelmia.

Tarkastuksesta tehdyn jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö ja ympäristöministeriö ovat tarkastuksen jälkeen kehittäneet toimintaansa tarkastuksessa suositellulla tavalla.⁶⁸ Toimenpiteiden vieminen käytäntöön on tosin vielä eräiltä osin kesken. Tämän taustalla on kuitenkin pitkälti se, että Kioton velvoitekausi on vasta lähenemässä loppuaan, eikä tulevan päästökaupunkauden yksityiskohdista vielä ole tarkkaa tietoa.

Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ei ollut riittävän läpinäkyvää

EU linjasi Kioton kauden jälkeistä aikaa vuoteen 2020 saakka vuonna 2008 julkaitussa ilmasto- ja energiapaketissa. Koko

EU:n tasolla kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää 20 prosenttia ja nostaa uusiutuvan energian osuus 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta. Suomen osalta oikeudellisesti sitovat tavoitteet ovat 16 prosentin vähennys vuoden 2005 päästöistä ei-päästökaupparektorilla sekä uusiutuvan energian osuuden nostaminen 38 prosenttiin energian loppukulutuksesta. Lisäksi liikenteen biopolttoaineiden osuus tulee nostaa kymmenen prosenttiin koko EU:n alueella. Vuonna 2011 julkaistu EU:n matalahiilitiekartta linjaa päästövähennystavoitteen 80 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Tämä on myös pitkän aikavälin visio Suomen ilmastopolitiittisessa tulevaisuusselonteossa.

Suomi omaksui EU:n asettamat tavoitteet vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa. Tarkastusviraston havaintojen mukaan ilmasto- ja energiastrategian valmistelu organisoitiin tehokkaasti, mutta siihen ei tarjottu kovin laajoja osallistumismahdollisuuksia.⁶⁹ Läpinäkyvyyttä heikensi se, että strategia-työn kuluessa laaditut materiaalit eivät ole helposti saatavilla. Lisäksi strategia-asiakirja on vaikeaselkoinen.

Suomen kasvihuonekaasupäästöistä noin 80 prosenttia syntyy energiantuotannossa. Tämän mukaisesti ilmasto- ja energiastrategia on painottunut voimakkaasti energiaspektoriin, ja energia-alan suurimmat toimijat osallistuivat prosessiin vahvimmin. Strategiasta kuitenkin puuttuvat innovatiiviset avaukset esimerkiksi hajautetusta energiantuotannosta. Strategia ei myöskään sisällä sellaisia uusia avauksia, jossa synergioita pyritäisiin etsimään vaikkapa ilmastopolitiikan ja kansanterveyden välillä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan il-

⁶⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Päästökauppa – Kioton joustomekanismit (200/2009).

⁶⁸ Jälkiseurantaraportti Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksesta Päästökauppa – Kioton joustomekanismit (200/2009).

⁶⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Ilmastonmuutoksen hillintä – Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

masto- ja energiastrategiapolitiikan valmistelun läpinäkyvyyttä tulisi lisätä. Koska ilmastopolitiikan onnistuminen riippuu myös kuluttajista, voisi kansalaisnäkökulma varmistaa paremmin politiikan tuloksellista toteuttamista. Syvällisempi vuoropuhelu voisi lisäksi rakentaa siltoja valtion politiikkaohjauksen ja kuntien käytännön ilmastotyön välille, joiden välillä on nykyisin varsin syvä kuilu.

Kustannustehokkuustietoa tarvitaan lisää

Tarkastusviraston havaintojen mukaan ilmastopolitiikan tietopohja vaihtelee sektori-kohtaisesti.⁷⁰ Tuotantopohjaisista päästöistä tietoa on saatavilla paremmin kuin kuluttamiseen liittyvistä päästöistä. Kuluttajanäkökulmasta olisi tärkeää, että tietoa on saatavilla paitsi politiikan tueksi, myös kuluttajien päätösten avuksi.

Ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa tietopohjan puutteet liittyivät tarkastelujen vaihtoehtojen määrään ja kustannustehokkuuteen. Ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa ei arvioitu systemaattisesti eri ohjaukeinojen kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuustiedon tuottamiseen liittyy useita haasteita. Tehokkuuden arviointiin vaikuttavat muun muassa valittu näkökulma, tavoitteenasettelu ja ajanjakso. Esimerkiksi turpeen energiakäytön kustannustehokkuus on huono kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta, mutta se toteuttaa muita tavoitteita. Lisäksi yksittäisillä politiikkatoimilla on yhteisvaikutuksia, jotka voivat tukea toisiaan tai olla ristiriidassa keskenään.

Globaalisti fossiilisten polttoaineiden kysyntä on kasvanut voimakkaasti ja niiden tuotantoa ja käyttöä tuetaan sadoilla miljardeilla vuosittain. Tulevaisuuden hintaennusteet ovat epävarmoja erityisesti öljyn kohdalla. Lisäksi mahdollisuudet toteuttaa kustannustehokkaaksi todettuja toimenpiteitä voivat olla rajalliset. Tutkimusten mukaan esimerkiksi uusiutuvan energian kohdalla metsähakkeen lisääminen on valtion kannalta huomattavasti kustannustehokkaampaa kuin tuulivoiman tai biokaasureaktoreiden avulla saatavat päästövähennykset. Metsähakkeen potentiaali on kuitenkin rajallinen ja näin ollen tarvitaan myös muita uusiutuvia energialähteitä tavoitteen saavuttamiseksi. Näiden rinnalla liikenteen biopolttoaineiden kustannustehokkuus on erityisen huono, jos otetaan huomioon niiden globaalit vaikutukset.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kustannustehokkuustieto on tärkeää tehtävien poliittisten valintojen kannalta sekä ilmastopolitiikan tuloksellisuuden toteutumisen ja seurannan kannalta. Lisäksi se parantaa politiikan ennakoitavuutta, sillä parempi kustannustehokkuustieto voi vähentää tarvetta nopeille suunnan muutoksille. Poliitiikan jatkuvuutta korostetaan erityisesti päästökaupparektorilla, mutta se on tärkeää myös kuluttajien tekemien valintojen kannalta. Kustannustehokkuustietoon liittyvistä haasteista huolimatta tarkastusvirasto pitääkin välttämättömänä, että päästövähennyksen taloudellisiin vaikutuksiin ja kustannustehokkuuksiin kiinnitetään jatkossa riittävästi huomiota.

⁷⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Ilmastonmuutoksen hillintä – Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

Uusiutuvaa energiaa on edistetty määrätietoisesti

EU:n linjaamien tavoitteiden mukaisesti Suomen tulee nostaa uusiutuvan energian osuus 38 prosenttiin energian loppukulutuksesta, kun se nykyisellään on noin 30 prosenttia. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää valtion tukimuotoja. Uusiutuvan energian lisäämiseen liittyy muitakin tavoitteita, kuten energiaomavaraisuuden lisääminen, työllisyys- ja aluepoliittiset näkökohdat sekä alan teknologiaviennin tukeminen.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan ilmasto- ja energiastrategian toimeenpanossa on edetty kaikkein ripeimmin uusituvan energian lisäämisessä ja sen tukemiseksi on esimerkiksi otettu käyttöön syöttötariffi.⁷¹ Syöttötariffin toteuttaminen siten, että tuki maksetaan valtion talousarvioista, on kuitenkin valtiontalouden kannalta kallis ratkaisu. Tuulivoiman rakentaminen ei ole syöttötariffista huolimatta käynnistynyt tavoitteen mukaisesti maankäyttöön liittyvien ristiriitojen vuoksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uusiutuvaa energiaa edistämällä pystytään vähentämään riippuvuutta tuontienergiasta. Jossain määrin uusiutuvan energian käytön lisääminen myös vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Asiaan liittyy kuitenkin varauksia.⁷² Uusiutuvan energian käytön nettovaikeus kasvihuonekaasupäästöihin vaihtelee energiamuodoittain, ja se riippuu myös uusiutuvan energian tuotantoketjun päästömääristä. EU:sta peräisin olevat prosentuaaliset tavoitteet varmistavat siten ensi sijassa uusiutuvan energian lisäämisen, mutta niiden vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin jää

epäselväksi. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että eri tukimuotojen kustannukset ja vaikutukset päästöihin selvitetään mahdollisimman hyvin ja että vaihtoehtoiset laskelmat esitetään täysin läpinäkyvästi.

Uusiutuvan energian lisäämiseen liittyy joitakin riskejä. Metsäteollisuuden sivutuotteet ovat suurin ja kustannustehokkain tapa tuottaa uusiutuvaa energiaa. Metsäteollisuuden käyttämästä energiasta riittää ylijäämää energialaitoksille ja kiinteistöille. Mikäli metsäteollisuus supistuu, vaikutukset olisivat negatiiviset suhteessa uusiutuvan energian osuuden kasvattamiseen. Toisena, joskin lyhyellä aikavälillä epätodennäköisenä, riskinä voi pitää sitä, että kansainvälistä päästölaskentaa muutettaisiin siten, että biopolttoaineiden päästökerrointa muutettaisiin nol-lapäästöisestä jonkin asteiseksi päästöläh-teeksi.

Tarkastusten perusteella on selvää, että EU:n uusiutuvan energian tavoite on päällekkäinen toimi päästövähennystavoitteen kanssa.⁷³ Uusiutuvan energian lisäämisvelvoite voi heikentää päästökaupan ohjausvaikutusta. Sillä voi olla myös vaikutusta mahdollisuuteen valita kustannustehokkaimpia toimenpiteitä, koska samalla on edistettävä uusiutuvan energian tavoitetta. Kansallisessa ilmastopolitiikassa heijastuvat siten ne osin ristiriitaiset tavoitteet, joita EU on asettanut. Monissa asioissa on kuitenkin kansallista liikkumavaraa. EU on asettanut ohjeelliseksi tavoitteeksi energiatehokkuuden nostamisen 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Suomi on asettanut omaksi tehostamistavoitteekseen 11 prosenttia energian loppukulutuksesta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kansallista liikkumavaraa olisi

⁷¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010) ja Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

⁷² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010).

⁷³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010) ja Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

voitu käyttää energiatehokkuuden lisäämiseen, joka olisi kustannustehokas päästövähennyskeino. Energiatehokkuuden ja energian säästön avulla pystytään pienentämään kasvihuonekaasupäästöjen lisäksi uusiutuvan energian velvoitemäärää, sillä se laskeaan energian loppukulutuksesta.

Liikenteen biopolttoaineiden päästövähennysvaikutukset ovat kyseenalaisia

Tarkastusten mukaan suurimmat tehokkuusriskit päästövähennysten kannalta liittyvät liikenteen biopolttoaineiden lisäämiseen.⁷⁴ Biopolttoaineiden avulla vähennetään öljyriippuvuutta ja pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä. Vaikka biopolttoaineet lasketaan tilastollisesti päästöttömiksi, käytännössä niiden elinkaaren aikaiset päästöt vaihtelevat tuotantomuodoittain.

EU:n kymmenen prosentin bioenergiatavoite on nostettu kansallisesti 20 prosenttiin, jossa kehittyneemmät ns. toisen sukupolven biopolttoaineet lasketaan kaksinkertaisesti. Erityisesti ensimmäisen sukupolven biopolttoaineisiin kuuluvassa viljaetanolin ja perinteisen rypsiäselelin tuotannossa on riskinä, että niiden käyttöä lisäämällä ei juurikaan vähennetä kasvihuonekaasupäästöjä. Lisäksi globaalisti lisääntynyt biopolttoaineiden kysyntä näyttää kilpailevan ravinnontuotannon kanssa, mikä nostaa ruoan hintaa ja pahentaa ruokakriisiä. Biopolttoaineisiin liittyy myös riskejä luonnon monimuotoisuuden ja maankäyttöön liittyvien sosiaalisten epäkohtien takia. Tarkastusvirasto katsoo, että edellä mainittuihin tekijöihin olisi kiinnitettävä riittävästi huomiota, kun tehdään pää-

töksiä liikenteen biopolttoaineiden lisäämisestä. Lisäksi tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että uusiutuvaa energiaa edistettäessä otetaan huomioon kustannustehokkuus ja tehokkuus myös kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä.⁷⁵

Hajautuva kaupunkirakenne lisää liikennettä ja päästöjä

Yhtenä ilmasto- ja energiapolitiittisena tavoitteena sekä alueiden käytön tavoitteena on yhdyskuntarakenteen eheys ja liikennetarpeen vähentäminen. Tarkastusviraston havaintojen mukaan tavoitteista huolimatta suurimpien kasvukeskusten yhdyskuntarakenne on jatkanut hajautumistaan.⁷⁶ Hajautuva kaupunkirakenne merkitsee autoriippuvuuden kasvua, sillä taajamasta irrallaan olevassa rakenteessa kotitaloudet tarvitsevat usein kaksi autoa. Lisäksi hajautuneessa kaupunkirakenteessa mahdollisuudet toimivan joukkoliikenteen järjestämiseen ovat heikot. Myös lähipalveluiden järjestäminen lähelle asukkaita on hankalaa.

Haja-asutusalueilla rakentamispäätökset tehdään yksittäisillä luvilla, eikä suunnittelua ohjata systemaattisesti kaavalla. Vaikutukset kertyvät pitkällä aikavälillä ja yksittäisten lupapäätösten yhteyttä kaupunkiseutujen yhdyskuntien kokonaiskehitykseen voi olla vaikea hahmottaa. Yhdyskuntarakenteen ohjauksen vaikutukset ovatkin useista muista ohjaukeinoista poiketen pitkäkestoisia. Jos yhdyskuntarakenteen annetaan hajaantua, se sitoo alueet pitkäksi aikaa hiiliintensiiviseen rakenteeseen.

Kaupunkiseutujen reuna-alueiden hajautuva yhdyskuntarakenne on haitallista julki-

⁷⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010) ja Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

⁷⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010).

⁷⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Valtion toimitusjärjestelmän lisäajana ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010).

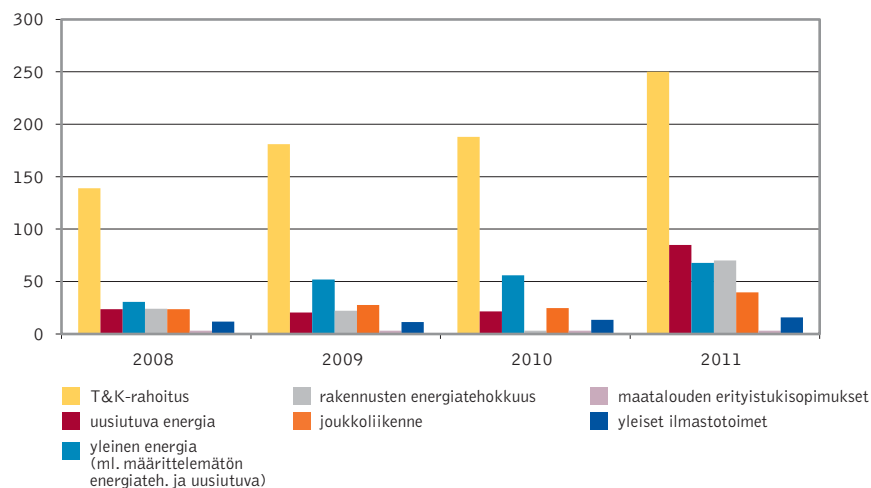
sen talouden kestävyden kannalta, sillä hajarakentamisesta koituu enemmän kustannuksia kuin tiiviimmästä rakenteesta. Hajarakentaminen lisää infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia sekä peruspalvelujen tuottamisesta koituvia kustannuksia. Haja-asumisen hintaa puolestaan nostavat erityisesti liikkumiskustannukset. Erityisesti öljyn hinnan mahdollinen nousu ja liikkumiskustannusten kasvaminen muodostavat riskin autoriippuvaisille kotitalouksille. Vä-lillisiä kustannuspaineita koituu myös valtiolle muun muassa valtionosuuksien kautta, mutta niistä on vain vähän jäsenettyä tietoa. Lisääntyvä liikenne kasvattaa valtiolle koituvia kustannuksia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kasvavien kaupunkiseutujen hajarakentamisen ohjaamisessa on epäonnistuttu.⁷⁷ Yhtenä syynä tähän on Suomen varsin laaja perusrakentamisoikeus sekä kunnallisen maankäytön suunnittelun koordinoimattomuus seudullisissa kysymyksissä. Myös kuntavetoi-

sen maankäytön suunnittelun ja valtion harjoittaman väyläsuunnittelun välisessä yhteistyössä on parannettavaa. Tarkastuksen mukaan valtiolta puuttuu horisontaalinen ote yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi ja tämä heikentää edellytyksiä saavuttaa asetettuja päästövähennystavoitteita.

Ilmastoteknologian tukemisella ei ole toistaiseksi saatu rahoille merkittävästi vastinetta

Tarkastusviraston laskelmien mukaan talousarvion määrärahoista allokoitiin vuonna 2011 noin 550 miljoonaa eli noin yksi prosentti ilmastonmuutokseen liittyviin menoihin.⁷⁸ Valtion rahoitus kaksinkertaistui vuosina 2008–2012 (kuvio 7). Eniten lisääntyivät tutkimukseen ja kehitykseen sekä uusiutuvan energian edistämiseen liittyvät määrärahat. Pelkkä rahoituksen määrä ei kuitenkaan vielä kerro sen tehokkuudesta.



KUVIO 7 Ilmastonmuutoksen hillintää tukevat määrärahat vuosien 2008–2011 talousarvioesityksissä.

⁷⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010).

⁷⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Ilmastonmuutoksen hillintä – Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa tutkimus, energia- ja ilmastoteknologia sekä innovaatiotoiminta nähdään avainasiaksi tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vuosien 2008–2011 välillä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ilmasto- ja energiateemaan liittyvät määrärahat lisääntyivät lähes 80 prosenttia ja ne muodostivat suurimman menoerän ilmasto- ja energiarahoituksessa.

Tekes on suurin tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotoiminnan tukija Suomessa. Tekes ohjaa noin puolet yrityksille, yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille myöntämästään tuesta ohjelmien kautta. Tarkastusvirasto arvioi viittä Tekesin edustavimpana pitämää ilmasto- ja energiapainotteista tukiohjelmia. Tarkastuksen mukaan Tekesin tuki hankkeille ei ole vielä merkittävästi edistänyt ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden toteutumista.⁷⁹ Tekesin tuet eivät esimerkiksi ole – ainakaan toistaiseksi – johtaneet merkittävässä määrin kaupallisiin onnistumisiin. On kuitenkin otettava huomioon se, että innovaatioiden kaupallistaminen energia- ja ilmastotoimialalla voi kestää useita vuosia.

Keskeisenä heikkoutena voi pitää sitä, että ohjelmille ja hankkeille ei ole asetettu selviä, mitattavia ilmasto- ja energiapoliittisia tavoitteita. Ilmastotavoitteet jäävät ohjelmien tavoitteissa lähinnä maininnan asteelle. Siten perusedellytykset ohjelmien vaikuttavuudelle ilmasto- ja energiapolitiikan näkökulmasta puuttuvat. Tarkastusviraston mukaan myöskään Tekesin järjestämä projektien jälkiseuranta ei onnistu tarkoituksessaan. Se tehdään liian kaavamaisesti, usein liian aikaisessa vaiheessa, eikä ilmasto- ja energia-hankkeiden kohdalla tiedustella esimerkik-

si kasvihuonekaasupäästövaikutuksia. Tietuettujen hankkeiden tuloksista suhteessa panostuksiin auttaisi tekemään vertailuja eri ilmastopoliittisten keinojen välillä.

Päinvastaiset kannustimet rapauttavat ilmastopoliitiikan tehokkuutta

Ilmastorahoituksen lisäksi ilmastopoliitiikan tehokkuutta lisääisi se, että ilmastokysymykset otettaisiin huomioon mahdollisuuksien mukaan myös sellaisessa valtion varainkäytössä, joka ei ensi sijassa kohdistu ilmastomuutokseen. Ns. finanssikriisin jälkeen taloutta elvytettiin suuntaamalla varoja muun muassa korjausrakentamiseen, minkä avulla pyrittiin turvaamaan rakennusalan työllisyys. Vuoden 2009 lisätalousarviossa myönnettiin yli 400 miljoonan valtuudet tähän tarkoitukseen. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, olisiko varainkäyttöä voitu suunnata tukemaan esimerkiksi energiatehokasta rakentamista työllisyysvaikutuksista tinkimättä.⁸⁰

Ilmastorahoituksen tehokkuutta vähentää sellainen varainkäyttö, joka vie kehitystä ilmastopoliitiikan kannalta päinvastaiseen suuntaan. Myös Kioton pöytäkirja edellyttää asteittain vähentämään tai poistamaan tällaisia ristiriitaisia tukia tai verokannustimia. Tarkastusviraston havaintojen mukaan Suomessa ei ollut tarkastusten aikana kuitenkaan tehty mitään systemaattista selvitystä päinvastaisista tuista.⁸¹ Erityisesti verotuki-en tarkastelu unohtuu helposti, sillä kyse ei ole valtion menoista, vaan saamatta jääneistä tuloista.

Päinvastaisia verotukia ovat esimerkiksi energiatehokkuustavoitteen kannalta ener-

⁷⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen (227/2011).

⁸⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

⁸¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011).

giaintensiivisen teollisuuden ja maatalouden energiaveron palautukset. Lisäksi liikennesektorilla on yksityisautoilua suosivia tukimuotoja, jotka tarjoavat epäsuoran kannustimen yksityisautoiluun. Näitä ovat esimerkiksi työsuhdeautoetu, työnantajan tarjoama veroton parkkietu sekä työmatkavähennykset. Näistä viimeinen ylitti vuonna 2008 kaikki ilmastomenot. Työmatkavähennykset perustuvat eri tavoittekokonaisuudelle, jolla pyritään lisäämään työvoiman liikkuvuutta. Tarkastusviraston mukaan tavoitteiden ristiriitaisuuksien vuoksi on erityisen tärkeää, että tukien yhteiskunnallisista ja valtiontaloudellisista kustannuksista, mukaan lukien ilmastokustannukset, olisi saatavilla ajantasaista ja laskettua tietoa.

Tarkastusvirasto katsoo, että talousarvion yleisperusteluihin lisättävä ilmastobudjetti tai arvio ilmastorahoituksesta voisi lisätä ilmastorahoituksen läpinäkyvyyttä. Lisäksi tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotukien vaikutukset eri näkökannoilta tulisi arvioida säännöllisesti.

Ilmastopolitiikan tuloksellisuus

Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioimiseen liittyy useita haasteita. Tuloksellisuuden kannalta politiikan vaikuttavuuden rinnalla keskeisiä ovat ne kustannukset, joilla asetetut tavoitteet saavutetaan. Valtiontalouden näkökulmasta on siten tärkeää, että päästövähennykset saavutettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kustannustehokkuutta tulee tarkastella riittävän monipuolisesti: pelkkä lyhyen aikavälin tarkastelu ja kaikkein halvimpiin toimenpiteisiin keskittyminen ei ole välttämättä kaikkein tuloksellisinta pitkällä aikavälillä. Ilmasto- ja energiapolitiikan lisäksi kasvihuonekaasupäästöihin vai-

kuttavat monet muut tekijät, kuten talouden suhdanteet, energian hinta ja sääolosuhteet. Tarkastusten perusteella pystyttiin siten tekemään lähinnä alustavia havaintoja ilmastopolitiikan tuloksellisuudesta.

Tarkastusten perusteella Suomi näyttää saavuttavan Kioton tavoitteen (2008–2012) päästöjen vakiinnuttamisesta vuoden 1990 tasolle, mahdollisesti ilman Kioton joustomekanismejakin. Suomen ilmastopolitiikan toteuttamista voidaan pitää Kioton tavoitteen saavuttamiseen nähden riittävänä, vaikkakin sen vaikuttavuus on osin taloudellisesta tilanteesta johtuvaa. Tuloksellisuuden arvioimista vaikeuttaa puutteellinen tieto siitä, onko päästöjen vähentäminen ollut kustannustehokasta.

Sen sijaan EU:n linjaaman vuoden 2020 tavoitteen saavuttaminen voi olla haasteellisempaa. Ei-päästökauppasektorin tavoite päästöjen vähentämisestä 16 prosentilla on jaettu kansallisesti ilmasto- ja energiastrategiassa eri sektoreille. Mikäli jollakin sektorilla ei saavuteta päästövähennystä, tulee se kompensoida muilla sektoreilla. Tarkastusten perustella tavoitteen saavuttamisessa on sektorikohtaisia eroja. Suurin osa ei-päästökauppasektorin päästöistä on peräisin liikenteestä (40 %) ja sen päästövähennystavoitteeksi asetettiin 15 prosenttia. Tarkastusten perusteella liikennesektorilla on johdonmukaisesti toteutettu monia päästöihin vaikuttavia toimia. Hyvin edennyt kehitys uusien henkilöautojen päästöjen vähentämiseksi on kuitenkin lähes mitätöitynyt liikennesuorituksen kasvun vuoksi, eivätkä nykytoimet siten riitä sektorin päästötavoitteen saavuttamiseksi.

Ei-päästökauppasektorin toiseksi suurin päästölähde on maatalous (15 % päästöistä), jonka vähennystavoitteeksi asetettiin 13 prosenttia. Tavoitteen saavuttaminen näyttää vaikealta, sillä tiedossa ei juuri ole keinoja,

joiden avulla päästöjä voitaisiin tehokkaasti vähentää. Kaikkein tehokkainta tunnettua keinoa, eli turvemaiden viljelemisen rajoittamista, ei ole maatalouspoliittisista syistä katsottu mahdolliseksi ottaa käyttöön.

Alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen ohjaukselta puolestaan puuttuvat keskeiset edellytykset vaikuttavuuden toteutumiseksi, sillä siihen liittyviä asioita hallinnoidaan useilla eri hallinnon aloilla ja -tasoilla. Vuoden 2020 päästötavoitteen saavuttamisessa joustomekanismien käyttö voi siten olla välttämätöntä.

Uusiutuvan energian osuuteen tähtäävä toimeenpano on luonut edellytyksiä lisätä uusiutuvan energian määrää merkittävästi.

Tavoite on kunnianhimoinen, ja sen toteutuminen riippuu osin ilmasto- ja energiapolitiittisen ohjauksen ulkopuolisista seikoista, kuten metsäteollisuuden tuotannon kehityksestä Suomessa. Myös energian kulutuksen mahdollinen kasvu vaikeuttaa tavoitteisiin pääsemistä. Tarkastusten perusteella energiatehokkuuden lisääminen voisi olla vaikuttava keino sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä että uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamisessa. On lisäksi mahdollista, että EU kiristää päästötavoitetta 20 prosentista 30 prosenttiin, mikä merkitsisi Suomessa ei-päästökauppasektorin tavoitteen nousemista noin 23 prosenttiin.

6 Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, Suomen innovaatiojärjestelmä ja -ympäristöt

Johtopäätökset ja kannanotot

Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminta (KTI-toiminta) muodostuu instituutioista, säännöksistä, menettelyistä, organisaatioista ja näissä rakentuvista oppimis-, osaa- mis- ja tietokäytännöistä.⁸² Tarkastusvirasto on selvittänyt KTI-toiminnan kokonaisuutta muun muassa erilaisissa seminaareissa, asiantuntijatyöpajoissa, varsinaisissa tarkastuksissa sekä laaja-alaisemmissa analyyseissa. Niiden perusteella voidaan arvioida, että eduskunta päättää julkisen KTI-toiminnan rahoituksesta ja rakenteista, voimatta tällä hetkellä käytännössä vaikuttaa tehokkaasti koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kokonaisuuteen.

Tarkastusvirasto katsoo, että KTI-toiminnan voimavarojen yleisen kasvattamisen tai leikkaamisen sijasta jatkossa tulee löytää uudenlaisia ajattelu- ja toimintamalleja. Näiden lähtökohdana tulee olla julkisen toiminnan tarkoituksen aiempaa selvempi määrittäminen, tämän mahdollistama KTI-toiminnan rahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen toiminnan tavoitteita selventämällä sekä näille rakentuva uudenlainen KTI-toiminnan rahoitusriskien hallinta.

Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tuen tulee määräytyä eduskunnan tahdonilmaisujen mukaisesti ja kohdentua nykyistä hienojakoisemmin, rohkeammin, valikoivammin ja pitkäjänteisemmin sekä entisiin että uusiin käyttötarkoituksiin. Toiminnan rahoituksen

tulee toteutua myös voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Julkisen tuen vaikuttavuuden lisäämiseksi myös finanssipolitiikan ja KTI-politiikan välinen raja on kyettävä uudella tavalla ylittämään.⁸³ Kaiken kaikkiaan KTI-toiminnan hallinnalta odotetaan tulevaisuudessa aiempaa parempaa kykyä samanaikaisesti rajoittaa, kohdata ja sietää kompleksisuutta.

Suomen innovaatiojärjestelmän erityisiksi vahvuuksiksi on lukuisissa arvioinneissa ja linjauksissa esitetty esimerkiksi kansainvälisesti korkeat KTI-panostavoitteet, luottamus tieteeseen ja teknologiaan ja niihin kohdistuvat myönteiset asenteet sekä hallinnan joustavat ratkaisut. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että nämä vahvuudet kyetään jatkosakin säilyttämään kestäväällä tavalla. Tämä edellyttää, että KTI-toimintaa koskevan tiedon on kohdattava nykyistä jäsentyneemmin ja avoimemmin yhteiskunnan, kansalaisten ja päättäjien tarpeet tiedon hyödyntäjinä.

KTI-toiminta muutospaineiden alla

KTI-toiminnan eräs tärkein tehtävä on ylläpitää yhteiskunnallisia käytäntöjä ja auttaa päättäjiä ja muita toimijoita sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin kulloistenkin voimavarojen asettamissa rajoissa taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää myös KTI-toiminnalta itseltään kykyä uudistua. Vallitsevassa globaalissa mur-

⁸² Alalla käytetty terminologia ja lyhenteet eivät ole tarkkarajaisia ja esimerkiksi tämän vuosikertomuksen luvussa 1 käytetty TKI-lyhenne viittaa enemmän työelämän, yritysten ja yhteisöjen yleiseen kehittämistoimintaan.

⁸³ Julkisen kasvurahoituksen ja yritystukijärjestelmän kehittäminen. Selvitysmiehen raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 29/2010, Helsinki 2010, s. 61–62.

roksessa KTI-toiminnalta odotetaan samanaikaisesti uudenlaista kykyä epäillä ja kyseenalaistaa yhteiskunnallisia toimintakäytäntöjä sekä kykyä tukea ja uudistaa niitä. Tämä merkitsee sitä, että innovaatiotoiminnan vaikuttavuuspolut erkaantuvat ja monimuotoistuvat ja vaativat aiempaa kohdenneumpia toimia. Päätäjien lisäksi tietoa tarvitsevat työelämän organisaatiot, kehittäjät sekä tutkijat ja arvioitsijat, joiden yhteistyö ei ole edistynyt toivotulla tavalla.

Hallinnalta puolestaan odotetaan pikeminkin orkestrointia kuin ohjausta sekä kykyä löytää tasapaino KTI-toiminnan eri osatoimintojen ja -tehtävien sekä ympäristöjen välillä. Tämä edellyttää uudenlaista tasapainoilua muun muassa KTI-toiminnan yhteiskunnallisen hyödyntämisen ja tilivelvollisuuden ja sen toimintaedellytysten rakentamisen välillä. Tämä tapahtuu tilanteessa, jossa ympäristömuutokset ovat nopeita, mutta KTI-toiminnan yhteiskunnallinen ja kulttuurinen aikajänne on perusuonteeltaan edelleen pitkä.

KTI-toiminnan perusratkaisut on määriteltävä kokonaisuudesta käsin

Suomen tavoitteena on koulutus-, tutkimus- ja innovaatiomenojen osuuden kasvattaminen neljään prosenttiin BKT:stä. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan käytettiin Suomessa vuonna 2010 noin seitsemän miljardia euroa, mikä on 185 miljoonaa euroa edellisvuotta enemmän. Menojen arvioidaan kasvavan vuonna 2011 edelleen noin 180 miljoonalla eurolla. Lisäksi hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä.

Suomalaisen osaamis- ja innovaatiojärjestelmän toimivuus ja kilpailukykyisyys muodostuvat lukuisista eri tekijöistä. Näitä ovat muun muassa aineelliset ja aineettomat panokset, ajattelutavat, rakenteet sekä toiminta- ja tietokäytännöt. Kaikissa näissä Suomessa on paljon vahvuuksia. Viime vuosina tullut näkyville yhä enemmän myös heikkuuksia ja epäselvyyttä siitä, vastaavatko innovaatiojärjestelmän tämänhetkiset perusratkaisut muuttuneita olosuhteita ja Suomen asemaa osana kansainvälistä taloudellista, teknologista ja kulttuurista murrosta.

Vuonna 2009 toteutetun Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin perusteella innovaatiojärjestelmän kompleksisuus on kasvanut siinä määrin, että sen hallinta ja ohjaus on vaikeutunut ja palvelukyky heikentynyt.⁸⁴ Arviointiraportissa ehdotettiin KTI-toiminnan perusteellista uudelleen arviointia, joka kattaisi KTI-toiminnan muodostaman kokonaisuuden peruslähtökohdat, tavoitteet, organisoinnin ja välineet.

Strategisten huippuosaamisen keskittymien väliarvioinnissa ja tuoreessa Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen (Tekes) arvioinnissa tähdennetään politiikkojen ja julkisen tukitoiminnan paremman koordinoinnin tarvetta, tarvetta vastuutoimijoiden selkeämpään määrittelyyn sekä tarvetta omaksua laaja-alainen hallinnan käsite ("broad governance perspective") kehittämisen lähtökohdaksi.⁸⁵ Jotta kehitystyössä ei ajauduta kaavamaisiin, hallinnan tai kehittämisen tarpeista liian yksipuolisesti lähteviin ratkaisuihin, KTI-toiminnan kokonaisuuden uudistamisessa tarvitaan tulevaisuusselonteiden valmistelussa omaksutun kaltaisia aiempaa monimuotoisempia tietokäytäntöjä. Kehittämisen, uudistamisen ja tilivelvollisuuden yksittäisten napojen ympärille ra-

⁸⁴ Vouglers, R (ed.): Evaluation of the the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki 2009.

⁸⁵ Johan Wallin (ed.), Philip Cooke, Arne Eriksson, Tomi Laamanen and Patrik Laxell: Capabilities for innovation activities. Impact Study. Helsinki 2012, s. 44, 69–73 sekä Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen: Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011, s. 47–48.

kentuvan kapea-alaisen tarkastelun sijasta KTI-toimintaa on kyettävä tulevaisuudessa hallitsemaan kompleksisuus- ja systeemi-ajattelulle rakentuvilla laaja-alaisilla ja monimuotoisilla osallistumis-, vuorovaikutus- ja kokeilumenettelyillä.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että KTI-toiminnan ongelmat ja vahvuudet määritellään jatkossa aiempaa selvemmin KTI-toiminnan kokonaisuudesta käsin. Vuosikymmeniä jatkunut KTI-toiminnan ympäristön muuttuminen, lukuisat osittaisuudistukset ja laaja poliittikkavälineiden kirjo, jatkuvat taloudelliset lisäsatsaukset, toiminnan heiveröinen tietoperusta, niukka tilivelvollisuus ja kokonaisuuden hallinnan välineiden puutteet ovat kukin erikseen ja kaikki yhdessä estäneet näkemästä KTI-toiminnan muutostarpeita kokonaisuutena.

Tällä hetkellä KTI-toimintaa koskevan tiedon riittämättömyys muodostaa erityisen ongelman, koska se kertautuu helposti muissa ongelmissa ja vaikeuttaa niiden hallintaa. Suomen innovaatiojärjestelmän toimivuudesta ja kilpailukyvyistä on vaikea tehdä johtopäätöksiä, sillä indikaattorikehikoita on paljon ja ne eivät ole keskenään yhteismittaisia (esim. IUS, STI, WEF, EIS, CIVISTI). Käytettävissä ei ole yhtenäisiä ja luotettavia kansainvälisen tason mittareita tai arviointikäytäntöjä, joiden perusteella suomalaisen osaamis- ja innovaatiojärjestelmän laadusta voitaisiin kokonaisuutena muodostaa yhtenäinen ja riittävän yksiselitteinen käsitys. Esimerkiksi valtioneuvoston ylläpitämä Findikaattori-tietokanta kattaa tällä hetkellä vain kaksi T&K-toimintaa suoraan koskevaa mittaria, T&K panokset sektoreittain ja patenttihakemukset. Innovaatioverkostojen tiedon hallinnan vahvistaminen onkin tärkeä kehittämissuunta Suomen innovaatiojärjestelmälle.

Suomen Akatemia ja Tekes ovat valmis-

telleet tutkimus- ja innovaationeuvoston toimeksiannosta ehdotuksen tutkimuksen ja teknologian yhteiskunnallisia vaikutuksia mittaavaksi arviointikehikoksi. Se on parhaillaan jatkovalmistelussa. Tarkastusvirasto on osallistunut ylimpien kansallisten tarkastusorganisaatioiden yhdysjärjestön Intosain työhön, jossa pyritään kehittämään kansainvälisesti vertailukelpoisia indikaattoreita eri politiikka- ja toiminta-alueille (Key National Indicators). Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että kansallista vaikuttavuusindikaattoreiden kehittämistä jatketaan. Koska vaikutukset ja -mekanismit ovat KTI-toiminnassa usein hyvin pitkäkestoisia, vaikutusmittauksen rinnalla tulee kehittää inhimillisen, institutionaalisen ja muun aineettoman tieto- ja osaamispääoman arviointia ja mittausta. Myös kansainvälisesti olemme tällä alueella vasta varhaisvaiheessa.

Kansainvälisessä arvioinnissa Suomelle ehdotettua osaamis- ja innovaatiojärjestelmän laajaa arviointi- ja kehittämishanketta ei ole toistaiseksi toteutettu. Tarkastusvirasto pitää tämän kokonaisarvion tekemistä tärkeänä. Sitä tulisi kiirehtiä myös siksi, että vuonna 2009 valmistuneen arvioinnin jälkeen maailmantalous on ajautunut mittavaan taloudelliseen taantumaan, mikä on tuonut uusia haasteita ja epävarmuustekijöitä.

Innovaatiojärjestelmän toimivuuden arviointia ja johtopäätösten tekemistä hankaloittaa myös se, että eräät tärkeät kansalliset KTI-toimintaa suoraan koskevat tai sitä sivuavat arvioinnit ovat parhaillaan toteutettavana tai vasta käynnistymässä (SHOK'it, tutkimuslaitokset, infrastruktuurit, Suomen tieteen tila). Vireillä on myös lukuisia KTI-toiminnan kannalta tärkeitä kokoavia ohjelmia kuten tutkimus- ja innovaatio-ohjelma. Valtioneuvoston vuoden 2013 tulevaisuusselontekeä kokoaa ja ohjelmallistaa laajemminkin

uudella tavalla KTI-rahoitusorganisaatioiden ja keskeisten ministeriöiden toimintaa. Myös tulevaisuusvaliokunta on keskeisesti mukana tässä työssä.

KTI-toiminnan kehittämistyö rakentuu tällä hetkellä ennen muuta arviointitoiminnalle. Tarkastusvirasto on tarkastuksessaan tuonut esiin T&K-arviointitoiminnan ongelmia, jotka liittyvät riippumattomuuteen, uskottavuuteen ja tilivelvollisuuteen.⁸⁶ Näihin ongelmiin kiinnitettiin huomiota myös innovaatiojärjestelmän kansainvälisessä arvioinnissa. Valtioneuvostoa palvelevaa tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa kokoamaan on perustettu valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivaa työryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa laatia hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma.

KTI-toiminnan uudistuminen riittämättömä

Suomalaisen yhteiskunnan oppimis-, osaamis- ja innovaatiokäytännöt on lukuisissa tutkimuksissa ja arvioinneissa katsottu kansainvälisestikin korkeatasoisiksi. Tutkimusten perusteella suomalaisen koulutuksen ja tutkimuksen tuottama inhimillinen pääoma on kansainvälisesti huipputasoa. Lisäksi muun muassa suomalaisten koulutus-, tutkimus- ja kehitysorganisaatioiden vakiintunut yhteistyö on luonut Suomelle korkeatasoisen sosiaalisen pääoman. Maailmanpankin arvioiden perusteella näistä tekijöistä kertyy noin 2/3 kansakuntien varallisuudesta.

Tuoreen tutkimushankkeen perusteella Suomen kyky hyödyntää luomaansa ainee-

tonta osaamis- ja tietopääomaa on kuitenkin heikempi kuin sen kyky luoda sitä. Ongelmallisinta on se, että kehitystrendit ovat laskevia nimenomaan niillä tietopääoman alueilla, joilla on voimakkain vaikutus maan talouskasvuun.⁸⁷ Tämä on johtamassa siihen, että vaikka Suomen T&K-panostus/BKT on edelleen kansainvälistä huippua, Suomen mahdollisuus huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista ja tämän edellyttämistä resursseista on heikentymässä. Tuoreiden kansantalouden tilastojen mukaan esimerkiksi korkean teknologian viennin osuus on jatkuvasti laskenut ja kansainväliset patentit ovat huomattavasti vähentyneet 2000 -luvulla. Tämä osoittaa, ettei Suomen taloutta ole kyetty uudistamaan toivotulla tavalla.

Kyvyttömyys hyödyntää korkeatasoista koulutusta ja tutkimusta yhteiskunnan rakenteiden ravisteluun ja elinkeinotoiminnan radikaaliin uudistamiseen johtuu kuitenkin monesta asiasta. Todennäköisesti syynä ovat pikemminkin KTI-toiminnan hallinnan ja ohjauksen heikkoudet kuin koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan käytäntöjen ongelmat sinänsä. Rajan vetäminen näiden välille on kuitenkin usein hankalaa. Suomen innovaatiotoiminnan kansainvälisessä arvioinnissa toimijoiden kannustimia tuottaa kansainvälisesti suuntautunutta ja kansallisesti fokusoitua tutkimusta ja koulutusta pidettiin riittämättöminä.

Toiminnan uudistumisen kannalta tätäkin merkittävämpää on se, että jotkut hallinnan ja ohjauksen käytännöt myös suoranaisesti hidastavat, jopa jarruttavat KTI-toiminnan uudistumista. Tarkastusviraston ja Sitran vuonna 2011 järjestämässä työpajoissa kiteytyi käsitys, että suomalaisen KTI-toiminnan uudistumista hidastavat toimijoiden väliset

⁸⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus T&k-arviointitoiminta (157/2008).

⁸⁷ Pirjo Stähle: Tuottaako kansallinen tietopääoma talouskasvua? Tieteessä tapahtuu 4-5/2012, s. 1-2.

eturistiriidat, pyrkimys välttää taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, luja käsitys kansainvälisestä edelläkävijyydestä sekä taipumus painottua enemmän sanoihin kuin tekoihin.

Työpajoissa sai vahvistusta myös se näkemys, että uutta luovien tavoitteiden ja keinojen perustaksi Suomi tarvitsee ennen kaikkea uudenlaisia toimintakulttuuria, ei välttämättä uusia kehittämisasiakirjoja. Tämä edellyttää avoimuutta uusille näkökulmille, julkisen sektorin innovaatiopotentiaalin vapauttamista, asiakkuuden ja elinkaariajattelun vahvistamista sekä kokeilevia ajattelu- ja toimintamalleja. Kansainvälisen arvioinnin perusteella myös KTI-toiminnan uudistamisen periaatteelliset ja käytännön koordinaattorit ovat jääneet Suomen kansallisessa innovaatiostrategiassa muotoiluiltaan epäselviksi. Mihin tähdäten, missä suhteessa ja miten Suomen tulisi uudistua ja missä suhteessa tulisi pikemminkin säilyttää kuin muuttua? Arvioinnin perusteella epäselvyys koskee myös keskeisiä keinovalintoja. Suomalainen innovaatiotoiminta ei ole uudistunut tietoisena ja hallittuna KTI-toiminnan uudistamisena vaan lähinnä yksittäisissä osakysymyksissä, usein ajalehtimalla pienten askelten ja kompromissien kautta.

Strategisten huippuosaamisten keskittymien perustaminen on nojautunut tietoiseen ja suunnitelmalliseen päätöksentekoon. Näitä koskeva laaja kokonaisarviointi on parhailaan tekeillä ja valmistuu vuoden loppuun mennessä. Keskittymät rakennettiin perinteisille vahvuuksille. Väliarvioinnin perusteella useimmat ohjelmista suunnitellaan perinteisesti, riskejä ja monitieteisyyden haasteita välttäen: "Yhteistoiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta tällaiset ratkaisut ovat perusteltuja, mutta lähesty-

mistapa ei ole erityisen tulevaisuuteen suuntautunut tai innovatiivinen".⁸⁸ Vastaavanlaisia kritiikkiä on esiintynyt myös yliopistojen huippuyksikkövalintojen kohdalla.

Lähivuosien ja vuosikymmenten tärkein yksittäinen KTI-toiminnan ja sen hallinnan uudistus sisältyy yliopistolain uudistamiseen. Yliopistojen tärkeimpien eli inhimillisten voimavarojen hallinta oli lain voimaantullessa vasta hakemassa lähtökohtiaan ja ilmeni selkeämpänä dokumenteissa kuin toimintakäytännöissä.⁸⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriön eduskunnalle antama tuore selvitys yliopistolain toimeenpanosta kertoo, että lakiuudistuksen vaikutukset ovat näkyneet enemmän yliopistojen strategisessa johtamisessa kuin henkilöstöpolitiikassa. Hallintoelimiä on uudelleenjärjestetty ja niiden toimintatavat ovat muuttuneet, rehtorien asema on vahvistunut ja yliopistojen alayksiköiden koko on kasvanut. Pienehköjä strategisia kohdennuksia (1–5 % vuosibudjetista) on tehty suurimmassa osassa yliopistoja, sidosryhmäyhteistyö on lisääntynyt ja talousjohtaminen ja menokuri ovat vahvistuneet. Henkilöstöpolitiikan alueella työnantajamenettelyt ovat vakiintuneet. Laaja-alaisiin irtisanomisiin ei ole ryhdytty, mutta myöskään määräaikaiset palvelusuhteet eivät ole vähentyneet.

Arviointiraportin perusteella henkilöstön näkemykset uudistuksesta ja yliopistojen sisäisistä hallintamenettelyistä ovat varsin kriittisiä, mutta raportissa pidättydytään pitkälle menevistä johtopäätöksistä. Tämä on perusteltua, koska arvioinnin ajankohta on uudistuksen luonteeseen nähden kovin varhainen, eikä esimerkiksi autonomialtaan vahvistuneissa yliopistoissa vallitse yhteisymmärrystä edes siitä, mihin olisi tullut pyrkiä. Tarkastusviraston näkökulmasta sekä

⁸⁸ Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen: Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011, s. 47.

⁸⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta (206/2010), sekä seminaariraportti Yliopistojen inhimilliset voimavarat – Näkökulmia ja pohdintoja (Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä -sarja 2011).

SHOK'it että yliopistouudistus havainnollistavat hallinnan ongelmaa tilanteessa, jossa vaaditaan aktiivisia toimia, mutta julkisen vallan ja politiikan viimekätinen rooli markkinoiden ja KTI-toimijoiden "välissä" vaatisi kiireellistä tarkentamista (ks. jäljempänä kohta KTI-toiminnan voimavarojen käytön järjeistäminen).

KTI-toiminnan kokonaisuuden hallinta on puutteellista

KTI-toiminnan kokonaisuuden rakentaminen ja suuntaaminen toimivaksi ja yhteiskunnallisten tarpeiden tai tavoitteiden suuntaiseksi ei tapahdu spontaanisti, vaan edellyttää tätä tukevia ja kokonaisuutta ylläpitäviä hallintakeinoja. Suomessa koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimijoiden suhteita ei ole pyritty määrämuotoistamaan ja raskaita yhteistyö- ja vuorovaikutusrakenteita on vältetty. Tästä on muodostunut pienelle maalle monia hyötyjä kuten joustavuus ja alhaiset hallinta- ja transaktiokustannukset. Hallintamallin ongelmat ovat tulleet aiempaa selvemmin näkyville pyrittäessä siirtymään tiede- ja teknologiapolitiikasta innovaatiopolitiikkaan ja edelleen niin sanottuun laaja-alaiseen innovaatiopolitiikkaan.

Politiikkasiirtymä edellyttää KTI-toiminnalta uudistumiskykyä, mutta myös kokonaisuutta tukevan tietoperustan, kokonaisuutta luovia ja toimivia hallinnan välineitä sekä riittävästi poliittista tahtoa. Kaikkiin näihin sisältyy muutosta hidastavia ja jarruttavia ongelmia. Käytännössä innovaatiopolitiikan laaja-alaiamista hankaloittavat myös muun muassa sektoritutkimusuudistuksen hitaus, innovaatiostrategian toimeenpanon viiveet ja KTI-toiminnan tukijärjestelmien hajanaisuus.

Tarkastusviraston T&K-arviointitoimintaa koskeneen tarkastuksen perusteella KTI-

toimintaa käsittelevä tieto on tällä hetkellä kapea-alaista ja pirstaleista politiikkatason päätöksenteon kannalta. Tuotettu tieto painottuu KTI-toimijoiden omiin tarpeisiin ja intresseihin tai ohjaavan hallinnon sisäisiin tietotarpeisiin ja käytännön rutiineihin. Koska riippumattoman tiedon tuottamiselle ei ole rakennettu riittäviä takeita, sen tarjonta on tällä hetkellä niukkaa ja taloudellisten säästötoimien varjostamaa. KTI-toiminnan kokonaisuuden hallinnan perustaksi ei tällä hetkellä ole riittävä, kattavaa ja ajan tasalla olevaa tietoa, selkeitä institutionaalisia vastuita ja varmistettua toimintakapasiteettia. Hallinnan kyvystä tukea KTI-toiminnan kokonaisuutta ei ole kuitenkaan olemassa ajan tasalla olevaa kokonaisarviota.

Tarkastusvirasto ei ryhdy erikseen arvioimaan poliittisen tavoitteenasettelun ja tahdonmuodostuksen kykyä tukea KTI-toiminnan kokonaisuuden hallintaa. Tarkastusviraston ja Sitran järjestämässä työpajoissa kehittämistarpeiksi tunnistettiin vision määrittäminen ja strategian laatiminen tai terävöittäminen, päätöksenteon ja valmistelun kehittäminen, arviointitoiminnan uudelleen järjestäminen, korkean tason avustajien järjestäminen kansanedustajille ja ministereille tiedon hyödyntämisen parantamiseksi sekä yhteisten tieto- ja innovaatioforumien elvyttäminen.

