



## **Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville**



K 18/2013 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus  
eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville**

L 1796-9530  
ISSN 1796-9530 (nid.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)  
Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# 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 2012.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan

tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tärkeimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2013 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2012. Tuloksellisuustarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2012 elokuun lopun ja vuoden 2013 elokuun lopun välisenä aikana toteutetut tarkastukset ja jälkiseurannat. Finanssipolitiikan tarkastuksen tärkeimmät havainnot ja toimenpidesuosituksien raportointi eduskunnalle 14.2.2013 annetussa erilliskertomuksessa (K 2/2013 vp.) Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 30. päivänä toukokuuta 2013 (K 14/2013 vp.).

Helsingissä 13. syyskuuta 2013

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola



## Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2013 valtiopäiville korostuu kolme teemaa: valtion ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus, kansalaisten hyvinvoinnin kannalta vaikuttava ja palvelukykyinen hallinto sekä valtiontalouden tuloksellisen hoidon kannalta keskeisen päätöksenteon tietopohja.

Tarkastusvirasto on *ohjausjärjestelmien toimivuutta* ja valtion omaisuuden hallintaa koskevissa tarkastuksissa kiinnittänyt huomiota sekä valtioneuvostotason että ministeriötason ohjaukseen. Valtioneuvoston kokonaisohjauksen edellytyksiä heikentää määrätietoisien ohjauspolitiikan puute. Viime hallituskaudella käytetyistä poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista luovuttiin niihin kohdistuneen kritiikin vuoksi, mutta mitään niistä vahvempaa välinettä ei ole saatu vielä tilalle. Tietoon perustuva johtaminen on ollut keskeisenä lähtökohtana valtioneuvostonkin työskentelyn kehittämisessä, mutta viimeaikaisten merkittävien uudistusten valmistelussa on syntynyt kitkaa, uudenlaista jännitettä ja epätietoisuutta eri toimijoiden rooleista aiempiin tutkimuksiin nojaavan tiedonmuodostuksen ja poliittisen arvonmuodostuksen välillä.

Ministeriötasolla ohjausjärjestelmän perustat ovat sinänsä kunnossa, mutta ohjauksen käytännöissä on edelleen parantamisen varaa. Ulkoasiain- ja sisäasiainministeriötä koskeneissa ohjausjärjestelmätarkastuksissa havaittiin, että strategisen suunnittelun perusta ja tavoiteasetanta on kunnossa ja ministeriöiden keskeisiin tehtäviin kuuluva säädösvalmistelu on ollut toimivaa. Sen sijaan ohjauksen käytännöt ovat vaihtelevia ja tulostavoitteet on asetettu siten, että nii-

den toteutumisen arviointi on vaikeaa eikä tavoitteiden ja määrärahojen yhteys näy. Valtion erityistehtäväyhtiöitä koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että omistajapoliittinen periaatepäätös on vakiinnuttanut asemansa omistajaohjauksessa, mutta ministeriöiden ja virastojen omistajastrategian seurantakäytännöissä on jonkin verran kirjavuutta. Yhtiöiden yhteiskuntavastuu ei eduskunnalle raportoitaessa ole myöskään saanut sitä painoarvoa, mikä sillä tulisi olla.

Valtion konsermitason ohjauksen puutteet ovat näkyneet myös valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tarjoamissa valtion yhteisissä ICT-palveluissa. Niitä ei ole otettu kattavasti käyttöön valtionhallinnossa, koska käyttöönotosta ei ole tehty valtionhallinnon tasoisia linjauksia. ICT-palvelujen järjestämisen kokonaisuus on jäänyt vaille riittävää huomiota.

Tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella ohjauksesta piirtyy suunnilleen samanlainen kuva. Tulsohjauksen perusta ja menettelyt ovat vakiintuneet. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta kuten myös maksullisesta toiminnasta raportoidaan kattavasti ja aiempaa paremmin, joskin näitä koskevien tietojen esittämistavat jonkin verran vaihtelevat. Tavoiteasetanta on myös tilintarkastusten perusteella eräänlainen kompastuskivi. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ovat kuitenkin keskeinen osa toimivaa tulsohjausta, jonka yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen vaikuttavuus ja palvelukyky kustannusten hallinnan kanssa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat olennaisena osana toimivaan ohjausjärjestelmään. Tilintarkastusten perusteella näissä on tapahtunut hieman parannusta.

Toisena tarkastuksissa esiin nousseena teemana on *kansalaisten saamien perus- ja muiden palvelujen vaikutukset ja vaikuttavuus*. Tarkastuksessa kuntoutuksen hyödyistä työurien pidentämisessä ei saatu selvää näyttöä. Työurien pidentäminen on kuitenkin hallituksen keskeisiä tavoitteita. Työkyvyttömiä on enemmän kuin työttömiä ja työkyvyttömyyden vuoksi menetetään kokonaistuotantoa enemmän kuin työttömyyden vuoksi, ja yleensä pysyvästi. Tarkastuksen mukaan kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus ja vaikutusten seuranta on jäänyt vähiin. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen riskitekijöitä ei ole erityisesti painotettu tai huomioitu resurssien ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kohdentamisessa. Sairastavuudessa ja työurien pituudessa paljastui suuria alueellisia eroja.

Erityisopetusta koskeneessa tarkastuksessa näkyivät osin samat ilmiöt. Tarkastuksen mukaan erityisopetuksen oppilasmäärä kasvoi 60 prosenttia kymmenvuotisjaksolla 2001–2010 ja vuonna 2010 erityisopetuksen resurssit opettajamäärällä mitattuna olivat 14 prosenttia perusopetuksen opettajista. Perusopetuksen tavoite varhaisesta tuesta, jota pyrittiin vielä vahvistamaan perusopetuslain muutoksella 2010, näytti toteutuvan perusopetuksen ensimmäisinä vuosina osa-aikaisen erityistuen muodossa. Erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi kuitenkin perusopetuksen aikana. Eniten erityisopetusta annettiin perusopetuksen viimeisinä vuosina. Tämä kehitys on erityisen huolestuttavaa sen vuoksi, että tarkastuksen mukaan oppimäärien yksilöllistäminen heikentää nuoren jatko-opiskeluvalmiuksia. Tarkastuksessa havaittiin myös, että erityisopetuksen tarjonnassa ja siinä, mitä tukea samanlaisiin oppimisvaikeuksiin sai, oli suuria eroja eri puolilla maata. Nykyinen erityisopetuksen rahoitusjärjestelmä lähtee oletuk-

sesta, että tarve erityiseen tukeen ei vaihtele kuntien välillä. Kuitenkin näyttäisi siltä, että kunnissa ja alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonominen tausta on heikompi, myös erityisen tuen tarve on suurempi.

Kolmantena teemana on noussut esiin *valtionaloutta koskevan päätöksenteon tietopohja ja sitä tukevien tietojärjestelmien tila*. Valtionalouden resurssien niukentuessa on erityisen tärkeää, että varojen suuntaamista koskevat päätökset perustuvat huolella punnittuun tietoon päätösten taloudellisista ja muista vaikutuksista. Hätiköidyt ja puutteellisesti valmistellut ratkaisut ovat omiaan lisäämään ei-toivottujen vaikutusten riskiä, osaoptimoiteja ja resurssien kokonaistaloudellisesti tehotonta käyttöä.

Esimerkiksi tilastointi erityisopetusta saaneista ja erityisopetuksen resursseista on heikentynyt siinä määrin, että erityisopetuksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta ei voi arvioida luotettavasti. Myös kuntoutukseen ohjautuu merkittäviä rahavirtoja, mutta sen vaikuttavuuden seuranta ei ole systemaattisesti järjestetty. Liikenneturvallisuutta koskeneessa tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tilastoinnin aukkoihin ja organisoituuuudistusten huolelliseen hyötyjen ja haittojen selvittämiseen. Myöskään valtion IT-palvelukesku-uudistusten tuloksellisuuden arvioinnille ei ole olemassa kunnollista tietopohjaa. Tuloksellisuustarkastusten jälkiseurannoissa on ilmennyt, että päätöksenteon tietoperustaa, tietojärjestelmiä ja tietoon perustuvaa politiikkavalmistelua koskevat tarkastusviraston suositukset eivät ole toteutuneet kovinkaan hyvin.

Tarkastusviraston päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. Vuosi 2012 oli tarkastusviraston strategiakauden 2007–2012 viimeinen vuosi. *Tarkastusviraston oman toiminnan vaikuttavuudesta* voi todeta, että strategiaka-



den aikana viraston vaikuttavuus eduskunnan finanssivaltaa ja lainsäädäntövaltaa turvaavana toimijana on vahvistunut erityisesti eduskuntakertomuksissa tapahtuvan raportoinnin sekä tarkastusaiheita kokoavien tarkastusteemojen osalta. Kertomusvuonna valmistui myös kansainvälinen vertaisarviointi, jonka mukaan tarkastusviraston laadunhallintajärjestelmä vastaa kansainvälisiä julkisen talouden ylimmän ulkoisen tarkastuksen ISSAI-standardien asettamia vaatimuksia. Tarkastusviraston henkilöstöpolitiikassa ko-

rostui osaamisen kehittäminen ja johtaminen toiminnan tehokkuuden ja työhyvinvoinnin tukena. Tarkastusvirasto on kertomusvuonna saanut hoitaakseen uusia lakisääteisiä tehtäviä vakaussopimuksen ja Euroopan unionin budjettikehysdirektiivin tarkoittamana riippumattomana finanssipolitiikan valvojana ja arvioijana. Taloudenhoidossa on jatkettu vuonna 2010 aloitettua vakaus- ja tehokkuusohjelman toteuttamista, mikä on käytännössä tarkoittanut henkilöstömäärän vähentämistä.



# Sisällys

<b>1</b>	<b>Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Valtioneuvosto tarvitsee vahvaa päätöksentekokykyä ja uutta ohjausmallia</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Eduskunnan kannanottojen toteutumisen seuranta</b>	<b>26</b>
2.1	Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot	26
2.2	Seurattujen kannanottojen toteutuminen	29
<b>3</b>	<b>Toiminnallinen tuloksellisuus</b>	<b>32</b>
3.1	Toiminnallinen tehokkuus	33
3.2	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	37
<b>4</b>	<b>Harmaan talouden torjunta osana Tullin ja Verohallinnon toimintaa</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta</b>	<b>43</b>
5.1	Kuntoutus työurien pidentäjänä	43
5.2	Erytisopetuksen vaikuttavuus	48
5.3	Alueelliset erot palvelutarpeissa	55
<b>6</b>	<b>Liikenneturvallisuus</b>	<b>57</b>
<b>7</b>	<b>Ohjausjärjestelmien toimivuus ja valtion omaisuuden hyvä hallinta</b>	<b>60</b>
7.1	Strateginen ohjaus ja yhteensovitus valtioneuvostossa	60
7.2	Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	66
7.3	Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	71
7.4	Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintomalli	75
7.5	Valtion IT-palvelukeskukset	78
<b>8</b>	<b>EU:n mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen</b>	<b>87</b>
8.1	Maatalouden tukihallinto	87
8.2	Euroopan globalisaatiorahasto	90

<b>9</b>	<b>Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila</b>	<b>91</b>
9.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	91
9.2	Ilmoitusvelvollisuus tarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	93
9.3	Budjetointimenettelyt	94
9.4	Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat	96
9.5	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	97
9.6	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2012	101
9.7	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	103
9.8	Valtion hankintatoimen tila	108
<b>10</b>	<b>Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset</b>	<b>109</b>
<b>11</b>	<b>Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja</b>	<b>115</b>
11.1	Tasavallan presidentin kanslia	115
11.2	Valtioneuvoston kanslia	116
11.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	117
11.4	Oikeusministeriön hallinnonala	119
11.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	120
11.6	Puolustusministeriön hallinnonala	121
11.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	122
11.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	124
11.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	125
11.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	126
11.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	128
11.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	129
11.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	130
<b>12</b>	<b>Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus</b>	<b>132</b>
12.1	Strategiakauden 2007–2012 aikana viraston vaikuttavuus on vahvistunut	132
12.2	Osaamisen kehittämisellä ja johtamisella on tärkeä rooli viraston toiminnan tehokkuuden ja työhyvinvoinnin tukemisessa	136
<b>LIITE 1</b>	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	139
<b>LIITE 2</b>	Tilintarkastus- ja laillisuustarkastuskertomukset	150
<b>LIITE 3</b>	Finanssipolitiikan tarkastukset	153
<b>LIITE 4</b>	Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	154

# 1 Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Valtioneuvosto tarvitsee vahvaa päätöksentekokykyä ja uutta ohjausmallia

## Yhteenveto

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuorossa arvioidaan valtioneuvoston käytössä olevien ohjausjärjestelmien ja tietoon perustuvan päätöksenteon kehittämistarpeita talous- ja oikeustieteellisen tutkimuskirjallisuuden sekä valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman tuloksellisuustarkastuksen, tilintarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen havaintojen valossa.

Suomalaisessa lainvalmistelussa ja hallintopolitiikassa on sitouduttu tietoperusteiseen päätöksentekoon ja politiikkavalmisteluun (evidence-based / knowledge-based policy making). Tuloksellisuustarkastuksissa on kuitenkin saatu havaintoja päätöksenteon tietoperustan heikkenemisestä. Päätöksenteon tietoperustaa ja ICT:n hyödyntämistä koskevat suositukset toteutuivat tuloksellisuustarkastuksissa annetuista suosituksista lisäksi kaikkein heikoimmin ja hitaimmin. Osinko- ja yhteisöverouudistus, kuntarakennemuutos ja siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistus, alueellisen kehityksen eriytyminen ja heikon kehityksen kasautuminen samoihin maakuntiin sekä rakennusten kosteus- ja homevauriot ovat kaikki esimerkkejä tietoon perustuvan päätöksenteon vaikeuksista kohdattaessa pirstallisia tai ilkeitä ongelmia. Sellaiset eivät ole ratkaistavissa vain yhden asiantuntija-alan

tiedolla eikä niihin ole yksinkertaisia, yhdellä lailla säädettäviä ja yhden hallinnonalan keinoin toteutettavia ratkaisuja.

Valtioneuvoston ohjausjärjestelmät ja toimintatavat ovat historian tuotteita. Niitä ei ole mietitty nykypäivän tai tulevaisuuden tarpeita ajatellen. Valtiontalouden kehykset on esimerkki toimivasta ohjausjärjestelmästä. Sitä hyödyntämällä hallitus on pystynyt tällä vaalikaudella tekemään historiallisen paljon säästöpäätöksiä. Julkisen talouden kestävyysvajeen ja kansantalouden rakenteellisten muutosten sekä Suomen viennin kilpailukyvyyn heikkenemisestä aiheutuviin ja jatkuvasti syvenevien ongelmien ratkaisemisessa tarvittavien rakenteellisten uudistusten aikaansaamisessa päätöksentekokyky ja ohjausjärjestelmien toimivuus ovat olleet heikkommat. Hallitus päätti kuitenkin 29.8.2013 yleislinjat rakennepoliittisesta ohjelmasta julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamiseksi ja talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi. Ohjelman konkretisointi ja käytännön toteuttaminen asettavat osaltaan valtioneuvoston ohjausjärjestelmän koetukselle. Valtioneuvoston toimintatapojen ja ohjauskeinojen kehittymättömyys tämän ajan tarpeisiin ja toimintaympäristöön nähden tuottaa osaltaan päätöksenteon ja tiedon hyödyntämisen ongelmia.

Talouden, oikeuden ja hallinnon toimintaympäristö on muuttunut nopealiikkeisemmäksi ja yksityiskohdiltaan vaikeammaksi

ennustaa. Liikkeenjohdon käytännön ja teorian strategiamalleissa yhä vähemmän pidetään mahdollisena määritellä kestävästi ja pitkäaikaisesti yrityksen kilpailuetua ja laatia sitä toteuttava yksityiskohtainen strategia. Tärkeämmäksi strategiseksi ominaisuudeksi tulee kyky tehdä epävarmuuden valitessa riittävän nopeasti oikeansuuntaisia päätöksiä sekä toimia ja innovoida erilaisilla ja muuttuvilla areenoilla. Näitä kutsutaan myös ketteriksi strategioiksi.

Nykyisessä kaotillisessa tai pyörteisessä ympäristössä on tärkeää veropolitiikan ja muun yksilöiden, yritysten ja yhteisöjen sekä kuntien taloudelliseen ja oikeudelliseen päätöksentekoon vaikuttavan yhteiskuntapolitiikan ja ohjauksen ennustettavuus, jatkuvuus ja johdonmukaisuus. Yksityiskohtaisten ja joustamattomien politiikka- ja strategisten suunnitelmien laadinta sen sijaan on vähemmän mielekästä. Tämä koskee myös hallitusohjelmaa, joka on poliittisen ekonomian ja keskenään kilpailevien puolueiden monipuoluehallitusten poliittisen dynamiikan johdosta jatkuvasti tullut yhä pidemmäksi ja yksityiskohtaisemmaksi sekä erilaisten asioiden selvittämistä korostavaksi. Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus alkaa jo aiheuttaa taloudellisia ongelmia sekä tulla ongelmaksi demokration toimivuuden kannalta. Yksityiskohtaisuuden pulmaa on myös eri hallinnonalojen politiikka- ja sektorisuunnitelmissa ja tulohajauksessa. Päätöksenteon ja valmistelun prosessien tulisi olla mahdollisimman selkeitä, prosessijohtamisen periaatteiden mukaan ohjattuja ja päätöksentekokykyä tukevia niin, että on selkeät kohdat valmistelulle ja päätöksenteolle. Hallituksen vaalikauden puoliväli-istunnon strategiariihi ja valtiontalouden kehysriihi olivat esimerkiksi keväällä 2013 niin lähellä toisiaan, ettei puoliväli-istunnossa tehtyä uusia avauksia

ehditty konkretisoida päätettäväksi hallituksen kehysriiheen.

Valtiovarainvaliokunta on valtiontalouden kehysistä antamassaan mietinnössä kiinnittänyt kriittistä huomiota ministereiden poliittisten esikuntien koon kasvuun ja epäselvään rooliin. Sama asia on tullut esille usein tuloksellisuustarkastusten ja finanssipolitiikan tarkastuksen yhteydessä. Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjako ja roolit sekä pelisäännöt olisi tarvetta kirkastaa uudelleen.

Päätöksentekokyvyn ja sen kannustimien vahvistaminen on tärkeä ohjausjärjestelmien kehittämisen näkökulma. Samoin olisi vähennettävä edelleen kannustimia hallinnonaloittaiseen osaoptimointiin ja lisättävä valtioneuvoston valmiuksia ohjata ja johtaa hallinnonala- ja politiikkarajat ylittäviä kokonaisuuksia sekä julkisen ja yksityisen sektorin rajat ylittäviä yhteistyöverkostoja. Pitkällä aikavälillä olisi pohdittava myös sitä, antaako nykyinen perustuslaissa säädetty ministeriökohtaisen valmistelun periaate tähän riittävästi perustaa.

Valtioneuvosto ja koko Suomi tarvitsevat pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi uutta, innovatiivista ohjauspolitiikkaa. Siinä tulisi nykyisessä tieto- ja verkkoyhteiskunnassa olla keskeisessä asemassa tietojärjestelmien ja ICT:n hyödyntäminen julkishallinnon sisäisenä ja hallinnon ulkopuolelle yhteiskuntaan suuntautuvana ohjauskeinona. Samoin yhteinen, avoin tieto yhteiskuntapolitiikan ja palveluiden vaikuttavuudesta, kustannuksista ja laadusta sekä yhteinen väylä tällaisen tiedon saavuttamiseksi avoimen datan ja helpon käytettävyyden periaatteiden mukaisesti ovat vielä pitkälti hyödyntämättömiä ohjauskeinoja kuntiin kohdistuvassa kansalaisyhteiskunnan ja asiakasohjauksessa sekä valtion ohjauksessa. Suomen kannattaisi olla tiennäyttävä älykkäissä ohja-

usjärjestelmissä. Siksi valtioneuvostossa olisi tarpeen kehittää määrätietoisesti uutta ohjauspolitiikkaa.

## Tietoon perustuvan päätöksenteon malli on vaikeuksissa

Hallitusta arvosteltiin julkisessa keskustelussa helmikuun 28. päivänä 2013 pidetyn hallituskauden puoliväli-istunnon laihoksi koetuista tuloksista. Sitä maaliskuun 21. päivänä seuranneessa kehysriihessä hallitus linjasi ja 27.3.2013 osana valtiontalouden kehyksiä päätti yhteisö- ja osinkoverouudistuksesta. Syntyneen julkisen kritiikin ja hallituspuolueiden sisäisen keskustelun seurauksena hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat vielä 4.4.2013 tarkistuksista osinkoverouudistukseen. Valtiontalouden kehyksiä vuosille 2014–2017 koskevaa valtioneuvoston selontekoa täydennettiin tämän mukaisesti.<sup>1</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta kritisoi lausunnossaan valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014–2017 osinkoverouudistuksen valmistelun tietoperustaa.<sup>2</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi tarkastusvaliokunnalle lausunnon valmistelua varten nopealla aikataululla oman asiantuntija-arvionsa tarkastusvaliokunnan valtiovainministeriöltä saamasta kirjallisesta aineistosta.<sup>3</sup> Tarkastusvirasto kiinnitti arviomaan huomiota tarpeeseen turvata riittävän

asiantuntija- ja virkamiesvalmistelun edellytykset.<sup>4</sup>

Eduskunnan valtiovainvaliokunta suhtautui valtiontalouden kehyksistä antamassaan mietinnössä hieman myönteisemmin valmistelun tietoperustaan. Valtiovainvaliokunta totesi osinkoverouudistuksen perustuneen valtiovainministeriön mikrosimulointimalleille, joiden käyttö on verolainsäädännön ja veropolitiikan valmistelussa toistuvaa eikä niillä tuotettuihin tietoaineistoihin sen vuoksi liitetä kuvausta mallien tietoaineistosta.<sup>5</sup> Valtiovainvaliokunta korosti kuitenkin johdonmukaisuuden tärkeyttä verotulotuloarvioita tehtäessä ja otettaessa huomioon uudistusten dynaamisia vaikutuksia.<sup>6</sup> Valtiovainvaliokunta kiinnittää mietinnössään lisäksi osinkoverouudistuksen valmisteluun kontekstissa hyvinkin kriittistä huomiota ministereiden poliittisten esikuntien rooliin ja koon kasvamiseen. Valtiovainvaliokunta pitää tärkeänä, että esikuntien rooli ei saa hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin.<sup>7</sup> Osinkoverouudistuksen valmistelussa keskeiset määräykset ja myös vaikutusarvioinnin rajausta ja esittämistä koskevat linjaukset tehtiin poliittisessa valmistelussa. Linjaukset tehtiin myös aikataulullisesti hyvin lähellä hallituksen kehysneuvottelua. Vaikutusarvioinnille ja virkamiesvalmistelulle ei jäänyt näin juuri mahdollisuuksia.

Valmistelun ja ohjauksen prosesseihin

<sup>1</sup> Valtioneuvoston tiedote 153/2013.

<sup>2</sup> Tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 1/2013 vp. – VNS 3/2013 vp. ja VNS 4/2013 vp. valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014–2017, valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014–2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä.

<sup>3</sup> Tarkastusviraston asiantuntijalausunnossa ei ole tarkastuksellisesti selvitetty yhteisö- ja osinkoverouudistuksen valmisteluprosessia tai valtiovainministeriön käyttämien mikrosimulointimallien sisältöä eikä laajalti yhteisö- ja osinkoverouudistuksen valmisteluprosessia. Lausunto keskittyy asiantuntijapyyntöön mukaisesti tarkastusvaliokunnan saaman kirjallisen aineiston arviointiin. Laajempaa veropolitiikan valmistelun tietoperustan tarkastuksellista arviointia tehdään valtiontalouden tarkastusvirastossa käynnissä olevassa finanssipolitiikan tarkastuksessa, joka kohdistuu veropolitiikan vaikuttavuuteen.

<sup>4</sup> Tarkastusviraston lausuntoa on laajalti hyödynnetty tarkastusvaliokunnan lausunnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston arvio on saatavilla tarkastusviraston verkkosivuilla osoitteessa [http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto\\_kehyspaatoksen\\_taustatiedoista.pdf](http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto_kehyspaatoksen_taustatiedoista.pdf).

<sup>5</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi kuitenkin tärkeää mainita lyhyesti mistä malleista tiedot on saatu ja vaikutusarvioinnin kannalta keskeiset oletukset ja parametrit. Muuten päätöksen perusteet eivät ole päätöksentekijälle, joka on valtioneuvosto kokonaisuutena sekä selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta, riittävästi avattu.

<sup>6</sup> Näitä seikkoja korostetaan myös tarkastusviraston tarkastusvaliokunnalle antamassa lausunnossa.

<sup>7</sup> Valtiovainvaliokunnan mietintö VaVM 1/2013 vp. – VNS 3/2013 vp. ja VNS 4/2013 vp.

kohdistuvaa arvostelua on saanut osakseen kuntarakenneuudistus ja siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti 10.4.2013 kanteluun antamassaan päätöksessä kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen eritahtista aikataulua ongelmallisena perustulaisissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmista.<sup>8</sup> Oikeuskanslerin kannanotossa todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon olevan niin merkittävä osa kuntien tehtävistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien peruslinjausten tulisi olla riittävällä tarkkuudella eduskunnan tiedossa sen käsitellessä esitystä kuntajakoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi ja kuntien tiedossa niiden täydessä uuden kuntarakennelainsäädännön mukaista kuntien yhdistymistä koskevaa selvitysvelvoitetta. Kuulemisen ja osallistumisoikeuksien kannalta oikeuskanslerin kannanotto on linjassa oikeuskanslerin muun muassa Puolustusvoimien rakenneuudistuksen yhteydessä esittämän kannanoton kanssa siitä, että kuuleminen ja osallistumisoikeuksien käyttö eivät voi jäädä vain muodollisuuksiksi. Niissä tulee antaa aito mahdollisuus vaikuttaa tosiasialliseen päätöksentekoon ja kuulemismenettelyssä tulee olla käytettävissä keskeiset tiedot päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.<sup>9</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti valiokunnan perustuslaillisen ja parlamentaarisen roolin huomioon ottaen voimakastakin kritiikkiä kuntarakenneuudistuksen

valmistelun ajallista ja asiallista koordinaatiota kohtaan. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei oikeuskanslerin huhtikuussa antaman kannanoton johdosta täydennetty hallituksen esitys vielä tarjoa riittävää tietoa kunnille kuntaliitosten perusteeksi.<sup>10</sup>

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarpeellisuudesta ja kiireellisyydestäkin on laaja yhteisymmärrys. Uusin tieto vain vahvistaa uudistusten tarvetta. Kuntataloutta koskevat tilastot vuodelta 2012 kertovat kuntatalouden heikkenevästä tilasta. Kuntien toimintakulut kasvoivat 5,4 prosenttia. Vuosikate kattoi kunnissa vain 38 prosenttia investointien omahankintamenoista ja kuntien lainakan- ta kasvoi 11,5 prosenttia 12,3 miljardiin euroon.<sup>11</sup> Valtiovarainministeriön laskelmat ja valtionalouden tarkastusviraston omat arviot kertovat, että kuntatalous kohtaa yli puolet Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta.<sup>12</sup> Valtiovarainministeriön laskelman mukaan kuntatalouden kestävyysvaje on noin 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>13</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuoteen 2060 projisoituna nykyisellä hintatasolla Suomen kuntataloudessa on yli 6 miljardin euron rahoitusvaje tai tarve sopeuttaa kunnille tai kuntayhtymille säädettyjä tehtäviä.

Kestävyysvajeeseen yhdistyy tässä vuosikertomuksessa tarkemmin käsiteltävä laaja-alainen väestö- ja hyvinvointikehityksen sekä taloudellisen kehityksen maakunnittainen ja seutukunnittainen erilaistuminen, jossa heikko kehitys ja ongelmat näyttävät lisääntyvässä määrin kasautuvan samoihin maakuntiin.<sup>14</sup> Uutta ajattelua näin tarvittai-

<sup>8</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 10.4.2013 Dnro OKV/5/21/2013 ym., OKV/381/1/2013 ja OKV/450/1/2013.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 27.4.2012 Dnro OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012, OKV/516/1/2012 ja OKV/4/21/2012.

<sup>10</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2013 vp. – HE 31/2013 vp., HE 53/2013 vp.

<sup>11</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta, kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston ennakkotiedot 2012, verkkojulkaisu, Helsinki, tilastokeskus [viitattu 27.7.2013]. Saantitapa: [http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2012/ktt\\_2012\\_2013-05-31\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2012/ktt_2012_2013-05-31_tie_001_fi.html).

<sup>12</sup> Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 2/2013 vp., finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraportti.

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriö: Taloudellinen katsaus. Kevät 2013. Valtiovarainministeriö 8a/2013, s. 97.



siin kuntien tehtävien, talouden ja toiminnan sekä tuottavuuden ohjauksessa. Kuntatalouden tuottavuuden ja kuntien tehtävien pu- revampi ohjaus ovat olennaisia elementtejä myös hallituksen 29.8.2013 päättämässä rakennepoliittisessa ohjelmassa. Tuo ohjausjärjestelmä olisi saatava myös käytännössä toteutettua.

Eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan mietinnön ja sen valmistelua varten tarkastusvaliokunnan tilaaman tutkimuksen sekä laajan asiantuntijavalmistelun pohjalta kannanoton rakennusten kosteus- ja homeongelmista.<sup>15</sup> Eduskunnan kannanotossa ja sen pohjana olevassa tarkastusvaliokunnan mietinnössä kaivataan rakentamiseen ja kiinteistöhoitoon uudenlaista toimintakulttuuria. Kannanotot voivat toteutua vain jos sekä julkiseen talouteen että rakentamiseen ja kiinteistöhoitoon sekä kiinteistö- ja rakentamisalan osaamiseen ja koulutukseen kohdistuvat ohjausjärjestelmät uudistetaan. Käytännön kokemus on, etteivät yksittäiset valtionavustukset vielä riitä tähän tarkoitukseen.

Valtioneuvoston ja laajemmin koko julkisen sektorin toimintatavat ja ohjausmallit ovat historian tuotteita ja jatkumoa. Niitä ei ole mietitty tämän hetken ja tulevaisuuden tarpeita varten. Toimintamallit ja ohjausjärjestelmät saattavat olla ja erältä osin ovatkin päätöksentekokyvyn ja tarvittavan uudistamisen esteitä. Ne voivat näin tuottaa edellä kuvattuja esimerkkejä ohjauksen ja tietoon

perustuvan päätöksenteon ongelmista.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa valtiontalouden ulkoisessa ammatitarkastuksessa ja finanssipolitiikan valvonnassa sekä arvioinnissa yhtenä eri tarkastus- ja valvontamuotoja kokoavana näkökulmana on ollut valtiollisen päätöksenteon tietoperusta ja ohjausjärjestelmien toimivuus. Tarkastusviraston suorittaman ulkoisen tarkastuksen neljästä tarkastuslajista tilintarkastuksessa, tuloksellisuustarkastuksessa ja finanssipolitiikan tarkastuksessa on kansainvälisten ISSAI- ja niihin kuuluvien ISA -tarkastusstandardien mukaisena näkökulmana ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus ja päätöksenteon tietoperustan luotettavuus. Laillisuustarkastuksissakin mahdollinen teema on lainmukaisuus ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen valtiontalouden ja -hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmissä.

Ohjausjärjestelmät ja päätöksenteon tietoperusta ovat laajasti kehittämisen kohteena. Paremman sääntelyn periaatteissa ja sujuvamman säädösvalmistelun prosessimallissa on sitouduttu säädösesitysten hyvään vaikutusarviointiin ja tietoperusteiseen päätöksentekoon (evidence-based policy making tai knowledge-based policy making).<sup>16</sup> Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön johdolla tapahtuneissa valtion ohjausjärjestelmien kehittämishankkeissa on tietoon perustuva päätöksenteko ollut keskeisesti esillä ja kehittämistavoitteena.<sup>17</sup> Tuloksellisuustarkastusten yhteydessä käydyissä kes-

<sup>14</sup> Ks. jäljempänä vuosikertomuksen 2013 valtiopäiville pääluku 5 (Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta), luku 5.3. (Alueelliset erot).

<sup>15</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2013 vp. - M 5/2013 vp. rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat, Kari Reijula jne., eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, eduskunta 2012 (tarkastusvaliokunnan hometutkimus).

<sup>16</sup> Säädösvalmisteluprosessin vaiheistus ja koonnos säädösvalmisteluun ja siinä tehtävään vaikutusarviointiin kohdistuvista vaatimuksista esitetään Finlex -tietokannassa olevaan Lainvalmistelun prosessioppaaseen, joka on koonnos sujuvampaan säädösvalmisteluun hankkeen valmistelusta valmisteluprosessin kuvauksesta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on hallitusohjelmassa sitoutunut tämän prosessimallin noudattamiseen. Ks. Oikeusministeriö: Lainvalmistelun prosessiopas, <http://lainvalmistelu.finlex.fi>.

<sup>17</sup> Tietoperusteinen päätöksenteko oli varsinkin tavoitteena valtioneuvoston kanslian asettamissa hallitusohjelman seurannan ja hallitustyön strategisen johtamisen kehittämishankkeessa eli KOKKA -hankkeessa ja siihen väljästi liittyneessä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa eli POVI -hankkeessa, ks. valtioneuvoston kanslia: Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2011 ja valtioneuvoston kanslia: Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisyhmän raportti, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011. Näiden hankkeiden suosituksiin perustuu muun muassa uudistettu hallitusohjelman toteutumisen puoliväiarviointi hallituksen puoliväli-istunnossa 28.2.2013. Tietoperusteisen päätöksenteon vahvistaminen on myös keskeisenä tavoitteena hallituksen tutkimus- ja arviointisuunnitelmassa sekä sektoritutkimuksen uudistamisessa.

kusteluissa hallinnon edustajien kanssa on tullut viestiä jopa kehittämistyön sekamelskasta. Modernin johtamisen näkökulmasta useat kehittämishankkeet ja ideoiden kilpailu voi olla kuitenkin myös hyväksi kunhan kehittämisen ja arkisen perustyön välinen resursointi ja ajanjako on selkeää ja kehittämistyö on asianmukaisesti resursoitu. Kehittämishankkeiden lisäksi valtioneuvoston kansliapäälliköt omistivat huhtikuussa 2013 työpajansa pääministerin valtiosihteerin johdolla ohjausjärjestelmien arvioinnille ja kehittämiselle. Kansliapäälliköt ovat kehittäneet myös omia yhteistyömuotojaan muun muassa kansliapäällikkökokouksen roolia kehittämällä.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2013 valtiopäiville tarkastusvirasto esittää eduskunnalle tarkastushavaintojen perusteella kootun arvioiden ohjausjärjestelmien tilasta ja kehittämistarpeista.<sup>18</sup> Rakennusten kosteus- ja homevaurioiden osalta tarkastusvirasto jatkaa tarkastusvaliokunnan käynnistämää työtä ja on pureutunut rakentamis- ja kiinteistöalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ja koulutuksen ongelmiin ohjausjärjestelmien näkökulmasta tapaustarkastelussa, joka tulee osaksi laajempaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ja koulutusta koskevaa tuloksellisuustarkastusta. Tarkastusvirasto on pyrkinyt kannustamaan kiinteistö- ja rakentamissektorin toimijoita laaja-alaiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä uudistamaan nykyiset hyvin siilomaiset toimintamallit. Tässä on hyödynnetty

Suomessa tarkastus- ja arviointitoiminnassa vielä suhteellisen vähän käytettyä työpajamenetelmää, jota vastuullistavan tarkastuksen ja kehittämisen välineeksi on kehitetty erityisesti Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirastossa GAO:ssa.<sup>19</sup> Tarkoituksena tarkastuksilla ja vuosikertomukseen kootulla raportoinnilla on valtiontalouden tarkastusviraston uuden strategian VTV2020 mukaisesti tukea julkisen hallinnon onnistumista uudistumisessa. Tarkastusten ohella tarkastusviraston asiantuntijat ovat osaltaan aktiivisesti osallistuneet kouluttajina valtiovarainministeriön toimeksiannosta järjestettyihin valtion johtamiskoulutusohjelmiin ja sparraajina valtioneuvoston kansliapäällikkökokouksiin ja vastaaviin käytännön hallinnon kehittämisen tilanteisiin.<sup>20</sup>

Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen havaintojen perusteella tarkastusviraston päätöksenteon tietoperustaa ja tietojärjestelmien kehittämistä koskevat suositukset ovat toteutuneet kaikista heikoimmin ja hitaimmin tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa esitetyistä suosituksista.<sup>21</sup> Edelleen tuloksellisuustarkastusten havaintojen perusteella päätöksenteon tietoperusta on hyvää tarkoittavista kehittämistoimista huolimatta saattanut heikentyä. Tästä on tässä vuosikertomuksessa esimerkkeinä kuntien kustannuksia koskevat tiedot sekä erityisopetuksen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta eräät keskeiset tiedot.

Kun julkisen talouden tila on heikko ja kansantalouden näkymät sumeat, on signaaleihin tietoperustan heikkenemisestä suhtau-

<sup>18</sup> Ks. jäljempänä vuosikertomuksessa 2013 valtiopäiville pääluku 7 (Ohjausjärjestelmien toimivuus ja valtion omaisuuden hyvä hallinta).

<sup>19</sup> Tarkastusvirasto järjesti tuloksellisuustarkastuksen johdolla kiinteistö- ja rakentamisalan ohjausta, koulutusta ja innovaatiotoimintaa koskevan työpajan keväällä 2013. Työpajan alustuspuheenvuorot ja yhteenveto tärkeimmistä huomioista julkaistiin elokuun 2013 lopussa tarkastusviraston keskustelualoitteena, ks. valtiontalouden tarkastusvirasto: Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan hyödyntäminen kiinteistö- ja rakennusallalla, VTV 2013 (saatavilla <http://www.vtv.fi> -> julkaisu).

<sup>20</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2012 tilinpäätöksen mukaan 15 % tarkastusviraston ulkoisista suoritteista oli eduskunnalle, hallitukselle ja hallinnolle annettua tarkastusta täydentävää asiantuntijapalvelua. Tarkastusviraston toivotaan antavan asiantuntija-apua laajemmin mitä tarkastusvirasto pystyy sitä antamaan. Ks. [http://www.vtv.fi/files/3321/Tilinpäätös\\_2012.pdf](http://www.vtv.fi/files/3321/Tilinpäätös_2012.pdf).

<sup>21</sup> Vuoden 2012 aikana tehdyt tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurannat. Luettelo on tämän vuosikertomuksen liitteenä.

duttava vakavasti. Tietoon perustuvan päätöksenteon ideaali ei toteudu tavoitellulla tavalla.

Tavoitteena olevassa ideaalissa ei ole ehkä riittävästi eritelty arvorationaalisuuden ja teknisen tavoiterationaalisuuden eroja sekä poliittisen johtamisen ja valmistelun sekä virkamiesvalmistelun nykyisiä rooleja ja käytäntöjä. Tietoon perustuva politiikkapäätöksenteko ei kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ole mitenkään ongelmaton tai itsestään selvä hallinnon kehittämisen ideaali.<sup>22</sup> Pirullisissa ongelmissa, joita Suomi nyt kohtaa sekä nopealiikkeisessä toimintaympäristössä on tarpeen myös lisätä valmistelun tiedonkäsittelykapasiteetin nopeutta ja epävarmuuden sietokykyä sekä kykyä erottaa oleellinen epäoleellisesta kuohunnasta.

Tarkastusviraston käsityksenä on, että valtioneuvoston on tarpeen määrätietoisesti kehittää innovatiivista valtioneuvoston ohjauspolitiikkaa, jolla tarkoitetaan perusteltua linjausta eri ohjauskeinojen käytöstä eri politiikka-aloilla sekä ohjaus- ja valmisteluprosessien kehittämistä ja selkeyttämistä. Innovatiivista ohjauspolitiikkaa tarvitaan, jotta Suomi kansantaloutena ja valtiona voisi selviytyä kestävyysvajeesta ja talouden rakennemuutoksesta sekä ylläpitää tehokasta hallintoa nopeasti muuttuvassa ja pyörteisessä toimintaympäristössä.

## Ohjauksen toimintaympäristö on murroksessa

Ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan prosesseja ja välineitä, joilla valtion ja laajemmin koko

julkisen sektorin toimintaa ja taloutta suunataan haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi (sisäinen näkökulma). Laajemmin ohjauskeinoilla ja ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan välineitä, joilla valtio vaikuttaa yritysten ja muiden yhteisöjen, kuluttajien ja kansalaisten käyttäytymiseen sekä toimintaan yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ulkoinen näkökulma).

Yrityselämän ja sen ohjauksen sekä hallinnan kansainvälisessä kehityksessä on havaittavissa sisäisen ja ulkoisen näkökulman nivoutuminen lisääntyvästi yhteen koko arvoketjun ja yhteistyöverkoston kattavaksi hallintajärjestelmäksi. Yksittäisten sopimusten ja tuotestandardien rinnalle tulevat laajemat prosessistandardit ja sitä laajemmat johtamisjärjestelmä- ja hallintastandardit sekä niille perustan antavat puite- ja mallisopimukset.<sup>23</sup>

Ohjauksessa ja johtamisessa yrityksen tai julkisyksikön resurssit (osaaminen, tieto, fyysinen ja rahoituspääoma, raaka-aineet tai välituotteet), strategia ja johtamisjärjestelmät sekä operatiivinen toiminta eri osa-alueeseen ja tuotokset pyritään suuntaamaan mahdollisimman tehokkaasti käyttöön lisäarvon tuottamiseksi tiettyssä toimintaympäristössä ja käytettävissä olevilla teknologioilla.<sup>24</sup> Teknologian ja toimintaympäristön muutokset vaativat päivittämään ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. Digitaalisen informaatiohallinnon ja palvelutalouden läpimurto ja uudet teknologiat merkitsevät perustavanlaatuisia muutosta.

Strateginen ohjaus ja johtaminen julkisella sektorilla ovat saaneet merkittävässä määrin vaikutteita yksityisen sektorin käytännöistä ja liikkeenjohdon teorioista, vaikka julki-

<sup>22</sup> Yhdysvaltain kokemuksista ks. esim. Sandra Braman: Policy Research in an Evidence-Averse Environment. *International Journal of Communication*, Vol. 2 (2008), 433–449.

<sup>23</sup> Oikeudellisen sääntelyn ja paremman sääntelyn näkökulmasta kiinnostava kokoava kuvaus tästä kehityksestä sisältyy teokseen Kaisa Sorsa: Kansainvälisen kaupan arvoketjujen sääntely. Yhteiskuntavastuun ja ennakoivan oikeuden tarkastelua. Turun yliopisto 2011.

<sup>24</sup> Roberts: *The Modern Firm. Organisational Design for Performance and Growth*. Oxford University Press 2004.

sesta johtamisesta on selkeästi muodostunut oma, yritysten johtamisesta poikkeava osaa- misalueensa. Julkisella sektorilla on myös selvästi omia sille ja vain sille ominaisia piir- teitä, minkä vuoksi ohjaus- ja johtamismal- leja ei voi suoraan kopioida yrityselämästä.

Perinteisemmässä liikkeenjohdon strate- gia-ajattelussa strategiaprosessin ja strate- gian avulla haetaan yrityksen kilpailuetua. Julkisella puolella tämän vastineena ovat jul- kisorganisaation vaikuttavuuden perusteet ja perimmäiset vaikuttavuustavoitteet, joka perinteisessä strategiamallissa kiteytetään toiminta-ajatuksena ja visiona, ydintehtävi-nä ja niistä kumpuavina keskeisinä strategi- sina kehittämishankkeina. Rakenneanalyyt- tisessä johtamisen paradigmassa nämä kir- jataan strategiaan. Organisaation rakenne ja toimintatavat sitten pyritään muuttamaan strategian mukaiseksi. Julkisen sektorin tu- losohjauksessa ja strategiateorian mukaises- sa perusmallissa tärkeässä asemassa on stra- tegisesta johtamisesta vastaava ylin johta- ja. Tiedolla johtaminen eli tietoon perustuva päätöksenteko pyritään sitten tässä kuvios- sa ottamaan mukaan strategian suuntaami- seen ja strategian toimeenpanoon erityises- ti hyvien käytäntöjen etsimisen ja kehittämi- sen kautta.

Toimintaympäristö on kuitenkin muut- tunut yhä nopealiikkeisemmäksi. Lähiajan merkittäviä tapahtumia ei voida tarkasti en- nakoida. Hallintotieteessä on siksi puhuttu joko kaoottisesta tai pyörteisestä toimintaym- päristöstä. Pitkän aikavälin kehityskulut voi- daan hahmottaa. Yrityksillä ei ole välttämät- tä lainkaan pysyvää kilpailuetua ja julkisen toiminnan yhteiskunnalliset tarpeet eivät istu olemassa oleviin rakenteisiin. Olennaiseksi sen sijaan muuttuu kyky uudistua sekä toi-

mia ja innovoida muuttuvilla areenoilla. Tär- keä strateginen ominaisuus on tällöin kyky nopeaan oikean suuntaiseen päätöksente- koon tarkan mutta hitaan päätöksenteon si- jasta.<sup>25</sup>

Yksityiskohtaisten strategioiden laadinta ei ole uudessa toimintaympäristössä miele- käästä. Strategisen johtamisen teorioissa on lähdetty kehittämään strategisen ketteryy- den ja joustavuuden malleja yksityisen ja jul- kisen johtamisen tueksi. Ketterät strategiat voivat olla erityisesti konsernijohdamisen vä- lineitä.<sup>26</sup> OECD suositteli strategisen kette- ryyden ottamista yhdeksi kehittämisen koh- teeksi Suomen julkishallintoa koskeneessa vuoden 2010 maa-arvioinnissaan.<sup>27</sup> OECD:n vuoden 2010 maa-arvioinnin monet keskei- set suositukset ohjauksen kehittämisestä sekä muun muassa business casien käytöstä ovat tarkastusviraston tarkastushavaintoihin pohjautuvan käsityksen perusteella edelleen enemmän kuin ajankohtaisia, vaikka suosi- tusten mukaista kehittämistyötä on tehty esi- merkiksi tulosohtauksen kehittämisessä.

Toimintaympäristöä muuava olennaisesti verkostojen ja tietoverkkojen nopeus ja suu- ri kapasiteetti tietojen välittämisessä ja kä- sittelyssä. Strategisen päätöksenteon tiedol- linen miljöö muuttuu. Usein mutta ei aina muut kuin ylin johto saavat ensimmäiset ja samalla myös merkittävät signaalit kilpailu- kyvyn tai julkisella sektorilla vaikuttavuuden edellytysten olennaisista muutoksista. Toi- minnan etulinja ja organisaatio sekä sen ym- päriillä olevat verkostot on muutosnopeuden ja valmiuden saavuttamiseksi tarpeen sitoa strategisen tietoperustan muodostamiseen. Puhtaasti ylimmän johdon strategista johta- juutta ja näkemyksellisyyttä painottava oh- jausmalli kaipaa näin laajentamista. Kuiten-

<sup>25</sup> Ks. esim. Rita Gunther McGrath: *The End of Competitive Advantage*. Harvard Business Review Press, 2013.

<sup>26</sup> Ketterän (agile) strategian malleista, ks. Mikko Kosonen: *Nopea strategia – miten strateginen ketteryys auttaa pysymään kilpailun kärjessä*, Talentum 2008.

<sup>27</sup> OECD Public Governance Reviews – Finland: *Working Together to Sustain Success*. OECD Paris 2010.

kin kyky tehdä moninaisen informaatiovirran ja epävarmuuden vallitessa oikeansuuntaisia päätöksiä tulee nykyisessä ja tulevassa toimintaympäristössä yhä tärkeämmäksi ja siten ohjaus- ja johtamisjärjestelmän toimivuuden arvioinnin kannalta ratkaisevan tärkeäksi seikaksi. Tilannekuva ei riitä. Tarvitaan päätöksiä.

Hallinnon rakenteiden kehittämisessä on tarvetta arvioida osin uudelleen Max Weberin ajatteluun palautuvaa mallia hallinnosta rationaalisen ja hierarkkisen byrokratiana.

Tätä mallia ei voida eikä kannata kokonaan hylätä. Siinä kansanvaltainen ohjaus välittyy poliittisessa vastuussa olevan ministerin muodostamalta huipulta muun tulosohjauksen ja muiden ohjausjärjestelmien avulla kentälle käytännön hallinnon toimintaan. Valtion tulosohjauksen kehittämishankkeessa tämä on ollut lähtökohtana. Siinä on perustellusti ja OECD:n suositusten mukaisesti haettu tulosohjauksen vahvistamista osana valtion kokonaisuohjausta siten, että hallituksen strategiset tavoitteet välittyisivät aikaisempaa tehokkaammin ja paremmin tulosohjauksen kautta.<sup>28</sup>

Ohjaus- ja johtamismalleja on tulosten saavuttamiseksi tarpeen päivittää siten, että hallinnonalarajat ja myös julkisen ja yksityisen sektorin rajat ylittävän yhteistyön ja vuorovaikutuksen edellytykset paranisivat. Kun hallinnonalarajat ylittävä ongelmanratkaisu ja riskienhallinta sekä uusien innovaatioiden etsintä ongelmanratkaisuun painottuvat julkisen sektorin tehtävissä, tarvitaan rinnalle organisaatioiden ja niiden yhteistyöverkoston sekä koko yhteiskunnan asiantuntemusta ja eri tahojen osallistamista vahvemmin mahdollistavia ohjaus- ja johtamismalleja sekä toimintatapoja. Johtajan näkemyksel-

lisyden rinnalla korostuu yhteistyö ja koko asiantuntijaorganisaation ja sen verkostojen osallistaminen. Valtiovarainministeriön johdolla toimivassa valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa hyvänä piirteenä on, että siinä on onnistuttu kokoamaan laajalti valtion organisaatioiden ideoita kehittämistyöhön. Tulosten konkretisointi on kuitenkin edelleen kesken. Valtionhallinnossa ja sen kehittämisessä on näin ituja uudistuvasta ja innovatiivisesta johtamis- sekä toimintakäytännöstä.

## Valtioneuvoston ohjausjärjestelmät heikkoja pirullisten ongelmien ratkaisemisessa

Suomen julkisen talouden ja julkisen hallinnon useimmat pulmat ovat pirullisia tai ilkeitä ongelmia (wicked problems), joihin ei ole yhtä ja yksiselitteistä ratkaisua. Hyvää tarkoittavat ratkaisuyritykset yhdestä näkökulmasta sekä yhden asiantuntijaprofession tieto eivät tällöin ratkaise ongelmaa vaan voivat luoda tukun pahoja ongelmia muualla. Ne eivät ole ratkaistavissa myöskään yhdellä säädöksellä tai yhden ministeriön ja sen hallinnonalan voimin ja toimin. Tämä on jäänyt vaille riittävää huomiota tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja vaikuttavuusarviointia kehitettäessä.

Edellytysten luomista uudelle ajattelulle tarvitaan jo koulutuksesta lähtien. Eri akateemisten ammattialojen koulutuksessa olisi-kin tarvetta yhä vahvemmin luoda edellytyksiä eri asiantuntijaryhmien monitieteiseen ja moniammatilliseen yhteistyöhön sekä yhteiseen ongelmanratkaisuun. Valtioneuvoston toimintatapojen ja rakenteiden olisi puoles-

<sup>28</sup> Valtiovarainministeriö: Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisu 21/2012. Valtiovarainministeriö: Lausuntoyhteenveto tulosohjauksen kehittämishankkeen toimeenpanon seurannasta 5.6.2013.

taan osaltaan mahdollistettava mahdollisimman joustavasti tällaisen työn organisointi ja luotava sille kannustimia. Valtion keskushallinnon uudistamishankkeessa KEHUssa näkyy, että valtioneuvoston ministeriöiden henkilöstöllä on myös tähän halu ja innostusta.