Suomen innovaatiojärjestelmän tärkein kehittämishaaste kansainvälisen arvioinnin perusteella on KTI-toiminnan kokonaisuuden hallinnan parantaminen. Asiassa ei ole toistaiseksi edetty kovin pitkälle. Tutkimus- ja innovaationeuvoston laatimassa innovaatiojärjestelmän haastelistauksessa, joka sisältyy vuosien 2011–2015 innovaatiopolitiikan linjauksiin, ei kokonaisuuden hallinnasta puhuta lainkaan. Hallinnan kysymykset nousevat vain välillisesti esiin linjausten erillistee- moissa. Myös eduskunnan talousvaliokun-

nalle tehty selvitys innovaatiopoliittisen selonteon toimeenpanosta lähes sivuuttaa kokonaisuuden hallinnan teeman.

Hallinnan (governance) poliittiseen ohjaukseen liittyy kysymyksiä, joihin ei ole kiinnitetty huomiota tai löydetty selkeitä ratkaisuja. Poliittikan tiedon hallintaa on kehitetty, mutta politiikkojen yhteensovitukseen ja politiikkakokonaisuuksien käsittelemiseen ei ole löytynyt uudenlaisia välineitä. Lisäksi kansainvälisessä arvioinnissa keskeisesti esiin nostettua ongelmaa, valtiovarainministeriön jäämistä sivuun innovaatiopoliittikan muotoilusta, ei ole kyetty toistaiseksi ratkaisemaan.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että KTI-toiminnan hallintaa pitkään häirinneistä kaksinapaisuuksista kuten tutkimus vastaan teknologia, tilivelvollisuus vastaan kehittäminen, päästään eroon. Tätä tavoitellessa on tärkeää välttää liian raskaita ja kalliita rakenteita. Lisäksi olisi vältettävä perinteisen tiede- ja teknologiajakoisuudesta muodostuneen kaksinapaisuuden siirtymistä uuteen ulottuvuuteen (KTI-toiminta vastaan muut toimijat).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu kestävyysvajetta supistavana rakenteellisena toimena "innovaatiopoliittikan uudelleenjärjestely". Tällä ei viitata innovaatiojärjestelmän kansainvälisessä arvioinnissa ehdotetun laajan kokonaishankkeen käynnistämiseen, vaan yksittäisten organisaatioiden kuten Finnvera, Tekes, VTT jne. vireillä oleviin tai hallituskaudella vireille tuleviin hankkeisiin.

Hallitusohjelmassa on laskettu esiintyvän 127 kertaa termi "innovaatio", ja sitä käytetään hyvin moninaisissa asiayhteyksissä. Tutkimus- ja innovaationeuvoston vuosien 2011–2015 kehittämissuunnitelmassa on tehty seitsemän perusvalinnaksi luonnehdittua linjausta. Strategista kehittämistä varten on

muotoiltu 22 periaatetta ja rakenteiden kehittämisperiaatteita on kehittämissuunnitelmassa hahmotettu kahdeksan. KTI-toiminnan henkisiä voimavaroja kehitetään seitsemällä periaatteella.

Näitä linjauksia toteutetaan vahvojen ministeriöiden, monien itsenäisten rahoitusorganisaatioiden ja itsenäistyneiden yliopistojen sekä kuntien ja runsaslukuisten välittäjäorganisaatioiden toimin. Tästä seuraa, että kehittämistoimien kokonaisuutta lienee mahdotonta käytännössä hallita. Myös toiminnan onnistuneisuuden arvioiminen on erittäin vaikeaa. Tuore väitöskirja-arvio kertoo, että esimerkiksi kuntiin kohdistetuilla 70 eri ohjelmalla ei ollut käytännössä osoitettavissa minkäänlaisia vaikutuksia.

Ongelmien taustalla on myös KTI-toiminnan aluetta laajemmalle ulottuvia suomalaisen hallinnon ja toimintakulttuurin jäykkyyksiä. Julkisen hallinnon sisällä KTI-toiminnan kokonaisuuden hallintaa ja toimijoiden välistä yhteistoimintaa vaikeuttavat ministeriöiden ja hallinnonalojen keskinäinen ja sisäinen siiloutuminen, budjetti- ja talousohjauksen epätarkoituksenmukainen suuntautuminen sekä lukuisat muutkin vakiintuneet rajalinjat. Julkisen ja yksityisen KTI-sektorin välillä hallinnan erityinen haaste muodostuu puolestaan markkinaperusteisen ohjauksen ja muun yhteiskunnallisen säätelyn suhteesta.

KTI-toiminnan kokonaisuuden hallinnan kehittäminen vaatii jatkossa myös ylimmiltä päättäjiltä aiempaa pitkäjänteisempää huomiota.

KTI-toiminnan voimavarojen käyttö on järjeistettävä

Tarkastusviraston ja Sitran työpajoissa voimavarojen käyttöä pohdittiin varojen jär-

kevän käytön edellytyksistä käsin. Kehittämistarpeina todettiin ensinnäkin, että julkisen vallan KTI-tehtävät ja ohjaava rooli tulisi määrittää aiempaa selvemmin. Toiseksi voimavarojen käyttöä koskevat perusvalinnat tulisi saada vastaamaan julkisen toiminnan tarkoitusta. Kolmanneksi eri rahoitusmuotojen käytössä pitäisi saavuttaa tasapaino. Lisäksi ohjelmatoimintaa tulisi järjestyttää.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan globalisaation, taloudellisen murroksen ja julkisen talouden kestävyysvajeen ei tulisi johtaa harkitsemattomiin leikkauksiin KTI-toiminnan alueella, mutta ei myöskään KTI-toiminnan voimavarojen irrottamiseen talouden ja yhteiskunnan muusta kehityksestä ja kehityksestä. Työpajoissa katsottiin, että T&K -panosten suuruuden sijasta tulisi edetä keskustelemaan siitä, mikä on valtion luonteva rooli KTI-toiminnassa, minne panokset tulisi kohdentaa ja miten panostus tulisi toteuttaa. Viimeksi mainittuun sisälty monia vaikeita kysymyksiä kuten se, millaisia transformaatioita aineettoman pääoman (inhimillinen pääoma, suhdepääoma, rakennepääoma) ja muun pääoman (rahapääoma, kiinteä pääoma) välillä tulisi KTI-toiminnan alueella suosia ja miten tähän sisältyvää kansantalouden (tuottavuuden) kannalta keskeistä mutta niukasti tunnettua aluetta tulisi mitata ja kehittää.

Kansainvälisen arvioinnin mukaan Suomessa oli vuonna 2009 käytössä yli tuhat innovaatiopolitiikan instrumenttia, useita satoja julkisia organisaatioita ja ohjelmia sekä tuhansia virkamiehiä päivittäisissä kontakteissa yrityksiin. Tämä on johtanut samanaikaisesti tukijärjestelmien saavutettavuuden heikentymiseen ja useiden eri tukimuotojen haalimiseen samaan toimintaan, "forums-

hoppailuun".

Tarkastusviraston tarkastuksissa on todettu sama ilmiö. Organisaatioiden, viranomaisien, tukijärjestelmien ja muiden instrumenttien tehtävät ja vastuut ovat usein selkeytymättömiä ja päällekkäisiä. Lisäksi esimerkiksi erittäin laajamittaisessa ohjelmatoiminnassa ei ole käytössä menettelyä, jossa eri toimenpiteiden tarpeellisuus ja mielekkäisyys myös kokonaisuuden kannalta arvioitaisiin erikseen.

Valtiontalouden näkökulmasta KTI-toiminnan politiikkaohjaus on ollut viime aikoihin saakka heikkoa ja KTI-politiikan ja finanssipolitiikan toimijoiden väliset kontaktipinnat niukkoja. Tämä on näkynyt siinäkin, että toimenpiteiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi ja ennakointi on puutteellista kaikilla KTI-toiminnan hallinnan tasoilla. Finanssi- ja innovaatiopolitiikan yhteyksiä on pyritty viime aikoina vahvistamaan. Parhaillaan on vireillä laaja-alaisen innovaatiopolitiikan perusteleva muutos, jossa tarjontalähtöisten tukien rinnalla ollaan vuoden 2012 kehyspäätöksen perusteella tuomassa uusia instrumentteja: T&K verokannustin, pääomasijoitusten verokannustin, yksityisten pääoma-sijoitusten hankintameno-olettaman korotus 50 prosenttiin.

Kokonaisuuden hajanaisuutta lisäävät osaltaan EU:n toimet. Tuoreen arvion perusteella EU:ssa on innovaatiotoiminnan alueella yli 2000 klusteria, 70 erilaista kansallista politiikkaa ja satoja alueellisia ohjelmia.⁹⁰

Tukijärjestelmien, -instrumenttien ja prosessien perkaaminen on sitäkin tärkeämpää, koska suomalaisen KTI-toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on edennyt kansainvälisessä vertailussa hitaasti. Tarkastusviraston tarkastuksessa ilmeni, että 21

⁹⁰ Antti Hautamäki, Kaisa Oksanen: Suuntana innovaatiokeskittyminen. 2012, s. 69. Jyväskylän yliopisto, Agora Center.

OECD-maan kattavassa vertailevassa analyysissä Suomi oli ainoa valtio, jossa T&K-toiminnan arvioinnin pääasiallisista tarkoituksista ja motiiveista puuttuvat kokonaan vastuullistaminen ja tehokkuus (accountability and efficiency).⁹¹ Tosin tarkastuksen jälkeen kehittämistyötä on tällä saralla jatkettu.

Lähteet:

Antti Hautamäki, Kaisa Oksanen: Suuntana innovaatiokeskittymä. 2012, s. 69. Jyväskylän yliopisto, Agora Center.

Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen: Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011.

Elise Ramstad: Innovation generating model – Simultaneous development of work organization and knowledge infrastructure. Tykes report 65, 2009.

Pirjo Ståhle: Tuottaako kansallinen tietopääoma talouskasvua? Tieteessä tapahtuu 4-5/2012, s. 1–2.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Julkisen kasvurahoituksen ja yritystukijärjestelmän kehittäminen. Selvitysmiehen raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 29/2010, Helsinki 2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus T&k-arviointitoiminta (157/2008).

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta (206/2010).

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Selvitys 2012. Yliopistojen inhimilliset voimavarat – Näkökulmia ja pohdintoja 2010-luvun alussa.

Vouglers, R (ed.): Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki 2009.

Johan Wallin (ed.), Philip Cooke, Arne Eriksson, Tomi Laamanen and Patrik Laxell: Capabilities for innovation activities. Impact Study. Helsinki 2012.

⁹¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus T&k-arviointitoiminta (157/2008), s. 181–182.

7 Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa

Johtopäätökset ja kannanotot

Keskeisinä viesteinä eduskunnalle tarkastusvirasto viittaa aiemmin esittämiinsä havaintoihin laadukkaasta lainsäädännöstä.⁹² Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa esitettyjen hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumisessa on edelleen parantamisen varaa.

Ensinnäkin lainsäädännössä ja sen keskeisissä käsitteissä on tarpeetonta tulkinanvaraisuutta, joka on omiaan johtamaan ylimääräisiin kustannuksiin ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin. Toiseksi eri sääntelyvaihtoehtojen perusteellisessa arvioinnissa lainsäädäntöuudistuksia suunniteltaessa on edelleen puutteita, joskin tähän annettu liikkumavara esimerkiksi hallitusohjelmassa on vähäinen. Kolmantena keskeisenä seikkana toistuu vaikutusarviointien, erityisesti niiden tietoperustan heiveröisyyteen liittyvät ongelmat sekä suunnitelmallisen vaikutusseurannan puute.

Suomalaisen lainsäädäntöpolitiikan haasteita ovat määrältään vähäisemmän mutta laadultaan paremman sääntelyn toteuttaminen käytännössä, lainsäädännön vaikutusarviointien kehittäminen sekä turvallisen ja tehokkaan informaatiohallinnon toteuttaminen.⁹³ Positiivisena seikkana on pantava merkille, että näihin haasteisiin on pyritty kehittämishankkeiden muodossa vastaa-

maan.⁹⁴ Laadukkaan lainsäädännön edellytysten luomisessa on otettu edistysaskelia ja ministeriöiden säädösjohtamisessa on menty eteenpäin. Myös nykyisen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma on aiempaa paremmin kytketty hallitusohjelmaan ja sen keskeisiin painoalueisiin.

Aiempien kehittämishankkeiden laihoihin tuloksiin viitaten on hankkeen loppuunsaattamisessa kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota säädösvalmistelua ja lainsäädännön toimeenpanoa tukevan valtioneuvoston yhtenäisen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmän luomiseen.⁹⁵ Tärkeä kehittämiskohde on myös lain täytäntöönpanon ja vaikutusten seuranta. Mitä epävarmemmin lain vaikutukset ovat etukäteen arvioitavissa, sitä tärkeämpää on organisoida huolellinen vaikutusten jälkiseuranta.

Laadukkaan lainsäädännön edellytys on, että se kykenee ohjaamaan toimintaa lainsäätäjän haluamaan suuntaan. Laadukkaassa lainsäädännössä on kysymys myös siitä, että tavoitteet ovat realistisia suhteessa käytävissä oleviin resursseihin. Lainsäädäntöä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota kahden seikkaan: lainsäädännön sisällölliseen selkeyteen ja lain implementoinnin edellyttämiin resursseihin. Jos toimeenpanon resursointia ei lain valmisteluvaiheessa riittävässä määrin huomioida, lakia toimeenpanevat viranomaiset joutuvat priorisoimaan toimin-

⁹² K 17/2011 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville.

⁹³ Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys. Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste (5/2011).

⁹⁴ Keskeisenä välineenä tässä on "Sujuvampaan lainvalmisteluun" -hankkeen viitoittamat menettelytavat, kts. OM:n julkaisusarja 39/2011: Prosessimallilla sujuvampaan lainsäädäntöön. sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportti.

⁹⁵ Ks myös Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto em. väliraportista. Dnro 303/31/2011.

tojaan ja pahimmillaan jopa laiminlyömyään heille säädettyjä velvollisuuksia.

Lainsäädännön laatu tarkastuskohteena

Hallituksen esityksissä arvioidaan tavallisesti sitä, miten uusi lainsäädäntö vaikuttaa esimerkiksi kuntien ja valtion talouteen sekä viranomaisten tai muiden organisaatioiden tehtäviin. Hallituksen esityksen laatimissuhteiden mukaan vaikutusarviointiin kuuluu, että konkreettisesti ja mahdollisimman realistisesti arvioidaan myös sitä, miten lainsäädäntö vaikuttaa sitä ruohonjuuritasolla täytäntöönpanevien toimintaan ja työnkuviin.

Sääntelykierteeseen ja pirstaleiseen lainsäädäntöön ajaudutaan, jos huonosti kirjoitettua lakia joudutaan korjaamaan tai täsmentämään useita kertoja. Tämä aiheuttaa ylimääräistä työtä sekä ministeriöissä että eduskunnassa, ja vaikutukset ulottuvat myös toimeenpanoon ja kansalaisiin. Sama seuraus on osauudistuksilla sekä määräaikaisilla ja kokeiluluonteisella lainsäädännöllä. Eduskunnan tulisi voida keskittyä lainsäätämiseen eikä lakitekniisten puutteiden korjaamiseen.

Kuva lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriötasolla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä näyttää hieman positiviivisempänä kuin ennalta olisi ollut pääteltävissä. Vaikka valmisteluohjeiden mukaiseen ideaalitalanteeseen ei arjen valmistelutyössä aina päästyäkään, ministeriön valmisteluprosessin voi kuitenkin katsoa täyttävän perusvaatimukset: valmisteluorganisaatio ja suunnittelujärjestelmä ovat toimivia, eikä asian-
tuntumuksessa ja osaamisessa ole puutteita.

Käytössä oleva laadintaohjeistus on määrällisesti ja laadullisesti riittävää.

Ongelmat liittyivät lähinnä valmisteluresursseihin, niiden priorisointiin sekä aikatauluihin. Parantamisen varaa on myös lakiehdotusten perustelujen kattavuudessa, perustuslainmukaisuuden selvittämisessä ja voimaantulosäännöksissä. Erityisesti laajojen poikkialueellisten lakiehdotusten valmistelussa on tarpeen luoda läpinäkyvämpiä menettelytapoja eri ministeriöiden ja sidosryhmien näkökantojen aidoksi yhteensovittamiseksi. Lainsäädännön laadun parantamisessa on tärkeä ja lisäarvoa tuottava rooli myös oikeusministeriön laintarkastusyksiköllä, mutta sen resurssit ja niiden suuntaamista koskevien tarkastushavaintojen perusteella sillä ei tällä hetkellä ole edellytyksiä selvittää kaikista tehtävistään.

Tarkastusviraston johtopäätökset ja kannanotot perustuvat lastensuojelua, säädösvalmisteluprosessia ministeriötasolla sekä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toimivuutta koskeneisiin tuloksellisuustarkastuksiin sekä eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa euroalueen rahoitusvakaustoimenpiteistä annettujen tietojen luotettavuutta koskeneeseen finanssipolitiikan tarkastukseen.⁹⁶ Tarkastuksiin liittyen on selvitetty myös oikeusministeriön laintarkastuksen roolia.

Lainsäädäntöä on kirjoitettu osin tarpeettoman epämääräisesti

Lastensuojelulaki (417/2007) on laaja, ja sitä koskeva hallituksen esitys (HE 252/2006 vp) on yli 200-sivuinen asiakirja. Tarkastus

⁹⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset. Lastensuojelu (6/2012), Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu (12/2012) sekä valmistumisvaiheessa oleva hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa koskeva tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastus Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaustajärjestelyistä, VTV dnro 163/51/2012, tarkastuksen osaraportti julkaisu tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta, K 14/2012 vp., s. 21–22 ja s. 28–37.

osoitti, että osa lain pykälästä oli kirjoitettu liian epämääräisesti, jolloin tulkintaa pykälän sisällöstä on pitänyt hakea hallituksen esityksestä. Hallituksen esityskin on monin paikoin kirjoitettu epäselvästi, jolloin pykälän sisältö määräytyy olennaisilta osin lain soveltajan tulkinnan perusteella. Tämä ei edistä lastensuojeluasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

Lastensuojelulaissa kieliasuun ja lakitekniisiin asioihin liittyvät ongelmallisuudet ilmenivät esimerkiksi itsenäistymisvaroja koskevassa 77.3 §:ssä. Pykälän mukaan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää itsenäistymisvarojen maksamisen ajankohdasta, mutta lähtökohtaisesti ne on annettava lapselle tai itsenäistymässä olevalle nuorelle jälkihuollon päättyessä tai erityisistä syistä viimeistään nuoren täyttäessä 21 vuotta. Säännös mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan kaikille jälkihuoltoon siirtyville on varattu itsenäistymisvaratilille tietty rahamäärä, jolla rahoitetaan itsenäistymiseen liittyviä menoja. Tarkastuksen mukaan käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Todennäköisesti säännöksellä tarkoitetaan lähinnä lapsen tai nuoren omista varoista kerrytettyjen itsenäistymisvarojen maksamista ja luovuttamista eikä kunnan maksamia itsenäistymisvaroja.

Kun itsenäistymisvaroista puhutaan yleisesti itsenäistymisvaroina tai ei korosteta erikseen, että kysymys on kunnan maksamista itsenäistymisvaroista, kaksi asiakasryhmää sekoittuu toisiinsa. Toisen ryhmän muodostavat nuoret, joille on saattanut kertyä omista tuloista, varoista tai saatavista runsaastikin varoja, joiden käyttöä sosiaalityöntekijät valvovat jälkihuollon kestäessä. Toinen ryhmä muodostuu nuorista, joilla ei ole riittävästi tai ei lainkaan itsenäistymisvaroja. Näiden nuorten osalta sosiaalityöntekijät varmistavat, että kunnan maksamia

itsenäistymisvaroja käytetään suunnitelmallisesti (asiakassuunnitelman mukaisesti) ja tarkoituksenmukaisesti sosiaalityöntekijöiden hyväksymiin itsenäistymistä tukeviin ja edistäviin menoihin.

Asiakasmaksulakiin liittyviä vastaavanlaisia ongelmia ja esimerkkejä on käsitelty luvussa 4.3 (Lastensuojelu).

Lainmuutosten yhteydessä ei pohdita riittävästi muita sääntelyvaihtoehtoja

Lastensuojelulaki on ollut voimassa runsaat viisi vuotta. Tänä aikana lastensuojelulakiin on ehditty tehdä jo 11 muutosta. Kaikki lainmuutokset eivät välttämättä ole olleet tarpeellisia. Tarkastushavaintojen mukaan esimerkiksi vuoden 2011 alussa voimaan tullut lainmuutos (1380/2010) ei näytä muuttaneen avohuollon käytäntöjä eikä myöskään taanneen avohuollon palvelujen saatavuutta lastensuojeluasiakkaalle tai hänen perheelleen. Tarkastuksen mukaan lastensuojelun työntekijät ovat aina pyrkinet tarjoamaan asiakkaille kaikki välttämättömiksi arvioimansa palvelut. He eivät lähtökohtaisesti lähde harkitsemaan palveluja, joita kunnassa ei ole tarjolla.

Lastensuojelulain 36 §:ää koskeva muutos on esimerkki siitä, miten lainmuutoksia tehtäessä eri tahoilta pyydetään lausuntoja, mutta annettuja lausuntoja ei oteta huomioon lopullisessa lakiesityksessä. Esimerkki myös osoittaa sen, ettei lainmuutoksia tehtäessä arvioida sitä, onko muutos aiheellinen tai mitkä olisivat mahdolliset muut sääntelyvaihtoehdot. Voitaisiin esimerkiksi pohtia, muutetaanko lakia lainkaan tai voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä asetuksella, ohjeella, suosituksella tai korvamerkityillä valtiosuoksilla? Sääntelyvaihtoehtojen pohdinta saattaisi johtaa siihen, että uudis-

tuksen tavoite olisi saavutettavissa vähemmillä hallinnollisilla kustannuksilla ja kevyemmällä ohjauskeinoilla.

Implementoinnin edellyttämien resurssien ei arvioida riittävän perusteellisesti

Hallituksen esityksessä uudeksi lastensuojelulaiksi⁹⁷ katsottiin olevan osin kyse entisen lain täsmäntämisestä. Tämän seurauksena uusien tehtävien toimeenpanon ei katsottu edellyttävän kunnilta merkittäviä lisäresursseja. Uusien tehtävien miellettiin olevan toteutettavissa pääosin olemassa olevilla voimavaroilla. Lisäksi hallituksen esityksessä esitetty arvio lain toimeenpanon aiheuttamista lisäkustannuksista oli hyvin karkea.

Lastensuojelun tavoitteiden saavuttamisessa olennainen edellytys on, että lastensuojelutyössä toimii riittävästi henkilöstöä. Hallituksen esityksessä avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden lisäystarvearviot perustuivat lähinnä lastensuojelutarpeen selvittämiseen määräajassa. Avohuollon sosiaalityöntekijöiden lisäystarvetta arvioitaessa ei kuitenkaan otettu huomioon sitä, millaisia vaikutuksia uuden lastensuojelulain suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta korostavalla työotteella on avohuollon sosiaalityöntekijöiden työhön. Jos hallituksen esityksen henkilöstölisäystarvioissa olisi otettu huomioon välilliseen asiakastyöhön kuluva työaika sekä lasten, nuorten ja perheiden erilaiset tarpeet, olisivat henkilöstötarpeet olleet todennäköisesti huomattavasti arvioitua suuremmat.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijäresurssien riittämättömyydestä suhteessa tavoittei-

siin oltiin tietoisia jo nykyistä lakia säädetäessä, mutta tästä huolimatta uudella lailla lisättiin avohuollon sosiaalityöntekijöiden velvollisuuksia edelleen. Tästä aiheutuvia ongelmia on käsitelty luvussa 4.3 (Lastensuojelu).

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu on enimmäkseen toimivaa

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluun kohdistuneen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten ministeriön säädösvalmistelun eri osa-alueet toimivat käytännössä. Tarkastuksen pääkysymyksenä selvitettiin sitä, toteuttaako sosiaali- ja terveysministeriö valmistelutyössään valtioneuvoston määrittelemiä hyvän säädösvalmistelun periaatteita. Tarkastus muodostui kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa keskityttiin siihen, onko sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua johdettu järjestelmällisesti ja annettujen tavoitteiden mukaisesti. Toisessa osassa näkökulmaa syvennettiin tapaustarkastelun avulla ja kolmannessa osassa arvioitiin säädösehdotusten toimivuutta eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon näkökulmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella kokonaisarvio sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta on melko myönteinen. Ministeriön säädöstyö on vaativaa, sillä hallinnonalan lainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia kansalaisiin, valtion ja kuntien talouteen sekä työmarkkinaosapuoliin. Valmisteltava lainsäädäntö sekä valmistelun menettelytavat poikkeavat ministeriön eri osastojen välillä. Tämä vaikeuttaa säädösvalmistelun johtamistyötä. Valmistelun proses-

⁹⁷ HE 252/2006 vp.

sinhallinnasta muodostui kuitenkin toimiva ja ei-byrokraattinen kokonaiskuva. Lisäksi ministeriössä toimitaan lähtökohtaisesti valtioneuvoston ja oikeusministeriön määrittelymien hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti.

Merkittävimmät valmisteluprosessin puutteet liittyvät käytettävissä olevien henkilöresurssien ja ajan niukkuuteen. Valmistelijat kokevat usein valmisteltavan lainsäädännön määrän liian suureksi ja aikataulut liian kiireiksi. Aikataulut johtuvat pitkälti hallitusohjelmasta, joka määrittelee valtaosan hallituskauden aikana valmisteltavista lakiehdotuksista. Hallitusohjelman lisäksi tehtäväksi tulee kuitenkin muita, suunnitelman ulkopuolisia toimeksiantoja. Ministeriön johdon tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että suunnitellun valmistelutyön ulkopuolelta tuleville toimeksiannoille saadaan riittävät henkilöresurssit ja kohtuullinen aikataulu. Tämä on tärkeää niin valmistelijoiden jaksamisen kuin työn laadunkin kannalta.