Pirullisista ongelmista on helppo esittää käytännön esimerkkejä:

Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta käydään ratkaisemaan matalasuhdanteen oloissa. Suhdannepoliittisesti viisasta olisi tällöin pidättäytyä nopeista ja mittavista säästöpäätöksistä. Houkutusta suoraan elvytykseen nyt on. Suomen kansantaloudessa on matalasuhdanteen rinnalla tapahtumassa rakennemuutos. Kansantalouden potentiaalisen tuotannon kehityksessä saattaa olla myös tapahtumassa taloudellisen hyvinvoinnin kannalta hyvinkin epäedullisia muutoksia.

Suomi on menettänyt usealla toimialalla markkinaosuuksia viennissä. Heikentynyt kustannuskilpailukyky on vain osaselitys. Monilla toimialoilla, esimerkiksi elektroniikkateollisuudessa suomalaiset tuotteet eivät ole riittävän houkuttelevia ja kilpailukykyisiä. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiojärjestelmämme ei ole myöskään onnistunut riittävässä määrin. Tuotantomme on korostetusti investointitavaroiden tuotantoa ja kulu-tushyödykkeissä pysyvä vahvistuminen antaa odottaa itseään matkapuhelintoimialan heikennyttä. Palveluvienti kasvaa, mutta perin hitaasti.

Vaikeudet eivät näin johdu vain heikosta kansainvälisestä suhdannetilanteesta. Ratkaisu tähän pirulliseen ongelmaan olisivat riittävät ja rohkeat päätökset työurien pidentämisestä, työvoiman tarjonnan ja kysynnän lisäämisestä kansantaloudessa tehtävien työtuntien määrän pienenemisen pysäyt-

tämiseksi sekä julkisten palveluiden sisällöllisestä uudistamisesta kustannuskehityksen pysäyttämiseksi samoin kuin uudistuksista tuottavuuden ja kilpailun parantamiseksi ja ICT:n käytön lisäämisestä. Kilpailun lisääminen rakenteellisena toimenpiteenä ei ole saanut riittävä painoarvoa talouspoliittisessa keskustelussa ja käytännön toimenpiteissä. Talouspoliittisena neuvona onkin esitettävissä, että ennen mahdollisia laajempia elvytystoimia olisi tehtävä mittavasti rakenteellisia uudistuksia. Muuten tehottomuudet syövät elvytyksen antamat eväät.<sup>29</sup>

Julkisen talouden ja hallinnon ohjausmallit eivät ole parhaimmillaan tarvittavien rakenteellisten uudistusten linjaamiseksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman taloudelliset oletukset ovat osoittautuneet liian optimistisiksi, odotettua selvästi heikomman talouskasvun ja talouden rakennemuutosten epäedullisten seurausten odotettua nopeamman ilmenemisen johdosta. Hallitus on joutunut ja samalla myös pystynyt päättämään hallitusohjelmassa sovitujen säästöjen lisäksi mittavista lisäsäästöistä. Säästöpäätösten mittaluokka on kevään 2013 kehysriihi huomioon ottaen lähes kuusi miljardia euroa. Tämä on historiallisen suuri määrä. Säästöpäätökset on mahdollistanut toimiva valtiontalouden kehysjärjestelmä, joka pystyy tuottamaan säästöpäätöksiä.

Rakenteellisissa uudistuksissa tulokset ovat olleet heikommat ja hitaammat. Kuntarakenne- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa ei ole myöskään päästy vielä käsiksi tehottomuuksiin aiheuttavaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden monikanavaiseen rahoitukseen. Hallituksen elokuussa 2013 budjettiriihen yhteydessä linjaamassa rakennepoliittisessa ohjelmassa on kuitenkin yhtenä tavoitteena löytää ratkai-

<sup>29</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 2/2013 vp., finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraportti.

suja ja malleja sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen ongelmien ratkaisemiseen. Käytännön toteutuksen löytäminen ja toimeenpano vaativat vielä toimia.

Suomessa on valmisteltavana Euroopan unionin budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU kansallinen täytäntöönpanon viimeistely sekä Euroopan unionin talouspolitiikan ohjauksen kahden kohdan lainsäädäntöohjelman (ns. two pack) kansallinen täytäntöönpano. Kahden kohdan lainsäädäntöohjelmassa merkittävä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) Nro 473/2013 jäsenvaltioiden alustavien talousarviosuunnitelmien valvonnasta.<sup>30</sup> Unionin lainsäädäntö edellyttää numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen asettamista koko julkiselle taloudelle kokonaisuutena ja sen osasektoreille eli valtiotaloudelle, kuntataloudelle ja sosiaaliturvarahastoille.<sup>31</sup> Euroopan unionin edellyttämiä uusia menettelyitä ja finanssipolitiikan sääntöjä kannattaa käyttää kansallisesti hyvinvointimme tulevaisuuden ja kestävyyden kannalta tärkeiden ohjausjärjestelmä uudistusten toteuttamisessa strategisena välineenä. Tämä voisi tarkoittaa vahvempaa sitovuutta kuntalaissa säädetyille peruspalveluohjelmalle kuntiin kohdistuvan normiohjauksen raamittajana. Tässä yhteydessä on hyvä myös miettiä, miten rakenteellisten uudistusten valmistelua ja linjaamista voitaisiin helpottaa osana finanssipolitiikan uudistuvaa ohjausjärjestelmää.

Hyvinkin pirullinen ongelma on tässä vuosikertomuksessa esille tuotava alueellisen

kehityksen eriytyminen ja heikon kehityksen ja riskien kasautuminen samoihin maakuntiin ja seutukuntiin. Julkisen hallinnon ohjausjärjestelmät ja rakenteet lähtevät yhtenäisvaltion ja yhtenäisen ohjauksen ajatuksesta. Kykymme ratkaista eriytyvään kehitykseen liittyviä ongelmia näyttää olevan huomattavan rajoittunut.

Pirullisia ongelmia sekä samalla myös tietoon perustuvan päätöksenteon rajoitteita ja vaikeuksia liittyy myös eduskunnan kannanotton toteuttamiseen, jolla pyritään saamaan rakennusten kosteus- ja homevauriot paremmin hallintaan. Energiatohokkuuden parantamiseksi tehdyt toimet ovat osaltaan lisänneet kosteus- ja homevaurioita.<sup>32</sup> Käytännön päätöksentekijöiden kannalta ongelmallista on se, että rakentamiseen ja kiinteistönhoitoon liittyy keskenään hyvin ristiriitaista asiantuntijatietoa.<sup>33</sup>

Kuntatalouden tiukat budjettirajoitteet rajoittavat julkisessa rakentamisessa mahdollisuuksia keskittyä koko rakennusten elinkaaren aikaisten kustannusten optimointiin. Kuntatalouden uusissa ohjaus- ja rahoitusmalleissa olisi yksittäisiä rakentamiseen kohdistuvia avustusjärjestelmiä laajemmin luotava kannustimia elinkaarikustannuksiin perustuvaan kilpailuttamiseen sekä rakennetun omaisuuden kestäväään hoitoon. Yhtenäisemmät tilinpäätösten poistokäytännöt sekä suunnitelman mukaisten ja tehtyjen poistojen välisen poistoeron ottaminen huomioon kuntatalouden tasapainon arvioinnissa sekä mahdollisesti myös varautumisvelvoitteet

<sup>30</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä.

<sup>31</sup> Budjettikehysdirektiivin ja asetuksen (EU) 473/2013 kansallista täytäntöönpanoa mietitään valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika on 31.10.2013, ks VM:n hanke budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvontasetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmisteleva ryhmä VM 123/00/2012.

<sup>32</sup> Tarkastusvaliokunnan hometutkimus 2012. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2012 vp, s. 16. Frame -tutkimushankkeen tulokset, ks. esimerkiksi Tampereen teknillinen yliopisto, rakennustekniikan laitos, rakennetekniikka, tutkimusraportti 159, Ilmastonmuutoksen ja lämmöneristyksen lisäyksen vaikutukset vaipparakenteiden kosteusteknisessä toiminnassa ja rakennusten energiankulutuksessa, Tampereen teknillinen yliopisto, rakennetekniikka 2012, ja tutkimusraportti 160, Matalaenergia- ja passiivitalojen rakenteiden ja liitosten suunnittelu- ja toteutusohjeita, Tampereen teknillinen yliopisto 2012. Tutkimushankkeen tuloksista saatavilla tietoa myös Rakennusteollisuuden sivuilla osoitteessa [www.rakennusteollisuus.fi/frame](http://www.rakennusteollisuus.fi/frame) [viitattu 25.6.2013].

<sup>33</sup> Tätä teemaa käsitellään tarkemmin valtiontalouden tarkastusviraston kiinteistö- ja rakentamisklusterin tutkimus-, koulutus- ja innovaatiotoimintaa käsitelleen työpajan keskusteluista kootussa julkaisussa, ks. valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä 2/2013.

julkisten rakennusten hoitoon olisivat tässä käyttökelpoisia keinoja. Kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten mahdollisuudet avoimen datan avulla valvoa ja keskustella julkisten rakennusten tilasta ja hoidosta olisi myös tarpeen ottaa ohjauksen keinoksi.

Yksittäisten täsmätoimien lisäksi tarvitaan kokonaan uusia ajatus- ja toimintamalleja sekä eri näkökulmien ja samalla eri toimijoiden yhdistämiseen perustuvaa vaikuttamista ja ohjausta. Pirullisten ongelmien ratkaiseminen vaatii näin ilmiölähtöistä vaikuttavuutta ja siihen kannustavaa ohjausta. Ilmiölähtöiseen vaikuttavuuteen tähtäävä ohjaus on väistämättä yhdistelmä erilaisten ohjauskeinojen käytöstä.

## **Valtionhallinnon strateginen johtajuus vaatii uudistuvaa ohjaus- ja johtamismallia**

### *Vähemmän yksityiskohtaisia hallitusohjelmia ja strategioita*

Vaikeudet tarvittavien uudistusten toteuttamisessa voivat johtua paljolti toimintatavoista ja rakenteista. Helmikuun lopulla 2013 pidetty hallituksen puoliväli-istunto oli liian lähellä maaliskuussa pidettyä valtioneuvoston kehysneuvottelua. Puoliväli-istunnon linjausten pohjalta kehitellyt eri ministeriöiden uusia avauksia ei ehditty valmistella kunnollista päätöksentekoa varten. Kehyspäätökseen tehdään laskelmia talousarvion momentin tarkkuudella ja kehyspäätös on varsin yksityiskohtainen, joten odotusarvo on, että kehyksiin otetaan päätettäväksi valmiita asioita. Voidaan jopa pohtia sitäkin, onko kehyksestä ja sen valmistelusta tullut liiankin yksityiskohtaista ja pienipiirteistä.

Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa ei puolestaan ole määritelty hallituksen strategiaan tavoitteisiin liittyvi-

en teemojen eli tolppien ja kärkihankkeiden osalta kattavasti yhteensovittamista johtavaa ministeriä ja ministeriötä. Ministeriörajat ylittävä yhteensovitus jää aikaisempia politiikkaohjelmia heikommaksi. Samalla tarve ja ministeriöiden odotus valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön johtajuudelle lisääntyy. Kuitenkaan ei voida ajatella valtioneuvoston koordinaation ja johtajuuden tulevan yksin pääministeriltä ja valtiovarainministeriltä sekä näiden johtamilta valtioneuvoston kanslialta ja valtiovarainministeriöltä kaikkien poikkihallinnollisten hankkeiden substanssin osalta. Valtioneuvoston valmiuksia ilmiölähtöiseen ja hallinnon alojen rajat ylittävään vaikuttamiseen täytyy lisätä ja osaoptimointiin johtavia ohjausmalleja ja rakenteita edelleen purkaa.

Yksityiskohtaisten strategioiden sijaan pyörteisessä toimintaympäristössä tarvitaan tiettyjen peruslinjausten ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta. Suuret ennustettavuuden ja johdonmukaisuuden vaatimukset kohdistuvat muun muassa veropolitiikkaan. Sama pätee kuntien tehtäviin ja rahoituksen perusteisiin.

Yksityiskohtaisten, pitkien ja joustamattomien suunnitelmien ongelma lähtee jo hallitusohjelmasta. Hallitusohjelman lisääntyvään yksityiskohtaisuuteen on kyllä myös rationaalinen syy, joka on lisäksi mallinnettu poliittisen taloustieteen malleissa. Yksityiskohtaisuus selittyy kilpailevien puolueiden yhteistyöasetelman muodostamisella. Tiukan yksityiskohtaisesta hallitusohjelmasta on tulossa taloudellinen ongelma. Yksityiskohtaisuus ja joustamattomuus voi olla myös ongelma demokratian elävyyden ja toimivuuden kannalta.

Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma, valtiontalouden kehyspäätös ja muut strategiset suunnitelmat sekä tulossopimukset eivät myöskään voi olla kovin pitkiä ja yksityiskohtaisia. Muutaman keskeisen pe-



riaatteen ja toimintalinjauksen kirjaamisen kautta voitaisiin yhtä lailla toteuttaa strategien ohjaus ja sen jatkuvuus. Näin toimimalla myös vapauduttaisiin eräänlaisesta jatkuvan suunnittelun oravanpyörästä, jossa osin edelleenkin hallinnossa ollaan.<sup>34</sup>

### *Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen tehtäväjako ja roolit kirkastettava uudelleen*

Valtioneuvoston ohjausjärjestelmien kehittämisessä haasteellista on poliittisen johtamisen sekä virkamiehille kuuluvan ammatijohtamisen ja asiantuntijavalmistelun yhteensovittaminen. Tämä tulee toistuvasti esille valtionalouden tarkastusviraston suorittamissa haastatteluissa ja keskusteluissa hallinnon edustajien kanssa. Tuloksellisuustarkastuksessa ja niiden jälkiseurannoissa sekä finanssipolitiikan tarkastuksessa on saatu lukuisista yksittäisistä havainnoista muodostuva käsitys poliittisen ohjauksen vahvistumisesta ja muuttuneista muodoista.

Poliittisen ohjauksen vahvistuminen ei tarkoita välttämättä kansanvaltaisuuden ja parlamentaarisen vastuunalaisuuden vahvistumista. Ministereiden poliittisten esikuntien rooli ja koko ovat kasvaneet. Esikuntien rooli ei ole käytännössä selkeä. Tähän myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on valtionalouden kehysmietinnössään kiinnittänyt huomiota.

Eduskunnan ja parlamentarismien näkökulmasta tarvittaisiin kansainvälistä vertailutietoa ministereiden esikuntien koosta ja roolista. Suomalaisesta näkökulmasta voidaan myös kysyä, olisiko kansanvallan kannalta parempi, jos osa avustajaresursseista olisi ministereiden esikuntien sijasta eduskuntaryhmien työn tukena. Juuri eduskuntaryh-

millähän on kansalaisten kohtaamisessa tärkeä rooli. Valtioneuvostolta toisaalta puuttuu sellainen sidosryhmille ja kansalaisille avoin kuulemisen kulttuuri, jota taas eduskunnan valiokuntakuulemisten käytäntö parhaimmillaan ja varsin systemaattisesti edustaa. Ehkä juuri tässä taas olisi legitimiä roolia poliittisille esikunnillekin.

Ministerit työskentelevät kiistatta ankaran aikataulupaineen ja työtaakan alaisina. Avustajaresurssia tarvitaan. Mutta on outoa, jos valmistelun johtamisesta vastaavalla ministeriön osastopäälliköllä on vaikeuksia päästä suoraan yhteyteen ministerin kanssa ja jos ministerin sijasta valtiosihteerin tai erityisavustajan ohjaa valmistelua. Poliittisten esikuntien roolia ohjauksessa olisikin tarvetta kirkastaa.

Lainsäädäntömuutosten sijasta ensimmäisessä vaiheessa voitaisiin hallituksessa sopia käytännesäännöt poliittisten esikuntien roolille ja toiminnalle. Käytännesääntöjen avulla voitaisiin myös pilotoida mahdollisesti tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Periaatteena tulisi olla, etteivät poliittiset esikunnat johda asiantuntijavalmistelua esimerkiksi lainvalmistelussa, mutta voivat toimia poliittisen tason ohjaus- ja tukiryhmissä. Periaatteena olisi edelleen hyvä olla, ettei ministeri delegoi vastuulleen kuuluvan lainvalmistelun sekä budjetti- ja kehysvalmistelun poliittista ohjausta suhteessa ministeriön virkamiesjohtoon esikunnille. On kansanvaltaisuuden ja vastuunalaisuuden näkökulmasta tarpeen, että ministeri itse ministeriön kansliapäällikön avustamana ohjaa ministeriön virkamiesjohtoon toimintaa.

Virkamiesvalmistelun ja -johtoon puolella taas on olennaista laaja horisontaalinen yhteistyö sekä sitoutuminen monipuoliseen ja objektiiviseen valmisteluun ja vaihtoehtojen selvittämiseen. Eri poliittisia kantoja omaa-

<sup>34</sup> Tulosohjauksen kehittämisessä pyritäänkin valtiovarainministeriön linjausten mukaan tällaiseen ytimekkäämpään ja strategisempaan lähestymistapaan. Lähes kaikki ministeriöt arvioivat vuonna 2013 keväällä toimivansa jo tämän suuntaisesti. Valtionalouden tarkastusviraston katsaus tulosohjauksen tilaan tilintarkastusten perusteella esitetään tässä vuosikertomuksessa. Tarkastusviraston mukaan taloudellisuus ja tuottavuus ovat aina ohjauksen ja johtamisen kohteeksi kuuluva olennainen asia.

villa ministereillä ja eduskunnalla sekä kansalaisilla on voitava olla luottamus virkamiesvalmistelun puolueettomuuteen, objektiivisuuteen sekä lojaalisuuteen legitimiille poliittiselle ohjaukselle. Ministeriön osastopäällikkö ei voi olla vain oman ja osastonsa näkemyksen myyntimies vaikka virkamiehiltä on lupa odottaa aloitteellisuutta asioiden esille tuomisessa ja ratkaisuehdotusten hakemisessa. Käytännössä voidaan tarkemmin nykyisten säädösten pohjalta kirkastaa rooleja. Voimavarojen kohdentaminen sekä yhteiskunnallisten prioriteettien asettaminen sekä arvoja koskevat valinnat kuuluvat poliittiseen johtamiseen.

Valtiosihteerijärjestelmä on ollut käytössä kolmen vaalikauden ajan. Nyt olisi aika tehdä vuonna 2011 valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän toteuttamaa selvitystä laajempi arviointi valtiosihteerijärjestelmän toimivuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä vaikutuksista ohjaus- ja johtamismalleihin ja valmistelukäytäntöihin.<sup>35</sup> Yhtenä arvioinnin näkökulmana on tarpeen olla, kuinka hyvin valtiosihteerijärjestelmä on lisännyt valtioneuvoston päätöksentekokykyä.

Valtioneuvoston toimintatapoja olisi tarvetta uudistaa ja joustavoittaa sekä hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä ja temaattista johtajuutta edelleen vahvistaa. Valtioneuvoston toiminnan osalta tulee ajankohtaiseksi arvioida myös tarpeita perustuslain 67 §:n 2 momentin ministeriöperiaatteen muuttamiseen. Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvosto jakaantuu tarvittavaan määrään ministeriöitä ja perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston ohjausjärjestelmien kehittämiselle tulisi lisää joustavuutta, jos pe-

rustuslaissa edellytettäisiin valtioneuvostossa päätettävän asian valmistelua asiasta vastaavan ministerin johdolla valtioneuvostossa virkavastuulla.

## Suosituksia päätöksentekokykyä vahvistavaksi ohjauspolitiikaksi

On tarvetta arvioida, onko pääministerillä riittäviä johtamisen välineitä. Monipuolueympäristössä toimivimmat johtamisen välineet ovat kansainvälisen poliittista ekonomiaa koskevan taloustieteellisen tutkimustiedon valossa kuitenkin sopimuksellisia eivätkä presidenttivaltaisten järjestelmien tapaan hierarkiaan perustuvia. Tärkeää olisi sopia yksiselitteisesti tärkeimpien temaattisten kokonaisuuksien johtamisesta poliittisella tasolla ja myös valmistelun johtajuudesta virkamiestasolla.

Poliittisessa ohjauksessa olennaisinta on päätöksentekokyky ja päätöksenteon kapasiteetin käyttäminen selkeästi määritellyissä prosesseissa ja linjaamisen paikoissa. Taloustieteellinen tutkimustieto kertoo hyvin mielenkiintoisia näkökohtia Suomen kaltaisen monipuoluehallitukseen perustuvan maan finanssipolitiikan ja muun strategisen poliittisen päätöksenteon järjestämiseen liittyvistä taloudellisista lainalaisuuksista.<sup>36</sup> Varsinkin ministerimäärältään tai puolueiden lukumäärältä laajat kabinetit ja hajautuneet prosessit tuottavat vähemmän kurinalaista talouspolitiikkaa.<sup>37</sup> Prosessin selkeä määrittely ja päätöksentekojärjestys vaikuttavat huomattavasti päätöksenteon taloudelliseen rationaalisuuteen. Mitä monivaiheisempi päätöksenteko, sitä kalliimmiksi päätökset tulevat usein budjetin koon kasvulla mitattuna. Paremmen tuloksen antaa selkeä pro-

<sup>35</sup> Ks. valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän (2011) muistio, valtioneuvoston kanslian raporttisarja 13/2011.

<sup>36</sup> Ks. esimerkiksi Mark Hallerberg, Rolf Strauch ja Jürgen von Hagen: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23 (2007), 338–359.

<sup>37</sup> Ks. esimerkiksi Roberto Perrotti ja Yianos Kontopoulos: Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics* 86 (2002), 191–222.

sessi, jossa suuret linjat päätetään tai sovitaan kerralla ja yksityiskohdista päättämistä voidaan delegoida. Epätäydellinen tai epävarma informaatio johtaa tutkimushavaintojen mukaan näiden lainalaisuuksien vahvistumiseen.<sup>38</sup>

Puolueiden voimasuhteissa tapahtui viime eduskuntavaaleissa muutoksia. Suomalaisessa parlamentarismissa ja sille perustuvassa valtioneuvoston johtamisessa korostuvat entistä enemmän monen puolueen yhteistyöhön perustuvan hallitustyön mallin toimivuuden ja päätöksentekokyvyn tarpeet. Toimivia ovat kansainvälisen tutkimustiedon valossa sopimukselliset hallintakäytännöt ja etukäteen sovitut selkeät pelisäännöt prosessien ja toimintaperiaatteiden sekä tavoitteiden suhteen. Tämä on tärkeä taustatieto valtioneuvoston ohjaus- ja johtamismallien kehittämiseksi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan määrätietoisien ja innovatiivisten ohjauspolitiikan kehittäminen valtioneuvostolle olisi tarpeen Suomen kansantalouden ja julkisen hallinnon pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi. Työtä voidaan tehdä yhtäältä nykyisen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman sekä valtiontalouden kehyspäätöksen ja hallituksen strategiaprosessien pohjalta. Ohjauspolitiikka sisältäisi linjaukset muun muassa lainsäädännön ja standardien sekä muun normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen sekä tietojärjestelmien avulla tapahtuvan ohjauksen käytöstä. Kehys- ja talousarviomenettelyssä olisi oltava sijaa enemmän myös talouden ja hallinnon rakenteellisten uudistusten toteuttamiselle ja toteutumisen varmistamiselle. Lainsäädäntösuunnitelmaa olisi perusteltua kehittää hallituksen strategisen säädösvalmisteluohjelman suuntaan.

Kansainvälistyvässä maailmassa lainsäädännössä olisi yhä enemmän pohdittava

myös laille vaihtoehtoisten sääntelykeinojen sekä yleisperiaatteet asettavan lainsäädännön ja standardoinnin yhdistelmästä muodostuvan yhteissääntelyn mallin käyttöä. Yhteiskunnalliselle kokeilulainsäädännölle olisi tilausta.

Tietojärjestelmät kuuluvat 2010-luvulla ohjauksen työkalupakkiin. Niitä voidaan tehokkaasti käyttää valtionhallinnon sisäisen ohjauksen keinona. Suomi voisi olla innovatiivinen myös ICT-pohjaisten ratkaisujen käyttämisessä ulkoisena ohjauskeinona. Avoin data on yksi nykyajan sovelluksista julkisuusperiaatteelle, joka on valtiosääntömme keskeisiä periaatteita. Avoimen datan avulla voidaan saada kansalaiset ja kansalaisyhteiskunta uudella tapaa mukaan ohjaukseen. Julkishallinnossa yhteinen ja yhtenäinen sekä helposti hyödynnettävissä ja vertailtavissa oleva tieto politiikkatoimien vaikuttavuudesta ja kustannuksista sekä palveluiden laadusta, saatavuudesta ja kustannuksista on vielä pääosin hyödyntämättä kuntiin kohdistuvan valtion ohjauksen sekä asiakas- ja kansalaisohjauksen keinona. Tällainen tieto olisi tarpeen tarjota avoimen datan periaatteilla yhteisen sähköisen väylän kautta. Tietojärjestelmät ja avoin data ovat tulevaisuuden älykkäiden ohjausjärjestelmien elementtejä. Meillä olisi mahdollisuudet lähteä käyttämään niitä eturintamassa.

Valtioneuvostossa on useita ituja ja kehittämishankkeita, joiden kautta voidaan päästä innovatiivisiin ratkaisuihin, joita Suomi kiipeästi kaipaa. Tällä ja seuraavalla vaalikaudella olisi päästävää aitoihin ohjaus- ja johtamisinnovaatioihin. Niitä tarvitaan talouden kasvuedellytyksien vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen purkamiseksi välttämättömien riittävän kunnianhimoisten rakenneuudistusten konkretisoimiseksi ja käytännön toteuttamiseksi.

<sup>38</sup> Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen & Claudia Keser: Budget Processes: Theory and Experimental Evidence. *Games and Economic Behaviour* 59 (2007), 279–295.

## 2 Eduskunnan 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.

Eduskunnan kannanotot liittyvät asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Toisaalta kannanotot liittyvät useimmiten yhteiskunnallisesti hyvin merkittäviin asioihin. Sen vuoksi tarkastusvirasto seuraa eduskunnan kannanottoja pääsääntöisesti myös eduskunnan hallitukselta vaatiman raportoinnin jälkeen.

Kuluvan hallituskauden aikana eduskunta on edellyttänyt hallitukselta raportointia tarkastusviraston kertomuksiin liittyen tai tarkastusviraston tarkastustoiminta on koskenut eduskunnan edellyttämää raportointia seuraavissa eduskunnan kirjelmissä.<sup>39</sup>

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

1 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tie-

toiperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehäksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.

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 takaisin 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 kehuksiin pi-

<sup>39</sup> Hallituksen vuosikertomukseen vuodelta 2012 sisältyy yhtenä osana tilimuistutuskertomus. Siinä on käsitelty eduskunnan kirjelmiin liittyviä raportointivaatimuksia tässä käsiteltyä pidemmältä ajalta. Tavoitteena oli ja on edelleen, että tilimuistutusten osalta käytöön saataisiin rekisteri, jonka avulla eduskunnan raportointivaatimusten ja toisaalta hallituksen vastausten seuranta olisi helpompaa.

tävän 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 53/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen sisällyttävän tilinpäätöskertomukseen vuoden 2011 kertomuksesta lähtien seuraavat asiakokonaisuudet (7 ja 8) sekä turvaavan valmistelun edellytykset (9):

- 7 Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle vuotuisen kertomuksen valtion omistajaohjauksesta.
- 8 Eduskunta edellyttää, että hallitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan uudistettuun omistajaohjaukseen sekä markkinaehtoiset yhtiöt että valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt ja niitä koskevat tiedot. Kertomuksen sisällön tulee olla riittävän informatiivinen sekä sisältää tiedot myös siitä, miten yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty.
- 9 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtiovarain controller-toiminnon toimintaedellytysten turvaamiseksi siten, että valtion omistajaohjauksesta ehdotettu raportointi voidaan toteuttaa.

Eduskunnan kirjelmässä 17/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:

- 10 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jotta maksuvalmiu-

den tarpeet ylittävästä lainanotosta luovutaan.

- 11 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.

Eduskunnan kirjelmässä 25/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:

- 12 Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, mitä käytännön vaikutuksia Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen toimintatavoilla on saavutettu lainvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamiseksi sekä millä tavoin lainvalmistelun voimavaroja on vahvistettu, ja raportoi tuloksista eduskunnalle keväällä 2013 valtion tilinpäätöskertomuksessa.
- 13 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 voimaantumisen, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Eduskunnan kirjelmässä 10/2012 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2012 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:

- 14 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon mietinnössä valtionavustusten käytössä, kohdentamisessa ja valvonnassa esiin tulleet ongelmat ja huolehtii siitä, että alan toimijoiden osaamista ja koulutusta parannetaan niin, että jatkossa asianomaiset säännökset tunnetaan, niitä myös noudatetaan ja valvotaan. Hallituksen tulee lisäksi selvittää, miten valtionavustuslain 15 ja 36 §:n säännök-

siä on käytännössä sovellettu ja onko esimerkiksi kilpailuvaikutuksia arvioitu.

- 15 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetusten säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätehtään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tietohallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa.

Eduskunnan kirjelmässä 18/2012 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoidun tilinpäätöskertomuksessa seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:

- 16 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta

vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä.

- 17 Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että valtion toimitilapalvelujen toteutuksessa otetaan aiempaa paremmin huomioon virastojen ja laitosten toimitilatarpeet ja erityisesti toimitilojen muutostarpeet ja että tyhjäksi jääneisiin toimitiloihin hankitaan mahdollisimman pian uudet käyttäjät.
- 18 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.
- 19 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon, mitä edellä mietinnössä on todettu tarkastusvaliokunnan aloitteesta syntyneiden eduskunnan hyväksymien kannanottojen poistamisesta.

## 2.2 Seurattujen kannanottojen toteutuminen

### Asiakohdat 1–6

Eduskunnan kannanotot liittyvät valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan välineenä (K21/2010 vp). Erilliskertomuksen osalta tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan. Jälkiseurannasta on raportoitu osana Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti (K2/2013 vp).

### Asiakohdat 7 ja 8

Eduskunta edellytti, että hallitus raportoi vuosittain omistajaohjauksesta, erikseen markkinaehtoisista yhtiöistä ja erityistehtäviä toteuttavista yhtiöistä. Erityisesti edellytettiin yhtiöiden yhteiskuntavastuusta raportointia. Tarkastusvirasto on tarkastanut vuosittain vuosikertomuksen, aiemmin valtion tilinpäätöskertomuksen, tiedot yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen osalta ja tässä yhteydessä on tarkastettu myös omistajaohjausta koskeva raportointi.

Hallitus on vuosikertomuksessa raportoinut eduskunnan edellyttämistä asioista. Vuosikertomuksen luvussa 3.1 koskien Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausta on huomioitu kattavasti VNK:n ohjauksessa olevat yhtiöt ja lisäksi Solidiumin kautta omistetut yhtiöt. Valtion osakemyynnit ja sijoitukset, yritysjärjestelyt ja yhtiöittämiset on raportoitu viiden viime vuoden ajalta ja osinkotulot ja osinkotuotto prosentti on raportoitu

tu kattavasti. Myös Solidiumin hallinnoimien yhtiöiden osalta raportointi on ollut kattavaa. Yhteiskuntavastuun osalta on kerrottu miten kyseinen asia näkyy omistajaohjausyksikön toiminnassa.

Omistuksen arvon kehittymisen osalta on kerrottu ainoastaan kehitys vuoden 2012 osalta ja verrattu sitä toimialaindeksiin. Näin lyhyt ajanjakso ei kuvaa valtion pitkäjänteisen omistuksen kehitystä riittävästi. Myös tältä osin viiden vuoden ajanjakso antaisi riittävän ja oikeamman kuvan kehityksestä. Listaamattomien yhtiöiden osalta raportointi ei anna riittävää kuvaa niiden toiminnasta. Yhtiöistä on raportoitu liikevaihto ja liiketulos kokonaisuutena. Se ei anna kuvaa yhtiöiden toiminnasta ja merkittävydestä, koska niissä on suurta vaihtelua. Eritetty taulukkomuotoinen esitys olisi parempi.

Muiden kuin valtioneuvoston kanslian ohjauksessa olevista erityistehtäviä toteuttavista yhtiöistä on raportoitu ministeriöittäin vuosikertomuksen luvussa 3.2. Näiden yhtiöiden osalta raportointi ei ole ollut yhtenäistä esitettävien asioiden tai esittämistavan osalta. Keskeiset tunnusluvut on kuitenkin raportoitu tiiviisti ja selkeästi, samoin yhtiöiden perusliiketoiminta. Omistajapoliittisista periaatteista on raportoitu useimmiten palkitsemisjärjestelmän osalta, vaikka se ei kenties olekaan keskeisin näistä periaatteista kyseisten yhtiöiden osalta. Yhteiskuntavastuusta ei juurikaan ole raportoitu. Sosiaali- ja terveysministeriön kohdalla on raportoitu myös Raha-automaattiyhdistyksestä. RAY ei ole valtion erityistehtäväyhtiö, joten siitä ei ole syytä raportoida yhtiöomaisuuden yhteydessä.

## Asiakohdat 9–11

Asiakointiin ei ole kohdistunut tarkastustoimintaa.

## Asiakohdat 12

Eduskunta edellytti hallitukselta lainvalmistelun kehittämisen seurantaa ja sen voimavarojen vahvistamista. Kehittämistyötä on käytännössä tehty Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa. Hanke on päättynyt helmikuussa 2013, eikä sillä voi olettaakaan olleen vielä suurta vaikutusta lainvalmistelun laatuun. Hallitus on jonkin verran raportoinut lainsäädännön laadun tilasta, ei kuitenkaan suoraan kyseisen hankkeen vaikutuksista. Hallitus ei ole raportoinut lainkaan lainvalmistelun voimavarojen muutoksesta eli siitä miten lainvalmistelun voimavaroja olisi vahvistettu.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnassa lainsäädännön laatu taloudellisesta näkökulmasta on pysyvä tarkastuskohde. Vuoden 2012 joulukuussa tarkastusvirasto julkaisi tuloksellisuustarkastuskertomuksen koskien hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Tarkastuksessa selvitettiin, onko hallituksen lainsäädäntösuunnittelulla onnistuttu parantamaan lainsäädännön laatua vaalikaudella 2007–2011. Tarkastuksen mukaan hallitustasoinen lainsäädäntösuunnittelu ei ole tuonut juuri lisäarvoa lainvalmisteluun ja säädösesitysten laatuun. Sääntelyn laadun parantumisesta ei kyseisenä ajanjaksona tapahtunut. Tarkastusvirastossa tehdään vuoden 2013 aikana teemasuunnitelmaa aihealueen tulevasta tarkastamisesta.

## Asiakohdat 13

Asiakointiaan ei ole kohdistunut tarkastustoimintaa.

## Asiakohdat 14

Asiakointiaan liittyen valtiontalouden tarkastusvirastossa valmistuu jälkiseuranta vuoden 2014 aikana.

## Asiakohdat 15 ja 16

Asiakointiin ei ole kohdistunut tarkastustoimintaa.

## Asiakohdat 17

Eduskunta edellytti, että hallitus huomioisi paremmin toimitilaraportit ja erityisesti niihin kohdistuvat muutostarpeet ja että tyhjillään olevien tilojen määrä olisi mahdollisimman pieni. Tarkastusvirastossa valmistui kesäkuussa 2013 tarkastuskertomuksen Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus jälkiseurantaraportti.

Tarkastusviraston jälkiseurannassa ilmeni, että toimitilapalvelussa tarvittavien perustietojen kerääminen ja käyttö ovat parantuneet. Tiedot koskevat esimerkiksi tilankäytön tehokkuutta, kustannuksia, vuokratoumuksia ja ympäristöystävällisyyttä. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2012 raportointiin ensimmäistä kertaa tilankäytön tunnusluvuista ja tuloksista. Tietoja ei kuitenkaan vielä kerätä kattavasti ja työn kehittäminen jatkuu.



Tilatehokkuustavoitteen saavuttamisen osalta kehitys on ollut hyvin hidasta. Syynä tähän on ollut se, että tehostumista on tapahtunut lähinnä kiinteistöjen peruskorjausten ja organisaatiomuutosten yhteydessä. Vuonna 2005 toimistotilalle asetetun tilatehokkuustavoitteen, 25 m<sup>2</sup> henkilöä kohden, saavuttaminen on vielä kaukana. Vuoden 2012 tietojen mukaan toimistojen keskimääräinen tilatehokkuus oli 31,7 m<sup>2</sup> henkilöä kohden ja

keskimääräinen neliövuokra oli 12.3 euroa kuukaudessa. Senaattikiinteistöjen vuokrusaste vuonna 2012 pysyi aiemmalla tasolla ja oli 96,4 prosenttia.

## **Asiakohdat 18 ja 19**

Asiakohtiin ei ole kohdistunut tarkastustointia.

## 3 Toiminnallinen tuloksellisuus

### Johtopäätökset ja kannanotot

Tulosohjauksen toimivuuden edellytyksenä on, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot. Hallinnon ohjauksessa on aina välttämätöntä sovittaa yhteen voimavarat ja niillä saavutettavia tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksessa sovitetaan 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 niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle oli asetettu riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja niiden toteutumisesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot.

## 3.1 Toiminnallinen tehokkuus

### Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet oli asetettu vain joka kolmannelle 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 yhteenvetotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 1.

Vuosien 2011 ja 2012 osalta tavoiteasetantaa koskevat tiedot on tarkastettu ja laskettu tilinpäätöksen laativien kirjanpitoyksiköiden perusteella, vuoden 2010 vertailutiedot perustuvat tarkastettujen virastojen ja laitosten tietoihin.

Vuotta 2012 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 53 prosentille kirjanpitoyksiköistä oli hyväksyty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet ministeriöt olivat tulosopimuksissa asettaneet 45 prosentille kirjanpitoyksiköistä. Kun taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden kattavuutta arvioidaan yhdessä, riittävät tavoitteet oli asetettu vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 53 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 75 prosenttia valtion omasta toiminnasta (vuonna 2011 53 % ja 74 %, vuonna 2010 53 % ja 71 %).

TAULUKKO 1: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2010–2012

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus
2010	43 %	48 %
2011	50 %	40 %
2012	53 %	45 %

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei viime vuosina ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin kuitenkin josain muodossa asettaa kaikille virastoille ja laitoksille ja ministeriöille.

## 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 kirjanpitoyksikköinä, 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

tarkastuksen perusteella on arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisesta toiminnasta ja sen kannattavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Taulukko 2 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 58 kirjanpitoyksikössä, mikä on 91 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (53 kirjanpitoyksikköä ja 88 % vuonna 2011, 50 kirjanpitoyksikköä ja 82 % vuonna 2010). Kirjanpitoyksiköiden esittämät tiedot olivat pääosin kustannustietoja ja muita sijaissuureita, joiden osuus esitetyistä tiedoista oli 64 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 perusteella tarkastella vain kirjanpitoyksikön tasolla.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 57 kirjanpitoyksikössä, mikä on 89 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (51 kirjanpitoyksikköä eli 85 % vuonna 2011, 46 kirjanpitoyksikköä eli 75 % vuonna 2010). Riittävinä tuottavuudesta esitetyistä tiedoista pidettiin 60 kirjanpitoyksikössä eli 94 prosentissa kaikista kirjanpitoyksiköistä (53 kirjan-

**TALUKKO 2: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ**

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2010	85 %	89 %	82 %
2011	92 %	92 %	88 %
2012	92 %	94 %	91 %

pitoyksikköä eli 88 prosenttia vuonna 2011, 50 kirjanpitoyksikköä eli 82 % vuonna 2010). Oikeina niitä pidettiin 58 kirjanpitoyksikössä, mikä on 91 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (53 kirjanpitoyksikköä eli 88 % vuonna 2011, 50 kirjanpitoyksikköä eli 82 % vuonna 2010).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 58 prosenttia ja tuottavuustiedot 64 prosenttia valtion omasta toiminnasta (52 % ja 59 % vuonna 2011, 50 % ja 61 % vuonna 2010). Kattavuus on näin arvioituna hieman parantunut edellisiin vuosiin verrattuna.

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Esittämistapaa voidaan ministeriöiden osalta pitää sinänsä toimivana, ja se vastaa myös ministeriöiden laskentatyöryhmän suosittelemaa mallia (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 1/2006). Ministeriöistä ulkoasiainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoja ei tällä tavoinkaan arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 56 kirjanpitoyksikössä, mikä on 88 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (52 kirjanpitoyksikköä eli 87 % vuonna 2011, 48 kirjanpitoyksikköä eli 79 % vuonna 2010).

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt viime vuosina hitaasti parempaan suuntaan. Tietojen hyödynnettävyyttä parantaisi edelleen se, että toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnuslu-

vut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

## Maksullisesta toiminnasta raportoidaan hyvin

Julkisoikeudellisen suoritteen kysyntä ja tarjonta perustuu lainsäädäntöön, ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädösperusteinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen. Kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa niin, etteivät suoritteiden hinnat ole asiakkaiden kannalta laissa säädetyjä 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 vuositulos 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 suoritettyypeittäin.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa (1,2 miljardia myös 2011 ja vuonna 2010), mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,4 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2011), liiketaloudellisesti

hinnoiteltavien 0,5 miljardia euroa (0,5 miljardia euroa vuonna 2011) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa (0,4 miljardia euroa vuonna 2011).

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjjanpitoyksiköitä oli vuonna 2012 yhteensä 53 (50 kirjjanpitoyksikköä vuonna 2011, 49 vuonna 2010). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 39 kirjjanpitoyksikölle eli 74 prosentille (36 kirjjanpitoyksikköä eli 72 % vuonna 2011, 45 virastoa ja laitosta eli 63 % vuonna 2010) maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköistä.

Taulukko 3 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta. Luvut on laskettu maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköistä.

Tilintarkastuksissa todettiin 46 kirjjanpitoyksikön eli 87 prosentin maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköis-

tä esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 43 kirjjanpitoyksikköä eli 86 prosenttia 50: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 2010 ja vuonna 2011) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on viime vuosina kokonaisuutena parantunut. Vuonna 2012 maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisen puutteista annettiin kielteinen laillisuuskannanotto yhden kirjjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa (2 kirjjanpitoyksikölle vuonna 2011, 3 kirjjanpitoyksikölle vuonna 2010).

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

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2010	84 %	88 %	84 %
2011	90 %	90 %	86 %
2012	89 %	91 %	87 %

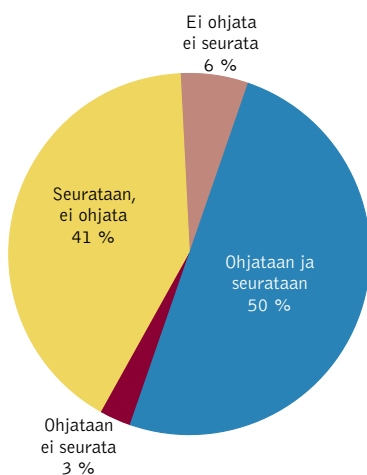
## 3.2 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

### Tulosohjauksen toteutumisessa toivomisen varaa

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

Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteerinä on käytetty ministeriöiden asettami-



KUVIO 1 Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot.

en taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niistä esittämiä tietoja

Koska tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on ollut vuodesta 2010 lähtien vain kirjanpitoyksiköillä, voidaan tulosohjauksen toimivuutta tarkastella vain kirjanpitoyksiköittäin. Riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien kirjanpitoyksiköiden osuus on pysynyt viime vuosina suunnilleen samana (50 % vuonna 2012 kaikista kirjanpitoyksiköistä, 48 % vuonna 2011, 49 % vuonna 2010) eli joka toisen kirjanpitoyksikön osalta tulosohjaus näin arvioituna toimii. Tavanomaisen toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on edelleenkin vain 37 prosenttia (37 % vuonna 2010 ja vuonna 2011) valtion omasta toiminnasta. Kattavuudessa ei ole viime vuosina tapahtunut muutoksia.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa jossain määrin parantunut. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 91 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Vuonna 2011 vastaava osuus oli 88 prosenttia ja vuonna 2010 82 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Kirjanpitoyksiköiden valmius esittää taloudellisuutta koskevia tietoja on jatkuvasti ollut parempi kuin ministeriön valmius ohjata alaistaan hallintoa tätä koskevilla tavoitteilla.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 34 kirjanpitoyksikölle, mikä on 53 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä. Näistä 32 eli 94 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot toimintakertomuksessaan (97 %

kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010 ja vuonna 2011). Vastaavasti niistä kirjanpitoyksiköistä, joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (30 kirjanpitoyksikköä), 26 kirjanpitoyksikköä eli 87 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (80 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 67 % vuonna 2010). Tulosohjauksen puutteet näin arvioituina ovat selkeästi tavoitteiden asettamisessa.

Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittä-

villä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus enää 30 prosenttia (25 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010 ja vuonna 2011). Vastaavasti niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla ministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei pidetty riittävinä ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on yhdeksän prosenttia kirjanpitoyksiköistä (13 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 25 % vuonna 2010).



## 4 Harmaan talouden torjunta osana Tullin ja Verohallinnon toimintaa

### Johtopäätökset ja kannanotot

Harmaa talous viittaa sinänsä lailliseen toimintaan, josta ei kuitenkaan ole suoritettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Kansantaloudellisena käsitteenä harmaata taloutta mitataan usein kansantuotelaskelmista puuttuvana tuotantona. Fiskaalisessa merkityksessä harmaata taloutta mitataan verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen määrällä.

Tullia ja Verohallinnon verotarkastusta koskeneissa tarkastuksissa<sup>40</sup> korostui, että harmaan talouden torjunta on kiinteä osa Tullin ja Verohallinnon perustoimintaa. Näiden viranomaisten toiminnan yleisestävää vaikutusta, verokertymän turvaamista ja vaikutusta harmaaseen talouteen on vaikea mitata. Valtiontaloudelliset riskit ovat ilmeisiä, mikäli Tullin ja Verohallinnon resursseja ohjataan harmaan talouden torjuntaan muun toiminnan kustannuksella. Siksi panostusten harmaan talouden torjuntaan tulee perustua riittävään tietoon taloudellisista ja muista vaikutuksista sekä riskeistä.

Tehtyjen tarkastusten perusteella Tullin ja Verohallinnon perustoiminnan määrätietoinen kehittäminen näkyy myös harmaan talouden torjunnassa. Tullin osalta tämä on tarkoittanut panostusta etukäteisvalvontaan ja valtakunnalliseen riskianalyysitoimintoon. Verohallinnossa on nähty tarvetta suunnata toimintaa entistä enemmän reaaliaikaisiin tarkastuksiin, joiden on nähty

tehoavan harmaan talouden ongelmaan perinteistä jälkikäteistä tarkastusta paremmin. Laadukas verovalvonta edellyttää lainsäädännön ajantasaisuutta, jotta esimerkiksi toimivaltuudet eivät muodostuisi tuloksellisen toiminnan esteeksi. Myös tietojärjestelmien kehittämisessä tulisi ottaa huomioon se, että verotarkastajien tarpeet saattavat poiketa muun Verohallinnon henkilöstön tarpeista.

Vaikka harmaan talouden torjunta nähdään osana Tullin ja Verohallinnon perustoimintaa, tulisi molempien viranomaisten kiinnittää huomiota harmaan talouden torjunnan tavoiteasetantaan ja tulostittareiden kehittämiseen. Mittareiden kehittämisessä ja käyttöönotossa tulisi Tullia ja Verohallintoa ohjaavan valtiovarainministeriön olla nykyistä aktiivisempi. Tavoiteltavaa olisi, että sekä Tulli että Verohallinto pystyisivät tuottamaan nykyistä enemmän tietoa vaikuttavuudestaan harmaan talouden torjunnassa.

### Tulli panostaa toiminnassaan etukäteisvalvontaan

Harmaata taloutta torjutaan osana Tullin perustoimintaa. Tullin toiminnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustoiminnot ovat kunnossa: osaaminen monipuolista ja korkeatasoista sekä veronkantojärjestelmä toimiva. Tarkastusviraston käsityksen mukaan harmaan talouden torjunta on, suoraan tai välillisesti, osa kaikkea Tullin toimintaa. Tarkastusvirasto katsoo, että koska Tulli täyttää nämä edellytykset, on Tullin

<sup>40</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2013. Tulli harmaan talouden torjuna; Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2013. Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus.

harmaan talouden tuloksetkaalle torjunnalle hyvät edellytykset.

Tulli kantaa Suomen valtion verotuloista noin kolmanneksen. Vuonna 2011 Tullilaitoksen veronkanto oli noin 10,5 miljardia euroa, josta suoraan valtiolle tilitettiin noin 10,3 miljardia euroa. Harmaan talouden suuruudesta voidaan esittää vain arvioita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän selvityksen mukaan Suomen harmaan talouden laajuus olisi vuonna 2008 ollut 10–14 miljardia euroa. Se vastaa 5,5–7,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Tulli on panostanut harmaan talouden torjunnassa etukäteisvalvontaan. Tullin asiakkuudet perustuvat erilaisiin lupiin, erimuotoiseen kumppanuuteen ja luottoasiakkuuteen, joita edeltää asiakkaan prosessien läpikäynti ja riskianalyysin perusteella valittujen asiakkaiden tarkastus. Asiakkuudet helpottavat tulliasioiden hoitoa, mutta asettavat samalla velvoitteita asiakkaiden omavallonnalle, mikä voi muodostaa riskin veronkannolle. Avain- ja kumppanusasiakkaille myönnettyt luvat ja ohjelmiin kuuluminen ei saa vähentää asiakkaiden tarkastustarpeen ja riskien arviointia.

Etukäteisvalvonnan lisäksi Tulli pyrki varmistamaan verojen ja tullien oikeamääräisen keräämisen myös reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan avulla. Jälkitarkastuksesta huolehtivat tullipiirien tarkastusyksiköt. Tarkastusajankohtana Tullissa käynnissä olevassa organisaatiouudistuksessa muodostetaan valtakunnallinen valvontayksikkö, jonka yritystarkastustoimintoon lisätään henkilöstöresursseja Tullille harmaan talouden torjuntaan myönnetyn lisämäärärahan turvin. Lisähenkilöresursseja kohdistuu myös riskianalyysitoimintoon. Tarkastuksen mukaan Tullin riskianalyysi on kattavaa ja monipuolista, ja sitä kehitetään jatkuvasti. Tarkastuksen mukaan myös Riskianalyysi-

sitoiminnon organisoiminen valtakunnalliseksi ja lisämäärärahan turvin rekrytoitavien henkilöstö-resurssien sijoittaminen riskianalyysitoimintoon tukee harmaan talouden torjuntaa. Vuoden 2013 alusta voimaan tuleessa uudessa organisaatiorakenteessa näkyy Tullin vahva panostus harmaan talouden torjuntaan.