Ministeriössä on systemaattisesti kehitetty hyvän säädösvalmistelun edellytyksiä eri tavoin kuten tukemalla vaikutusarviointien tekoa. Useimmiten valmistelijan tukena on työpari tai työryhmä. Varsinaista valmistelutyötä voidaan myös tehdä työryhmässä. Toisaalta valmistelijat eivät saa aina riittävää tukea lähiesimiehiltään valmistelutyön eteneemiseen ja sisällöllisiin linjauksiin. Tukea olisi mahdollista edelleen parantaa lisäämällä valmistelua ohjaavien päälliköiden osallistumista valmistelutyöhön kaikissa sen vaiheissa.

Tarkastuksessa ilmeni, että säädösvalmistelussa syntyvien asiakirjojen hallintaan käytettävät ohjelmat eivät tue valmistelutyötä ministeriössä riittävästi. Jatkossa tavoitteena tulisi olla valtioneuvoston yhtenäinen lain-

säädännön valmistelua ja toimeenpanoa tukeva asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä. Myös ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä säädöshankkeiden tiedottamisessa tulisi edelleen kehittää.

Tarkastuksessa havaittiin, että lainvalmistelijoille suunnatut ohjeet palvelevat hallituksen esityksen laatimista esitysteknisesti ja -systemaattisesti. Vaikka ohjeet parantavat esitysten luettavuutta ja johdonmukaisuutta, niin ne ovat vain osa hyvää säädösvalmistelua. Usein esityksen valmistelun tai sen sisällön ongelmat eivät liity ohjeisiin tai niiden noudattamiseen, vaan ministeriön toimintaympäristön kompleksisuuteen sekä siihen liittyviin poliittisiin painotuksiin. Säädösvalmistelun ja itse säädöksen laatua arvioitaessa pitääkin aina huomioida myös toimintakentän monimutkaisuus sekä valmisteltavien asioiden poliittinen ohjaus.

Lainsäädännön on muodostettava lakiteknisesti, sisällöllisesti ja vaikutuksiltaan eheä ja johdonmukainen kokonaisuus. Tämä on erityinen haaste sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla lakiehdotusten suuren määrän, lainsäädännön pirstaleisuuden sekä säädösten jatkuvan muutostilan vuoksi.⁹⁸ Tarkastuksen havaintojen mukaan valtiopäivillä 2007–2010 selvästi yli puolet hallituksen esityksistä on hyväksytty muuttumattomina. Kokonaisuutena arvioituna muutokset olivat pieniä, joskin yksittäistapauksissa ilmeni huomattaviakin korjaustarpeita. Lakiehdotusten tekniset ja muut ongelmakohdat ovat liittyneet useimmiten laajoihin esityksiin. Eduskunnan valiokuntaneuvokset pitivät sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelua kuitenkin melko hyvänä.

Tarkastushavainnot osoittavat, että osasta sosiaali- ja terveysministeriön valmistelusta lakiehdotuksista perustelut puuttu-

⁹⁸ Sama haaste on tullut esiin myös ulkomaalaislain kohdalla, ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus. Työperäinen maahanmuutto (13/2012).

vat olennaisiltakin osin tai ne eivät ole kattavat. Eräissä tapauksissa perusteluja on taas esitetty, mutta niissä on ollut virheitä tai ne ovat olleet harhaanjohtavia. Perustelut ovat erityisen tärkeitä jo pelkästään sen vuoksi, että säädösvalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä voitaisiin realistisesti arvioida sääntelyn tarve. Keskeiset asiat eivät saisi jäädä lakiehdotuksissa sääntelemättä.

Säädösvalmistelussa on lisäksi kiinnitettävä huomiota lakiehdotusten sekä voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen sekä voimaantulosäännöksiin ja sääntämisyjärjestysperusteluihin. Myös vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Ne tulisi tehdä huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti epävarmuustekijöineen.

Eduskunnalla lainsäätäjänä ja ylimpänä valtioelimenä on perustuslakiin perustuva oikeus saada luotettavat ja riittävän kattavat tiedot päätöksentekoaan varten. Tämä toteutuu, kun eduskunta saa lainsäädäntövallan ja siinä tehtävien vaihtoehtojen punninnan tarpeita varten oikean kuvan asiakokonaisuudesta ja päätöksentekoon vaikuttavista seikoista. Nämä tiedot eduskunnan tulee saada hallituksen esityksen perusteluista.⁹⁹ Asiakokonaisuuteen ja päätöksentekoon vaikuttavia seikkoja ovat myös sääntelyn vaikutukset ja vaihtoehdot.¹⁰⁰

Jos valiokuntakäsittelyssä joudutaan korjaamaan huomattavasti esitysten lakitekniisiä virheitä ja muita puutteellisuksia, niin lakiehdotusten käsittelyn painopiste siirtyy lainsäätämisen sijasta valmistelun jatkamiseen. Ministeriössä onkin huolehdittava riittävästä resursoinnista ja osaamisen suuntaamisesta säädösvalmistelun ongelma-alueille. Virkamiesvalmistelun kehittämisen ohella myös ministeriön poliittisen johdon tulee sitoutua avoimeen valmistelutapaan sekä

antaa erityisesti valmistelun loppuvaiheelle riittävä työrauha. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eduskunnalle tulee jättää riittävästi aikaa lakiehdotusten käsittelyyn ja että lakiehdotukset tulee antaa kokonaisuuksina.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hyödyt paremmalle lainsäädäntöpolitiikalle eivät vielä näkyvillä

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmia koskevan tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko lainsäädäntösuunnitelmilla onnistuttu parantamaan säädösvalmistelun ja lainsäädännön laatua. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota suunnitelman valmisteluun, sen sisältöön ja strategiaan kytkentöihin sekä suunnitelman toimeenpanoon ja toteutumiseen.

Tarkastushavaintojen perusteella vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisällytetyt lainsäädäntöhankkeet valikoituivat satunnaisesti eikä suunnitelman tavoitteista ja sen seurantakeinoista ollut täsmällistä selvyyttä. Vuoden 2006 hyvän säädösvalmistelun periaatteiden konkretisointi lainsäädäntösuunnitelmaan ei onnistunut. Abstraktin ja osin epäjohdonmukaisen terminologian käyttö sekä periaatteiden että säädöspoliittisten toimenpiteiden ilmaisussa on heikentänyt edellytyksiä lainsäädännön laadun parantamiseen. Lisäksi toimenpidevaatimuksissa painottuvat niiden edut kustannusten ja muiden haittapuolien jäädessä varjoon. Kustannus-hyöty-ajattelu on puuttunut. Myönteistä on se, että lainsäädännön aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan on kiinnitetty suunnitelmassa huomiota, joskin suppeasti niin, että

⁹⁹ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 4/2012 vp., s. 9.

¹⁰⁰ Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevilla ohjeilla ja niissä edellytetyllä vaikutusten monipuolisella arvioinnilla ja sääntelyvaihtojen tarkastelulla pyritään toteuttamaan eduskunnan tiedontarve, ks. Valtioneuvoston ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

se ei ole kattanut kaikkia lainsäädännöstä aiheutuvia talouskasvuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn vaikuttavia kustannuksia.

Erityistä huomiota tarkastuksessa kiinnitettiin niiden valintakriteereiden epäselvyyteen ja yhteismitattomuuteen, joilla erityisseurattavia hankkeita otettiin suunnitelmaan. Esimerkiksi verosäädöksiä ei ollut valittujen hankkeiden joukossa lainkaan, vaikka niiden voisi ainakin lähtökohtaisesti olettaa olevan yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä. Säädöshankkeiden valinnassa ei myöskään selvästi näkynyt kytkentä hallitusohjelmassa sovittuihin politiikkaohjelmiin ja erityisseurattaviin aihealueisiin, jolloin mahdollisuus käyttää lainsäädäntösuunnitelman hallitusohjelman toteutuksen välineenä ontuu.

Vuoden 2007 suunnitelmaan sisältyneissä lainsäädäntöhankkeissa on myös ollut aika paljon lakiteknisiiä ja jopa perustuslakiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia, joita on vaihtelevassa määrin jouduttu korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Laintarkastuksen tyyppiset tehtävät eivät kuitenkaan kuulu eduskuntakäsittelyyn.

Tarkastuksessa tuli esille myös lainsäädännön vaikutusten jälkiseurannan merkitys, erityisesti uudenlaisen lainsäädännön kohdalla. Lakeja valmisteltaessa ilmenneet olennaisesti eriävät näkökannat uudistuksen vaikutuksista ovat kantava – mutta ei suinkaan ainoa – perustelu jälkiseurannan järjestämiselle. Jälkiseurannan organisointia ja käytännön toteutusta on hyvä hahmottaa jo lakiesityksen perusteluissa. On merkille pantavaa, että vaikka vuoden 2007 hankkeita luonnehdittiin erityisseurattaviksi hankkeiksi, niiden toteutumista ei kuitenkaan tehokkaasti seurattu. Tämä nakertaa lainsäädäntösuunnitelman uskottavuutta. Sama vaikutus on ollut sillä, että nuo säädöshankkeet eivät ole aina pysyneet aikataulussa.

Vuoden 2011 suunnitelman osalta tilanne oli monin osin parempi, mutta siinäkin kytkentä Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeeseen ja sen menettelytapoihin oli epäselvä. Selkeä edistysaskel vuoden 2007 suunnitelmaan verrattuna oli, että suunnitelmaan otetut lainsäädäntöhankkeet olivat pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman kaikilta kolmelta painoalueelta.

Tarkastuksen mukaan oikeusministeriön laintarkastusyksiköllä on lainsäädännön vaikutusarviointi- ja säädösvalmisteluohjeiden seurantatehtäviä, joista se ei nykyresurssein pysty huolehtimaan. Maaliskuussa 2012 voimaan tulleessa oikeusministeriön työjärjestyksessä laintarkastuksen tehtäviä on rajattu. Nykyisin laintarkastuksen tulee tarkastaa, että hallituksen esitykset ovat rakenteeltaan valtioneuvoston antamien ohjeiden mukaiset.

Laintarkastuksella ja yhteistyöllä parempaa laatua

Laintarkastuksen toimivuutta koskevan selvityksen lähtökohtana oli valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS 262/2003) 30 §, jonka mukaan laki- ja asetusehdotukset tulee toimittaa oikeusministeriöön tarkastettaviksi. Kiireellisiä säädösehdotuksia ei kuitenkaan tarvitse tarkastaa (kiireellisyysperuste). Myös merkitykseltään vähäiset asetusehdotukset voidaan olla toimittamatta tarkastukseen (vähäisyysperuste). Oikeusministeriössä tarkastuksesta huolehtii laintarkastusyksikkö, jonka tarkoituksena on tarkastaa säädöksen kirjoittamisen tavat. Laintarkastusyksikön toiminnalla on siten suora yhteys lainsäädännön laatuun. Selvityksen tarkoituksena oli tutkia, kuinka VNOS:n 30 §:ää käytännössä tulkitaan. Lisäksi selvitetiin mahdollisia säännöksen sisällön ja sitä

kautta lintarkastusyksikön toiminnan kehittämisehdotuksia.

Selvityksen aineistona olivat lintarkastusyksikön tarkastamat hallituksen esitykset vuosilta 2009 ja 2010 sekä lintarkastusyksikössä laaditut luettelot tarkastetuista, Suomen säädöskokoelmassa julkaistuista laeista ja asetuksista. Tarkastettujen ja tarkastamattomien säädösten lukumäärän osalta tarkasteluajaväli oli 2007–2010. Lisäksi selvityksessä hyödynnettiin lintarkastusyksikön henkilökunnan haastatteluja sekä ministeriöiden lainvalmistelijoille suunnattuja kyselyjä.

Säädösehdotusten tarkastuttaminen on VNOS:n 30 §:n pääperiaate, joten tarkastamatta jättämisen tulisi olla poikkeus. Selvityksessä laadittujen tilastojen mukaan 86 prosenttia vaalikaudella 2007–2010 julkaistuista laeista tarkastutettiin lintarkastusyksikössä. Asetuksista vastaava osuus oli vain 26 prosenttia. Asetusten tarkastuttamista voidaan eritellä vielä tarkemmin: valtioneuvoston asetukset 48 prosenttia, tasavallan presidentin asetukset 19 prosenttia sekä ministeriön asetukset 16 prosenttia. Asetusehdotuksia tarkastutettiin siis huomattavasti vähemmän kuin lakiehdotuksia. Tarkastamattomista säädöksistä pystyttiin tilastojen perusteella nimeämään kaksi tyyppitapausta. Ensimmäkin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta säädetyistä laeista (blankettilait) sekä muista kansainvälisiä sopimuksia koskevista laeista yli 50 prosenttia jäi tarkastuttamatta. Budjettilaeista jäi keskimäärin tarkastuttamatta 20 prosenttia.

Kyselyjen vastauksista selvisi, että kiireellisyys- ja vähäisyysperustetta tulkitaan suppeasti. Kiireellisyysperustetta on sovellettu esimerkiksi osaan budjettilaeista. Talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltävät säädösehdotukset ruuhkauttavat sekä kääntämispalvelut että lintarkastusyksikön, jol-

loin kaikkia säädösehdotuksia ei ehditä tarkastuttaa. Vähäisyysperustetta taas on sovellettu useammassa tilanteissa. Ensimmäkin laki- ja asetusehdotusten teknisluonteiset muutokset ovat olleet perusteena tarkastamatta jättämiselle. Toiseksi blankettilakeja ja -asetuksia ei yleensä toimiteta lintarkastukseen asian vähäisyyden perusteella. Kolmanneksi ministeriöiden asetuksista osan katsottiin olevan merkitykseltään vähäisiä, joten niitä ei yleensä tarkastutettu.

Selvityksen tuloksena voitiin todeta, että VNOS:n 30 §:ää ei sovelleta niin kattavasti kuin pykälän sanamuoto edellyttäisi. Jotta lintarkastusyksikön resurssit allokoitaisiin tehokkaammin, vähäisyysperustetta voisikin selvityksen perusteella muuttaa siten, että se sisältäisi asetusehdotusten lisäksi myös blankettilait sekä teknisiä muutoksia koskevat lait. Pykälään olisi hyvä ottaa myös erillinen maininta ministeriön asetuksista. Pääsääntö voisi olla se, ettei ministeriön asetusehdotuksia tarvitsisi lähettää lintarkastusyksikköön. Ainoastaan periaatteellisesti merkittävät ministeriön asetukset lähetettäisiin tarkastettaviksi. Lintarkastus arvioisi siten jatkossakin ehdotettavan lain tai asetuksen korrektiutta myös perustuslain 80 §:stä ilmenevän säädöstason hierarkkisuuuden kannalta.

Lisäksi lintarkastusyksikön toiminnassa voisi kiinnittää enemmän huomiota esitarkastukseen eli lintarkastusyksikön antamaan neuvontaan ennen varsinaista säädösehdotuksen tarkastuttamista. Esitarkastus helpottaa varsinaista tarkastusta, minkä lisäksi esimerkiksi kolmikantaneuvottelujen tapauksessa esitarkastus on se ajankohta, jossa säädösehdotuksen ongelmallisiin kohtiin voidaan vielä puuttua. Myös valiokuntakäsittelyvaiheessa olisi perusteltua lisätä yhteydenpitoa lintarkastusyksikköön sellaisissa tapauksissa, joissa lakiesityksiin tehdään muutoksia.

Selvityksessä havaittiin, että ministeriöissä arvostetaan laintarkastusyksikön tekemää säädösehdotusten tarkastamista ja laintarkastajien muutosehdotuksiin suhtaudutaan vakavasti. Sen lisäksi että laintarkastusyksikkö pitää huolta koko säädösympäristön eheydestä ja koheesiosta, laintarkastajat toimivat myös säädösehdotusten ymmärrettävyyden koehenkilöinä, sillä laintarkastajat eivät ole varsinaisesti säädösehdotusten sisältöasiantuntijoita. Selvityksen perusteella voidaan kokoavasti todeta, että laintarkastusyksikön tekemä tarkastus vaikuttaa suoraan parantavasti säädösten laatuun, sillä tavanomaisessa ministeriön säädösvalmistelutyössä ei pysty kehittämään sitä lakitekniikan asiantuntemusta, joka laintarkastusyksiköllä on.

Tarkastusviraston suorittamissa tuloksellisuustarkastuksissa ja finanssipolitiikan tarkastuksissa on tullut yleisemminkin esille ministeriöiden sisäisen eri ammattiryhmien välisen yhteistyön ja ministeriöiden välisen yhteistyön merkitys lainvalmistelun ja siihen liittyvän vaikutusarvioinnin laadulle. Säädösjohtamisen sekä ministeriöiden välisen ja ministeriön sisäisen yhteistyön merkitystä lainsäädännön laadun kannalta on sivuttu muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastukseen sisältyneessä säädösjohtamisen tarkastuksessa sekä finanssipolitiikan tarkastuksessa, joka koski euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa annettujen tietojen luotettavuutta.¹⁰¹

Ministeriöiden sisäisellä ja ministeriöiden välisellä säädös- ja yleisjohtamisella sekä asianmukaisilla resursseilla ja realistisilla aikatauluilla luodaan edellytykset laatua parantavalle yhteistyölle. Eri alojen osaamisen

yhdistäminen on erityksen tärkeää hyvän vaikutusarvioinnin kannalta. Euroopan unionin lainsäädäntöön ja toimintaan liittyvissä asioissa vaikutusarviointi on tarpeen nähdä jatkumona perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetyille unionin asiain käsittelymenettelyn yhteydessä EU-perusmuistioissa esitettävälle vaikutusarvioinnille. Kansallisen lainsäädännön ja EU-velvoitteiden toimeenpanon valmisteluun liittyvässä vaikutusarvioinnissa on esimerkiksi perusteltua täydentää ja syventää vaikutusarviointeja, joita on jo unionin asian käsittelymenettelyssä esitetty. Mahdollisuuksien mukaan vaikutusarvioinnissa kannattaa hyödyntää myös samoja perusjaotteita ja tietorakenteita.

On olennaista, että niin unionin asioiden käsittelymenettelyssä kuin kansallisessa lainvalmistelussa pystytään esittämään eduskunnan päätöksentekoa ja vaihtoehtojen harkintaa varten oikea kuva asian kannalta olennaisista seikoista ja vaikutuksista. Tarkastushavaintojen mukaan hyvin järjestetty ministeriön sisäinen ja ministeriöiden välinen yhteistyö parantaa selvästi varsinkin vaikeita vaikutusarviointiin ja useamman oikeudentalan alalle ulottuvia kysymyksiä koskevista säädöshankkeista lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua. Tarkastusviraston havaintojen mukaan esimerkiksi valtiovarainministeriön sisäisellä eri asiantuntijoiden yhteistyöllä sekä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyöllä on pystytty parantamaan euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjä koskevien valtiopäiväasiakirjojen laatua.¹⁰²

Tarkastusviraston käsityksen mukaan sekä ministeriöiden välistä että ministeriöiden sisäistä eri osaamisalueiden asiantuntijoiden yhteistyötä kannattaakin kehittää lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin laadun parantamiseksi.

¹⁰¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (234/2011).

¹⁰² Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastus Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä, VTV drno 163/51/2012, tarkastuksen osaraportti julkaisu tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta, K 14/2012 vp., s. 21–22 ja s. 28–37.

8 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

8.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Talousarvion noudattamisessa puutteita

Varainhoitovuodelta 2011 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 86 tilintarkastuskertomusta. Näistä 60 annettiin sellaisista virastoista ja laitoksista, jotka valtiovarainministeriö oli määrännyt kirjanpitoyksiköiksi ja jotka tämän perusteella laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävän tilinpäätöksen. Tarkastusvirasto antoi lisäksi tilintarkastuskertomukset 26 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöstä, mutta jotka ovat toiminnallisesti merkittäviä virastoja tai laitoksia ja joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet ja jotka näin vastaavat ministeriölle talousarvion toimeenpanosta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Varainhoitovuoden 2011 tilintarkastuksissa todettiin 14 kirjanpitoyksikössä ja neljässä muussa virastossa ja laitoksessa sellaisia virheellisiä menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyiden kanssa katsottiin sillä tavoin talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2010 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 16 kirjanpitoyksikön ja viiden muun viraston tilintarkastuskertomukseen.

Vuonna 2011 annettiin kolme kielteistä laillisuuskannanottoa vähemmän kuin vuonna 2010. Koska huomautukset koskivat useita eri asioita, niiden yhteismäärä oli kaikkiaan lähes 40.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin liittyivät talousarvion vastaiseen määrärahan tai valtuuden käyttöön. Näitä huomautuksia sisältyi kymmenen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti, määrärahan tai valtuuden käyttöajan talousarvion vastaista jatkamista, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille sekä määrärahan tai valtuuden tosiasiallista ylittämistä. Näitä huomautuksia kertyi lähes 30.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat edelleen huomautuksiin muutamissa tilintarkastuskertomuksissa. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto kahteen tilintarkastuskertomukseen. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat syynä huomautuksiin kuudessa kirjanpitoyksikössä. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tulok-

sellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna parantunut.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten tule tehdä johtopäätöstä, että noin viidennes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vaka-

vana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisuuteen sisäisen valvonnan menetelmiin ja järjestelyihin sekä sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Valtion talousarviosta annettua lakia ja sitä täydentävää asetusta tulee täydentää niin, että säädös tukee asianmukaisia menettelyjä myös niissä toimintamalleissa, joissa tehtäviä on hajautettu useiden toimijoiden vastuulle.

8.2 Ilmoitusvelvollisuus tarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastetun 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 4 esitetään ilmoitusvelvollisuuksien jakautuminen hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuden sisältävien tilintarkastuskertomusten määrä on edelliseen vuoteen verrattuna pienentynyt. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn kolmessa tilintarkastuskertomuksessa (4 vuonna 2010, 8 vuonna 2009). Määrärahan tai valtuuden käyttöön liittyvät puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen kahdessa ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2011 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2010 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin viidelle virastolle ja laitokselle. Näistä kolmen osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2011 (vuonna 2010 3, vuonna 2009 7).

TAULUKKO 4: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2009–2011 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

	Tilintarkastuskertomukset		Ilmoitusvelvollisuudet	
	vuonna 2011	2009	2010	vuonna 2011
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7			
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2		
Valtiovarainministeriön hallinnonala	15	2		
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7	3	1	
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	1		
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	3	1	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	1	2	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5			
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	86	13	5	3

8.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tilintarkastuskertomuksissa. Huomautukset koskivat eräiden siirtomenojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja määrärahan käyttötarkoituksen merkitsemistä talousarvioon. Vuonna 2010 budjetointimenettelyä koskeva huomautus annettiin kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta

Osana koko talousarvion kattavaa valtuuksien budjetoinnin ja valtuusmenettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta on tarkastuskaudella 2011–2012 suoritettu Liikenneviraston hallinnoimien väylähankkeiden valtuuksien budjetointimenettelyjä, valtuusseurantaa, valtuuksien kirjaamisenettelyitä kontrollitoimia sekä Liikenneviraston tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä koskenut tarkastus. Tarkastuksesta on julkaistu erillinen laillisuustarkastuskertomus 10/2012.

Tarkastuksen perusteella todettiin, ettei väylävaltuuksien budjetoinnissa, käytössä, seurannassa ja tilinpäätöksessä esittämisessä ole noudatettu niitä koskevia keskeisiä säännöksiä ja määräyksiä.

Valtuusmenettely on tarkkaan säännelty

perustuslakitasoinen menettely, jonka säädöstenmukaisella soveltamisella turvataan eduskunnan budjettivallan käyttö siten, että eduskunta säilyttää tosiasiallisen päätösvaltan valtion menoihin. Mikäli valtuusmenettelyä sovelletaan tosiasiallisesti sitä koskevien säädösten vastaisesti, ei tulevien vuosien sopimusten ja sitoumusten tekemiseen ole hallinnolla tosiasiallisesti eduskunnan sille suomia toimivaltuuksia. Väylähankkeiden budjetoinnissa haasteellisia ovat eri hankkeiden erilaiset rahoitusratkaisut, projektien laajuus ja pitkäkestoisuus sekä indekseihin sidonnat. Kaikkien hankkeiden budjetointi ei vastaa valtion tosiasiallista sitoutumista eikä valtiolle aiheutuvia menoja. Valtuuden käytön ja valtuuden käytöstä aiheutuvien menojen esittämistä talousarviossa tulee selkeyttää.

Tarkastuksessa todettiin lisäksi, että Liikennevirasto on tehnyt sopimuksia ja tilauksia sellaisiin valtuuksiin, jotka eivät ole olleet tilausten tai sopimusten tekohetkellä käytettävissä. Talousarviolain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Kaikkia valtuuden käyttöä tarkoittavia asiakirjoja ei ole viety valtuusseurantaan eikä valtuuden käyttöä aina ollut dokumentoitu riittävällä tavalla. Valtuuksien raportoinnissa tilinpäätöksessä on virheitä. Hyvä taloudenhoito edellyttää valtuuksien ja muiden pitkäaikaisten sopimusten ja sitoumusten hyvää hallintaa.

8.4 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 5 esitetään tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta. Vuodesta 2010 lähtien valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimus siitä, että viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot myös talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta, on koskenut valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain niitä virastoja ja laitoksia, jotka toimivat valtiovarainministeriön päätöksen perusteella kirjanpitoyksikköinä.

Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteitä koskevia huomautuksia sisältyi 18 tilintarkastuskertomukseen.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2011 tilintarkastusten perusteella 13 kirjanpitoyksikölle, mikä on yksi vähemmän kuin vuonna 2010. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötar-

koitusta, määrärahan tosiasiallista ylittämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille ja menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista. Näitä huomautuksia kertyi lähes 30.

Valtuuksia oli vuonna 2011 käytössään 24 kirjanpitoyksiköllä. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin viittä kirjanpitoyksikköä. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuusseurannan järjestämisessä. Valtuuden ylittämisestä huomautettiin yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai kaksi kirjanpitoyksikköä ja tasetta koskevan huomautuksen samoin kaksi kirjanpitoyksikköä. Tasetta koskevat huomautukset liittyivät omaisuuden arvostamiseen ja sen esittämiseen taseessa.

Taseen erien arvostusperiaatteiden erilaisuus, väljät menettelyt rajattaessa omaisuus- ja pääomaerien tietoja taseeseen ja niiden arvoja määriteltäessä sekä käyttöomaisuuden seurannan puutteet heikentävät edelleen jossain määrin taseen hyödynnettävyyttä. Käyttöomaisuuden taseeseen merkitseminen perustuu valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 a §:n mukaan hyödykkeen

TAULUKKO 5: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET KIRJANPITOYKSIKÖT

	Huomautukset vuonna		
	2009	2010	2011
Talousarvion toteutumalaskelma	19	14	13
Tuotto- ja kululaskelma	4	2	2
Tase	10	3	2
Liitetiedot	5	5	6
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu			
Tilinpäätöksen hyväksyminen			2

hankintamenoon, jota tarkentaa Valtiokonttorin määräys hankintamenosta. Ulkopuoliselta hankintaan saatua rahoitusta vastaavan hankintamenon sisällyttäminen joissain tapauksissa taseeseen merkittävään hankintameno on poikkeus talousarvioasetuksen periaatteesta lukea hankintamenoon vain hankinnasta valtiolle aiheutuneet menot, joka tulisi ohjeistaa ottamalla valtion talousarviosta annetussa asetuksessa huomioon ne tilanteet, joissa hankintamenon mukaisesta periaatteesta voidaan poiketa kirjanpitoyk-

siköiden ja sen seurauksena myös valtion tilinpäätöksessä.

Liitetietojen puutteista huomautettiin kuutta kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, jotka olennaisesti täydentävät tilinpäätöslaskelmissä esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuisista sekä muista vastuista. Tilinpäätöksen hyväksymistä koskeva huomautus sisältyi kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen.

8.5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

Sisäistä valvontaa on tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Tarkastusviraston suorittamissa tuloksellisuustarkastuksissa 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 hallinnonalatasoisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteita.

Myös Euroopan unionin varainsiirtoja ja varojen käyttöä tarkastetaan osana tilintarkastusta. Tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota kirjanpidon oikeellisuuden ja toiminnan laillisuuden lisäksi myös toiminnan ohjaukseen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskannanotot on raportoitu niille kirjanpitoyksiköille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai

joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Taulukko 6 sisältää tilintarkastuksiin perustuvia yhteenvetotietoja sisäisen valvonnan tilasta hallinnossa.

Kun sisäisen valvonnan tilaa tarkastellaan sisäisestä valvonnasta huomautusten saaneiden kirjanpitoyksiköiden osuuden perusteella, sisäinen valvonta näyttää kirjanpidon osalta pysyneen ennallaan edelliseen vuoteen verrattuna. Niiden kirjanpitoyksiköiden osuus, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, oli 78 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (80 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010, 69 % vuonna 2009). Olennaisia puutteita, joiden suhteen kirjanpitoyksikön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä 13 prosentissa kirjanpitoyksiköitä (14 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010, 21 % vuonna 2009).

Valtuusseurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 17 prosentissa niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (26 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 13 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009).

TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2011, (VALTUUKSIA 24 KIRJANPITOYKSIKÖLLÄ)

	Kirjanpito	Valtuusseuranta	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	78 %	79 %	82 %	80 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	8 %	4 %	2 %	5 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	13 %	17 %	17 %	15 %

Tuloksellisuuden laskentatointa koskevat keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 16 §:ssä. Asiasta säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa asetuksessa, 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 sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan lähes samanlainen kuin edellisenä vuonnakin. Tilintarkastuksissa on 17 prosentissa kirjanpitoyksiköistä todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (20 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010, 22 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009). Laskentatoimen puutteet ovat yleensä syynä myös puutteisiin taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisessä toimintakertomuksissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline kirjanpitoyksikön sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2011 tilintarkastuksissa taloussääntö arvioitiin asianmukaiseksi 88 prosentissa kirjanpitoyksiköistä (vuonna 2010 90 % kirjanpitoyksiköistä, vuonna 2009 96 % virastoista ja laitoksista).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin kahdelle kirjanpitoyksikölle (3 kirjanpitoyksikölle vuonna 2010, 4 vi-

rastolle ja laitokselle vuonna 2009). Huomautukset koskivat pääosin lausuman valmistelua. Yleisesti johto on kiinnittänyt huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja arviointimenettelyihin. Tarkastusten perusteella menettelyissä on edelleen olennaisia eroja virastojen välillä. Lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta eikä ainoastaan kehittämiskohteista. Johdon vastuu sisäisestä valvonnasta olisi suositeltavaa tuoda lausumissa esiin. Lausumissa ja niiden taustamuistioissa tulisi jatkossakin kiinnittää huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen.

Järjestelmätarkastukset

Tilintarkastusten yhteydessä tehtävien järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ja tietoturvajärjestelyt ovat asianmukaisia. Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Järjestelmätarkastuksia tehtiin tarkastuskierroksella 2011 yhteensä yhdeksän.

Tarkastukset kohdistuivat yhteen ministeriöön ja kahteen virastoon sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen, johon kohdistui kolme tarkastusta. Näistä yksi oli luonteeltaan tavanomainen kirjanpitoyksikköön kohdistunut järjestelmätarkastus. Kahdessa muussa palvelukeskuksen hallinnoimiin järjestelmiin kohdistuneissa tarkastuksissa keskeisenä näkökulmana oli palvelujen tuottaminen asiakasvirastoille sekä laillisuusnäkökulma.

Edellä mainittujen tarkastusten lisäksi kaksi tarkastusta kohdistui Kieku-tietojärjestelmää käyttäviin virastoihin ja yksi tarkastus

Kieku-tietojärjestelmää käyttöönottavaan virastoon. Tarkastuskierroksella 2011 hankittiin osaamista ja taustatietoa Kieku-tietojärjestelmästä sekä seurattiin järjestelmän käyttöönottojen edistymistä.

Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvät riskit, kontrollit, käyttöoikeudet sekä muut sisäisen valvonnan menettelyt. Myös tietoturvasuuteen ja IT -toimintoihin liittyviä järjestelyjä ja dokumentointia sekä tietohallinnon organisointia tarkastettiin. Palvelujen tuottamisen näkökulmasta palvelukeskuksen järjestelmiä tarkastettaessa keskeisiä tarkastettavia asioita olivat prosessien ja tietojenkäsittelyn menettelyjen yhtenäisyys, käyttöoikeudet, kontrollit ja yleiset tietoturvajärjestelyt sekä tehtävien, menettelyjen ja vastuiden eriyttäminen ja dokumentointi.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan, tehtävien eriyttämiseen, työnjakoihin ja organisointiin, loogiseen suojaukseen, vastuiden ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen, menetelmäkuvauksiin ja dokumentointiin, sopimuksiin ja tietoturvakäytäntöihin. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskevien tarkastusten keskeiset havainnot on myös raportoitu palvelukeskusta koskevan laillisuustarkastuksen yhteydessä.

Sisäinen tarkastus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 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 tarkastustehävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vuoden 2011 tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 40 kirjanpitoyksikössä, mikä on 67 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (75 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010, 61 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009).

Sisäisen tarkastuksen määrä näyttäisi siihen käytettyjen henkilötyövuosien mukaan arvioituna pysyneen edellisiin vuosiin verrattuna ennallaan. Sisäiseen tarkastukseen käytettiin vuonna 2011 yhteensä noin 99 henkilötyövuotta (97 henkilötyövuotta vuonna 2009 ja vuonna 2010). Ostopalvelujen osuus tästä oli noin 10 henkilötyövuotta (8 henkilötyövuotta vuonna 2010, 11 henkilötyövuotta vuonna 2009). Niistä kirjanpitoyksiköistä, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2011, oli 17:ssä (15 kirjanpitoyksikössä vuonna 2010, 19 kirjanpitoyksikössä vuonna 2009) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 39 kirjanpitoyksikössä, mikä on 98 prosenttia niistä kirjanpitoyksiköistä, joilla on sisäistä tarkastusta (75 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010, 97 % vuonna 2009).

Palvelukeskuksen hoitamien palveluprosessien sisäisen valvonnan järjestäminen

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (palvelukeskus) hoitamien

henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan järjestämistä ja sen asianmukaisuutta on tarkastettu tarkastusviraston vuosina 2010 ja 2011 suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa. Tarkastusta on tehty sekä palvelukeskuksessa että palvelukeskuksen asiakasvirastoissa. Tarkastuksesta on annettu erillinen laillisuustarkastuskertomus 7/2012.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei palvelukeskukseen siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä eikä keskeisten tietojärjestelmien sisäisen valvonnan järjestämisessä ole kaikilta osin toimittu asianmukaisesti. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävydessä sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen mukaisen vastuun käsittäminen virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Säännöksissä tulisi nykyistä selkeämmin tunnistaa palvelukeskus keskeisenä toimijana valtion henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Virastorakenteeseen perustuva sisäisen valvonnan vastuun määrittely ei tue tehokkaimmalla tavalla prosessiperusteisesti järjestetyn toiminnan vaatimuksia. Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä kokonaisuuden, jonka riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä tulisi tarkastella tämän kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta. Sisäinen valvonta tulisi järjestää henkilöstö- ja taloushallintoprosessin kokonaisuutta ajatellen. Näin voidaan välttää puutteet ja päällekkäisyydet sisäisen valvonnan järjestämisessä. Keskeisiä säännöksiä sisäisen valvonnan järjestämisestä tulisi kehittää niin, että niissä otetaan huomioon erilaiset tavat järjestää henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Samalla valtion talousarviosta

annetussa asetuksessa olisi hyvä vahvistaa palvelusopimuksen asemaa sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien tehtävien järjestämisen vastuuttamisessa.

Sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti vain silloin, kun kaikki osapuolet toimivat sovittujen vastuiden mukaisesti. Palvelusopimus ei yksinään luo riittäviä perusteita asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämiselle, koska vastuut on jaettu sopimusosapuolten välillä hyvin yleisesti. Riskiä erilaisista menettelytavoista ja kontrollipuutteista lisäävät sellaiset prosessit, joissa toimintojen suorittamisen ja sisäisen valvonnan käytännön ohjeistus ja tietojärjestelmien automaattisten kontrollien ohjaava vaikutus ei ole riittävä. Tarkastuksen perusteella suositellaan henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintojen sekä näihin liittyvien riskienhallinnan elementtien ja sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteiden riittävää dokumentointia keskeisiin toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä tulisi tukea myös valtion yhteisellä ohjauksella.

Toimintoja ulkoistettaessa palvelutuotannon tietojärjestelmien toimivuus ja automaattisten kontrollien merkitys korostuu. Sisäisen valvonnan ja toimintojen tehokkuuden näkökulmasta palvelukeskuksen palvelutuotannossa käyttämät tietojärjestelmät ja niihin määritellyt automaattiset kontrollit eivät kaikilta osin tue henkilöstö- ja taloushallinnon toimintojen keskittämistä palvelukeskukseen.

Tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvallisuuden ja palvelukeskuksen yleisiin tietoturvajärjestelyihin tulee myös kiinnittää huomiota. Tietoturvallisuuden liittyvää yhtenäisyyttä ei ole myöskään saavutettu kaikissa prosesseissa ja asiakasympäristöissä.

8.6 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2011

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa tarkastetaan yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta ja laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessakin. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kohdistaa tarkastusta tilastolliseen rahayksikköön perustuvana otantana, eikä tarkastuksen perusteella siten voida arvioida rahamääräisen virheen kokonaismäärää.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tilintarkastusten pääpaino on talousarviolainsäädännössä määritellyn sisäisen valvonnan tarkastamisessa analyttisin keinoin. Tarkastuksiin on joissakin tapauksissa sisällynyt myös rajattua avainkontrollien testauksia. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen.

Varainhoitovuonna 2011 Euroopan unionin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hankkeisiin ja yritystukiin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa ja Maaseutuvirastossa. Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU:n varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvä tarkastus kohdistui Satakunnan ELY-keskukseen. Euroopan

sosiaalirahastoon liittynyt tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön.

Tarkastusviraston suorittamissa maaseuturahastosta osarahoitettavien hanke- ja yritystukien tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota teknisen avun ja oman tuotannon hankkeiden kirjauskäytäntöihin ELY-keskuksissa. Kirjauskäytännössä on ollut puutteita ELY-keskusten kulutusmenojen kohdentamisesta tileille 30.10.61 (EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen, arviomääräraha) ja 30.10.62 (Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä). Tarkastuksessa on myös kiinnitetty huomiota ELY-keskusten oman tuotannon hankkeissa muun rahoituksen tulouttamiseen talousarvioon tulo menon kohdalle -periaatteen mukaisesti. Tarkastuksessa on suositettu Maaseutuvirastoa varmentamaan toimintaryhmän kuntarahasta maksaman ennakon käsittely maksatuksessa. Tulevalla ohjelmakaudella mahdollista toimintaryhmän kuntarahasta maksamaa ennakkoa olisi perusteltua käsitellä kansallisissa säännöksissä läpinäkyvämmiin. Tarkastuksessa on katsottu, että valtakunnallinen työaikaseuranta ELY-keskuksissa ei ole järjestelmän loppuvuoteen ajoittuneen käyttöön ottamisen vuoksi riittävällä tavalla tukenut teknisen avun sisäistä valvontaa.

Euroopan aluekehitysrahastovarojen tarkastuksessa havaittiin menojen tukikelpoisuuden todentamisessa yksittäisiä puutteita kustannusten todentamisessa. Muutoin tarkastuksessa havaittiin, että kustannusten tukikelpoisuus oli varmistettu asianmukaisesti kirjanpidon tulosteiden ja muiden asiakirjojen avulla jokaisen maksatuserän yhteydes-

sä. Kustannusten tukikelpoisuuden varmistaminen oli myös dokumentoitu asianmukaisesti maksatusvaiheessa.

Euroopan sosiaalirahastovaroihin kohdistuneessa tarkastuksessa tarkastettiin rakennerahastotehtävien hallinnoinnissa käytettävän EURA 2007-järjestelmän toiminnallisuutta päätösten käsittelyssä sen varmistamisessa, että tuen kansallisia enimmäismääriä ei ylitetä. Tarkastuksessa annettiin useita suosituksia, jotta havaitut epäkohdat ja puutteet eivät toistuisi. Tarkastuksessa havaittiin eräitä päätöksiä, joissa enimmäisrahoitusosuus oli ylitetty perustelematta ylitystä asianmukaisesti. Ylitykset ovat huomionarvoisia lakien noudattamisen kannalta, vaikka ylitykset eivät muodostukaan euromääräisesti suuriksi.

Opetushallituksen tilintarkastuksessa havaittiin, että eräiden talousarviomomenttien kuten momentin 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto- ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013) tiedot käytettävissä olevista valtuuksista ja valtuuksien käytöstä eivät sisällä hankkeen koko kestoajan menoja. Valtuuden käyttö (9,6 miljoonaa euroa) vuonna 2011 ei kata koko määrää, johon on sitouduttu. Koska menettelyt ovat olleet samanlaisia aiempina vuosina, uusittu valtuus (7,1 miljoonaa euroa) ja käyttämättä jäänyt valtuus (4,6 miljoonaa euroa) perustuvat vastaavansiirteisiin kirjausmenettelyihin. Menettelyt liittyvät työ- ja elinkeinoministeriön käytäntöihin ja kirjausohjeisiin.

Opetushallituksen tarkastuksessa suositeltiin muutettavaksi menettelyitä siten, että valtuuden käytöksi kirjataan hankkees-

sa kokonaisuudessaan rahamäärä, johon on talousarviovuoden aikana sitouduttu. Myös valtuuden budjetointia tulisi muuttaa vastaavalla tavalla. Asian korjaaminen edellyttää toimenpiteitä työ- ja elinkeinoministeriöltä. Maakunnan liittoihin kohdistuneesta tarkastuksesta on aiemmin annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1/2011, jossa käsitellään vastaavanlaisia valtuuksien käyttöön ja valtuusseurantaan liittyviä kysymyksiä.

EU-varojen tilintarkastuksissa ei ole tarkastetuissa kohteissa tullut esiin muuta olennaista sisäistä valvontaa koskevaa huomautettavaa.

Varainhoitovuonna 2011 tuloksellisuustarkastuksia kohdistui Euroopan globalisaatorahaston (EGR)¹⁰³ hyödyntämiseen äkillisten rakennemuutosten tukemisessa. Tarkastusvirasto kiinnitti äkillisten rakennemuutosten tukemisesta 31.1.2012 antamassaan tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (2/2012) huomiota siihen, että Suomi oli hakenut EU:n EGR-tukea (Euroopan globalisaatorahasto) vain yhteen tapaukseen vuonna 2007, vaikka rahastosta oli myönnetty rahoitusta muissakin EU-maissa tapahtuneille Suomen tilannetta vastaaville rakennemuutoksille. EGR -rahastosta on maksettu yhteensä 330,1 miljoonaa euroa 74:ään eri hankkeeseen. Myönnettyt ja käsittelyssä olevat hakemukset huomioiden EGR:n tuen keskimääräinen tukisumma on 4 716 euroa henkilöä kohden. Tarkastuksen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti EGR-rahoituksen hakuprosessin Nokian Salon-tehtaan irtisanottavien työntekijöiden tukitoimiin.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2006 antamalla asetuksella (EY) N:o 1927/2006 on perustettu Euroopan globalisaatorahasto (EGR). Rahaston tarkoituksena on tukea työntekijöitä pääasiallisesti niillä alueilla ja toimialoilla, jotka kärsivät talouden globaalistumisesta.

8.7 Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila

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 kahdeksassa kirjanpitoyksikössä. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2009	Vuosi 2010	Vuosi 2011
a) ei olennaista huomautettavaa	59 %	67 %	50 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin		6 %	13 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	41 %	28 %	38 %

Vuonna 2011 valtionapuihin kohdennettua tilintarkastusta suoritettiin 17 kirjanpitoyksikössä tai virastossa. Viime vuosien tarkastusten perusteella voi todeta, että valtionapujen hallinnointimenettelyihin on virastoissa ja laitoksissa kiinnitetty huomiota. Vuonna 2011 joka toisessa tarkastuksessa todettiin kuitenkin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka edellyttävät toimenpiteitä. Pääsääntöisesti kyse on yksittäisistä hallinnointiprosessien puutteista, jotka liittyvät muun muassa työtehtävien eriyttämiseen, tietojärjestelmiin, säädösten selkeyteen ja valtionapupäätösten perustana olevien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen.

Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen

Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen myönnettyjä avustuksia koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita ja onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty ja onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastuksesta on annettu erillinen tarkastuskertomus 14/2012.

Tarkastuskohteena ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat veikkauvoittovaroista myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat avustukset on myönnetty lopulliselle saajalle neljällä eri tavalla. Ministeriö on myöntänyt avustuksen suoraan lopulliselle käyttäjälle tai ministeriö on asettanut määrärahan toiselle valtion viranomaiselle, joka on myöntänyt avustuksen tai ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on myöntänyt avustuksen laissa säädetyn toimivallan mukaisesti (valtionapuviranomainen) tai ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on siirtänyt avustuksen lopullisen saajan käytettäväksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla.

Vuonna 2011 tarkastuksen piiriin kuulu-

neita avustuksia myönnettiin 309,4 miljoonaa euroa, josta noin 76 prosenttia myönnettiin voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Kunnille myönnettiin noin 12 prosenttia ja elinkeinoelämälle 9 prosenttia. Tarkastus kohdistui eri avustusjärjestelmiin siten, että arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä säädettyt raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliä tuottojen käyttötarkoitukset (urheilu ja liikuntakasvatus, tiede, taide ja nuorisotyö) tulivat tarkastuksen piiriin kattavasti.

Tarkastuksessa todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole kaikilta osin noudattanut avustusprosessiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että ministeriö ei ole huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionavustuslain 12 §:n vastaisesti maksanut avustukset usein tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet.

Tarkastuksen mukaan avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia päätöskäytäntöihin, avustuksen käytön valvontaan ja maksatukseen liittyviä puutteita, joiden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa todettiin myös, että opetus- ja kulttuuriministeriön avustuspäätöksissä ja niiden liitteenä olevissa vakioehdoissa ja –rajoituksissa ei ole riittävän yksiselitteisesti määritelty vaatimuksia avustusten käytön seurannalle ja avustusten käytöstä annettaville tiedoille. Ministeriö on tarkastuksen kuluessa täsmentänyt vakioehtoja ja –rajoituksia, mutta niitä tulee edelleen kehittää ottamien huomioon tarkastuskertomuksessa esitetyt puutteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myön-

tämiseen liittyvää toimivaltaa yhdistyksille ja säätiöille valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen. Euromääräisesti ja myös menettelytavoiltaan merkittävimmät delegoinnit perustuivat valtion vuoden 2010 lisätaloustarvioon sisältyvään veikkausvoittovarojen lisätuloutukseen, josta kohdistettiin nuorten työllistämiseen erilaisilla palkkatukimalleilla yhteensä 12,6 miljoonaa euroa. Avustuksen saajien myöntäessä tukea edelleen on myöntöprosessiin liittynyt laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Ongelmana on se, että perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan 124 §:n mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Koska laissa julkisista työvoimapalveluista (1295/2002) on erilliset säädökset palkkatuesta, ei avustusten myöntämisessä sovellettuja, ehdoiltaan väljempää tukikäytäntöjä pidetty tarkastuksen perusteella tarkoituksenmukaisina.

Arpajaislain 21 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta 18 §:ssä tarkoitetuista määrärahoista enintään 20 prosenttia. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Tarkastuksen perusteella on syytä tuoda esiin riski, että huomattava lisäys vuotuisessa jaettavassa avustusmäärärahassa voi johtaa avustusten epätarkoituksenmukaiseen käyttämiseen tai avustusten kasautumiseen. Suositeltavaa olisikin soveltaa arpajaislain 21 §:ää siten, että riippumatta Veikkaus Oy:n yksittäisen tilikauden voitosta, veikkausvoittovaroista myönnettävien avustusten kokonaisvolyyymi pidettäisiin tasaisena.

Veikkausvoittovaroista myönnettyihin valtionavustuksiin sovelletaan pääsääntöisesti valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuslaki poikkeaa avustuksen käytön

ja avustuksen käytön valvonnan kannalta olennaisesti raha-automaattivustuslain (1056/2001) säännöksistä. Raha-automaattivustuslain mukaan avustus saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen ja jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta yksilöity, avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen. Vuonna 2011 tehdyn raha-automaattivustuksia koskevan tarkastuksen perusteella avustuspäätöksissä käyttötarkoitus on esitetty lyhyesti eikä avustushakemuksistaakaan aina käynyt riittävän yksiselitteisesti ilmi avustuksen käyttötarkoitus. Tarkastuksessa tuli esiin myös sellaisia tapauksia, joissa avustuspäätöksen ja hakemuksen tekstiosat olivat ristiriidassa keskenään. Valtionavustuslain mukaan avustus saadaan yksiselitteisesti käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Raha-automaattivustuslaissa säädetään yksityiskohtaisemmin hyväksyttävistä kuluista, jotka veikkausvoittovaroista myönnettävissä avustuksissa täsmentyvät avustuspäätöksen ehdoissa. Raha-automaattivustuslain mukaan kohdennettua toiminta-avustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin vähennettynä toiminnan erillistuotoilla. Erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat vuonna 2011 tehdyn tarkastuksen perusteella osoittautuneet hankalaksi ja erityistä valvontaa vaativaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön

erityisavustuksiin liitettävien vakioehtojen ja – rajoitusten mukaan erityisavustusta saa käyttää avustuskohteesta aiheutuviin menoihin. Avustusta saa siten käyttää myös muihin kuin erilliskuluihin, jos niillä on aiheuttamisyhteys avustettavaan toimintaan. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että opetus- ja kulttuuriministeriön avustamat järjestöt ovat pääsääntöisesti soveltaneet hyvin yleisiä kohdentamisperusteita ja yleiskulujen hyväksymisessä on opetus- ja kulttuuriministeriön yksiköiden välillä huomattavia eroja.

Raha-automaattivustuslaissa on säädökset kirjanpidon ja tilintarkastuksen järjestämisestä toisin kuin valtionavustuslaissa. Raha-automaattivustuslain mukaan kirjanpito on järjestettävä paitsi kirjanpitolaissa säädetyllä tavalla myös siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämässä avustuksissa yhteys avustuksen käytön seurannan ja kirjanpidon välillä on muodostettu vuoden 2011 lopulla täsmennyksissä erityisavustuksen vakioehdoissa ja -rajoituksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei anna avustuksen saajille taloudenhoidon ohjausta niin kuin Raha-automaattiyhdistys. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tee myöskään tarkastuksia avustuksen saajilla yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Raha-automaattiyhdistys tekee tarkastuskäyntejä vuosittain useita kymmeniä.