## **Harmaan talouden torjunta on näkynyt heikosti Tullin tulostavoitteissa**

Harmaan talouden torjunta läpäisee Tullissa koko organisaation. Tullin strategiset tavoitteet tukevat harmaan talouden torjuntaa, vaikka Tullin perusstrategioissa ei harmaata taloutta yksilöidysti mainitakaan. Erityisesti valvontastrategia keskittyy kohderyhmien toiminnan lainmukaisuuden valvontaan, yhteiskunnan suojaamiseen ja tullirikollisuuden torjumiseen.

Vuodelle 2012 asetetuista vaikuttavuustavoitteista yksi koski suoraan harmaan talouden torjuntaa. Myös muut asetetut tavoitteet edesauttavat harmaan talouden torjuntaa. Tullin kehittämiseen liittyen asetettiin mittareita harmaan talouden torjunnalle yksilöimättä kuitenkaan tavoitteita, joita kyseisillä mittareilla mitataan. Tulostavoitteiden saavuttamista mittaavat mittarit olisi laadittava siten, että niille asetettuja tavoitearvoja pystytään myös seuraamaan ja mittaamaan. Tavoitteiden toteutuminen olisi myös raportoitava tilinpäätöksessä.

Tullille asetetuissa tulostavoitteissa ei harmaan talouden torjuntaan kiinnitetty erityistä huomiota ennen vuotta 2012. Vaikka harmaan talouden torjuntaa ei tarkastuksessa läpikäydyissä tulossopimuksissa ja -tavoitteissa vuosilta 2009–2011 ollutkaan yksilöidysti ilmaistu, tuli se kuitenkin tavoiteasettelussa huomioon otetuksi siten, että Tullille asetet-

tiin sen toimintaa tehostavia tavoitteita. Tarkastusvirasto katsoi, että harmaan talouden torjunta ilmeni välillisesti tavoiteasettelussa sekä laillisen toiminnan valvontana että laitoman toiminnan paljastamisena. Vuodelle 2011 asetetut tavoitteet Tulli oli saavuttanut osittain. Kaikilta osin tätä ei voinut tarkastuksessa arvioida, koska kaikista tavoitteista ei ollut lainkaan raportoitu toteumaa tai mittarille ei ollut asetettu tavoitearvoa tai -tilaa, johon toteumaa olisi voinut verrata.

Vaikka harmaa talous on vaikeasti hahmotettava ja alati muuttuva ongelma, niin tarkastuksen perusteella Tullilla on valitsemallaan toimintatavalla hyvät edellytykset torjua harmaata taloutta tuloksellisesti. Tarkastuksen perusteella Tullin toimintamalli tukee harmaan talouden torjuntaa ilmoitusmenettelyyn, vakuusjärjestelyyn, riskianalyysin, valvonnan, jälkitarkastuksen ja rikostorjunnan muodostaman kokonaisuuden keinoin.

## **Verotarkastustoiminnan vaikuttavuudesta kaivataan nykyistä perusteellisempaa tietoa**

Verohallinnon verotarkastustoiminta on ollut tuloksellista, mikäli kriteerinä käytetään nykyisten tulostavoitteiden saavuttamista. Tulostavoitteisto on kuitenkin laadultaan sellainen, että tavoitteiden toteutuminen ei anna riittävää kuvaa verotarkastustoiminnan todellisesta tuloksellisuudesta. Verotarkastustoiminnasta ei ole tällä hetkellä käytössä sellaista tietoa, jolla toiminnan vaikutukset voitaisiin asianmukaisesti varmistaa.

Verotarkastusyksikölle oli vuodelle 2011 toiminnan kuluihin myönnetty 41 845 000 euroa. Verotarkastusyksikön toimintaan käytettiin samana vuonna hieman yli 700 henkilövuotta. Viime vuosina verotarkastuksia on vuositasolla tehty noin 3 500 kappaletta ja

niiden perusteella on tehty maksuunpanoesityksiä noin 300 miljoonaa euroa vuosittain.

Verotarkastusta koskevat säädökset tai niiden valmisteluaineistot eivät määrittele verotarkastuksen tarkoitusta siten, että niiden perusteella olisi mahdollista johtaa ja muodostaa verotarkastustoiminnan tulostavoitteisto. On syytä olettaa, että verotarkastustoiminnan vaikuttavuudesta valtaosa muodostuu jo siitä, että verovelvollisilla on tieto verotarkastuksen olemassaolosta ja laadultaan uskottavan tarkastuksen kohteeksi joutumisesta.

Nykyiset verotarkastuksen tulostavoitteet ohjaavat pääasiassa tarkastusten kohdentamista. Vaikuttavuuden tulostavoitteet ovat kaikki kohdentamistavoitteita. Kyseisellä menettelyllä on varmasti myönteinen merkitys verotarkastustoiminnan vaikuttavuuteen ja sisäiseen tehokkuuteen. Yksittäisten vaikuttavuustavoitteiden toteumatiedot eivät kuitenkaan kuvaa toiminnan varsinaista vaikuttavuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että käytettävissä olevien resurssien puitteissa tavoitteiston laatua tulisi kehittää. Prosessissa tulisi olla mukana valtiovarainministeriö ja kaikki Verohallinnon verotarkastuksen toimijat yksittäiset tarkastajat mukaan lukien. Vaikuttavuusmittareiden kehitystyössä pitäisi kiinnittää myös huomiota yhteistyöhön ja kytkentöihin muiden viranomaisten kanssa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotarkastustoiminnan ohjauksessa ja johtamisessa olisi pyrittävä selvästi nykyistä enemmän hyödyntämään toiminnan vaikuttavuuden selvittämisestä, arvioinnista ja tutkimuksesta saatavia tietoja.

Tarkastusvirasto katsoo, että verotarkastustoiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus olisi syytä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan nostamaan laajemminkin julkisen keskustelun kohteeksi. Tulisi pyrkiä siihen, että

saataisiin laajapohjainen ja ennen kaikkea selkeä kannanotto siihen, mitä verotarkastustoiminnalta odotetaan. Tällöin myös vaikuttavuustavoitteiden asettaminen olisi todennäköisesti helpompaa.

## Reaaliaikaisilla verotarkastuksilla on mahdollista torjua harmaata taloutta

Verotarkastus on yksi keskeinen keino puuttua harmaan talouden ongelmaan. Verotarkastuksen uskottava olemassaolo sinällään rajoittaa merkittävästi harmaata taloutta. Verohallinnon toimijoiden näkemykset verotarkastuksen mahdollisuuksista poistaa harmaata taloutta tai sitä, millä keinoinla tarkastuksen keinoin siihen tulisi puuttua, vaihtelevat. Osa toimijoista näkee selkeästi tarpeen lisätä tarkastusta harmaaseen talouteen. Samoin nähdään tarvetta suunnata toimintaa reaaliaikaisesti tarkastuksiin, joiden katsotaan selvästi paremmin tehoavan harmaan talouden ongelmaan kuin perinteisen jälkikäteisen lähestymistavan.

Harmaaseen talouteen kohdennettävien tarkastusten määrän tulee olla riittävä ennaltaehkäisevyyden varmistamiseksi. Tällä hetkellä verotarkastuksiin käytettävästä työpanoksesta 30 prosenttia suunnataan harmaan talouden tarkastuksiin. Näiden tarkastusten vaikutuksesta harmaan talouden laajuuteen ei ole kuitenkaan riittävästi tietoa.

Harmaan talouden tarkastukset vaativat usein merkittävän resurssipanostuksen. Painopisteen siirtäminen siihen merkitsee muun tarkastuskattavuuden merkittävää laskua ja tarkastusten suoran verokertymän pienenemistä. Tarkastusvirasto katsoo, että panostuksen harmaan talouden tarkastuksiin tulee perustua riittävään tietoon taloudellisista ja muista vaikutuksista.

## Verotarkastustoiminnan tuloksellisuutta voidaan edelleen kehittää

Verotarkastustoiminnan uudelleenorganisointi yhdeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi 1.9.2010 alkaen paransi selkeästi mahdollisuuksia edistää tuloksellisuutta. Toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa on aiempaa selkeämmin tarve ja mahdollisuus kehittää ja yhdenmukaistaa toimintaa. Meneillään on runsaasti kehittämisprojekteja, jotka voi nähdä uuden organisoitumisen tuomina positiivisina vaikutuksina. Huomiota tulisi kiinnittää myös käytännön tarkastustyössä tarvittavien tietojärjestelmien yhteensopivuuteen. On huomattava, että verotarkastajien tuloksellisen työn edellytykset saattavat poiketa jossakin määrin muun Verohallinnon henkilöstön tarpeista.

Verotarkastustoiminnan ohjaamisesta ja johtamisesta vastuussa olevat eivät pitäneet toimivaltuuksia koskevia säännöksiä, verotai muuta lainsäädäntöä, asianmukaisen toiminnan tai tuloksellisuuden merkittävänä esteenä. Vastuutahot näkevät kuitenkin säännöksissä kehittämistarvetta laadukkaamman verovalvonnan mahdollistamiseksi.

Verotarkastajien mielestä toimivaltuudet ovat ainakin jossain määrin tuloksellisen toiminnan esteenä. Erityisesti esiin nousivat muita viranomaisia koskevien säädösten vaikutus tietojen luovuttamiseen sekä pankkitietojen saatavuuteen liittyvät tekniset ongelmat.

Verotarkastuksiin perustuvien maksuunpanoesitysten ja lopullisten maksuunpanojen eroja ja niiden syitä ei tällä hetkellä riittävästi hyödynnetä laadunvarmistuksessa. Myös oikaisuvaatimusten ja valitusten seuranta on nykyisin vähäistä ja epäsystemaattista. Tarkastusvirasto katsoo, että maksuunpanoja ja valituksia on syytä seurata systemaattisesti ja jatkuvasti.

# 5 Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta

## 5.1 Kuntoutus työurien pidentäjänä

### Johtopäätökset ja kannanotot

Työurien pidentäminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat hallituksen keskeisiä tavoitteita. Työuria pyritään pitkällä ajalla pidentämään keskimäärin kolmella vuodella ja työllisyysastetta on tarkoitus kohottaa 72 prosenttiin nykyisen hallituskauden aikana. Käytännössä tavoitteissa on kyse samasta asiasta eli työnteon lisäämisestä. Työuran pituus kuvaa työn määrää aikasarjanäkökulmasta ja työllisyysaste kuvaa työn määrää poikkileikkauksinäkökulmasta. Tavoitteiden taustalla on ihmisten elinajan jatkuva pidentyminen.

Työkyvyn ylläpito koko työuran ajan on ensiarvoisen tärkeää. Työkyvyttömyyden vuoksi menetetään kokonaistuotantoa enemmän kuin työttömyyden vuoksi. Vuonna 2011 työttömänä oli vajaat 210 000 henkilöä, kun taas työkyvyttömyyseläkettä sai 260 000 henkilöä. Työttömyys on useimmilla ohimenevä vaihe, mutta pysyvältä työkyvyttömyyseläkkeeltä harva palaa enää työelämään. Ongelma on todettu myös nykyisessä hallitusohjelmassa, ja työkyvyttömyyden syiden torjuntaan on tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota hallituskauden aikana.

Tarkastuksessa arvioitiin kuntoutuksen ohjausjärjestelmää ja sitä, miten työkykyä ylläpitävällä kuntoutuksella on onnistuttu parantamaan kansalaisten työkykyä ja pidentämään työuria. Työkykyä ylläpitävän kun-

toutuksen menot valtiolle ovat noin 140 miljoonaa euroa vuodessa. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevien erityisryhmien, kuten vaikeavammaisten, eläkeikäisten ja sotainvalidioiden, kuntoutukseen käytetään myös merkittävästi resursseja, mutta ne rajattiin tarkastuksesta pois.

Tarkastuksessa kuntoutuksen hyödyistä työurien pidentämisessä ei saatu selvää näyttöä. Kuntoutuksen vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen on ylipäänsä tutkittu melko vähän. Muutamien luotettavasti tehtyjen tutkimusten perusteella vaikutuksia ei ollut havaittavissa. Tarkastuksessa arvioitiin kahden ammatillisen kuntoutusmuodon (Aslak ja Tyk) vaikutusta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen aluetason tilastojen perusteella. Tulosten mukaan Aslak-kursseilla ei ole ollut vaikutusta, mutta Tyk-kuntoutuksen työkyvyttömyyttä ehkäisevistä vaikutuksista saatiin heikkoa tilastollista näyttöä.

Tarkastuksessa analysoitiin myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen riskitekijöitä Jyväskylän yliopiston keräämällä pitkittäistutkimusaineistolla. Työkyvyttömyyseläkkeen riskiä lisäsivät henkilön ylipaino, sairastavuus, heikko kielellinen lahjakkuus ja runsas alkoholinkäyttö. Hoitoonohjaus vähensi työkyvyttömyysriskiä, mikä indikoi säännöllisten terveystarkastusten merkitystä työkyvyn ylläpitämisessä. Nykylainsäädännössä määrävuosittaisia terveystarkastuksia

ei ole kuitenkaan määritelty pakolliseksi.

Kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus ja koordinointi on säädetty kuntoutusasiain neuvottelukunnan tehtäväksi. Alue- ja paikallistason toimijoiden haastattelujen perusteella valtakunnallista ohjausta ei viime vuosina ole kuitenkaan ollut juuri lainkaan. Myöskään kuntoutuksen vaikuttavuutta ei ole seurattu, vaikka se kuuluu neuvottelukunnan lakisääteisiin tehtäviin. Valtion rooli työkykyä ylläpitävässä kuntoutuksessa on jäänyt säädösvalmisteluun ja toiminnan rahoitukseen Kansaneläkelaitoksen budjetin kautta. Kuntoutustoimijoita ja lainsäädäntöä on paljon, ja toimijoiden vastuusuhteet nähdään kentällä epäselvinä. Kuntoutusjärjestelmä on sekava, ja asiakkaiden siirtely toimijalta toiselle on yleistä. Yhteistyömuodot ja -käytännöt vaihtelevat paljon alueittain.

## Sairastavuudessa ja työurien pituudessa suuria alueellisia eroja

Työllisyysasteen alueittainen vaihtelu on melko suurta; vaihteluväli on lähes 20 prosenttiyksikköä. Työllisyysaste on suurin Ahvenanmaalla, 79 prosenttia, ja pienin Lapis-

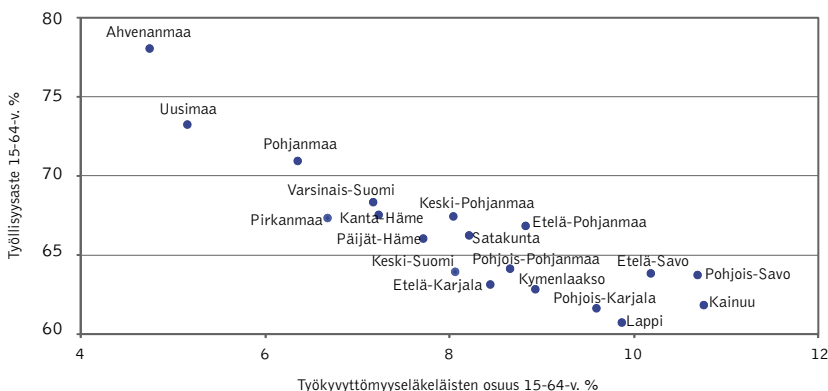
sa, 62 prosenttia (2011). Täten myös työurien keskipituudet vaihtelevat vastaavasti paljon. Virallisia tilastoja työurien pituudesta ei kuitenkaan ole julkaistu. Osa vaihtelusta johtuu siitä, että myös väestön sairastavuudessa on suurta alueittaista vaihtelua (kuvio 2).

Työllisten ja työkyvyttömyyseläkeläisten väestöosuudet maakunnittain vuonna 2010.

Kuviossa 2 nähdään selkeä yhteys alueen työkyvyttömyyseläkeläisten ja työllisyysasteen välillä. Koko maan työikäisestä väestöstä 7,3 prosenttia oli työkyvyttömyyseläkkeellä vuonna 2010. Suomen tilanne ei olennaisesti poikkea muista Pohjoismaista, sillä Ruotsissa vastaava luku oli 7,8 prosenttia ja Tanskassa 7 prosenttia.

## Toimijoiden vastuunjako on epäselvä

Tarkastuksessa havaittiin, että kuntoutuksen asiakasyhteistyölailla ei ole pystytty soveltamaan yhteen eri ohjausjärjestelmien alaisina olevien rahoittajaorganisaatioiden (kunnat, työeläkelaitokset, Kela ja valtio) kuntoutustoimintaa. Kuntoutuksen eri rahoittajien työnjakoa ei siis ole määritelty selkeästi lainsäädännössä. Kukaan ei ota ko-



KUVIO 2 Työllisten ja työkyvyttömyyseläkeläisten väestöosuudet maakunnittain vuonna 2010.

konaisvastuuta kuntoutusasiakkaasta, koska eri toimijoita säädelään usealla eri lailla, eikä aina ole selvää, kenen vastuulle kukin asiakas kuuluu. Riskinä on, että asiakkaan kuntoutusketju voi katketa, syntyy viiveitä ja asiakasta siirrellään toimijalta toiselle. Tästä syntyy päällekkäistä ja kokonaistaloudellisesti tehotonta toimintaa.

## Työkykyä ylläpitävän kuntoutuksen menot ovat noin 140 miljoonaa euroa

Tarkastuksessa pyrittiin karkealla tasolla arvioimaan valtiolle ja kansantaloudelle aiheutuvia vuotuisia kustannuksia työkykyä ylläpitävästä kuntoutuksesta. Nämä ovat tarkastuksessa esitetyn laskelman mukaan valtionalouden tasolla noin 140 miljoonaa euroa vuodessa ja kansantalouden tasolla noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. On huomattava, että yksityiset työeläkelaitokset kustantavat osan menoista. Tulonsiirtoja, kuten toimeentuloa korvaavia kuntoutusrahoja, ei ole laskelmassa huomioitu kansantaloudellisiksi menoksi. Valtionaloudelle koituissa menoissa nämä kuitenkin ovat mukana.

## Tuloksellisuuden seuranta on ollut puutteellista

Tarkastuksen perusteella kuntoutuksen tuloksellisuuden seuranta ei ole ministeriön ja neuvottelukunnan tasolla ollut riittävää, kun sitä arvioidaan suhteessa neuvottelukunnalle asetettuun tehtävään ja otetaan huomioon kuntoutusjärjestelmän merkittävät rahavirrat ja viimeisten hallitusohjelmien työurien pidentämistavoitteet. Kuntoutusasiain neuvottelukunnan lailla säädettyihin tehtäviin kuuluu kuntoutuksen vaikuttavuuden seuranta. Ministeriössä tehtyjen haastattelu-

jen mukaan vaikuttavuuden arvioinnista on vain keskusteltu neuvottelukunnan kokouksissa. Aiheen vaikeuden ja kuntoutusjärjestelmän lukuisten toimijoiden vuoksi varsinaisiin toimenpiteisiin kuntoutuksen tuloksellisuuden seuraamiseksi ei ole kuitenkaan ryhdytty.

Alue- ja paikallistason kuntoutustoimijoiden mukaan kuntoutujan oma motivaatio on tärkein edellytys sille, että kuntoutuksella saadaan aikaan pysyviä tuloksia. Jos kuntoutuja ei ole motivoitunut työkykynsä parantamiseen, tulokset ovat heikkoja. Tämä aiheuttaa ongelmia myös kuntoutuksen vaikuttavuuden luotettavalle arvioinnille. Jos vain motivoituneet valikoituvat kuntoutukseen, rekisteripohjaiseen tarkasteluun liittyy merkittävä valikoitumisharha. Vaikuttavuutta tulisikin arvioida satunnaiskoeasetelmin. Aina tämä ei kuitenkaan ole mahdollista eikä edes eettisesti hyväksyttävää.

Toimenpiteiden oikea-aikaisuus on myös tärkeää, ja ongelmana nähtiin usein se, että yleensä kuntoutus alkaa liian myöhään. Työkyvyn vähittäiseen heikkenemiseen pitäisi pystyä puuttumaan jo varhaisemmassa vaiheessa. Työkyvyttömyyden uhkaa viiden seuraavan vuoden sisällä pidettiin monessa tapauksessa liian tiukkana kriteerinä työeläkekuntoutukseen pääsulle. Toisaalta Kelan varhaiskuntoutukseen (Aslak) pääsee myös henkilöitä, joilla on selkeästi työvuosia jäljellä.

Alue- ja paikallistasolla korostettiin myös kuntoutusjärjestelmän monimutkaisuutta. Jopa alan asiantuntijoiden on ajoittain vaikeaa selvittää tahoja, jonka vastuulle jonkun tietyn potilaan kuntoutus kuuluu. Kuntoutuksen tarvittaisiin selvemmat työnjaot siitä, kuka kuntouttaa, milloin ja kenet. Tämänkaltaisen valtakunnallinen ohjaus ja koordinaatio on säädetty kuntoutusasiain neuvottelukunnan tehtäväksi.

## Työkäiset miehet käyvät harvoin terveystarkastuksissa

Jyväskylän yliopiston pitkittäistutkimusaineiston perusteella elintavoilla on suuri merkitys työssä jaksamisessa. Ylipaino on odotetusti erittäin merkittävä työkyvyttömyyden riskitekijä. Myös runsas alkoholinkäyttö, jota indikoitiin humalajuomisella viikoittain tai useammin, kasvattaa työkyvyttömyysriskiä. Suuri sairauksien tai vammojen lukumäärä lisää odotetusti työkyvyttömyysriskiä. Sitä vastoin kielellinen lahjakkuus vähentää työkyvyttömyyttä. Tulosten yleistettävyyttä heikentävät pieni otoskoko ja erityisesti työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden vähäinen määrä otoksessa. Alkoholinkäyttöä koskevat kysymykset sisältävät omat epävarmuustekijänsä.

Työurien pidentämisen kannalta ehkä merkittävin havainto on se, että 42-vuotiaalle annetulla hoitoonohjauksella on saatu vähennettyä työkyvyttömyyseläkkeen riskiä 50 vuoden iässä. Tämä kertoo säännöllisten terveystarkastusten merkityksestä työkyvyn ylläpitämisessä.

Elintapoihin voidaan vaikuttaa valistuksella ja myös verotuksellisin keinoin. Vuonna 2011 käyttöön otettu makeisvero on askel tähän suuntaan. Nykyisen hallitusohjelman mukaan makeisvero korvataan lähivuosina veropohjaltaan laajemmalla sokeriverolla. Myös elintarvikkeiden sisältämän rasvan ylimääräistä verottamista on pohdittu.

Laajassa Terveys 2000 -tutkimuksessa selvitettiin terveystarkastuksissa käynnin yleisyyttä. Yli 8 000 henkilön otokseen kuuluvista työkäisistä (18–64 v.) miehistä 39 prosenttia ja naisista 42 prosenttia oli käynyt työhön tai opiskeluun liittyvässä terveystarkastuksessa viimeisten viiden vuoden aikana. Saman ajanjakson kuluessa ikäryhmäterveystarkastuksissa oli käynyt vain 9 pro-

senttia miehistä ja 40 prosenttia naisista (ikäryhmissä 35–64 v.). Ajokorttia varten tehdyt terveystarkastukset painoutuivat nuorimpiin ja vanhimpiin ikäryhmiin. Terveystarkastuksissa käynti oli koulutus- ja tulosisidonnaista: koulutetut ja hyvätuloiset kävivät tarkastuksissa selvästi useammin. Arviolta joka toinen työkäinen mies ei ollut käynyt lainkaan terveystarkastuksessa viimeisen viiden vuoden aikana.

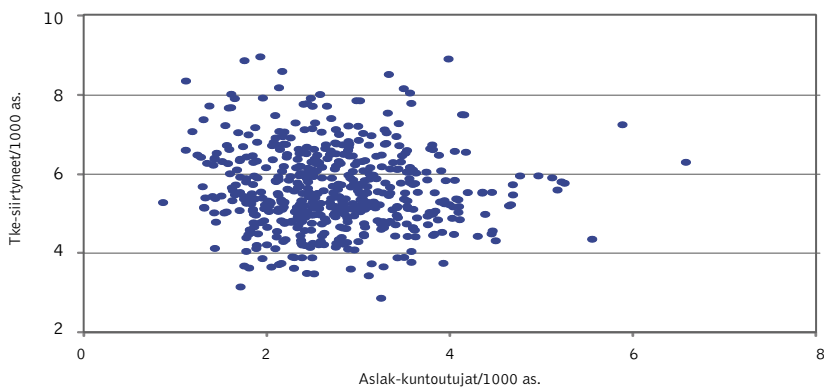
## Kuntoutus ei kohdennu alueittaisen sairastavuuden perusteella

Alueittainen vaihtelu kuntoutusmäärissä on suurta. Eniten kuntouttavilla alueilla kuntoutujia on ollut moninkertaisia määriä vähemmän aktiivisiin alueisiin nähden. Voisi olettaa, että alueilla, joilla sairastavuus on korkea, yritettäisiin kuntouttaa mahdollisimman paljon. Kuntoutusmäärien ja sairastavuuden välillä ei kuitenkaan ole lainkaan yhteyttä (kuvio 3). Kuviossa on tarkasteltu Aslak-kuntoutusta, joka on luonteeltaan nimienomaan työkyvyttömyyttä ennaltaehkäisevää varhaiskuntoutusta.

Tarkastuksessa tehdyn tilastollisen analyysin perusteella voidaan todeta, että harkinnanvaraisella Aslak-kuntoutuksella ei ole ollut työkyvyttömyyseläkekavuutta vähentävää vaikutusta. Lakisääteisen Tyk-kuntoutuksen työkyvyttömyyttä ehkäisevistä vaikutuksista saatiin heikkoa tilastollista evidenssiä. Tilastollinen arviointi kohdennettiin Kelan kuntoutusmuotoihin, koska työeläkekuntoutujista ei ollut saatavissa riittävän tarkkoja alueittaisia tilastoja.

Tarkastuksen perusteella näyttäisi siltä, että Aslak-kuntoutukseen on valittu henkilöitä, joilla ei ole ollut välitöntä työkyvyttömyyden uhkaa. Aslak-kuntoutuksen valintakriteerejä ei voida pitää erityisen tiukko-





KUVIO 3 Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet ja Aslak-kuntoutajat 1000 asukasta kohti seutukunnittain vuosina 2003–2010.

na. Kansaneläkelaitoksen kuntoutusstandardissa todetaan Aslak-kuntoutuksen kohderyhmästä seuraavaa: "Kohderyhmänä ovat työssä olevat (vakiintuneet, määräämälliset työsuhteet) henkilöt, joiden työ- ja toimintakyvyn heikkenemisen riskit ovat jo selvästi todettavissa. Kuntoutujan sairausoireet

ovat vielä lieviä ja palautuvia, ja hänen sairauspäivärahopäiviensä määrä on vähäinen. Kuntoutujalla on selkeästi työvuosia jäljellä." Työkyvyttömyyden uhka lähivuosina ei ole valintaperuste, toisin kuin Tyk-kuntoutuksen standardissa.

## 5.2 Erityisopetuksen vaikuttavuus

### Johtopäätökset ja kannanotot

Erityisopetuksen määrä oppilasmäärällä mitattuna kasvoi 60 prosenttia perusopetuksessa vuosina 2001–2010. Kasvu oli seurausta nimenomaan erityisopetuksen lisääntymisestä, sillä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä pysyi vakaana lukuun ottamatta vuosikymmenen alun tilastointimuutosten aiheuttamaa pientä hyppäystä. Osa-aikaista erityisopetusta annettiin eniten perusopetuksen ensimmäisinä vuosina puhe- ja luku- ja kirjoitushäiriöihin, joten tältä osin perusopetuslain tavoite varhaisesta tuesta on toteutunut. Erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrä kuitenkin kasvoi perusopetuksen aikana ja erityisopetusta annettiin eniten perusopetuksen viimeisinä vuosina erityisoppilaiden osuudella mitattuna. Puuttuvien tilastotietojen vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista selvittää sitä, missä määrin oppilaat olivat saaneet osa-aikaista erityisopetusta ennen siirtoa erityisopetukseen ja miksei tämä tuen muoto ollut riittävä. Tarkastusvirasto suosittaa, että tukijärjestelmää tulisi muokata siten, että riittävän varhaisella puuttumisella saataisiin vähennettyä tarvetta erityiseen tukeen ja oppimäärien yksilöllistämisiin perusopetuksen viimeisillä luokilla.

Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei erityisopetusta ole tarjottu tasavertaisesti eri puolilla maata eikä eri ikäryhmissä. Myös oppilaan saama tuki samanlaisiin oppimisvaikeuksiin vaihteli kunnittain. Joissakin tapauksissa erot olivat suhteellisen suuria. Tarkastusvirasto suosittaa, että kuntien välisiin eroihin paneuduttaisiin ja tukijärjestelmää kehitettäisiin edelleen siten, että oppilaan oikeus saada tukea toteutuu koko maassa tasavertaisesti.

Erityisoppilaiden määrän kasvun myötä oppiaineiden yksilöllistäminen on lisääntynyt huomattavasti. Tarkastusvirasto pitää tätä kehitystä huolestuttavana sen vuoksi, että oppimäärien yksilöllistäminen heikentää nuoren jatko-opintovalmiuksia. Lisääntyneet erityisopetussiirot eivät tarkastuksen tulosten mukaan ole kasvattaneet toisen asteen opintoihin siirtyvien osuutta ja suoriutumista toisen asteen opinnoista. Tarkastusvirasto suosittaa, että oppimäärien yksilöllistämistä ja sen syitä selvitettäisiin tarkemmin ja pyrittäisiin yhtenäistämään tältä pohjalta kuntien käytäntöjä esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelmien uudistamistyön yhteydessä.

Erityisoppilaiden määrän kasvun myötä myös erityisopetukseen suunnatut voimavarat ovat lisääntyneet. Vaikka erityisopetuksen kustannuksia ei nykyisin kokonaisuudessaan tilastoida erikseen, jonkinlaisen kuvan toiminnan laajuudesta saa opettajamääriä tarkastelemalla. Vuonna 2010 erityisopettajien osuus oli lähes 14 prosenttia perusopetuksen opettajista. Erityisopetuksen tai erityisopetukseen suunnattujen voimavarojen kasvun vaikutuksia on kuitenkin vaikea luotettavasti arvioida, koska erityisopetuksen tilastointi on puutteellista. Tarkastusvirasto suosittaa, että tehostettua ja erityistä tukea koskevan tilastoinnin parantamiseen kiinnitetään huomiota, jotta tuen resurssien kohdentumisesta ja kohdentamistarpeista saataisiin nykyistä parempi kuva ja jotta tuen vaikutuksia ja vaikuttavuutta voitaisiin luotettavasti seurata ja arvioida.

Nykyisin käytössä oleva perusopetuksen rahoitusjärjestelmä ei ota huomioon 9-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien oppilaiden erityisen tuen tarvetta. Siten se perustuu oletukselle, ettei 9-vuotista oppivelvollisuut-

ta suorittavien tarve erityiseen tukeen vaihtelee kuntien välillä. Oletus on vahva eikä sille ole löydetty näyttöä kansainvälisissä tutkimuksissa. Suomessa asiaa ei ole selvitetty. Tarkastuksen tulosten perusteella erityisopetukseen siirrettyjen, yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta on heikompi kuin perusopetuksen yleistä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta. Samaan tulokseen on päädytty myös kansainvälisissä erityisoppilaiden taustaa selvittäneissä tutkimuksissa. Näiden tulosten perusteella näyttäisikin siltä, että kunnissa ja alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonominen tausta on heikompi, myös erityisen tuen tarve on suurempi. Tarkastusvirasto suosittaa, että perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä arvioitaisiin vanhempien koulutustaustan lisäksi myös muiden sosiaalista huono- ja hyväosaisuutta kuvaavien indikaattoreiden soveltuvuutta erityisopetuksen tarpeen arviointiin siten, että tavoitteena olisi tarpeen huomioon ottamisen lisäksi kuntien välisten erojen kaventaminen erityisopetuksen järjestämisessä.

Erityisoppilaiden kokoaikainen integrointi yleisopetukseen putoaa selvästi siirryttäessä yläkouluun. Sen vuoksi tarkastusvirasto suosittaa, että yläkoulun aineenopetusjärjestelmää ja pedagogisia käytäntöjä kehitetään integraatiota tukevaksi, jotta tavoite erityisopetuksen järjestämisestä yleisopetuksen ryhmässä toteutuisi nykyistä paremmin myös yläkoulussa.

## **Erityisopetus painottui oppilasmäärällä mitattuna perusopetuksen päättövaiheeseen**

Tarkastusviraston perusopetuksen erityisopetusta koskeneessa tarkastuksessa tavoit-

teena oli selvittää erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia yksityiskohtaisemmin kuin tähän mennessä on tehty ja pyrkiä antamaan kuvaa siitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä toteutuu. Tarkastuksessa selvitettiin laajojen rekisteriaineistojen avulla erityisopetuksessa tapahtuneita muutoksia vuosina 2001–2010 kiinnittäen huomiota eri ikäryhmien ja kuntien välisiin eroihin erityisopetuksen tarjonnassa, järjestelyissä, perusteissa ja resursseissa. Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen vaikutuksia tarkastelemalla erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyys-tilannetta neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Tarkastuksessa käytetyllä tilastoaineistolla voidaan kuvata erityisopetuksen määrää, mutta oppilaalle annetun tuen sisältöä tai laatua sillä ei ole mahdollista arvioida. Tilastollisten tarkastelujen lisäksi erityisopetuksen käytäntöjä selvitettiin kymmenessä kunnassa haastattelujen ja kuvitteellisten tapauskuvausten perusteella.

Perusopetuslain tavoitteena on ollut, että oppilas saa tukea oppimisvaikeuksiin mahdollisimman varhain ja tämän tavoitteen vahvistamiseen pyrittiin perusopetuslain muutoksella vuonna 2010. Myös viimeaikaiset kansainväliset tutkimustulokset<sup>41</sup> puhuvat sen puolesta, että oppimisvaikeuksiin ja käytöshäiriöihin pitäisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä myöhemmin niiden hoitaminen on selvästi tuloksettomampaa.

Tarkastuksen tulosten mukaan vuosina 2001–2009 osa-aikaista erityisopetusta sai perusopetuksen ensimmäisinä vuosina lähes 35 prosenttia ikäluokasta. Sitä annettiin pääasiassa puhe- sekä luku- ja kirjoitushäiriöihin. Ensimmäisten perusopetusvuosien jäl-

<sup>41</sup> Heckman, J. (2008): Schools, skills, and synapses. *Economic Inquiry*, 46, 289-324 sekä Cunha, F. – Heckman, J. – Lochner, L. – Masterov, D. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. Teoksessa Hanushek, E. – Welch, F. (toim.) *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1. Elsevier.

keen osa-aikaisen erityisopetuksen määrä laskee jyrkästi. Yläkoulussa osa-aikaista erityisopetusta annettiin enää noin 18 prosentille oppilaista. Tärkeimmät perusteet siellä olivat matematiikan ja vieraan kielen oppimisen vaikeudet.

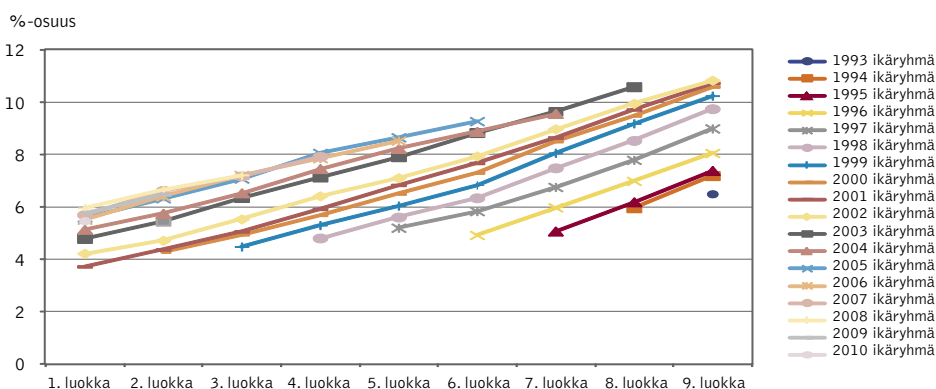
Erityisopetukseen ottaminen ja siirtäminen painottuivat sen sijaan voimakkaasti perusopetuksen viimeisille luokille. Erityisopetukseen otettuja ja siirrettyjä oppilaita oli ensimmäisen luokan syksyllä 4–6 prosenttia oppilaista siten, että osuus oli alhaisimmillaan vuonna 2001 ja korkeimmillaan vuonna 2008. Alakoulussa erityisopetukseen siirron perusteina olivat pääasiassa yksiselitteiset vaikeat vammat ja oppimisvaikeudet. Ensimmäisen luokan jälkeen erityisoppilaiden osuus kasvoi tasaisesti koko alakoulun ajan. Yläkoulussa kasvuvauhti on hieman alakoulua nopeampaa. Perusopetuksen päättövaiheessa yhdeksännen luokan syksyllä erityisoppilaiden osuus vaihteli 6–11 prosentin välillä. Syksyllä 2010 erityisopetukseen oli otettu tai siirretty vajaat 11 prosenttia yhdeksäsluokkalaisista. Erityisesti yläkoulussa erityisopetukseen siirron ensisijaisena perusteena ovat lähes yksinomaan lievemmat syyt, kuten tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus, kielen kehityksen häiriös-

tä (dysfasiasta) johtuvat oppimisen vaikeudet tai muu syy.

## Erityisoppilaiden osuiksissa on eroja eri ikäryhmissä ja eri puolilla maata

Eri ikäryhmät ovat olleet vuosina 2001–2010 erilaisessa asemassa erityisopetuksen suhteen riippuen siitä, milloin he ovat aloittaneet perusopetuksen. Erityisesti 2000-luvun alkuvuosina, jolloin erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä nousi nopeimmin, erot ikäryhmien välillä erityisoppilaiden osuiksissa olivat suhteellisen suuria (ks. kuvio 4). Ne eivät myöskään tasoituneet perusopetuksen aikana vaan jokainen ikäryhmä pysyi omalla kehitysuralaan. Tasoittumista oli havaittavissa vasta ajanjakson lopussa, jolloin erityisoppilaiden määrän kasvu pysähtyi. Osa-aikaisen erityisopetuksen suhteen samanlaista kehitystä ei havaittu.

Ikäryhmien välisten erojen lisäksi kuntien väliset erot erityisesti erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuuden suhteen olivat suuria ja ne ovat kasvaneet vuodesta 2001 vuoteen 2010. Erojen kasvun taustalla on nimenomaan 9-vuotista oppi-



KUVIO 4 Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuus vuosiluokilla 1–9 ikäryhmittäin opintojen aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010.

velvollisuutta suorittavien erityisoppilaiden osuuden kasvu. Samaa muutosta ei havaittu 11-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien osuudessa. Kuntien väliset erot eivät olleet selvässä yhteydessä kunnan kokoon. Erityisoppilaiden osuus oli jonkin verran suurempi kaupunkimaisissa kunnissa.

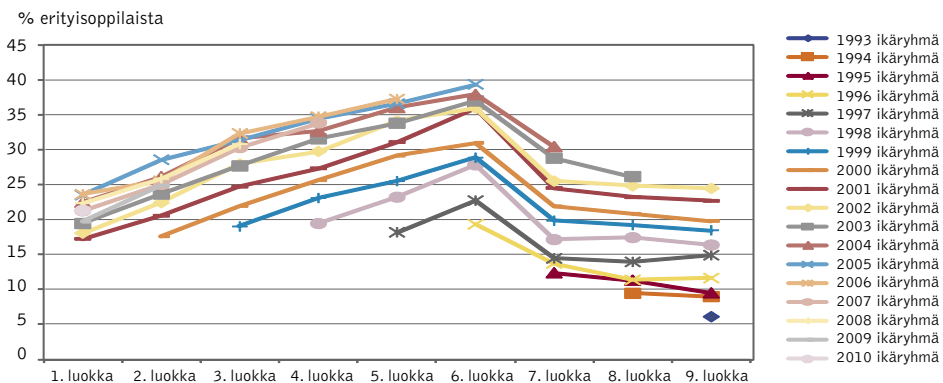
### Oppilaille annettava tuki ei ollut yhteneväinen samanlaisten oppimisen vaikeuksien osalta

Oppilaan saama tuki samanlaisiin oppimisen vaikeuksiin vaihteli kunnittain. Joissakin tapauksissa erot annettavassa tuessa olivat suhteellisen suuria. Vuoden 2011 perusopetuslain muutoksen valmistelun yhteydessä tiedostettiin se, että kuntien käytännöt erityisopetuksen suhteen vaihtelivat hyvin paljon. Lakimuutoksella pyrittiin näiden erojen pienentämiseen muuttamalla tuen tarjontaan liittyvää prosessia ja tekemällä siitä läpinäkyvämpi. Näistä muutoksista huolimatta kunnilla on edelleen suuri harjantavalta tuen järjestämisen suhteen, joten erilainen kohtelu ja käytännöt ovat mahdollisia myös tulevaisuudessa.

### Erityisoppilaiden opetuksen järjestämisaikaa vaihteli eri ikäryhmissä ja eri puolilla maata

Erityisoppilaiden opettaminen yleisopetuksen ryhmissä on ollut yhtenä tavoitteena jo jonkin aikaa. Yleisopetuksen ryhmässä opettavien oppilaiden osuus erityisoppilaista onkin noussut vuosina 2001–2010. Nousun taustalla on ilmeisesti lähinnä erityisoppilaiden määrän kasvusta johtunut kehitys. Kun erityisoppilaaksi on siirretty oppilaita yhä lievemmillä perusteilla, näiden oppilaiden opetus on järjestetty joko kokonaan tai osittain yleisopetuksen ryhmässä. Erityisryhmässä opiskelevien oppilaiden määrä on pysynyt vuosien 2001–2010 aikana noin 20 000 oppilaassa. Näiden tietojen valossa näyttäisikin siltä, ettei tosiasiallista integraatiota tai inklusiota ole kovin laajassa mittakaavassa toistaiseksi tapahtunut.

Erityisoppilaiden opetuspaikkaan liittyy myös toinen mielenkiintoinen piirre, joka tuli ilmi eri ikäryhmien kehitystä tarkasteltaessa (ks. kuvio 5). Yleisopetuksen ryhmässä opettavien oppilaiden osuus erityisoppilaista nousee tasaisesti koko alakoulun ajan. Tämä kehitys kuitenkin pysähtyy heti yläkoulun alussa, jolloin yleisopetuksen ryhmässä ope-



KUVIO 5 Kokonaan yleisopetukseen integroitujen erityisoppilaiden osuus erityisopetuksen oppilaista vuosiluokilla 1–9 ikäryhmittäin opintojen aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010.

tettävien oppilaiden osuus erityisoppilaista putoaa reilusta 35 prosentista noin 25 prosenttiin ja jää tälle tasolle koko yläkoulun ajaksi. Yläkoulun aineenopettajajärjestelmä näyttäisikin olevan tekijä, joka ei tue oppilaiden kokoaikaista opettamista yleisopetuksen ryhmässä vaan johtaa vähintään osittaiseen erityisryhmässä opiskeluun.

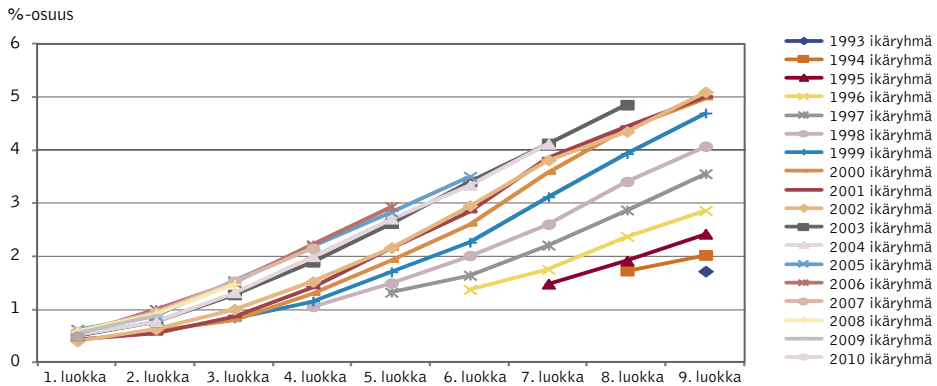
Ikäryhmien välillä oli jonkin verran eroja opetuksen järjestämipaikan suhteen siten, että nuoremmissa ikäryhmissä kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelu oli hieman yleisempää kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Kuntien väliset erot olivat jälleen suuria eikä niissä tapahtunut muutosta vuosien 2001–2010 aikana. Kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien osuus oli suurempi pienemmissä kunnissa, kun taas erityisryhmässä opiskelu painottui suurempiin kuntiin. Tähän tulokseen saattaa osittain vaikuttaa se, että vaikeimpien vammojen ja oppimisvaikeuksien osalta erityisopetus on keskitetty suurimpiin kuntiin.

### **Oppimäärien yksilöllistäminen yleistynyt – yli 7 prosentilla perusopetuksen 9-luokkalaisista ainakin joitakin oppimääriä yksilöllistetty**

Erityisopetukseen siirretyt oppilaat opiskelevat perusopetuksen yleisen oppimäärän tai heidän oppimääriään yksilöllistetään osittain tai kokonaan. Vaikeasti vammaisten opetus on järjestetty toiminta-alueittain. Tarkastuksessa havaittiin, että oppimäärien osittainen eli joidenkin aineiden yksilöllistäminen on yleistynyt vuosina 2001–2010 huomattavasti. Joiltakin osin kehityksen taustalla on se, että kokonaan yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden määrä on hieman vähentynyt. Lainsäädäntö on sää-

dellyt väljästi oppimäärien yksilöllistämistä. Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet ohjeistavat yksilöllistämistä henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) laadittaessa, joka oli luonteeltaan hallintopäätös. Tämän lisäksi opetussuunnitelman perusteissa on yhtenäistetty oppilaiden arviointia. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitikin huomiota siihen, että osa kasvusta voi johtua siitä, että opetuksen järjestäjät toimivat opetussuunnitelman perusteiden suuntaisesti, eivätkä ole esimerkiksi enää samassa määrin laskeneet tavoitteita tai kokonaan vapauttaneet oppilasta tietyn tai tiettyjen oppiaineiden opetuksesta. Jos tämä oletus pitää paikkansa, on järjestelmä tullut läpinäkyvämmäksi. Koska tietoa vapautuksen saaneista perusopetuksen oppilaista ei ole saatavilla, tarkastuksessa ei ollut mahdollista tarkemmin selvittää tätä kysymystä.

Oppilaat näyttäisivät myös olevan eriarvoisessa asemassa yksilöllistämisen suhteen riippuen ikäryhmästä ja asuinkunnasta. Erityisesti perusopetuksen päättövaiheessa ikäryhmien välillä on ollut huomattavia eroja. Kun vuonna 2001 alle kaksi prosenttia perusopetuksen 9-luokkalaisista suoritti osittain yksilöllistettyä oppimäärää, oli osuus nousut vuonna 2010 viiteen prosenttiin (ks. kuvio 6). Kun tähän lukuun lisätään oppilaat, joilla kaikki oppimäärät on yksilöllistetty, päästään noin 7,5 prosenttiin. Myös kuntien väliset erot olivat suhteellisen suuria. Jakauman ylimmässä kymmenessä prosentissa kuntia osittain yksilöllistettyä oppimäärää suoritti yli kahdeksan prosenttia yhdeksäsluokkalaisista. Oppimäärien osittainen yksilöllistäminen oli yleisempää pienemmissä kunnissa.



KUVIO 6 Osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden osuus perusopetuksen oppilaista vuosiluokilla 1–9 ikäryhmittäin opintojen aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010.

### Kuntien verotuloilla mitatulla varallisuudella on ollut vaikutusta erityisesti lievin perustein tehtyihin erityisopetussiirtoihin

Kuntien varallisuudella mitattuna asukaskohtaisilla verotuloilla on ollut vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen, joka on ollut suurempi varakkaammissa kunnissa. Kuntien asukaskohtaisilla valtionosuuksilla on myös ollut samansuuntainen, mutta pienempi vaikutus. Kuntien varallisuudella ei ollut vaikutusta niiden erityisoppilaiden osuuteen, joiden siirron perusteena olivat vakavammat vammat. Varallisuudella oli vaikutusta nimenomaan lievemmin perustein tehtyihin siirtoihin. Varallisuuden lisäksi myös sillä oli vaikutusta, miten hajautetusti erityisopetus oli järjestetty. Kunnissa, joissa erityisopetusta oli hajautettu enemmän, oli myös erityisoppilaiden osuus suurempi. Myös tämä tulos koski erityisesti lievemmin perustein erityisopetukseen siirrettyjä. Tarkastuksessa ei sen sijaan saatu näyttöä siitä, että vieraskielisten oppilaiden osuudella olisi ollut vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen.

### Yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden oppilaiden siirtyminen toisen asteen opintoihin ja työelämään on heikompaa kuin muiden oppilaiden

Perusopetuksen osittain tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneet siirtyvät heikommin opiskelemaan toisen asteen opintoja heti perusopetuksen päättymistä seuraavana syksynä. Tilanne tasoittuu jonkin verran toisena päättövuotta seuraavana syksynä. Nämä oppilaat myös keskeyttävät muita useammin toisen asteen opinnot ja heidän työllisyystilanne on heikompi neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Erityisoppilaiden heikomman sosiaalisen taustan huomioon ottaminen ei muuta tätä tulosta. Myös alueelliset erot toisen asteen opintoihin osallistumisessa ovat suuria erityisopetuksen oppilailla.

Tarkastuksessa saatiin vähäistä näyttöä sille, että erityisoppilaiden osuuden nousu olisi lisännyt toisen asteen opintoihin siirtymistä ja niistä suoriutumista. Vuonna 2006 perusopetuksen päättäneillä osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittaneilla tilanne oli hieman parempi verrattuna vuosien 2004 ja 2009 peruskoulun päättäneisiin.

## Erityisopetuksen resurssien riittävydestä ei toistaiseksi varmaa tietoa

Tarkastuksessa havaittiin, ettei erityisopetuksen opettajien määrä ole kasvanut samassa suhteessa kuin erityisoppilaiden määrä. Tulos selittyy osittain sillä, että erityisopettussirtojen määrän kasvu on johtunut pääasiassa lievemmistä oppimisvaikeuksista, jolloin tuen tarve ei yleensä ole yhtä suurta kuin vaikeampien vammojen ja oppimisvaikeuksien kohdalla. Kuntien väliset erot olivat kuitenkin suhteellisen suuria. Ongelmaksi jäi se, ettei tietoa todellisesta tuen määrästä ole saatavilla, joten sitä, onko resurssien määrän kasvu vastannut lisääntyntä tuen tarvetta, on mahdotonta täysin luotettavasti arvioida.

## Erityisopetukseen liittyvä tilastointi puutteellista

Erityisopetuksen tilastointi on ollut puutteellista. Vuonna 2011 käyttöön otettu tilastointi vähensi tilastoinnin yksityiskohtaisuutta ja heikensi entisestään tilannetta. Jotta erityisopetuksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta oli-

si jatkossa mahdollista arvioida luotettavasti, tarvitaan yksilöpohjaista seurantatietoa ja yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten paljon ja millaista erityisopetusta oppilaat ovat saaneet. Yli 10 prosenttia perusopetuksen opettajista antaa erityisopetusta, joten toiminnan tuloksellisuudesta tulisi olla tarjolla käyttökelpoista tietoa.