8.8 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 6,0 miljardia euroa vuonna 2011, mistä käyttöomaisuusosakkeiden osuus oli 0,5 miljardia euroa. Tarkastustoiminnalla on pyritty vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tarkastusvirasto suoritti vuonna 2010 laajan valtion talousarviosta annetun lain 22 §:n tarkoittaman yhteishankintavelvoitteen noudattamista koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen.

Hankintamenettelyjä tarkastettiin tilintarkastuksen yhteydessä vuonna 2011 kolmessa kirjanpitoyksikössä. Niistä virastoista, joissa hankintatoimen tilaa tilintarkastuksissa tarkastettiin, yhdessä todettiin sellaisia puutteita, joiden johdosta viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat hankintojen hankintamenettelyä ja hankinnan dokumentointia.

Tarkastustoiminnan lisäksi tarkastusvirasto on asiantuntijatoiminnallaan pyrkinyt edistämään hankintatoimen hyvää hoitamista muun muassa järjestämällä yhdessä valtiovarainministeriön kanssa ICT-hankintafoorumin.

8.9 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset

Tarkastusvirasto valvoo, että väärinkäytökset käsitellään valtionhallinnossa tehokkaasti

Väärinkäytökset tulevat Valtiontalouden tarkastusviraston tietoon joko tarkastusviraston tarkastustoiminnan perusteella tai Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaisina hallinnon tekemänä väärinkäytösilmoituksina. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Ilmoitusten sekä tarkastuksissa muutoin esiin tulleiden tietojen pohjalta tarkastusvirasto seuraa ja käsittelee valtionhallinnossa tapahtuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia valtiontaloudellisia vaikutuksia sekä hallinnon toimenpiteitä väärinkäytösten torjunnassa. Väärinkäytöksiin kohdistuvan seurannan perusteella viranomaisten kynnystä tehdä ilmoituksia tai tutkintapyyntöjä omaan toimintaan kohdistuvista väärinkäytöksistä voidaan joissain tapauksissa pitää liian korkeana. Tutkintapyyntöt ja muut tarkoitukseenmukaiset toimet väärinkäytösten havaitsemisen jälkeen tulee nähdä osana tehokasta sisäistä valvontaa.

Lain edellyttämiä väärinkäytösilmoituksia valtion virastot ja laitokset tekivät vuonna 2011 yhteensä 22 väärinkäytöksestä (20 kpl vuonna 2010). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2011 yhteen-

sä 13 tapausta (6 kpl vuonna 2010). Nämä olivat sellaisia väärinkäytöksiä, joista ei ollut lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta tarkastusvirastolle, mutta virastot ja laitokset ovat kuitenkin halunneet niistä tarkastusvirastolle raportoida. Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan sääntöjen vastaisesta menettelystä. Väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet useille eri hallinnonaloille.

Tarkastusviraston on tehtävä tarkastustoiminnassa havaitsemastaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston toiminnassa tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse tehnyt rikosilmoitusta eikä tekoa ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Vuoden 2011 aikana tarkastusvirasto ei ole tehnyt rikosilmoituksia. Tarkastusvirasto on erään valtion viraston tilintarkastuksen yhteydessä tehtyjen havaintojen vuoksi edellyttänyt, että kyseinen virasto tekee Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n 1 momentin edellyttämän rikosilmoituksen, koska on ollut syytä epäillä, että eräät kyseisen viraston palveluksessa olleet virkamiehet ovat syyllistyneet virkarikokseen. Kyseinen virasto teki asiasta rikosilmoituksen. Käräjäoikeus katsoi yhden henkilön syyllistyneen petokseen ja toisen avunantoon petoksessa, mutta jätti molemmat rangaistukseen tuomitsematta, koska syyteoikeus oli vanhentunut. Toinen syytetyistä kuitenkin tuomittiin maksamaan valtiolle vahingonkorvausta.

Toisessa tapauksessa valtion viraston pääjohtajan epäiltiin syyllistyneen maksuväline-

petokseen käyttämällä valtion luottokorttia väärin. Tarkastusvirasto edellytti, että kyseinen virasto tekee rikosilmoituksen. Käräjäoikeus tuomitsi virkamiehen virkavelvollisuuden rikkomisesta ja maksuvälinepetoksesta sakkorangaistukseen. Virkamies on maksanut anastetut rahat takaisin.

EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät komission asetuksissa säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset on tehty kunkin rahaston osalta neljännesvuosittain. Ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle vuodelta 2011 yhteensä 43 (34 ilmoitusta vuodelta 2010). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006, muutettu asetuksella (EY) N:o 846/2009 ja (EU) N:o 832/2010, mukaiset Euroopan aluekehitysrahastoon ja Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvat ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista.

Euroopan aluekehitysrahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä 13 (kuusi ilmoitusta vuodelta 2010). Näistä uusia ilmoituksia oli viisi ja jatkoilmoituksia kahdeksan. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 25 244 euroa ja suurin 387 264 euroa (vuoden 2010 ilmoituksissa 36 391 ja 252 288 euroa).

Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä kahdeksan (kolme vuodelta 2010). Näistä uusia ilmoituksia oli kuusi ja jatkoilmoituksia kaksi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 17 772 euroa ja suurin 114 949 euroa (vuoden 2010 ilmoituksissa nolla ja 35 994 euroa).

Maaseutuvirasto on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2011 yhteensä 22 komission asetuksen (EY) N:o 1848/2006 ja (EY)

N:o 1686/94, muutettu asetuksella (EY) N:o 2035/05, mukaista ilmoitusta (25 ilmoitusta vuodelta 2010). Näistä uusia ilmoituksia oli yhdeksän ja jatkoilmoituksia 13. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 11 385 euroa ja suurin 200 000 euroa (vuoden 2010 ilmoituksissa 6 754 ja 244 050 euroa).

Väärinkäytösilmoitukset ja EU:lle tehtävät sääntöjenvastaisuusilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisen valvonnan tilasta. Väärinkäytöksiä pyritään estämään korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan kirjanpitoyksikön toimintakertomuksen tulee sisältää erityinen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Toimintakertomukseen tulee sisällyttää myös virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvetotiedot.

Tarkastusviraston edustajat osallistuivat pohjoismaiseen väärinkäytösaiheiseen asiantuntijakokoukseen. Kokouksessa käsiteltiin väärinkäytösten maakohtaisia tilanteita ja tarkastusvirastojen konkreettisia toimenpiteitä niiden osalta. Erityisesti käsiteltiin ISSAI -standardien ja niihin sisältyvien väärinkäytösstandardien soveltamistapoja pohjoismaisissa tarkastusvirastoissa.

Joka viides kantelu johtaa toimenpiteisiin

Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen voi kääntyä, jos epäilee, että valtion taloudenhoidossa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä itseään koskevassa asiassa, mutta kannella voi myös toisen puolesta tai yhdessä muiden kanssa. Kantelun tulee kohdistua menneeseen toimintaan tai tapahtumaan. Tarkastusviraston toimialaan ei kuulu ennakollinen finanssivalvonta. Näin ollen

tarkastusvirasto ei tutki kantelua, joka kohdistuu pelkästään siihen, miten jokin asia tulisi tulevaisuudessa järjestää tai miten olisi poliittisesti tarkoituksenmukaista toimia.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 67. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 48. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluva taho on kantelijan mielestä toiminut virheellisesti tai epätarkoituksenmukaisesti. Kantelut jakautuivat melko tasaisesti tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluville alueille. Ne kohdistuivat valtion virastoihin ja laitoksiin, valtiontuen saajiin, valtionyhtiöihin ja EU-varojen käyttöön.

Tarkastusvirasto ei tutki kanteluna viittä vuotta vanhempaa asiaa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Tarkastusvirastoon on myös tullut kansalaisilta lukuisia tiedusteluja, minkä viranomaisen puoleen heidän tulisi ongelmissaan kääntyä. Jos asia ei ole kuulunut tarkastusviraston toimivaltaan, on kansalaisia pyritty neuvomaan, mille viranomaiselle tai muulle taholle asia kuuluu.

Kantelujen selvittelyn yhteydessä tarkastusvirasto on hankkinut asiasta tarpeelliseksi katsomansa selvityksen asianomaiselta viranomaiselta. Noin 40 prosenttia kanteluista ei ole antanut aiheita tarkastusviraston toimenpiteisiin. Noin 25 prosenttia kanteluista on ollut sellaisia, ettei tarkastusvirasto ole ollut toimivaltainen niitä käsittelemään. Tällöin kantelu on usein kohdistunut kuntien tai Kansaneläkelaitoksen taloudenhoitoon tai toimintaan. Kertomusvuoden aikana kanteluasiaan antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto on noin 15 prosentissa tapauksista todennut, että asiaa on selvitetty tai tullaan selvittämään tarkastustoiminnan yhteydessä. Noin 10 prosentissa tapauksista tarkastusvirasto on edellyttänyt valtion virastolta tai laitokselta korjaavia toimenpiteitä virheellisyy-

den tai epäkohdan poistamiseksi. Kanteluisia noin 10 prosenttia on siirretty muun viranomaisen, usein ministeriön käsiteltäväksi. Tällöin tarkastusvirasto on pyytänyt ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on kantelun johdosta ryhtynyt. Seuraavassa on esitetty tiivistelmä neljästä kanteluasiasta, jotka ovat olleet tavanomaista merkittävämpiä.

Tenojoen kalakorvaukset maksamatta 20 vuodelta

Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta annettu laki on ollut voimassa vuodesta 1991 alkaen. Sen mukaan kalastusoikeuden haltijalle maksetaan täysi korvaus, jos kalastussääntö estää käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttämähdollisuutta. Korvaus maksetaan valtion varoista. Korvausasia ratkaistaan erillisessä toimituksessa, jota haetaan maanmittaustoimistolta. Kantelun mukaan korvaukset ovat olleet maksamatta yli 20 vuotta. Samasta aihepiiristä on tehty eduskunnassa myös kirjallinen kysymys hallituksen vastattavaksi vuonna 2010.

Kanteluasiaan antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että Tenojoen kalakorvauslaki on ollut voimassa yli 20 vuotta ja valtion korvausvelollisuus ulottuu vuoteen 1972 saakka. Kaikki korvaukset tältä noin 40 vuoden ajalta ovat maksamatta. Siitä, kuinka suuresta menonerästä on kysymys, ei viranomaisilla ole laskelmia. Korvausten määrä korkoineen tulee kuitenkin olemaan huomattava. Tenojoen kalakorvauslain toimeenpanon viivästyminen on ollut seurausta edelleen kesken ole-

vista maanmittaustoimituksista ja niiden oikeuskäsittelyistä.

Yhtään Tenojoen kalakorvauslain mukaisista korvausta ei ole vielä maksettu. Tarkastusvirasto piti nykyistä tilannetta sekä kansalaisten oikeusturvan että valtion maksuvelvollisuuden näkökulmasta kohtuuttomana.

Huomioon ottaen edellä esitetyt näkökohdat sekä sen, että Tenojoen kalakorvauslain valmistelu aikanaan käynnistyi oikeuskanslerin valtioneuvostolle vuonna 1979 lähettämän kirjeen seurauksena, Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti päätöksensä myös valtioneuvoston oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Metsäntutkimuslaitoksen johdon ja esikunnan siirtäminen Joensuuhun

Valtioneuvosto määräsi lokakuussa 2011 Metsäntutkimuslaitoksen johdon ja noin 25 esikuntaan kuuluvaa henkilöä muuttamaan Joensuuhun vuoden 2014 alkuun mennessä. Kantelun mukaan tämän periaatepäätöksen taustalla ei ollut vastuullisen alueellistamis päätöksen edellyttämä huolellista selvitystyötä ja harkintaa. Metsäntutkimuslaitos päätettiin ilman metsäntutkimuksen ja metsään perustuvien elinkeinojen kehitystarpeisiin perustuvaa selvitystä tai analyysia sijoittaa Joensuuhun. Päätös tuli Metsäntutkimuslaitokselle täydellisenä yllätyksenä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen esittelymuistiossa on siirtopäätökselle esitetty joukko perusteluita, jotka eivät kantelun mukaan pidä paikkaansa.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta antoi lausuntonsa valtion toimintojen alueellistamisesta vuonna 2011 ja lähetti kannanottonsa valtioneuvostolle sen huomioon otettavaksi.

Valtion toimitilojen alueellistamisen lähtökohtia ja tavoitteita valiokunta on sinän-

sä pitänyt kannatettavina. Valiokunnan näkemyksen mukaan alueellistamisessa esiintyneet ongelmat ovat osaltaan aiheutuneet siitä, että alueellistamishankkeen ohjaus ja seuranta on ollut puutteellista. Tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan alueellistamisen keskeisenä alkuperäisenä tavoitteena oli tehostaa aluepolitiikkaa ja edistää maan tasapainoista alueellista kehitystä. Alueellistamistoimet ovat kuitenkin painottuneet Etelä-Suomeen. Syynä tähän on ollut se, että alueellistaminen on edennyt pitkälti ministeriöiden yksittäisten päätösten perusteella ilman kokonaisvaltaisempaa koordinoitua ja ohjausta. Valiokunnan mielestä valtion tulee pyrkiä siihen, että se omilla toimenpiteillään vahvistaa erityisesti heikoimmin menestyvien alueiden toimintaedellytyksiä.

Valtioneuvosto on tarkastusvaliokunnalle antamassaan selvityksessä luvannut kiinnittää huomiota myös siirtymävaiheen ongelmien vähentämiseen ja muun muassa henkilöstövaikutusten parempaan arviointiin ja seurantaan. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että valtio on esimerkillinen työnantaja ja noudattaa organisaatioiden muutostilanteissa hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

Kanteluun antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto katsoi, että maa- ja metsätalousministeriön ja Metsäntutkimuslaitoksen tulee valmistellessaan ja pannessaan täytäntöön Metsäntutkimuslaitoksen johdon ja esikunnan siirtoa Joensuuhun noudattaa niitä edellä mainittuja toimintaperiaatteita, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta on valtioneuvostolta edellyttänyt.

Verohallinnon sähköiselle asiointipalvelulle tehdään ulkoinen arviointi

Kantelussa kiinnitettiin huomiota yritysten raportoinnin lisääntymiseen ja monimut-

kaistumiseen sekä tunnistuksen monimutkaistumiseen siirryttäessä Verohallinnossa Tyvi -tunnistuksesta Katso -tunnistukseen. Katso tunnistuspalvelua pidettiin kantelussa kömpelönä. Asiasta on vuonna 2010 tehty myös eduskunnassa kirjallinen kysymys hallituksen vastattavaksi.

Sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisesta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Lain mukaan viranomaisten on huolehdittava, että asiointipalvelut ovat teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä asiakkaiden kannalta.

Tarkastusvirasto katsoi kanteluasiassa antamassaan päätöksessä, että Verohallinnon tulee huolehtia siitä, että sen palvelujen käyttönotot tehdään vaiheistetuksi ja riittäviä siirtymäaikoja käyttäen. Palvelujen ruuhkahuippuihin tulee varautua riittävillä toimenpiteillä ottaen huomioon asiakkaan oikeusturvaan liittyvät kysymykset erityisesti säädettyjen määräaikojen noudattamisessa ja mahdollisten sanktioiden määräämisessä. Tarkastusvirasto katsoi, ettei myöskään Tyvi-palvelujen hallinnointia ei ole järjestetty asianmukaisesti. Valtiovarainministeriön tulisiakin tehdä Tyvi-toiminnan hallinnoinnin lainmukaisuuden arviointi sekä ryhtyä mahdollisiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Tarkastusvirasto edellytti, että valtiovarainministeriön on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt Verohallinnon toiminnassa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi sekä Tyvi-palvelujen hallinnoinnissa ilmenneiden ongelmien selvittämiseksi.

Vastauksessaan valtiovarainministeriö ilmoitti tarkastusvirastolle Tyvi-palvelujen hallinnoinnissa ilmenneiden epäkohtien osalta, että ministeriö pyytää riippumattomalta taholta lausunnon Tyvi-toiminnan hallinnoinnin lainmukaisuudesta. Ministeriö myös ilmoitti teettävänsä Katso -tunnistamisjärjestelmästä käytettävyyssarvion (helppokäyttöisyys) vuonna 2012. Arvion perusteella Katso-järjestelmää kehitetään edelleen.

Hankintalain noudattamatta jättäminen

Tarkastusvirastolle tehdyn kantelun mukaan Museovirasto osti Hämeen linnan vankeyden johdon yksityiseltä yritykseltä ilman, että hankintaa olisi kilpailutettu. Tarkastusvirasto katsoi kanteluun antamassaan päätöksessä, ettei Museovirasto ole kilpailuttanut edellä mainittua hankintaa hankintalain mukaisesti, vaan on tehnyt suorahankinnan.

Tarkastusvirasto korosti, että Museoviraston on huolehdittava siitä, että se toimii julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti ja että hankkeet kilpailutetaan lainmukaisesti. Julkisista hankinnoista annetun lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota palveluita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Myös Museoviraston ja Rikosseuraamuslaitoksen välinen yhteistyö tulee järjestää siten, että hankintalain säännöksiä noudatetaan.

9 Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

9.1 Tasavallan presidentin kanslia

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan ta-

lousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu. Tilinpäätöksessä esitettyjä toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

9.2 Valtioneuvoston kanslia

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, mutta näistä tilinpäätöksessä esitetyjä toiminnallista tehokkuutta koskevia tietoja pidettiin kuitenkin oikeina ja riittävinä.

Valtioneuvoston kanslian tilintarkastuksen yhteydessä todettiin tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta kanslian on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston hallinnonalalle kohdistui finanssipolitiikan tarkastus Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset (4/2012).

9.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

Ulkoasiainministeriö ei ollut asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, eikä toimintakertomus sisältänyt oikeita ja riittäviä tietoja toiminnallisesta tehokkuudesta.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuksen yhteydessä todettiin sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta ministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä eräitä kirjanpidon täsmäyttämismenetteilyjä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Humanitaarinen apu (8/2012).

Humanitaarinen apu

Tarkastuksessa selvitettiin humanitaarisen avun hallinnointia ulkoasiainministeriössä, humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä yhteyttä, Suomen vaikuttamista

kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä sekä humanitaarisen avun tuloksia ja vaikutuksia.

Kansainväliseen humanitaariseen apuun käytetään vuosittain noin 15 miljardia dollaria. Suomen humanitaarinen apu on viime aikoina ollut 70–90 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 10 prosenttia varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista.

Tarkastuksen perusteella Suomen humanitaarisen avun hallinnointi ulkoasiainministeriössä on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Parannettavaa kuitenkin on ministeriön sisäisissä prosesseissa, avun ohjeistuksessa, avustusten käyttöä sääntelevissä sopimuksissa sekä avustusten käytön seurannassa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Suomen toiminta humanitaarisen avun kansainvälisessä vaikuttamistyössä on ollut aktiivista ja osaavaa. Avustusjärjestöillä ja avunantajayhteisöllä on pääosin myönteinen kuva Suomesta niin avunantajana kuin humanitaarisena toimijana.

Eräs keino parantaa avun tuloksellisuutta ja edistää kestävästä kehitystä on lujittaa humanitaarisen avun, kriisien ennaltaehkäisyn ja erilaisten kehitystoimien välistä yhteyttä. Koko humanitaarisen järjestelmän ja yksittäisten avustusjärjestöjen toiminnan edelleen kehittämiseksi myös humanitaarisen avun kansainvälistä evaluointitoimintaa pitäisi tehostaa ja sen tuloksia hyödyntää nykyistä paremmin.

9.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ovat ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle. Molempien toi-

mintakertomuksessaan esittämiä toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa myös oikeina ja riittävinä.

Oikeusministeriön hallinnonalalle kohdittui osaltaan myös edellä luvussa 7 raportoitu tuloksellisuustarkastus Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu (12/2012).

9.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Vuonna 2011 sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivat kirjanpitoyksiköt ovat ministeriö ja Poliisihallitus.

Varainhoitovuodelta 2011 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset ministeriön ja Poliisihallituksen lisäksi viidestä muusta virastosta ja laitoksesta.

Sisäasiainministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä sekä ministeriön että Poliisihallituksen osalta. Taloudellisuudesta ja maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin molempien osalta oikeina ja riittävinä. Ministeriön tilinpäätökseen sisältyneitä tuottavuustietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuna, oikeat ja riittävät tiedot raportoivana kirjanpitoyksikönä pidettiin tilintarkastuksessa vain ministeriötä.

Poliisihallituksen tilintarkastuksen yhteydessä todettiin eräiden talous- ja henkilöstöpalveluprosessien sisäisessä valvonnassa puutteita, joiden johdosta Poliisihallituksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui sisäasiainhallinnon palvelukeskuksia koskeneen tuloksellisuustarkastuksen Sisäasiainhallinnon palvelukeskus (187/2009) jälkiseuranta. Vuoden 2009 keväällä valmistuneessa tarkastuksessa havaittiin, että Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen perus-

tamisessa oli onnistuttu palvelukeskuksen näkökulmasta kohtuullisen hyvin. Palvelukeskus saatiin pystytettyä suhteellisen nopealla aikataululla alueellistamisen vaatimukset huomioon ottaen. Palvelukeskus oli pystynyt tehostamaan tuottamiensa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottavuutta parantamalla muun muassa ostolaskujen ja palkkalaskelmien käsittelyn työn tuottavuutta ja se oli pystynyt tuottamaan palveluja taloudellisesti.

Tarkastusvirasto suositti tarkastuksessaan talous- ja henkilöstöhallinnon prosessinomistajien määrittämistä, palvelukeskuksen tuloksellisuusmittariston laatimista ja talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sitoutuneiden henkilötövuosien seurantaa. Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksessa näytti tarkastuksen perusteella, että useissa prosesseissa oli menossa vielä siirtymävaihe, kun työt tehtyjen henkilötövuosien määrällä mitattuna olivat siirtyneet virastoissa substanssiyksiköistä talousyksikköön mutta vähemmissä määrin palvelukeskukseen. Kokonaisuutena valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa ostolaskuprosessiin sitoutuneet henkilötövuodet olivat vähentyneet vain hyvin vähän ja matkalaskuprosessissa henkilötövuosien määrä oli lisääntynyt. Tarkastusvirasto katsoi, että jatkotoimet kehittämisessä tulisi suunnata kohdistetusti suurivolyyymiin prosesseihin ja prosessien osiin.

Jälkiseurantaa varten saatujen selvitysten perusteella talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötövuosien määrän kehittymistä on seurattu, prosessinomistajuuksista on päätetty ja palvelukeskustoiminnalle on asetettu tuloksellisuusmittarit. Volyymeiltään suurimpiin prosesseihin sitoutuneiden henkilötö-

vuosien määrää on myös saatu vähennettyä vuodesta 2008 vuoteen 2010. Palkan- ja palkkionlaskennan osalta valtion talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaa on myös verrattu kansallisesti, ja se on ollut vertailussa hyvällä tasolla. Vastaavasti tarkasteltuna menojen käsittelyn tuottavuus on kuitenkin edelleen heikkoa. Selvitysten perusteella palvelukeskuksen työn osuus vaihteli hallinnonaloittain 7–21 prosentin välillä, minkä voi katsoa kuvastavan niitä eroja, missä laajuudessa asia-

kasvirastot ovat siirtäneet tehtäviä palvelukeskuksen hoidettaviksi. Tämän osuuden pienuuden ja sen suurten erojen vuoksi olisi keskeistä selvittää, millä perusteilla talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on jäänyt asiakasvirastoille hoidettaviksi sekä se, ovatko nämä perusteet riittäviä ja asianmukaisia ottaen huomioon valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämiseksi asetetut tavoitteet.

9.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjä vuonna 2011 ovat ministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tilintarkastuksissa todettiin, että riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet oli asetettu ministeriölle ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä Puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta. Maksullista toimintaa harjoittivat Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien rakennuslaitos, joista jälkimmäisen katsottiin esittäneen tilinpäätöksessään siitä oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulohajauksen tilaa arvioidaan puolustusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin tilintarkastuksissa puolustusministeriötä ja Puolustushallinnon rakennuslaitosta.

Puolustusministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Tilahallinta puolustushallinnossa (3/2012).

Tilahallinta puolustushallinnossa

Tarkastuksessa selvitettiin, onko puolustushallinnon käytössä olevien toimitilojen ja kiinteistöjen hallinta ollut toimivaa ja taloudellista vuoden 2003 kiinteistöuudistuksen jälkeen. Valtion talousarviosta katetut puolustushallinnon toimitila- ja kiinteistömenot olivat vuonna 2010 noin 230 miljoonaa euroa, mikä oli noin 10 prosenttia hallinnonalan kokonaismenoista. Tarkastuksen perusteella tilojen voi arvioida tukeneen kohtuullisesti niissä harjoitettavaa toimintaa. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esille, että puolustushallinnossa tilahallinnan taloudellinen ohjaus on ollut suhteellisen vähäistä.

Käytetyssä pääomavuokramallissa peruskorjaustyöt kuuluvat Senaatti-kiinteistöille ja vuotuiset kunnossapitotyöt Puolustushallinnon rakennuslaitokselle, mikä mahdollistaa osapuolten intressiristiriidan riittävästä kunnossapitotasosta. Kunnossapitotyöt ovat muun muassa valtiontalouden säästöpainoiden vuoksi jääneet tavoitellusta tasosta, mikä voi johtaa peruskorjausten aikaistumiseen.