Edellä kuvattiin kuinka oppimäärien osittainen yksilöllistäminen on lisääntynyt selvästi 2000-luvun alusta. Nykyisellään oppimääriä koskevaa tilastotietoa ei enää saada vuosiluokittain vaan ainoastaan koko ala- tai yläkoulun yhteismääristä. Tarkkaa tilastotietoa siitä, kuinka moni perusopetuksen päättänyt on suorittanut yksilöllistetyn oppimäärän, ei ole eikä ole ollut saatavilla. Nykyisellä tiedonkeruulla ei myöskään saada tietoa erityisopetuksen kohderyhmistä ja heille tarjotuista tuen tasoista ja opetuksen järjestämispaikoista. Kyseiset puutteet ovat ongelmallisia myös kansainvälisen vertailun näkökulmasta.

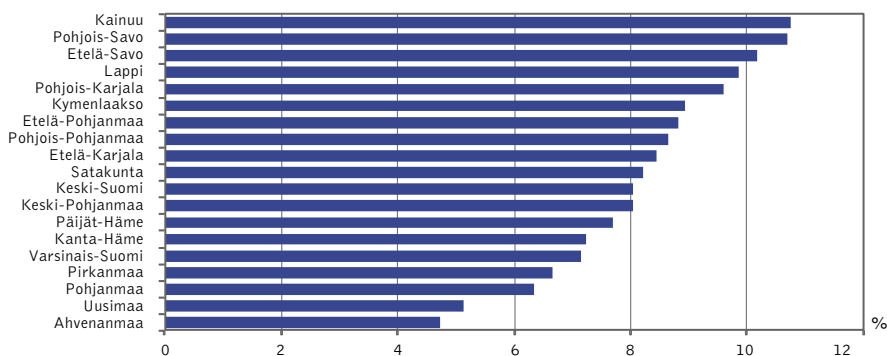
Myös erityisopetuksen resurssien tilastointi on puutteellista. Viimeisimmän opetusryhmiä koskevan tilastojulkistuksen yhteydessä ei enää julkistettu erityisopetuksen ryhmäkokoja. Siten viimeisimmät saatavilla olevat tiedot ovat vuodelta 2008.



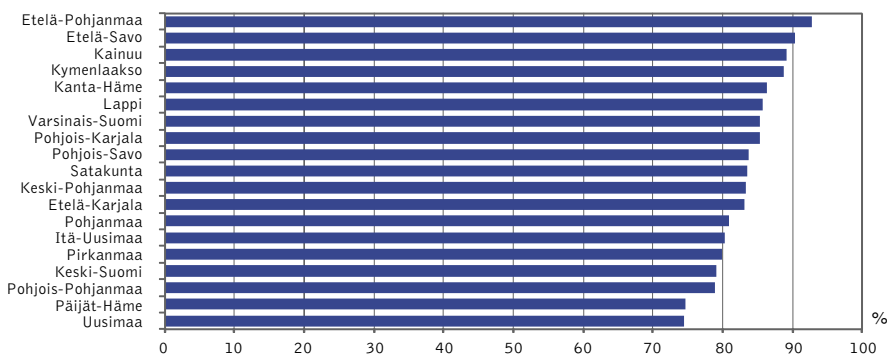
## 5.3 Alueelliset erot palvelutarpeissa

Sekä kuntoutusta että erityisopetusta koskeissa tarkastuksissa (edellä luvut 5.1 ja 5.2) ilmeni ensinnäkin, että toimintamuodoissa ja käytännössä oli huomattavaa alueellista vaihtelua. Vaikuttavuuden ja hallinnon palvelukyvyn kannalta vielä merkittävämpänä ongelmana tuli esiin, että alueelliset erot niin kuntoutuksen kuin erityisopetuksenkin osalta ovat suhteellisen suuria. Esimerkiksi

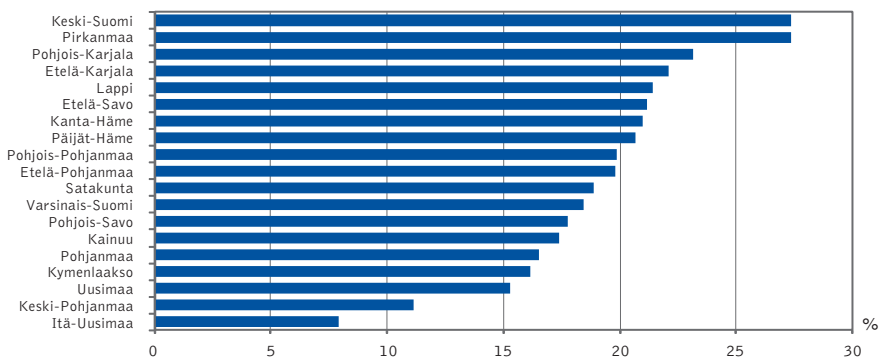
ero työkyvyttömyyseläkeläisten osuudessa työikäisestä väestöstä oli suurimmillaan yli kaksinkertainen maakuntien välillä (kuvio 7). Alueellinen vaihtelu oli suurta myös esimerkiksi osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden erityisoppilaiden siirtymisessä toisen asteen opintoihin (kuvio 8) ja työelämään (kuvio 9).



KUVIO 7 Työkyvyttömyyseläkeläisten osuus (%) työikäisistä (15–64 v.) vuonna 2010



KUVIO 8 Toisella asteella opiskelevien osuus (%) perusopetuksen vuonna 2006 päättäneistä ja osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista syysyllä 2007



KUVIO 9 Työttömien osuus (%) perusopetuksen vuonna 2006 päättäneistä ja osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista oppilaista syksyllä 2009

Tehtyjen tarkastusten mukaan palvelutarpeet, vaikutukset ja vaikuttavuus eivät erityisesti painotu resurssien ja rahoituksen kohdentamisperusteena. Kuntoutuksessa kuntoutusmäärien ja sairastavuuden välillä ei ole lainkaan korrelaatiota, vaikka voisi olettaa, että alueilla, joissa sairastavuus on korkea, yritettäisiin kuntouttaa mahdollisimman paljon. Erityisopetuksen rahoitusjärjestelmä

taas perustuu oletukselle, että erityisopetuksen tarve ei vaihtelee kuntien välillä tai alueittain. Kuitenkin muun muassa tässä tarkastuksessa voitiin todeta yhteys työikäisen väestön sosioekonomisen taustan ja erityisopetuksen tarpeen välillä. Alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonominen tausta on heikompi, myös erityisopetuksen tarve näyttäisi olevan suurempi.

# 6 Liikenneturvallisuus

## Johtopäätökset ja kannanotot

Liikenneturvallisuudella on inhimillisen ulottuvuuden lisäksi huomattava yhteiskunta- ja valtiontaloudellinen merkitys. Suomessa kuoli vuonna 2011 liikenneonnettomuuksissa 354 henkilöä. Loukkaantumisista ei ole yhtä kattavaa tilastotietoa, mutta pelkästään tieliikenteessä niitä oli virallisen tilaston mukaan 7 931 vuonna 2011. Kuolemien ja loukkaantumisten aiheuttamiksi yhteiskunnalliseksi kustannuksiksi on arvioitu viime aikoina 4–5 miljardia euroa vuodessa. Valtionhallinnon liikenneturvallisuuden ylläpitämisen ja edistämiskustannukset ovat ainakin 200 miljoonaa euroa vuodessa. Liikenneturvallisuuden parantamista pidetään vastaisuudessaakin tärkeänä muun muassa eettisistä syistä. Liikenneturvallisuuden edistämisen taloudelliset hyödyt ovat alentuneita onnettomuuskustannuksia, mitkä voivat olla edistämistoimenpiteistä ja niiden onnistumisesta riippuen hyvinkin suuria. Siksi on taloudellisesti tärkeää suunnata valtion resursseja toimiin, jotka eniten alentavat onnettomuuskustannuksia.

Valtion liikennehallinnon vuoden 2010 viirastouudistuksen yhtenä perusajatuksena on ollut useiden ylätasen liikenneturvallisuustehtävien ja -toimintojen keskittäminen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille, jolloin pyritään toimintojen keskittämisestä saattaviin hyötyihin. Valittua päämallia voi tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan pitää perusteltuna, mutta sen muihin alan toimijoihin aiheuttamien mahdollisten muutosten toteuttamisessa ei tulisi hätkähdä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä muutosten kokonaistaloudellisten hyötyjen ja haittojen huolelliseen selvittämiseen, jotta ei menetettäi-

si sellaista tietämystä, osaamista ja toimintamalleja, jotka aiemmin ovat osoittautuneet tuloksellisiksi.

Tällä hetkellä ei ole tarpeeksi tietoa eikä hyviä menettelyjä päästä tilanteeseen, jossa liikenneturvallisuustoimenpiteet olisi valittu yhteiskuntatalouden kannalta kustannustehokkaimpien toimenpiteiden joukosta. Liikenne- ja viestintäministeriön olisi hyvä selvittää esimerkiksi liikenneturvallisuutta koskevan pilottihankkeen yhteydessä, millä rahoituskeinoilla voitaisiin edistää kustannushyötysuhteeltaan tehokkaiksi arvioitujen liikenneturvallisuuden edistämiskeinojen toteutumista tähänastista enemmän. Hajautunut rahoitus ja eri toimijoiden rahoitusrajoitteet ovat estäneet nykyisin parhaiden keinojen valintaa.

Suomen liikenneturvallisuuden tilaa on pidetty eurooppalaisessa vertailussa vain keskitasoisena. Tavoitteena on ollut nostaa Suomen asemaa, mutta siinä ei ole onnistuttu. Tarvitaan lisää tietoa siitä, miksi Suomen katsotaan olevan jatkuvasti jäljessä liikenneturvallisuudeltaan Euroopan kärkimaina pidetyjä maita.

Liikenneturvallisuustoimintaan kohdistuvat tarkastusviraston kannanotot perustuvat aiheesta tehtyyn tarkastukseen, joka valmistui keväällä 2013.

**Liikenneturvallisuuden tila ollut pitempään paranemassa, tilaa kuvaavissa tiedoissa on kuitenkin aukkoja**

Liikennekuolemien ja liikenneonnettomuuksien vuotuiset lukumäärät ovat olleet tärkeitä liikenneturvallisuuden tilaa kuvaavia indikaattoreita ja niiden määrien seu-

ranta on myös ollut tarkinta. Kuitenkin myös muilla vähemmän seuratuilla indikaattoreilla on merkitystä. Esimerkiksi liikennesääntöjen noudattamattomuuden ja turvattomuuden tunteen kasvu voivat aiheuttaa sellaisia muutoksia ihmisten käyttäytymisessä, joilla on myös taloudellisia vaikutuksia.

Kaikkien liikennemuotojen tilastoitujen vuotuisten liikennekuolemien ja liikenneonnettomuuksien lukumäärät ovat vähentyneet selvästi pitkällä aikavälillä, joten voi olettaa myös niiden johdosta säästyneiden onnettomuuskustannusten olleen suhteellisen suuria. Tieliikenteen tilastoitujen vuotuisten liikennekuolemien ja onnettomuuksien lukumäärät ovat olleet selvästi suurempia kuin muiden liikennemuotojen.

Kaikkien liikennemuotojen onnettomuuksien ja niistä aiheutuneiden henkilövahinkojen tilastoidut määrätiedot eivät kuitenkaan ole kaikissa liikennemuodoissa kattavuudeltaan samantasoisia. Esimerkiksi liikenneympäristöissä tapahtuneet kaikki itsemurhat, sairaskohtaukset tai epäilyt niistä sekä jalankulkijoille tapahtuneet henkilövahingot eivät ilmene tilastoista selkeästi, koska kaikkia ei ole määritelty liikenneonnettomuuksiksi. Yhteiskuntapolitiikan valmistelun kannalta olisi kuitenkin perusteltua tietää, kuinka suuret ovat eri liikennemuodoissa sattuneiden kuolemantapausten määrät ja henkilövahingot yhteensä ja mistä syistä ne johtuvat sekä mitkä johtuvat esimerkiksi liikenteestä tai liikenneolosuhteista ja mitkä taas niistä riippumattomista syistä. Kaikissa liikennemuodoissa tapahtuvia itsemurhia, sairaskohtauksia tai epäilyjä niistä ei ole tilastoitu yhdenmukaisesti. Jalankulkijoiden kaatumisten ja liukastumisten määrä tieväylillä on vuositasolla jopa noin 300 000. Näihin henkilövahinkoihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota, koska myös niistä aiheutuu paljon erilaisia haittoja ja kustannuksia. Vaikka katsottaisiin, että nämä eivät kaikilta osin viime

kädessä kuuluisi liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle, sen tulisi kuitenkin seurata tilannetta ja olla aloitteellinen ongelman tiedostamiseksi ja käsittelemiseksi.

## Ovatko tähän mennessä valitut liikenneturvallisuutta edistävät toimenpiteet yhteiskuntatalouden kannalta kustannustehokkaimpia?

Tarkkaa ja kattavaa tietoa liikenneturvallisuustoiminnan taloudellisuudesta ja tehokkuudesta ei ole saatavissa. Kaikki liikenneturvallisuusalan toimijat eivät eritele resurssiansa käyttöä tarkasti liikenneturvallisuustoimintaan ja muuhun toimintaan. Esimerkiksi väylänpitoon liittyviä erilaisia toimenpiteitä tehdään muun muassa liikenteen sujuvuuden edistämiseksi eikä vain liikenneturvallisuussyistä.

Tällä hetkellä ei ole tarpeeksi tietoa eikä hyviä menettelyjä päästä tilanteeseen, jossa toteutettavat liikenneturvallisuustoimenpiteet olisi valittu yhteiskuntatalouden kannalta kustannustehokkaimpien toimenpiteiden joukosta. Hajautunut rahoitus ja eri toimijoiden rahoitusrajoitteet ovat olleet yksi keskeinen este kustannustehokkaiden keinojen valinnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön olisi hyvä selvittää, olisiko tähän löydettävissä rahoituksellisia ratkaisuja, jotka edistäisivät kustannustehokkuutta liikenneturvallisuuden edistämisessä.

## Miksi katsomme olevamme jatkuvasti jäljessä liikenneturvallisuuden kärkimaita Euroopassa?

Liikennekuolemien ja liikenneonnettomuuksien vähentymiskehityksen jatkamisen on arvioitu tulevan yhä kalliimmaksi jatkossa. Nykyistä liikennekuolemien nollavisiota voi

ja on kuitenkin tavallaan perusteltua pitää jonkinlaisena pitkän aikavälin tavoitteena, jota kohti toimintaa voidaan suunnitella, jos sen nopeaa saavuttamista ei tavoitella kirjaimellisesti mihin hintaan tahansa.

Suomen kansainvälistä sijoittumista kuvaava kansallinen liikenneturvallisuustavoite tulisi esittää tähänastista yksiselitteisemmin ja seuranta tulisi olla tavoitteen mukainen. Suomen sijoittuminen suhteellisessa Euroopan tieliikennekuolemavertailussa on ollut keskitasoa asukaslukua kohti laskettuna (11. sija), mutta melko hyvä ajokilometrejä kohti laskettuna (4. sija). Tämä voi viitata siihen, että ajotavat ja muutkin liikenneturvallisuuteen vaikuttavat tekijät ovatkin Suomessa muihin maihin verrattuna varsin hyvät eikä niiden kautta voi helposti vaikuttaa tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi. Tarvitaan lisää tietoa, miksi Suomen katsotaan jatkuvasti olevan jäljessä liikenneturvallisuudeltaan Euroopan kärkimaina pidettyjä maita ja millä tekijöillä olisi suurimmat mahdollisuudet vaikuttaa Suomen liikenneturvallisuustilaan.

Valtioneuvoston periaatepäätökset tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi ja valtion rahallisten resurssien mitoittaminen sekä kohdentaminen ovat olleet liian irrallaan toisistaan. Valtion rajallisia rahallisia resursseja tulisi kohdentaa vastaisuudessa painottaen kustannushyötysuhteeltaan tehokkaiksi todettujen liikenneturvallisuuden edistämiskeinojen toteuttamista. Tähän liittyä edellä mainittu tiedon parantamistarve.

## **Liikenneturvallisuushallinnon uudistamista tarpeen jatkaa vaarantamatta kuitenkin aiempia hyviä käytäntöjä**

Julkishallinnon viime vuosien uudelleenorganisoinneissa on pyritty parantamaan osal-

taan myös liikenneturvallisuustoiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Tällaisia ovat valtion liikennehallinnon vuonna 2010 toteutettu virastouudistus ja poliisiin vuonna 2012 päätetty hallintorakennuudistus. Valtion liikennehallinnon vuoden 2010 virastouudistuksen yhtenä perusajatuksena on ollut useiden ylätason liikenneturvallisuustehtävien ja -toimintojen keskittäminen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille, jolloin pyritään toimintojen keskittämisestä saata viin hyötyihin. On luontevaa, että Liikenteen turvallisuusvirasto Trafilla on vastaisuudessa vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia kaikissa sellaisissa asioissa, jotka vaikuttavat suuresti yleiseen liikenneturvallisuustilaan ja -toimintaan. Valitun mallin voi tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella arvioida olevan perusteltu.

Liikenneturvallisuustoiminnan työnjaon ja organisoinnin tehostamis- ja selkeyttämisyhtymykset ovat jääneet osin kesken. Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin työnjaossa on vielä selkeyttämistä. Lisäksi uusien järjestelyjen vaikutuksia muihin toimijoihin ei ole vielä riittävästi tarkasteltu. Mahdollisia muutosratkaisuja ei tulisi kuitenkaan tehdä ennen kuin vanhojen rakenteiden hyödyt ja muutostarpeet on huolella arvioitu. Muutosratkaisujen perusteluissa ei tulisi rajoittaa vain hallinnollisten säästöjen tarkasteluun, vaan olisi pyrittävä arvioimaan ja ottamaan huomioon myös vaikutukset liikenneturvallisuuden tilaan ja tilamuutosten mahdolliset yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että mahdollisimman ajantasainen ja monipuolinen liikenneturvallisuustieto välittyy tehokkaasti valtioneuvoston politiikkavalmisteluun.

# 7 Ohjausjärjestelmien toimivuus ja valtion omaisuuden hyvä hallinta

## 7.1 Strateginen ohjaus ja yhteensovitus valtioneuvostossa

### Johtopäätökset ja kannanotot

Kehittämistyötä valtioneuvoston strategisen ohjauksen kehittämiseksi on tehty erityisesti viimeisen vuosikymmenen ajan. Myönteisistä kehityspiirteistä huolimatta ohjausprosessien yhteensovitus ja vastuiden määrittely kaipaavat edelleen kehittämistä ja täsmentämistä. Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT) muodossa tapahtuva toiminnan suunnittelu ja hallinta on lähentynyt kehysvalmistelua. Käytäntöjen tasolla tarvitaan vielä tiiviimpää valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välistä yhteistyötä. Tavoitteena tulisi olla yksi yhtenäinen strategia-prosessi ja strategia-asiakirja, joka kytkee yhteen hallitusohjelman keskeisten uudistusten edellyttämät toimenpiteet ja niiden vaatimat voimavarojen uudelleenkohdennukset.

Politiikkaohjelmista luovuttiin hallituskauden vaihtuessa niihin kohdistuneen kritiikin vuoksi. Sittenkin kehittämistyön yhteydessä on esitetty useita vaihtoehtoja hallituksen poikkihallinnollisten kärkihankkeiden ohjelmalliseksi toteuttamiseksi. Näitä ei ole vielä konkretisoitu uskottaviksi koordinoitkeinoiksi. Nykyiset valtioneuvoston koordinoitimenettelyt rakentuvat pitkälti hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT) toimenpiteiden vastuutuksen ja seu-

rannan sekä kansliapäällikkökokouksen ja ns. HOT -verkoston varaan. Näiden yhteensovitusmekanismien toimivuudesta saadaan luotettava tieto vasta hallituskauden lopulla. Tarkastusviraston tarkastuksissa ja jälkiseurannoissa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan arvioida nykykäytännön olevan riittämätön erityisesti horisontaalisten politiikkakokonaisuuksien johtamisen näkökulmasta. Tarve politiikkaohjelmia korvaavan vahvemman koordinoitimuodon soveltamiselle näyttää ilmeiseltä.

Tietoon perustuvan johtamisen sovellutukset ovat olleet keskeisenä lähtökohtana valtioneuvoston työskentelytapojen kehittämisessä. Poliittisen ohjauksen vahvistaminen lisää vääjäämättä jännitettä asiantuntijavalmisteluun aiempiin tutkimuksiin nojaavan tiedonmuodostuksen ja poliittisen arvonmuodostuksen välillä. Merkittävien uudistusten valmistelussa ilmenneet kitkat heijastavat epätietoisuutta eri toimijoiden rooleista. Onkin erityisen tärkeää määrittellä roolit niin, että poliittinen tahdonmuodostus ja asiantuntijoiden roolit pidetään selvästi erillään. Tämä edellyttää myös poliittisten esikuntien roolien ja toimintatapojen määrittämistä.

Valtioneuvoston kokonaisohjauksen edellytyksiä heikentää määrätietoisien ohjauspolitiikan puuttuminen. Tällä hetkellä valtioneuvostolla ei ole kokonaisvaltaista, selke-

ästi määriteltyä ohjauspolitiikkaa. Linjaukset ohjauskeinojen käytöstä keskeisillä poliittika-alueilla parantaisi sekä lainsäädäntösuunnitelman laatimista ja toimeenpanoa että vaihtoehtoisten ohjauskeinojen vertailua. Tällöin voidaan ottaa kantaan myös siihen, missä tapauksissa ja millaisin sovelluksin on tarpeen käyttää vahvaa ohjelmallista toimeenpanoa moniulotteisen ja horisontaalisen poliittikateeman toteutuksessa.

## Monihaaraista kehittämistyötä

Poliittisen ja strategisen ohjauksen keskeisiä välineitä edeltävillä hallituskausilla olivat muun muassa hallitusohjelman toteutusta ohjaava strateginen asiakirja (HSA) ja poliittikaohjelmat. Poliittikaohjelmien avulla pyrittiin vahvistamaan hallituksen tärkeimpien laajojen uudistushankkeiden toteutus ja varmistamaan tarvittava hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö ja yhteensovitus. Poliittikaohjelmia koskeneessa tarkastuksessa<sup>42</sup> todettiin, että ohjelmien avulla oli luotu horisontaalisen yhteistyön kulttuuria ja sektorirajat ylittäviä verkostoja. Ohjelmat osoittautuivat kuitenkin liian heikoksi välineeksi talouden ja toiminnan suunnittelun integroinnissa. Ne eivät tosiasiansa edustaneet hallituksen poliittisia prioriteetteja tai kyenneet kokoamaan tarvittavia voimavaroja uusien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Yhteenvedossa tarkastusvirasto totesi, että tarvitaan alkuperäisen suunnitelman mukaisesti paljon vahvempia ohjelmallisia välineitä koordinaation ja tehokkaan

ohjauksen varmistamiseksi. Poliittikaohjelmia koskeneen tarkastuksen jälkiseurannassa<sup>43</sup> kartoitettiin valtioneuvoston strategisen ohjauksen ja yhteensovituksen nykytilaa. Strategisen ohjauksen kehittämiseksi on toteutettu useita kehittämishankkeita.

KOKKA<sup>44</sup> -hankkeessa kiinnitettiin erityistä huomiota valtionalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaproessin yhtymäkohtiin ja integrointiin. Hankkeen raportissa<sup>45</sup> todetaan, että strategisten poikkihallinnollisten poliittikkakokonaisuuksien organisoinnissa voidaan käyttää erilaisia toimintamalleja ja poikkihallinnolliset poliittikaohjelmat ovat edelleen yksi tärkeä keino. Suosituksissa painotetaan aiempaa vahvempaa ja toisaalta "ketterää" eli muuntautumiskykyistä poliittikaohjelmaa. Hankkeen osana toteutettiin myös ns. POVI -hanke<sup>46</sup>, jossa linjattiin keinoja valtioneuvoston päätöksenteon tietopohjan parantamiseksi. Hanke perustui ajatuksiin tiedon johtamisesta ja tiedolla johtamisesta valtioneuvoston päätösprosessien perustana. Ohjauksen välineiden kannalta merkittävin oli ehdotus hallituskaudelle hyväksyttävästä tutkimus- ja arviointisuunnitelmasta, jollainen otettiin käyttöön tällä hallituskaudella.

Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2011 lopussa KEHU -hankkeen<sup>47</sup>, jonka yhtenä tavoitteena oli muodostaa valtioneuvostosta yhtenäinen kokonaisuus tekemällä siitä rakenteellisesti ja resursseiltaan yksi organisaatio hallinnollisesti itsenäisten ministeriöiden sijaan. Hankkeelle antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia piti tärkeänä,

<sup>42</sup> VTV tarkastuskertomus 212/2010

<sup>43</sup> VTV Jälkiseurantaraportti 12.4.2013 (11/54/2009)

<sup>44</sup> Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittämishanke

<sup>45</sup> Hallitusohjelman johtaminen 2010-luvulla, Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä, VNK julkaisu 7/2011

<sup>46</sup> POVI = poliittikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittämishanke

<sup>47</sup> KEHU = keskushallinnon uudistushanke

että hallituksen kokonaisjohtamisen tueksi luodaan hyvin yhteen sovitetut prosessit ja tavoitteena on yksi strategiapäätös, joka korvaisi periaatepäätökset ja erillisstrategiat. Lausunnon mukaan yhtenäisen valtioneuvoston esikunnaksi tulee muodostaa uusi keskitetty strateginen asiantuntijasihteeristö, joka kokoaisi osaamista valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta ja valtioneuvoston Controller -toiminnosta. Valtioneuvoston yhtenäisviraston perustamisen tiellä näyttää olevan paitsi monimutkaisia juridisia ongelmia myös hallintoperinteisiin ja toimintakulttuuriin liittyviä pidäkkeitä.