Jos riittävään kunnossapitotasoon ei lähiaikoina päästä, tarkastusviraston mielestä on perusteltua siirtyä sellaiseen vuokrajärjestelmään tai ohjaukseen, joka ottaa taloudellisuusnäkökohdat nykyistä paremmin huomioon ja jossa myös kunnossapitotasosta ja taloudellisuudesta huolehditaan nykyistä paremmin. Tämä merkitsisi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtävien, hallinnollisen aseman ja organisaation uudelleenjärjestelyä. Joka tapauksessa puolustushallinnon tilahallinnan taloudellisuuden ohjausta on tarpeen vahvistaa muun muassa arvioimalla tähänastista tarkemmin riittävä kunnossapitotaso sekä tilojen ja rakennusten tekemättömien korjausten määrä eli ns. korjausvelan suuruus.

9.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimii vuonna 2011 ministeriön lisäksi yhdeksän kirjanpitoyksikköä. Näistä Verohallinto ja Tullilaitos ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto ja Väestörekisterikeskus.

Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset varainhoitovuodelta 2011 ministeriön lisäksi yhdeksästä kirjanpitoyksiköstä sekä viidestä aluehallintovirastosta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kahteen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto. Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja tilinpäätöstä varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto arvioi, että valtiovarainministeriö on hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet vain Verohallinnolle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä samoin ainoastaan Tullilaitoksen, Verohallinnon ja Tilastokeskuksen osalta.

Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä Ahvenanmaan valtionvirastoa lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi ministeriötä ja Ahvenanmaan valtionvirastoa lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavasta kahdeksasta kirjanpitoyksiköstä seitsemän katsottiin esittäneen siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä on valtiovarainministeriön hallinnonalalla kolme eli Tullihallitus, Verohallinto ja Tilastokeskus.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi yhdessä kirjanpitoyksikössä. Ministeriön lisäksi viidessä kirjanpitoyksikössä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat kirjanpitoon, ja tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyvät puutteet sekä valtuusseurannan järjestäminen.

Valtiovarainministeriön hallinnonala koski palvelukeskuksen hoitamien talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sisäiseen valvontaan kohdistunut laillisuustarkastus (7/2012), jota on käsitelty luvussa 8.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallin-

nossa (5/2012) sekä finanssipolitiikan tarkastus Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyiden sitoumukset (4/2012).

Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa

Sairauspoissaolojen kokonaiskustannukset olivat valtiolla vuonna 2009 lähes 260 miljoonaa euroa. Sairauspoissaoloihin kului työajasta noin neljä prosenttia.

Tarkastuksen perusteella seurantatieto sairauspoissaoloista on merkittävä tuki valtion virastojen ja laitosten johtamisessa, mutta sitä ei ole hyödynnetty riittävästi. Sairauspoissaolojen seurantamenetelmiä tulisikin kehittää nykyistä helpokäyttöisemmiksi ja luotettavammiksi käyttökoulutusta unohtamatta.

Ongelmakohtana tarkastuksessa nousi esiin pitkäaikaisen sairauspoissaolon jälkeinen työhön paluu, joka on vaativa tilanne sekä sairaana olleelle itselleen että työyhteisölle. Työhön paluun tukemiseen organisaatiolla tulisi olla sovitut menettelytavat. Osa-sairauspäiväraha voisi usein olla hyvä ratkaisu, vaikka sen käyttö on toistaiseksi ollut vähäistä.

Tarkastusvirasto suosittelee, että valtion virastot perehtyisivät nykyistä syvällisemmin oman organisaationsa sairauspoissaoloasioihin ja pohtisivat omaan organisaatioonsa soveltuvia ratkaisumahdollisuuksia. Tässä työterveyshuolto voisi toimia strategisena kumppanina.

Sairauspoissaoloista keskusteltaessa on kuitenkin aina tärkeä muistaa, että työntekijän sairaus tulee hoitaa sen vaatimalla tavalla ja että sairaudesta toipuminen vaatii usein lepoa ja siten työnteon keskeyttämistä.

Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyiden sitoumukset

Finanssipolitiikan tarkastus arvioi kertomusvuonna euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumuksien ja valtion vastuiden raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa (Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyiden sitoumuksia koskeva tarkastuskertomus 4/2012 sekä valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta annettu erilliskertomus K 14/2012 vp). Valtion taseen ulkopuolisista vastuista eli valtiontakauksista, -takuisista ja muista vastuusitoumuksista raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12. Vuonna 2010 valtion vastuusitoumuksen määrä kasvoi selkeästi euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen myötä. Mikäli kyseiset vastuut tulevat maksettaviksi, ne rahoitetaan valtion talousarviosta.

Valtion vastuusitoumuksilla voi olla budjettivaikutuksia vuosiksi eteenpäin tai ne voivat sitoa talousarvion määrärahoja vasta vuosien päästä. Näin ollen tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden lisäksi eduskunnan finanssivallan voidaan katsoa edellyttävän, että tilinpäätösraportoinnissa ilmenee se valtion vastuiden määrä, johon valtio on tosiasiallisesti sitoutunut. Tarkastuksen lähtökohtana oli selvittää, antaako nykyinen raportointikäytäntö oikean ja riittävän kuvan valtion vastuusitoumuksista sekä niiden realisoitumiseen liittyvistä riskeistä.

Tarkastuksen kohteena olivat erityisesti euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyistä Suomen valtiolle aiheutuneiden taloudellisten vastuiden raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Jotta tilinpäätöksen ulkopuolinen hyödynnäjä voi muodostaa oikean kuvan raportoivan tahon taloudellisesta asemasta, on välttämättä saada tietoa riskeistä sekä siitä, kuinka niihin on varauduttu.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan osakeyhtiö ERVVn tapaus osoittaa, että pelkkä numeerinen tieto ei riitä antamaan oikeita ja riittäviä tietoja monimutkaisten valtion taloudellisten vastuiden suuruudesta ja sitovuudesta. Sanallisen tiedon sisällön ja esittämistavan tulisi toimia taulukkomuodossa annettua tietoa tukevana esimerkiksi siten, että vastuuerien luonnetta ja sitovuuutta kuvataan vakiomuotoisesti.

Käynnissä olevassa finanssipolitiikan tarkastuksessa arvioidaan eduskunnalle hallituksen esityksen perusteluissa ja unioniasioi-

den kansallisissa valmistelumenettelyissä ja muissa valtiopäiväasiakirjoissa annettujen tietojen luotettavuutta ja sitä, saako eduskunta päätöksentekonsa kannalta olennaisista asioista ja asiaan vaikuttavista seikoista kokonaiskuvan. Tarkastuksesta havainnot kevään 2012 osalta on raportoitu eduskunnalle erilliskertomuksessa K 14/2012 vp. Tarkastushavaintojen mukaan EVM -sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen tiedoissa ei ollut olennaisia virheitä ja puutteita Suomen vastuusitoumuksista ja riskeistä.

9.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2011 ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä.. Tarkastusvirasto antoi varainhoitovuodelta 2011 tarkastuskertomuksen hallinnonalan seitsemästä kirjanpitoyksiköstä.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Kielteisten laillisuuskannanottojen syitä olivat talousarvion vastainen valtuuden käyttö ja menojen varainhoitovuodelle kohdentaminen. Menojen varainhoitovuodelle kohdentaminen merkitsi myös valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan käyttöajan pidentämistä.

Tilintarkastuksissa tehdyn arvion mukaan opetusministeriö ei ole asettanut hallinnonalansa virastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Taloudellisuustavoitteita pidettiin riittävinä edelleenkin vain Suomen Akatemian, Museoviraston ja Valtion taidemuseon osalta. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä vain Suomenlinnan hoitokunnan osalta.

Taloudellisuutta koskevia tilinpäätöstietoja pidettiin ministeriötä lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä kaikkien hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriötä ja Suomenlinnan hoitokuntaa lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavista seitsemästä kirjanpitoyksiköstä kuusi esitti maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla tulostavoittei-

den asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulosohjaus toteutunut hallinnonalalla taloudellisuuden osalta vain kolmessa kirjanpitoyksikössä.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin kolmessa kirjanpitoyksikössä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syinä olivat kirjanpidon sekä tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdistuivat laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukset Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen (14/2012), joka on raportoitu luvussa 8.7 ja yliopistojen pääomittamista koskenut Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille (9/2012) sekä tuloksellisuustarkastus Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt (11/2012), joka on raportoitu luvussa 4.

Yliopistojen pääomittaminen

Yliopistojen pääomittamista koskenut laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus (9/2012) kohdistui valtion yliopistoille maksamaan vastinrahaan, joka perustuu yliopistojen keräämien pääomalahjoitusten määrään. Valtio on maksanut yliopistoille vastinrahaa yhteensä yli 733 miljoonaa euroa ja pääomitaa yliopistoja kaikkiaan 836 miljoonalla eurolla, joten vastinrahoitus on taloudellisesti olennainen erä.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää yli-

opistojen vastinrahan suuruuteen vaikuttavien pääomankeräysmenettelyjen laillisuutta, maksatuksen perusteiden valvonnan asianmukaisuutta, kerätyn pääoman luonnetta edellytettynä aitona ja uutena yksityisenä pääomana sekä kerätystä yksityisestä rahoituksesta annettujen tietojen asianmukaisuutta. Tarkastus tehtiin molemmissa säätiöyliopistoissa, kymmenessä julkisoikeudellisessa yliopistossa sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Tarkastuksen perusteella todettiin, että yliopistojen pääomakeräys on ollut pitkä ja moniportainen päätöksentekoprosessi, joka on toteutettu pääosin asianmukaisesti. Arvioitaessa lahjoitusten luonnetta niitä koskevan dokumentaation perusteella on kuitenkin havaittu, että yliopistot ovat saaneet valtiolta vastinrahana valtion talousarvion ja tehtyjen päätösten vastaisesti perusteetonta etua, jonka kokonaismäärää on vaikea arvioida pääoman keräyksen ehtojen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Yliopistot ovat saaneet vastinrahaa sekä ehtoja tai käyttötarkoituksia sisältävistä lahjoituksista samoin kuin muuna kuin rahana annetuista lahjoituksista. Aidon ja uuden yksityisen pääoman määritelmä on horjunut vuonna 2008 alkaneen ja osittain edelleen jatkuvan pääomakeräyksen aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ohjeistanut yliopistoille rahankeräyslupamenettelyä eikä antanut niille lahjakirjamallia, joka olisi yksiselitteisesti täyttänyt vastinrahan saamisen ehdot. Pääomakeräyksen alkessa vuonna 2008 ministeriö ilmoitti yliopis-

toille, että niiden tulee toimittaa ministeriöön viimeistään 15.1.2011 mennessä kopiot – tarpeellisin lisätiedoin – niistä lahjakirjoista, päätöksistä tai tilisiirroista, jotka ne haluavat huomioon otettavaksi valtion finanssijoituksista päätettäessä. Ministeriö kuitenkin luopui asiakirjojen toimittamisvelvollisuudesta ja edellytti yliopistojen omien tilintarkastajien varmistavan lahjoitusten vastinrahakelpoisuuden.

Yliopistojen vastinrahailmoitukset opetus- ja kulttuuriministeriölle on tehty erilaisin periaattein ja sisältävät runsaasti sellaisia suorituksia, jotka eivät ole päätösten ja ohjeituksen mukaan vastinrahakelpoisia tai joiden vastinrahakelpoisuus on dokumentoitu puutteellisesti. Myös maksatuksen perusteiden valvonta on ollut puutteellista sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että yliopistoissa.

Koska pääomakeräyksen asiakirja-ainesta ei ole tarvinnut toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle, ministeriön tiedossa ei ole ollut yliopistojen erilaisten vastinrahakelpoisuustulkintojen vaikutusta. Tarkastushavaintojen mukaan yliopistoja ei tämän vuoksi ole kohdeltu päätöksenteossa tasavertaisesti.

Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön on pääomakeräyksen loppuun saattamisen yhteydessä varmistettava yliopistojen tasavertainen kohtelu koko pääomakeräyksen ajalta. Ministeriön on myös huolehdittava yliopistojen valtiolta saaman perusteettoman edun palautuksesta.

9.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnon-alalla toimi vuonna 2011 ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä. Näiden lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös Maaseutuvirastosta ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet kielteiset laillisuuskannanotot aiheutuivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamisesta ja talousarvion vastaisesta määrärahan käyttämisestä.

Tilintarkastuksissa on ministeriön hyväksymiä taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidetty riittävinä ministeriötä lukuun ottamatta muissa kirjanpitoyksiköissä ja tuottavuutta koskevia tavoitteita kolmessa kirjan-

pitoyksikössä. Taloudellisuutta samoin kuin tuottavuuttakin koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Seitsemästä maksullista toimintaa harjoittavasta kirjanpitoyksiköstä kuuden maksullisesta toiminnasta esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, pidettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ministeriötä lukuun ottamatta riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, jotka myös esittivät taloudellisuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Tuottavuuden osalta vain kolmea kirjanpitoyksikköä pidettiin riittäväillä tavoitteilla ohjattuina ja oikeat ja riittävät tiedot raportoituvina.

9.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi toimi vuonna 2011 neljä kirjanpitoyksikköä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannottoon Liikennevirastossa ja Viestintävirastossa. Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski useiden talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain vastaisten menettelyjen lisäksi myös valtuuden ja määrärahan tosiasiallista ylittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyjä. Viestintäviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttöä.

Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältävä ilmoitusvelvollisuus koski talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisen ja sisäisen valvonnan puutteiden edellyttämiä toimenpiteitä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä Liikennevirastossa ja Viestintävirastossa ja tuottavuustavoitteita ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan virastoissa. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriössä ja Liikennevirastoa lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuudesta esitettyjä tietoja puolestaan pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä Liikennevi-

rastoa lukuun ottamatta kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäväillä taloudellisuustavoitteilla ohjattuna ja oikeat ja riittävät tiedot esittävänä pidettiin vain Viestintävirastoa. Tuottavuuden osalta tulosohjaus näin arvioituna toimii tilintarkastuksen mukaan kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi yhdessä kirjanpitoyksikössä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisiä syitä olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä kirjanpidon ja valtuusseurannan hoitamisessa. Liikenneviraston on syytä kiinnittää huomiota myös sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:n edellyttämällä tavalla.

Liikenneviraston hallinnonala koski väylähankkeiden budjetointiin ja seurantaan kohdistunut laillisuustarkastus (10/2012), jota on käsitelty luvussa 8.3.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistui kolmen liikenneväylien kunnossapitoa koskeneen tuloksellisuustarkastuksen jälkiseuranta.¹⁰⁴ Valtion liikenne-

¹⁰⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen (126/2006), Rataväylien kunnossapito (159/2008), Vesiväylien kunnossapito (182/2009).

väylien perusväylänpitomenot olivat vuonna 2011 noin 1 000 miljoonaa euroa. Perusväylänpito on valtaosin väylien kunnossapitoa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että väylien kunnossapitotarkastuksissa huomautetuissa asioissa on tapahtunut kehitystä tarkastusten jälkeen. Esimerkiksi väyläverkon kunnottiedon kartoittamista on parannettu merkittävästi tarkastusten teon jälkeen. Myös kunnossapitokustannusten arviointia on kehitetty. Vähemmän kehitystä on toistaiseksi tapahtunut esimerkiksi väylien kunnossapitotarpeen ja rahoitustarpeen minimitason esittämisessä. Tällainen minimitaso sisältäisi ne vähimmäistoimenpiteet, joilla turvataan väylien infrastruktuurin säilyminen alkupeiräiseen tarkoitukseen käyttökelpoisina tuleville sukupolville ja estetään teknisen kunnon heikkeneminen siihen tilaan, jossa korjauskustannukset alkavat kasvaa kiihtyvästi.

Liikenneviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön selvityksissä kannatetaan väylien minimikunnossapitotarpeen kuvaamista tietyn palvelutason säilyttämisen avulla. Käytännössä tämä merkitsee suurempaa rahoitustarvetta kuin silloin, jos minimikunnossapitotarve määritellään väylien teknisten rakenteiden säilyttämisenä alkuperäisten kriteerien mukaisessa palvelutasossaan käyttökelpoisena tuleville sukupolville. Tähän asti esitetyt minimikunnossapitotarpeeseen liittyvät erilaiset tiedot vaikuttavat epäyhtenäisiltä ja niiden sisältöä on perusteltu liian vähän laajasta näkökulmasta. Tarkastusviraston mielestä minimikunnossapitotarpeen sisällön tulisi olla nykyistä selkeämpi ja yksiselitteisempi, koska se vaikuttaa merkittävästi valtion väylänpidon rahoitustarpeeseen ja siitä eduskunnalle annettavaan informaatioon.

9.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2011 ministeriön lisäksi 12 kirjanpitoyksikköä. Varainhoitovuonna 2011 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset kirjanpitoyksiköiden lisäksi myös 14 elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon seitsemässä tilintarkastuskertomuksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä, tulojen käsittelyä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti menomomentilla, menojen varainhoitovuodelle kohdentamista, valtuuden uusimista sekä maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Menojen kohdentamisella ja valtuuden uusimisella oli pidentetty valtion talousarviosta annetun lain vastaisesti niiden käyttöaika.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä siirtomenoja koskeviin ennakkoihin liittyvien korkotulojen käsittelyä.

Tilintarkastuksissa taloudellisuutta koskevia ministeriön asettamia tavoitteita pidettiin riittävinä viiden ja tuottavuutta koskevia tavoitteita kuuden kirjanpitoyksikön osalta. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriötä ja Etelä-Savon ELY-keskusta lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Maksullisesta toiminnasta ja sen kan-

nattavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin ELY-keskusta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan viisi. Vastaava luku tuottavuuden osalta oli kuusi kirjanpitoyksikköä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi kahdessa kirjanpitoyksikössä. Kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat kirjanpidon tai valtuusseurannan hoitamista sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistuivat edellä luvussa 5 raportoitu tuloksellisuustarkastus Ilmastonmuutoksen hillintä – Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011) sekä luvussa 4 raportoidut Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen (2/2012) ja Työperäinen maahanmuutto (13/2012).

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistui tarkastuksen Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä (154/2007) jälkiseuranta. Tarkastuksessa tarkastusvirasto oli pitänyt kaivoslakia vanhentuneena ja katsonut sen kaipaavan kiireellistä kokonaisuudistusta. Kokonaisuudistus on sittem-

min toteutettu, ja uusi kaivoslaki on tullut voimaan 1.7.2011. Eduskunnan valiokunnat ovat katsoneet, että uudistuksessa on onnistuttu pääsääntöisesti löytämään tasapainoisin hyvin erisuuntaisten intressien välillä. Uudessa kaivoslaissa ei tehty muutoksia lain soveltamisalaan, mutta siinä on eriytetty kaivostoimintaan kohdistuvat edistämis- ja lupatehtävät, mitä tarkastusvirasto piti tärkeänä. Kaivoslakiin tuli myös säännökset, joiden mukaan kaivoslupan haltijan on asetettava riittävä vakuus kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkitoimenpiteitä varten, mitä oli tarkastuksessa pidetty tarpeellisena, jotta aiheuttaja maksaa -periaate toteutuu kaivostoiminnassa.

Uuden kaivoslain mukaan vastuu kaivostoiminnan lopettamisen jälkeisestä seurannasta, korjaavista toimenpiteistä sekä kustannuksista voi tietyissä tapauksissa siirtyä myös alueen haltijalle tai valtiolle. Lain perusteella tulee olemaan hyvin vaikeaa tarkistaa siinä säädettyjen korvausten euromääriä, sillä korvausten suuruuden määräytymisperusteita ei ole lainkaan laissa ja hallituksen esityksessäkin niistä on esitetty vain periaatteellisia näkökohtia. Mikäli korvauksia ei aika ajoin tarkisteta, ohjaus- ja muiden tarkoituserien toteutuminen ja perustuslain mukaisuus vaarantuvat.

Työ- ja elinkeinoministeriössä oli tarkastuksen jälkeen pyritty kehittämään vuosiraportointia ja valtauseraporttien valvontajärjestelmää, mutta uudistusten käytäntöön vieni jäi kesken. Myös uusi kaivosviranomaisen Tukes toteaa sillä olevan vähäiset mahdollisuudet valvoa sitä, että luvanhaltijat toimittavat kaivoslain edellyttämät selvitykset malminetsinnästä ja kaivosoikeuksiensa käytöstä. Tukes toteaa priorisoivansa hakemusruuhkan purkamista. Yksi mahdollisuus resursoida kaivosviranomaisen valvontatehtäviä olisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan resurssien uudelleen kohdentaminen. Tukeisiin ei ole rekrytoitu lainkaan luonto- ja ympäristöasiantuntemusta. Tällaisen viranomaisen perustehtäviin olennaisesti kuuluvan asiantuntemuksen ulkoistaminen muodostaa merkittävän riskin mahdollisuudelle hoitaa nämä tehtävät asianmukaisesti.

Tarkastuksessa esitettiin harkittavaksi, onko Suomessa tarve jatkaa valtiollista etsintätoimintaa. Näiltä osin tilanne on säilynyt ennallaan, ja Geologian tutkimuskeskuksen panostus etsintätoimintaan on edelleen merkittävää. Vuonna 2010 valmistuneessa ehdotuksessa Suomen mineraalistrategiaksi puuttuvat useat niistä seikoista, joita tarkastuskertomuksessa pidettiin tarpeellisina.

9.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2011 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä. Kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä.

Tilintarkastusten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa kirjanpitoyksiköistä kolmelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita hallinnonalan kirjanpitoyksiköille ei ollut edelleenkään asetettu.

Taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja maksullisen toiminnan kannattavuudesta tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riit-

tävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kolme.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi yhdessä kirjanpitoyksikössä. Yhden kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta kirjanpitoyksikön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistuivat edellä luvussa 4 raportoitu tuloksellisuustarkastus Lastensuojelu (6/2012) ja luvussa 7 raportoitu Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu (12/2012). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa (1/2012). Tarkastuskertomuksen pohjalta eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt perusteellisesti asiaa (TrVM 2/2012 vp, Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja rahoitus) ja eduskunta on hyväksynyt valiokunnan mietintöön sisältyvän kannanoton.

9.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Ympäristöministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2011 kolme kirjanpitoyksikköä, jotka ovat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle. Tuottavuustavoitteita ei tilintarkastuksissa pidetty riittävinä. Ministeriön ja hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä. Maksullisesta toiminnasta tiedot tuli esittää vain Suomen ympäristökeskuk-

sen, jonka esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan ympäristöministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kaksi.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Ilmastonmuutoksen hillintä – Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano (235/2011), jota on käsitelty luvussa 5.

10 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suoraan perustuslaissa säädetty, varsinaisen valtionhallinnon tai eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen tarkastus- ja valvontaviranomainen.

Tarkastusviraston perustuslaissa säädettyinä tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvirasto toteuttaa tätä tehtäväänsä suorittamalla tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta, laillisuustarkastusta sekä finanssipolitiikan tarkastusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Suomessa Lissabonin sopimuksen mukaisena kansallisena tilintarkastuselimenä, joka toimii yhteistyössä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa unionin varojen ulkoisessa valvonnassa.

Tarkastusviraston tehtäväksi on sen perustuslaillisen tehtävän lisäksi laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) säädetty vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvominen, vaalirahoitusilmoitusten julkistaminen ja vaalirahoitusilmoitusten tarkistaminen. Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) tarkastusviraston tehtäväksi on säädetty valvoa puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitettun yhdistyksen toiminnassa puolueiden vastaanottamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

10.1 Tarkastusvirasto tukee eduskunnan näkemysvaltaa

Tarkastusvirasto tukee eduskuntaa sille kuuluvan lainsäädäntövallan ja valtiontaloudellisen vallan ja valvontavallan käytössä ja on siten osa eduskunnan finanssivaltaa toteuttavaa ja turvaavaa perustuslaillista järjestystä.

Tarkastusviraston päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuaista valtion taloudenhoitoa. Keskeisenä näkökulmana on varmistaa, että valtion talousarvion ja valtion tulojen keräämiseen ja valtion varojen käyttämiseen liittyvän lainsäädännön yhteydessä asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet saavutetaan ja että hallitus ja hallinto ovat ryhtyneet tarpeellisiin toimiin niiden saavuttamiseksi.

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunta- ja kansalaistulokset, ja siten toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, muodostuvat kolmella alueella.

Tarkastusviraston toiminnan merkittävin vaikuttavuuden alue on tarkastuksen ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Kaksi muuta vaikuttavuuden aluetta ovat taloudellisuus- ja tuloksellisuustietojen sekä hallinnon sisäisen valvonnan ja ohjauksen toimivuuden varmentaminen sekä tarkastuksella aikaan saatavat konkreettiset korjaukset ja kehittämistoimet. Varmennustehtävä osaltaan tukee tulevaisuudessa tehtävää taloudellista päätöksentekoa varmentamalla päätöksenteon tietoperustaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston laadunhallinnan ja laadunvarmistuksen toimivuus ja vastaavuus kansainvälisten tarkastusstandardien kanssa on ollut kansainvälisen vertaisarvioinnin kohteena vuosina 2011 ja 2012 siten, että kansainvälinen arviointiraportti valmistuu vuonna 2012. Arvioinnin

suorittavat Ruotsin, Norjan ja Iso-Britannian tarkastusvirastojen asiantuntijat. Vuodelta 2011 on julkaistu tarkastusviraston verkkosivuilla uusittuihin kansainvälisiin standardeihin ja parhaisiin käytäntöihin perustuva laaturaportti, jonka on laatinut tarkastusviraston oma laaturyhmä. Laadunvarmistuksen painopiste on tarkastusprosessin aikaisessa ohjauksessa ja laadunvarmistuksessa. Tarkastusvirastossa tehdään systemaattisesti tarkastusten jälkikäteistä laaduntarkastusta ja -arviointia.

Kokonaisuutena ottaen tarkastusviraston vaikuttavuus on erittäin hyvällä tasolla. Suomen sijoitus kansainvälisessä Transparency Internationalin korruptiovertailussa parani ja Suomi sijoittui jaetulle toiselle sijalle yhdessä Tanskan kanssa. Vaali- ja puoluerahotuslainsäädännön uudistumisella sekä vaali- ja puoluerahotusvalvonnan terävöitymisellä sen siirryttyä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi on ollut tähän osaltaan vaikutusta. Suomalaiseen resurssihallintoon luotetaan. Lainsäädännön ja sen toimeenpanon ongelmakohdista käydään avointa keskustelua. Tarkastusvirasto on osaltaan edistänyt hyvää ja tuloksellista taloudenhoitoa sekä keskustelevan demokratian ja sen edellyttämän luotettavan tiedon edellytyksiä. Tarkastusviraston eduskuntakertomusta varten tehdyn analyysin perusteella eduskunnan budjettivallan tehokkaan käytön edellytykset ja eduskunnan sen budjettivaltaa koskevien kannanottojen toteutuminen ovat parantuneet.

Transparency Internationalin teettämässä Kansallinen Integriteettijärjestelmä-arvioinnissa tarkasteltiin valtiontalouden tarkastusviraston roolia kansallisessa integriteettijär-

jestelmässä. Tarkastusviraston asema ja toiminta saivat erinomaiset tai erittäin hyvän arvion. Tarkastusvirastolla on myös tärkeä rooli kansallisessa hyvää hallintoa ylläpitävässä integriteettijärjestelmässä. Arvioinnissa tuodaan epäkohtana kuitenkin esille se, että valtiontalouden tarkastusviraston resurssit ovat alimitoitettut suhteessa tarkastusviraston tehtäviin ja merkitykseen hyvän hallinnon ylläpitämisessä ja varmentamisessa.

Kansainvälisten integriteettijärjestelmien arviointitutkimusten perusteella Euroopassa yleisestikin valtiontalouden tarkastusvirastot ovat yksi merkittävimmistä hyvän hallinnon ja läpinäkyvyyden turvaamiseen ja korruption vastaisen toiminnan onnistumiseen vaikuttavista tahoista. Useimmissa finanssikriisin myötä vaikeuksissa olevista maista on selkeitä julkisen tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden puutteita ja korruption ongelmia, jotka heikentävät näiden maiden kykyä parantaa julkisen talouden tilaa ja kansantalouden suorituskykyä. Osassa Euroopan talousvaikeuksissa olevista maista (esimerkiksi Kreikka, Portugal, Espanja ja Romania) myös valtiontalouden ulkoinen tarkastus on eurooppalaisia standardeja heikompaa ja rajoitetumpaa.¹⁰⁵ Hyvän hallinnon vajeet ja korruptio sekä heikommat hyvää hallintoa tukevat instituutiot näyttävät korreloivan myös suurempien julkisen talouden alijäämien ja heikoman kilpailukyvyn kanssa. Heikko sääntely ja valvonta sekä esimerkiksi poliittisen toiminnan rahoituksen avoimuuden puutteet ovat osaltaan myötävaikuttaneet myös finanssikriisin kehittymiseen.¹⁰⁶

Viraston eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaa tukeva vaikutus

Tarkastusviraston tarkastustoiminta kohdennetaan valtiontalouteen ja taloudenhoitoon kohdistuvien riskien perusteella. Tarkastusvirastossa laadittiin vuonna 2011 valtion- ja kansantalouden riskianalyysi, joka ohjaa tarkastussuunnittelua ja riski- ja toimintaympäristöanalyysijä. Riskianalyysi tukee myös vuonna 2012 laadittavaa VTV2020-strategiaa. Tarkastusviraston toiminnan suunnittelu perustuu riskianalyysin esiin nostamaan näkemykseen kansan- ja valtiontalouden ja niiden toimintaympäristön kehityksen strategisista riskeistä, valtion talousarviotaloudesta, ministeriöiden hallinnonaloista ja merkittävistä poikkihallinnollisista asiakokonaisuuksista sekä tarkastusviraston tarkastuskohteista.

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin.

Tarkastuskertomusten järjestelmällisen jälkiseurannan perusteella 46 prosenttia tarkastusviraston suosituksista toteutui täysin tai lähes täysin ja 31 prosenttia jossain määrin. Kertomusvuoden aikana perustuslakivaliokunta täsmensi tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukseen pohjautuen perustuslain tulkintaa talousarvion kattamisvaatimuksen soveltamisesta ja valtion maksuvalmiudesta. Tämän myötä mahdollistuvat valtion kassanhallinnan käytäntöjen kehittäminen tuottaa vuosittain noin 20 miljoonan säästön.

¹⁰⁵ Money, Politics, Power, Corruption Risks in Europe, Transparency International 2012.

¹⁰⁶ D. Kaufmann: Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries? The Brookings Institution. www.brooking.edu/opinions/2010/0419_corruption_kaufmann.aspx. ja Kaufmann & Vicente: Legal Corruption. Economics and Politics, Vol 23 (2011), 195–219.

Tilintarkastuksen kautta on pidetty yllä taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisen sisäisen valvonnan näkökulmaa valtion taloudenhoidossa ja johtamisessa. Valmiudet taloudellisuuden johtamiseen ja hyvään taloudenhoitoon ovat hitaasti parantuneet.

Tarkastusvirasto raportoi kolme uuden IS-SAI-standardin mukaista laillisuustarkastuskertomusta. Finanssipolitiikan tarkastuksessa on valtion kehyslaskennan varmentamisen lisäksi keskitytty kertomusvuoden aikana olennaisiin euroalueen vakaus- ja vastuukirjauksiin valtion tilinpäätöskertomuksessa. Näitä valtion sitoumuksia ja vastuita kuvattaessa on toimittu tarkastusviraston vuonna 2011 antamien suositusten mukaisesti.

Viraston vaikutus valtionhallinnon kehittämiseen ja kansalaisten valtionhallintoa kohtaan kokemaan luottamukseen

Tarkastusvirasto tukee valtionhallinnon kehittämistyötä toimimalla tarkastusprosessien aikana hyvässä vuorovaikutuksessa hallinnon kanssa ja tuomalla tarkastusprosessien aikana esille kehittämiskohteita sekä hyviä käytäntöjä. Tarkastustoiminnan yksi ulottuvuus on tätä kautta valtionhallinnon johdon tukeminen. Tarkastustyötä täydentää asiantuntijatoiminta, jolla osaltaan tuetaan hallitusta ja hallintoa saavuttamaan mahdollisimman korkealaatuinen ja tuloksellinen valtion taloudenhoito. Asiantuntijatoimintaan kohdistuu tarkastusviraston voimavarat selkeästi ylittävällä tavalla kysyntää. Asiantuntijatoimintaan käytettiin vuonna 2011 13,4 prosenttia todellisesta tehdystä työajasta. Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijat osallistuivat valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön merkittäviin, hallituksen strategis-

ta johtamista ja arviointia, valtiontalouden kehysmenettelyä ja finanssipolitiikan ohjausta sekä parempaa sääntelyä ja lainvalmistelun kehittämistä koskeviin vaalikauden vaihdoksen hankkeisiin. Monet tarkastusviraston tarkastukseen perustuvat suositukset ovat vaikuttaneet käytäntöjen kehittämiseen.

Kansalaisten luottamus asianmukaiseen valtiontalouden valvontaan perustuu laadukkaaseen, objektiiviseen ja johdonmukaiseen tarkastus- ja asiantuntijatyöhön sekä viranomaistehtävän hoitoa koskevaan viestintään.

Tarkastusviraston viestintä ja toiminta julkisuudessa noudattaa INTOSAI:n raportointia ja julkisuutta koskevia periaatteita sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Keskustelevan ja tietoon perustuvan demokratian tukemisessa on tärkeää viestinnän objektiivisuus ja rakentavuus. Tarkastuskohteilla on samanaikaisesti oltava mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun tarkastusviraston kanssa. Tarkastusvirasto panostaakin vastaisuudessa viestinnän ja vuorovaikutuksen hyvien käytäntöjen kehittämiseen ja näiden tasaisen soveltamisen varmistamiseen. Vuonna 2011 tarkastusvirasto hyväksyi uuden mediapolitiikan, joka korostaa julkisen viestinnän objektiivisuutta, vastuullisuutta ja luotettavuutta.

Tarkastusviraston tarkastusten julkisuuskäytäntöä täsmennettiin vuonna 2011 pohjautuen professori Olli Mäenpäältä tilattuun selvitykseen. Vastedes tarkastusviraston tarkastuskertomus ja siihen liittyvä viranomaisaineisto on julkinen tarkastuskertomuksen päättämisen jälkeen.

Kansainvälisten arvotutkimusten (World Value Surveys) perusteella Suomessa luottamus hallitukseen ja julkiseen hallintoon on korkealla tasolla. Ulkoisella tarkastuksella on oma roolinsa ylläpitää perusteltua luottamusta.

10.2 Tarkastusvirastossa panostetaan työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen samalla, kun toteutetaan viraston tehokkuus- ja vakausohjelmaa

Tarkastusvirastossa vuoden 2010 aikana aloitettu tehokkuus- ja vakausohjelma pyrkii sopeuttamaan viraston henkilömäärän tiukentuneeseen talousarviotilanteeseen.. Sen johdosta tarkastusvirasto on päättänyt määräaikaiset palvelussuhteensa ja alentaa budjetoidun henkilöstömäärän 150 henkilötyövuodesta 138 henkilötyövuoteen. Tarkastusviraston johdon linjausten mukaisesti vuodesta 2012 alkaen viraston henkilöstöresurssointi suunnitellaan 138 henkilötyövuoden mukaisesti. Vuonna 2011 toteutunut henkilötyövuosimäärä oli 144, kun se vuonna 2010 oli 148. Tarkastusvirastossa on vähennetty määräaikaisia tehtäviä ja lähtevien tilalle rekrytointeja. Ulkoisten suoritteiden tuottamiseen käytettiin tarkastusvirastossa 74,8 prosenttia tehollisesta työajasta.

Tarkastusviraston henkilöstön koulutustaso on korkea ja henkilöstö on vahvasti sitoutunutta toimintaan. Henkilökunnan keski-ikä on 49,1 vuotta. Sairauspoissaoloprosentti on 37 prosenttia pienempi kuin valtiolla yleensä. Etätömahdollisuudella pyritään antamaan hyvät puitteet joustavaan työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Vuoden 2011 keväällä työterveyshuollon kanssa toteutetun työuupumuskyselyn perusteella osalla henkilöstöstä on kuormittuneisuuden tunnetta. Työn kuormittuneisuuden tunteeseen pyritään vaikuttamaan positiivisesti toiminnan tarkemmalla suunnittelulla ja työssä jaksamiseen ja viihtyvyyteen liittyvällä yhteistoiminnalla. Vuoden 2011 loppupuolella tehdyn työhyvinvointikartoituksen perusteella työhyvinvointi on viras-

TAULUKKO 7: MAKSULLISEN TOIMINNAN TILINPÄÄTÖSTIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTAVISTA KIRJANPITOYKSIKÖISTÄ

Suoritelaji	Henkilötyöpäivää (htp)	% ulkoisista suoritteista
Tilintarkastus	7 566	35
Laillisuustarkastus	963	4
Tuloksellisuustarkastus	5 140	24
Finanssipolitiikan tarkastus	377	2
Eduskuntaraportointi	312	1
Johtaminen, ulkoinen	3 768	17
Ulkoinen asiantuntijatoiminta	2 911	13
Puolue- ja vaalirahoitusvalvonta	647	3
Väällinen toiminta (tukipalvelut, hallinto)	7 315	
Lomat ja muut palkalliset poissaolot yhteensä	7 641	
Kokonaistyöaika yhteensä	36 640	
Ulkoiset suoritteet yhteensä	21 684 htp	
Ulkoiset suoritteet kokonaistyöajasta		60 %

tossa parantunut mitatuilla osa-alueilla. Virastossa valmisteltiin yhdessä henkilöstön edustajien kanssa päihdeohjelma ja varhaisen tuen malli.

Tarkastusviraston menot vuonna 2011 olivat 14,9 miljoonaa euroa (vuonna 2010 14,98 miljoonaa euroa). Henkilöstömenot vuonna 2011 olivat ilman sivukuluja 9,83 miljoonaa euroa (vuonna 2010 9,78 miljoonaa euroa). Tuloslaskelman mukaan tarkastusviraston toiminnan kulut pienentyivät 2 prosenttia suhteessa vuoteen 2010.

Tarkastusviraston ulkoisen suoritepäivän hinta laski vuonna 2011 691 euroon (2010 796 euroa) lähinnä työnajanseurannan muutoksen myötä; tarkemman työnajanseurannan kautta suoritepäivien määrä kasvoi, vaikka henkilötyövuosimäärä pieneni. Tilintarkastuskertomuksia valmistui 90, lail-

lisuustarkastuskertomuksia kolme ja tuloksellisuustarkastuskertomuksia 18 kappaletta. Finanssipolitiikan jatkuvasta tarkastuksesta raportoitiin vuosittain eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa. Tarkastusvirasto käsitteli 58 kanteluasiaa ja 22 väärinkäytösilmoitusta. Tarkastusvirasto antoi eduskunnalle kertomuksen eduskuntavaalirahoituksen valvonnasta ja toteutti puoluelain mukaista puoluerahoitusvalvontaa.

Tarkastusviraston esimieskoulutuksessa on keskitytty työhyvinvointiin ja työhyvinvoinnin johtamiseen. Henkilöstön kanssa toteutettavaa yhteistoimintaa on jatkettu avoimen viestinnän kautta ja viraston johtoryhmään kuuluu henkilöstöjärjestöjen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti kolme henkilöstön edustajaa.

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO
TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN
SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISESTA**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

PUOLUSTUSVOIMAT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**VALTIOVARAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämistä.

TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämistä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

**VALTIOVARAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

**OPETUS- JA KULTTUURI-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

SUOMEN AKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tutkimushankkeiden rahoittamiseen tarkoitettun valtuuden (29.40 Korkeakouluopetus ja tutkimus) käyttämistä talousarvion vastai-

**OPETUS- JA KULTTUURI-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

sesti muihin kuin tutkimushankkeisiin (2,61 miljoonaa euroa).

VALTION TAIDEMUSEO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta varainhoitovuodelle 2012 kuuluvien menojen (yhteensä 111 000 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2011 menoksi momentilta 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen, arviomääräraha). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaika

**MAA- JA METSÄTALOUS-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilta 30.01.22 (Yhteistutkimukset, siirtomääräraha 3 v vuoden 2009 talousarviossa) vuodelle 2012 kuuluvien menojen (16 200 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2011. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty siirtomäärärahan käyttöaika.

**MAA- JA METSÄTALOUS-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**MAA- JA ELINTARVIKOTALOUDEN
TUTKI-MUSKESKUS**

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vastikkeettoman menon (noin 32 000 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti toiselle kirjanpitoyksikölle momentilta 30.20.01 (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen toimintamenot).

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄ-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

LIIKENNEVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta seuraavia talousarvion toteutumalaskelmaa ja tuloksellisuustietojen esittämistä koskevia virheitä ja puutteita:

- 1) Momentin 31.10.20.1 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti vakinaiseen virkaan nimitettyjen henkilöiden palkkausmenoihin (yhteensä noin 3 miljoonaa euroa).
- 2) Momentin 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion mukaan momentille 31.10.77.1.1 (Väyläverkon kehittäminen, E 18 Haminan ohikulkutie, siirtomääräraha 3 v) kuuluviin menojen (1,4 miljoonaa euroa) maksamiseen. Tästä 0,2 miljoonaa euroa on vuoden 2010 ja 1,2 miljoonaa vuodelle 2011 kohdis-

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄ-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

LIIKENNEVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menetelyjen ja sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

tuvia hankeen menoja. Jos menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi hankekohmainen määräraha kohdassa 31.10.77.1.1 ylittynyt 0,8 miljoonaa euroa.

3) Momentille 31.10.76 (Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset, arviomääräraha) on kirjattu talousarvion mukaan vuodelle 2011 kuuluvia menoja vuoden 2012 menoksi 2,8 miljoonaa euroa. Jos menot olisi kohdennettu vuodelle 2011, olisi määräraha ylittynyt noin 2,7 miljoonaa euroa. Momentille on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tosiasiasa tuloutettu maanhankintaan liittyviä tuloja. Jos tulojen vaikutus otetaan huomioon, kohdentumisvirhe ja määrärahan ylitys ovat edellistä suurempia.

4) Momentille 31.10.78.1.10 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 vuotta) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloutettu yhteisrahoitteisen toiminnan tuloja 233 026 euroa.

5) Momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 vuotta) on hankekohtainen valtuus kohdassa Lusi-Vaajakoski ylittynyt 4 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää.

6) Tuloksellisuuden laskentatointa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

VIESTINTÄVIRASTO

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

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenojen (263 791,86 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 31.40.50 (Valtionavustus valtakunnallisen laajakais-tahankkeen toteuttamiseen, siirtomääräraha vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa).

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 32.50.43 (Maakunnan kehittämiserä, siirtomääräraha 3v vuoden 2009 talousarvioissa) määrärahan käyttämistä (147 832,06 euroa) talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuonna 2012 tehdyistä menopäätöksistä aiheutuvien menojen maksamiseen, lainojen lyhennysten (24,4 miljoonaa euroa) tulouttamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 30.32.80 (Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenerahoitustoimintaan, arviomääräraha), eräiden valtionavustusten ennakoihin liittyvien korkotulojen (487 598,27 euroa) tulouttamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 32.50.64 (EU:n rakenne-rahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakenne-rahasto-ohjelmiin ohjelma-kaudella 2007–2013, arviomääräraha), valtuuden (83,3 miljoonaa euroa) käyttöajan jatkamista talous-

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt momentilta 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) maksettuihin menoihin liittyvien korkotulojen käsittelyssä ja samalla momentilla valtuuden uusimisessa todettujen puutteiden johdosta sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

arvion ja valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelma-kaudella 2007–2013, arviomääräraha) sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla. Siirtomäärärahan osalta menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidentynyt siirtomäärärahan käyttöaika.

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tasetilin selvittämättömän saldon (27 900,75 euroa) kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 32.40.03 (Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v).

ETELÄ-POHJANMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vakituisten virkamiesten palkkojen (160 629 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2010 ja 2011 talousarvioissa).

ETELÄ-SAVON ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2012 kuuluvien menojen (152 315 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2011 menoksi momentilla 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha), vuodelle 2009 kuuluvien menojen (10 000 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2012 momentilla 30.50.31 (Vesihuollon ja tulvasuojelun tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa), vakituisten virkamiesten palkkojen (160 629 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2010 ja 2011 talousarvioissa), siirtomenojen (202 236,67 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) sekä valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitoavan vastaisia menettelyjä eräiden menojen todentamisessa. Arviomäärärahan osalta kohdentamismenettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidentetty arviomäärärahan käyttöaika.

KESKI-SUOMEN ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta siirtomenojen (202 236,67 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2012 kuuluvien menojen (152 315 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2011 momentilla 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

VARSINAIS-SUOMEN ELINKEINO-,
LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion mukaan vuodelle 2009 kuuluvien menojen (10 000 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2012

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

menoksi momentille 30.50.31 (Vesihuollon ja tulvasuojelun tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa).

**SOSIAALI- JA TERVEYS-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 33.01.25 (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset sähköiset asiakastietojärjestelmät, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti palkkausmenojen (0,6 miljoonaa euroa) maksamiseen.

**SOSIAALI- JA TERVEYS-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

**TILINTARKASTUS- JA LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET SEKÄ
FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSET HALLINNONALOITTAIN**

147/53/11 Valtion tilinpäätös
Finanssipolitiikan tarkastus
K 21/2011 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus
eduskunnalle:
Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan
hallintavälineenä

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

61/53/11 Tasavallan presidentin kanslia

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

62/53/11 Valtioneuvoston kanslia
Finanssipolitiikan tarkastus
4/2012 Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

63/53/11 Ulkoasiainministeriö

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

64/53/11 Oikeusministeriö
65/53/11 Rikosseuraamuslaitos

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

66/53/11 Sisäasiainministeriö
67/53/11 Hallinnon tietotekniikkakeskus
68/53/11 Häätäkeskuslaitos
69/53/11 Maahanmuuttovirasto
70/53/11 Pelastusopisto
71/53/11 Poliisihallitus
72/53/11 Rajavartiolaitos
148/53/11 Palosuojelurahasto

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

73/53/11	Puolustusministeriö
74/53/11	Puolustushallinnon rakennuslaitos
75/53/11	Puolustusvoimat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

76/53/11	Valtiovarainministeriö
77/53/11	Ahvenanmaan valtionvirasto
78/53/11	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
79/53/11	Itä-Suomen aluehallintovirasto
80/53/11	Lapin aluehallintovirasto
81/53/11	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
82/53/11	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
83/53/11	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
84/53/11	Tilastokeskus
85/53/11	Tullihallitus
86/53/11	Valtiokonttori
87/53/11	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
88/53/11	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
89/53/11	Verohallinto
90/53/11	Väestörekisterikeskus
	<i>Laillisuustarkastus</i>
259/52/10	3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)
162/52/12	7/2012 Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
	<i>Finanssipolitiikan tarkastus</i>
29/51/2011	4/2012 Euroalueen rahoitusvakauseräjäjärjestelyiden sitoumukset

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

91/53/11	Opetus- ja kulttuuriministeriö
92/53/11	Kansallisarkisto
93/53/11	Museovirasto
94/53/11	Opetushallitus
95/53/11	Suomen Akatemia
96/53/11	Suomenlinnan hoitokunta
97/53/11	Valtion taidemuseo
	<i>Laillisuustarkastus</i>
8/52/2012	9/2012 Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
277/52/2011	14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

98/53/11	Maa- ja metsätalousministeriö
99/53/11	Elintarviketurvallisuusvirasto
100/53/11	Geodeettinen laitos
101/53/11	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
102/53/11	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
103/53/11	Maanmittauslaitos
104/53/11	Maaseutuvirasto
105/53/11	Metsäntutkimuslaitos
106/53/11	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

107/53/11	Liikenne- ja viestintäministeriö
108/53/11	Ilmatieteen laitos
109/53/11	Liikennevirasto
110/53/11	Liikenteen turvallisuusvirasto
111/53/11	Viestintävirasto <i>Laillisuustarkastus</i>
242/52/2011	10/2012 Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

112/53/11	Työ- ja elinkeinoministeriö
113/53/11	Energiamarkkinavirasto
114/53/11	Geologian tutkimuskeskus
115/53/11	Kilpailuvirasto
116/53/11	Kuluttajatutkimuskeskus
117/53/11	Kuluttajavirasto
118/53/11	Matkailun edistämiskeskus
119/53/11	Mittatekniikan keskus
120/53/11	Patentti- ja rekisterihallitus
121/53/11	Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
122/53/11	Teknologian tutkimuskeskus VTT
123/53/11	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
124/53/11	Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
125/53/11	Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
126/53/11	Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
127/53/11	Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
128/53/11	Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
129/53/11	Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
130/53/11	Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

131/53/11 Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
132/53/11 Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
133/53/11 Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
134/53/11 Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
135/53/11 Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
136/53/11 Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
137/53/11 Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
138/53/11 Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Laillisuustarkastus
311/52/10 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

139/53/11 Sosiaali- ja terveysministeriö
140/53/11 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
141/53/11 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
142/53/11 Säteilyturvakeskus
143/53/11 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Laillisuustarkastus
232/52/10 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

144/53/11 Ympäristöministeriö
145/53/11 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
146/53/11 Suomen ympäristökeskus
149/53/11 Öljysuojarahasto

TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

008/2012 Humanitaarinen apu

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi

232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
Jälkiseurantaraportit

169/2008 Hallinto-oikeudet

191/2009 Puoluetuki

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
Jälkiseurantaraportit

139/2006 Turvapaikkamenettely

145/2007 PTR-yhteistyö – erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa

187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

215/2011 Vuoden 2004 selonteko–Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä

218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa

223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

003/2012 Tilahallinta puolustushallinnossa

Jälkiseurantaraportit

TUULI-luokan ilmatyynyalusten hankinta

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

219/2011	Valtion taloudelliset vastuut–esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
225/2011	Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
231/2011	Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
005/2012	Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa <i>Jälkiseurantaraportit</i>
127/2006	Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

222/2011	Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
011/2012	Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt <i>Jälkiseurantaraportit</i>
192/2009	Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

	<i>Jälkiseurantaraportit</i>
126/2006	Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
159/2008	Rataväylien kunnossapito
182/2009	Vesiväylien kunnossapito

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

224/2011	Kaupunki- ja metropolipolitiikka
227/2011	Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
229/2011	Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
234/2011	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
235/2011	2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano
002/2012	Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
013/2012	Työperäinen maahanmuutto <i>Jälkiseurantaraportit</i>
072/2004	Finnpro ry:n toiminta
154/2007	Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
174/2008	Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
176/2008	Valot päällä Pohjolassa – Pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyö
189/2009	Yritysten liiketoiminnan sähköistäminen
200/2009	Päästökauppa – Kioton joustomekanismit

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

217/2011	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
221/2011	Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
228/2011	Sairaanhoitovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
230/2011	Työsuojeluvalvonta
001/2012	Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
006/2012	Lastensuojelu
012/2012	Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu <i>Jälkiseurantaraportit</i>
177/2008	Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
181/2009	Sosiaali- ja terveyshuollon valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
193/2009	Lääkinnällinen kuntoutus
194/2009	Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
196/2009	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

220/2011	Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä <i>Jälkiseurantaraportit</i>
162/2008	Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
205/2010	Valtion lainananto asuntotuotantoon



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)