Keskushallinnon uudistushankkeeseen liittyen valtiovarainministeriö on yhdessä valtioneuvoston kanslian ja Sitran kanssa käynnistänyt Governments for the Future -hankkeen. Kansainvälisessä vertailuhankkeessa etsitään ratkaisuvaihtoehtoja ja parhaita käytäntöjä keskeisiin kehittämishaasteisiin. Suomen kannalta näitä ovat poliittisen ja taloudellisten ohjausprosessien tiiviimpi yhteen kytkeminen, poikkialtinnollisuuden varmistaminen ja tiedon systemaattisempi käyttö valtioneuvoston päätöksenteossa. Tuottavuusohjelman seuraajana kuluvalle hallituskaudelle käynnistettiin valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU). Tarkoituksena on kirkastaa valtiohallinnon ydintehtäviä ja kartoittaa rakenteellisia uudistumahdollisuuksia. Ohjelman yhtenä osahankkeena on "hallituksen strategiaproessin vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen".

Strategisen ohjauksen ja horisontaalisen valmistelun kannalta merkittävänä uudistuksena voidaan pitää valtioneuvostolain muutosta, jonka mukaan valtioneuvoston ohjesäännössä aiemmin mainittu ministeriöiden keskinäinen yhteistyövelvoite kirjattiin nyt lakiin (88/2012). Muutosta perusteltiin muun muassa sillä, että puutteellisesta yhteistyös-

tä johtuvat ongelmat voivat ilmetä säädösvalmistelun laatuongelmina ja lainsäädännön toimeenpanon vaikuttavuusongelmina. Lainmuutoksen yhteydessä muutettiin myös valtioneuvoston ohjesääntöä (92/2012) niin, että kansliapäälliköiden tehtäviin lisättiin ministeriöiden välisestä yhteistyöstä huolehtiminen.

Tällä hallituskaudella otettiin käyttöön uudenlainen hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva välineistö. Edellisillä hallituskausilla käytössä ollut hallituksen strategia-asiakirja (HSA) korvattiin tiiviimmällä Hallitusohjelman strategisella toimeenpanosuunnitelmalla (HOT). Sillä pyritään täsmentämään hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvas tuut strategisiksi poikkialtinnollisiksi politiikkakokonaisuuksiksi. Nykyinen HOT rakentuu hallitusohjelmassa mainitun kolmen painopistealueen varaan ja niiden muodolliseen poikkialtinnolliseen vastuutukseen.

HOT:n ohella keskeisenä koordinoit keinona pidetään uudistettua kansliapäällikkökokousta ja ministeriöiden niin sanottua HOT -verkostoa. Laajempien hankkeiden etenemistä seurataan kansliapäällikkökokouksessa ja myös ministerityöryhmissä. Kansliapäällikkökokous on instituutiona jo vakiintunut, mutta tällä hallituskaudella sen agendassa on entistä enemmän painotettu erityisesti strategisia poikkialtinnollisia kysymyksiä ja asioiden valmistelua horisontaalisesta näkökulmasta. Toinen koordinoitipro sessi perustuu valtioneuvoston kanslian johtaman HOT-yhteistyöverkoston eli ministeriöistä nimettyjen yhteyshenkilöiden yhteydenpitoon. Hallituksen strategiseen toimeenpano-ohjelmaan sisältyviä hankkeita toteutetaan ja seurataan pitkälti aiempaa HSA:n vastuutuksia ja yleisseurantaa muistuttavalla menettelyllä.



## Ohjauspolitiikka vaatii selkeitä linjauksia

Kehittämistyötä poliittisen ohjauksen ja hallitusohjelman toteutuksen tehostamiseksi tehdään useissa laajoissa hankkeissa. Hankkeiden tavoitteet ja myös osahankkeet menevät osin päällekkäin. Tästä syystä valtiovarainministeriö on laatinut erillisen lausuman selkiyttämään hankkeiden keskinäis-suhdetta ja kunkin erityistä roolia ja fokuksa. Kehittämistyö on kesken ja edellyttää valmistelun koordinoitua. Lopulliset ehdotukset ovat vasta muotoutumisvaiheessa, joten tuloksista ei tässä vaiheessa voi esittää kovin vahvoja arvioita.

Keskushallintohankkeessa esitetty ajatus yhdestä valtioneuvostovirastosta voi toteutuessaan helpottaa poikkihallinnolliseen yhteensovitukseen liittyvien ongelmien ratkaisua. Tiedot uudistustyön mutkistumisesta antavat aiheen olettaa, että tavoitteeseen on vielä matkaa. Toisaalta rakenteellisetkaan uudistukset eivät ole riittäviä hallituskauden poikkihallinnollisten painopisteiden tehokkaalle toimeenpanolle. Riippumatta keskushallintohankkeen lopullisista tuloksista ja ehdotuksista, voidaan arvioida, että rakenteellisten ratkaisujen ohella tarvitaan erityisiä koordinoivia prosesseja ja vakiintuvia menettelyjä monitahoisten politiikkojen hallitun toteutuksen varmistamiseksi.

Politiikkaohjelmia koskeneen tarkastuksen yksi johtopäätös oli, että ohjelmien toteutus ei ollut kytketty määrärahojen suuntaamiseen ja mitoitukseen. Nyt uuteen HOT -asiakirjaan on kirjattu kunkin strategisen painopistealueen tavoitteet sekä tavoitetta toteuttavat toimenpiteet eli kärkihankkeet, vastuuministeriöt ja hankkeen rahoitusilanne. Rahoitussymbolien avulla voidaan kertoa, mihin

hankkeisiin resursseja lisätään hallituskaudella, minkä toimenpiteiden resurssit turvataan niitä uudelleen kohdentamalla ja missä voidaan saada aikaa säästöjä. HOT hyväksyttiin hallituksen talousarvioneuvottelussa samanaikaisesti määräraha-kehityksen ja vuoden 2012 talousarvioesityksen kanssa.

Kuluvan hallituskauden aikana valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyö on lisääntynyt. VTV:n tarkastuksessa hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välisestä suhteesta<sup>48</sup> todettiin uusimuotoisen strategisen toimeenpanosuunnitelman olevan oikea askel siihen suuntaan, että tavoitteiden ja määrärahojen välille muodotuisi tiiviimpi, läpinäkyvämpi yhteys. Tarkastuksessa kiinnitettiin myönteistä huomiota HOT:ssa esitettyjen uudelleenkohdennusten merkittävään määrään ja määrärahaileikkauksen läpinäkyvyyteen. Valtiovarainministeriön kehysvalmisteluohje puolestaan ottaa huomioon uusimuotoisen HOT -asiakirjan.

Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että käytännön tasolla hallituksen strategiaistunnon valmistelu tapahtui kahdella erillisellä raiteella. Yhdellä raiteella olivat VNK:n aloitama valmistelu ja koordinointi kaikkien ministeriöiden kanssa, HOT -yhteistyöverkosto ja kansliapäälliköiden kokoukset. Toisella raiteella oli valtiovarainministeriön aloitama talousasioiden substanssivalmistelu eri osastoilla. Lisäksi ministeriöt, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö tekivät omaa valmisteluaan kolmannella raiteella. Valtiovarainministeriön prosessuaalinen yhteensovitus ei siis riitä, vaan sektoriministeriöillä on vastuu poikkihallinnollisten kärkihankkeiden rahoituksen yhteensovituksesta. Myönteisten kehityspiiteiden jatkoksi tarvitaan seuraava kehitysaskel. Tavoitteena tulisi olla yksi yhteinen strategia-prosessi ja -asiakirja, joissa

<sup>48</sup> VTV tarkastuskertomus 17/2012

samanaikaisesti kytetään toisiinsa hallitusohjelman keskeisten uudistusten toimenpiteet ja niiden vaatimat voimavarojen uudelleen kohdennukset.

Nykyinen strateginen toimeenpanosuunnitelma on lähinnä HSA:n kevennetty versio eikä prioriteeteista löydy varsinaisia ohjelmallisia toteutustapoja. Tosin asiakirjasta ja toteutustavoista voi halutessaan löytää politiikkaohjelmia muistuttavia kokonaisuuksia. Esimerkiksi ensimmäinen "tolppa" sisältää "Poikkihallinnollisen syrjäytymisen, köyhyyden ja terveysongelmien vastainen toimenpideohjelman", jonka jotkut katsovat muistuttavan rakenteeltaan politiikkaohjelmaa. Siitä puuttuvat kuitenkin monet politiikkaohjelmien koordinoivat elementit.

Politiikkaohjelmista siis luovuttiin kokonaan uuden hallituskauden alkaessa, vaikka asiasta ei tehty varsinaista päätöstä eikä käyty poliittista keskustelua. Johtopäätös perustui pitkälti ohjelmia kohtaan esitettyyn kritiikkiin. Periaatteessa ohjelmallisen toteutuksen vaihtoehdot olisivat olleet käytettävissä uudenkin hallitusohjelman toimeenpanossa, mutta uudenlaisia ohjelmakonsepteja ei ennätetty pilotoida hallitusohjelman ja toimeenpanosuunnitelman laadinnan aikana. Näin myös KOKKA -hankkeen raportissa esitetyt vaihtoehdot jäivät vaille konkreettisia sovellutuksia.

Hallitusohjelman ja poikkihallinnollisten poliitikkojen toteutuksessa ei tällä hetkellä ole käytössä politiikkaohjelmia korvaavia välineitä. Nykyinen strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) seurantamenettelyineen, uusimuotoiset kansliapäällikkökokoukset ja koordinoivat ministerit muodostavat hallitusohjelman toimeenpanossa ja horisontaalisessa yhteensovituksessa käytettävän välineistön.

Luopuminen politiikkaohjelmista koetaan kuitenkin merkittäväksi muutokseksi minis-

teriöiden välisessä horisontaalisessa koordinaatiossa. Poliitiikkaohjelmien jälkiseurannan havainnot viittaavat siihen, että nykyiset yhteensovitusmenettelyt ovat heikompia kuin politiikkaohjelmissa käytössä olleet, vaikka niidenkin koordinointi oli puutteellista. Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn yhteensovituksessa tapahtunut myönteinen kehitys ei varsinaisesti merkitse poikkihallinnollisten poliitikkojen sisällön koordinointia. Valtiovarainministeriö koordinointi rajoittuu lähinnä aloitteentekijän ja toimeenpanijan rooliin. Sektoriministeriöiden tehtäväksi jää keskinäisen yhteistyön kautta toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita ja poikkihallinnollisia kärkihankkeita.

Politiikkaohjelmilla oli alkuperäisen mallin mukaan tarkoitus vahvistaa hallituksen kykyä ohjata hallitusohjelman toimeenpanoa entistä tehokkaammin, kytkeä toiminnan ja talouden suunnittelun prosessit uudistusten toteutuksessa ja varmistaa eri hallinnonalojen toimenpiteiden yhdensuuntaisuus ja yhteensopivuus. Tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia ja siksi on jatkettava työtä valtioneuvoston strategisen ohjauksen ja operatiivisen johtamisen prosessien määrittelemiseksi ja vastuuttamiseksi. Nykykäytäntöön sisältyy ilmeisiä puutteita nimenomaan valmistelun ja toimeenpanon horisontaalisen yhteensovituksen kannalta.

Valtioneuvoston strategisen ohjauksen kehittämässä korostuu erityisesti haaste tietojohdamisen ja tiedolla johtamisen prosessien, menettelyjen ja edellytysten kehittämisestä. Käyttöön otettu hallitusohjelman toteutuksen tietoperustaa tukeva tutkimus- ja arviointisuunnitelma ja sen käynnistämät hankkeet voivat antaa tärkeän lisän tiedolla johtamisen välineistöön. Hallituskauden aikana on kuitenkin näkynyt merkkejä ongelmista välittää asiantuntijatietoa poliittisen päätöksenteon perustaksi. Vaikka kyse on osittain

pysyvistä jännitteistä poliittisen arvonmuodostuksen ja asiantuntijatedon tarjoamien "tutkittujen" vaihtoehtojen välillä, ilmentää valmisteluprosessien ennakoimattomuus myös tietojohdamisen soveltamistavoissa olevia ongelmia.

Ohjausmallien muuttuessa poliittisen päätöksenteon ja asiantuntijavalmistelun roolit näyttävät jossain määrin hämärtyneen. Valtioneuvoston strategisen ohjauksen prosessit kaipaavat edelleen täsmentämistä. Erityisen tärkeää on erottaa toisistaan poliittisen arvonmuodostuksen ja asiantuntija- ja virkamiesvalmistelun roolit. Poliittinen johtaminen perustuu mahdollisimman vankkaan tietoperustaan, mutta sen tehtävänä on määrittää selkeät poliittiset tavoitteet ja linjaukset, joihin myös voimavarojen allokointipäätökset ja kehysvalmistelu perustuvat. Virkamiesten tehtävänä on koota moniaineksinen tieto havainnolliseen ja käyttökelpoiseen muotoon ja tehdä sen perusteella ehdotuksia tavoitteiden toteuttamisen vaihtoehtoista ja laatia niistä vertailukelpoisia hyötyjä ja kustannuksia punnitsevia laskelmia ja arvioita. Erityisen kysymyksen muodostavat poliittisten esikuntien kaksoisroolit. Pääperiaatteena tulisi kuitenkin olla, että esikunnat eivät johda varsinaista asiantuntijavalmistelua, mutta voivat toimia esimerkiksi hallituksen merkittävien hankkeiden ja ohjelmien ohjausryhminä. Tietojohdamisen sovellutuksia tulisi kehittää valtioneuvostotasolla niin, että eri

toimijoiden roolien tasapainoinen määrittely helpottuu. Tavoitteena tulisi olla, että poliittisen ohjauksen vahvistuessa myös virkamiesvalmistelun ja arvioinnin prosessit ovat mahdollisimman selkeitä ja hallittuja.

Keskeinen kehittämissuunta valtioneuvoston ohjaukäytäntöjen kehittämisessä on määrätietoisen ohjauspolitiikan kehittäminen. Kyseessä olisi harkittu linjaus eri ohjauskeinojen käytöstä ja se kattaisi niin normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen kuin yhtenäisten tietojärjestelmien kautta tapahtuvan ohjauksen. Hallitus linjaisi, millä perusteilla ja miten erilaisia vaihtoehtoisia ohjausmuotoja käytetään ja tarvittaessa määrittelisi olosuhteet ja hallitusohjelman tavoitealueet, joissa vaihtoehtoinen ohjausmuoto tai niiden harkittu yhdistelmä voi parhaiten tuottaa toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tällöin otetaan kantaa myös siihen, mitkä hallitusohjelman prioriteetit tai toimenpidekokonaisuudet voidaan parhaiten toteuttaa ohjelmallisella rakenteella ja -prosesseilla. Ohjauspolitiikan linjausten yhteydessä aiempi tutkimustieto ja asiantuntija-arviot voivat vahvistaa tiedolla johtamisen mukaista hallintaa. Samalla keskustelu ohjauskeinojen toimivuudesta tulee läpinäkyvämmäksi. Tällä hetkellä valtioneuvosto ei päättää selkeästi ohjauspolitiikasta kokonaisuutena. Tämä pitää osaltaan yllä vanhoja rakenteita ja toimintamalleja myös ohjauskeinojen valinnassa.

## 7.2 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

### Johtopäätökset ja kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvät edellytykset ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteutamiselle. Tarkastuksen perusteella ohjausjärjestelmän perusteet ja lähtökohdat ovat hyvät, mutta järjestelmän toimivuudessa on vielä kehittämisen varaa. Erityisenä haasteena suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille on tavoitteasetanta, joka ei helposti mahdollista tavoitteiden toteutumisen seuranta.

### Uuden suunnittelujärjestelmän perusta on kunnossa

Ministeriö on hiljattain uudistanut strategista suunnitteluaan luopumalla monivuotisesta strategia-asiakirjasta ja siirtymällä vuosittain vahvistettaviin, seuraavia viittä vuotta koskeviin strategisiin prioriteetteihin ja linjauksiin. Erillistä strategia-asiakirjaa ei ole. Strategiset linjaukset on kytketty tiiviisti muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin, mikä on myönteistä. Toisaalta asiakirjojen perusteella on vaikea nähdä strategisten tavoitteiden ja resurssien käytön yhteyttä. Sinänsä on positiivista, että strategiset linjaukset ja resurssisuunnittelu on yhdistetty samaan asiakirjaan ja prosessiin. Strategisten tason tavoitteiden arvioitavuus ja seurattavuus ei ole erityisen hyvä.

Ministeriön suunnittelujärjestelmä on asianmukaisesti kuvattu ja ohjeistettu toiminnan ja talouden suunnittelun käsikirjassa. Lisäksi ministeriö antaa toimintayksiköille oh-

jeet toiminta- ja taloussuunnitelman tavoiteasetannalle sekä resurssisuunnittelulle.

### Tavoitteet on asetettu siten, että toteutumisen arviointi on vaikeata

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa tulos-tavoitteita on varsin paljon ja ne esitetään usein toiminnallisina, minkä vuoksi niiden toteutumista on vaikeata arvioida. Tavoitteiden ja niiden toteuttamisen edellyttämien resurssien välillä ei ole selvää yhteyttä.

Talousarvioesityksen luku- ja momenttirakenne on selkeä ja johdonmukainen. Talousarvioesityksessä ei kuitenkaan viitata muiden hallinnonalojen talousarvioihin otettuihin kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan määrärahoihin tai tuloihin. Niiden mainitseminen edistäisi poikkihallinnollisten asioiden budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja havainnollisuutta sekä kuvaisi nykyistä paremmin toimintojen edellyttämää kokonaisrahoitusta.

Talousarvioesityksen keskeisenä puutteena – TTS-asiakirjan tapaan – voidaan pitää tavoitteiden toiminnallisuutta ja niiden saavuttamisen arviointimittariston puuttumista. Tämä on ulkoasiainhallinnon toiminnan luonteesta johtuva ongelma, jonka korjaamiseen ei ole yksinkertaista ratkaisua. Käyttökelpoisten mittareiden aikaansaamista pitää kuitenkin jatkuvasti tavoitella. Hyvänä esimerkkinä tästä on ministeriössä asetettu tavoitteeksi selkeiden, mitattavissa olevien tavoitteiden asettaminen koko kehitysyhteistyölle ja niiden esittäminen suunnitteluasiakirjoissa.

## Tulosohjauksen käytännössä on vielä kirjavuutta

Tulosorganisaatio on laaja ja moniportainen ja osittain heterogeeninen. Samoja tulosohjauksen käytäntöjä kuitenkin sovelletaan läpi koko ulkoasiainhallinnon. Vuosittain laaditaan yli 100 toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Henkilökunnan tehtävänkierrosta johtuen kaikilla suunnitelman tekemiseen osallistuvilla ei aina ole riittävästi tietoa prosessin vaiheista ja ohjauksuhteista, asiasta järjestettävästä vuosittaisesta koulutuksesta huolimatta. Tämä korostaa menettelyjen yhdenmukaisuuden tärkeyttä.

Tulosohjauksen käytännöt eivät ole vielä täysin yhtenevät. Alueosastojen edustustopalautteiden käytännössä on vielä kirjavuutta. Tulostavoitteita kuvataan lähinnä sanallisesti eikä niille yleensä aseteta mittareita, minkä vuoksi tavoitteiden saavuttamista voi olla vaikea todentaa. Tämä heikentää osaltaan arvioinnin laatua ja läpinäkyvyyttä. TTS-prosessiin sisältyvää riskienhallintaa suositellaan terävöitettäväksi.

Ministeriö on selvittänyt monenkeskisten asioiden ohjauksjärjestelmän toimivuutta ja havainnut siinä useita puutteita. Ohjauksen ongelmat muodostavat riskin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumiselle, minkä vuoksi epäkohdat tulisi poistaa mahdollisimman pian.

Tulostavoitteiden toteutumisen raportoinnissa tulee noudattaa yhdenmukaisia arviointiperusteita läpi koko ulkoasiainhallinnon. Saman arviointiasteikon käyttäminen sekä sisäisessä että ulkoisessa raportoinnissa olisi tarkoituksenmukainen keino edistää tietojen vertailtavuutta ja tukea valtion konsensiohjausta.

## Ulkoasiainministeriön säädösvalmistelu on toimivaa

Ulkoasiainministeriö valmistelee muuhun valtioneuvostoon verrattuna vähän hallituksen esityksiä. Lähes kaikki esitykset pohjautuvat kansainvälisiin sopimuksiin.

Ministeriön säädösvalmistelu on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Oikeuspalveluyksikkö on keskeisessä asemassa säädösvalmistelun asiantuntijayksikkönä ja toiminnan koordinoijana.

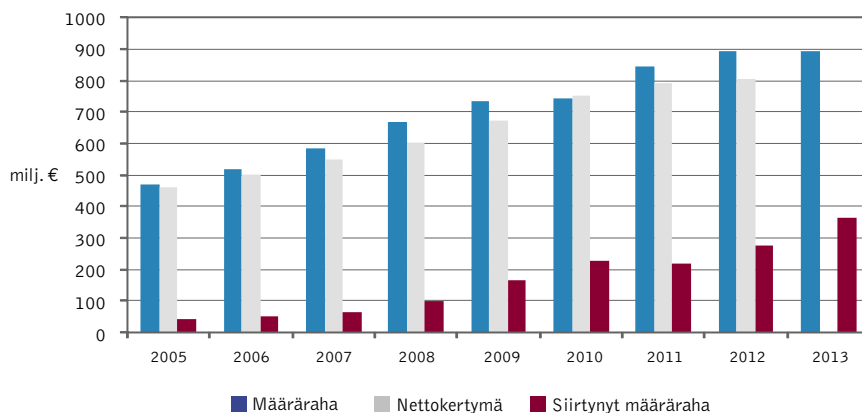
Säädösvalmistelussa vaikutusten arviointi on riittävää ottaen huomioon, että osalla lakiesityksistä Suomeen kohdistuvat vaikutukset ovat vähäisiä. Syy-seuraussuhteita vaikutusten taustalla voisi tuoda paikoin tarkemmin esille.

Ministeriön antamissa hallituksen esityksissä kerrotaan melko kattavasti valmistelun kulusta. Suositeltavaa on, että tässä yhteydessä tiedotettaisiin myös mahdollisten työryhmien kokoonpanosta. Myönteistä on, että lausuntokierros on järjestetty suuressa osassa ministeriön antamista esityksistä. Lausuntojen erittelemistä hallituksen esityksissä suositellaan.

Johdon osallistumisen vahvistamista säädösvalmistelun seurannassa ja tukemisessa on syytä harkita. Ulkoasiainministeriön tulee myös parantaa meneillään olevista ja tulevista säädöshankkeista tiedottamista verkkosivuillaan.

## Kehitysyhteistyömäärärahan siirtyvä erä on kasvanut

Varsinaisen kehitysyhteistyön talousarvio määräraha sekä määrärahan käyttö ovat nousseet merkittävästi vuosina 2005–2012. Määrärahan käyttö on kuitenkin ollut jatkuvasti myönnettyä määrärahaa pienempi, jo-



KUVIO 10 Varsinaisen kehitys yhteistyön määräraha, määrärahan käyttö (nettokertymä) sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt erä vuosina 2005–2013.

ten siirtyvä erä on kasvanut huomattavaksi ja oli vuoden 2012 lopussa jo 365 miljoonaa euroa eli 41 prosenttia talousarviossa myönnetystä määrärahasta. Vuosittaisen määrärahan suunnittelussa ja budjetoinnissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon määrärahan todellinen käyttö.

Varsinaisen kehitys yhteistyön määräraha, määrärahan käyttö (nettokertymä) sekä edelliseltä vuodelta siirtynyt erä vuosina 2005–2013.

## Ministeriö sekä johtaa että toteuttaa Suomen kehitys yhteistyötä

Ulkoasiainministeriö vastaa sekä kehitys politiikasta että kehitys yhteistyön toteutuksesta. Organisointi ei vastaa ideaalia tulosohjausmallia, jossa ministeriö vastaa kehitys politiikasta sekä kehitys yhteistyön ohjauksesta ja valvonnasta ja ministeriön tulosohjaama yksikkö toteuttaa kehitys yhteistyötä. Tällaisen integroidun toimintamallin vaihtoehto olisi se, että erillinen virasto huolehtisi kehitys yhteistyön toteutuksesta. Virastomallista olisi hyötyä virkamiesten osaamisen ja

ammattitaidon säilymisen kannalta. Toisaalta virastomalli tuskin toisi mukanaan kustannussäästöjä nykytilanteeseen verrattuna. Lisäksi ulkoasiainministeriö on pitänyt tärkeänä, että ulkosuhteita hoidetaan mahdollisimman integroidusti, mikä puoltaa nykyistä organisointitapaa.

Kehityspoliittinen toimintaohjelma edellyttää tulosperustaisen lähestymistavan vahvistamista kehitys yhteistyön hallinnossa. Tämä edellyttää entistä tavoitteellisempaa johtamista ja suunnittelua sekä tulosten seuranta, jota tietojärjestelmien sisällön pitäisi tukea. Kehitys yhteistyöhallinnon uudesta asianhallintajärjestelmästä on saatavilla vain rajoitetusti tietoa Suomen kehitys politiikan keskeisistä tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä määrärahojen käytön jakautumisesta näiden tavoitteiden kesken. Ulkoasiainministeriöllä on käytössään tai kehitteillä myös muita kehitys yhteistyön tietojärjestelmiä. Tarkastusvirasto pitää tietovarastohankkeen toteuttamista tärkeänä, koska sen avulla nopeutetaan tiedon saantia ja parannetaan sen laatua.

## Laskentatoimessa sekä tutkimus- ja arviointitoiminnassa kehitettävää

Vuoden 2012 tilintarkastuskertomuksessa annettiin laillisuushuomautus siitä, että tuloksellisuuden laskentatointa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n mukaisesti. Puutteet johtuvat pääosin siitä, että ministeriöllä ei ole käytössä kattavaa ja jatkuvaa työajanseurantaa ja kunnollisia sisäisen laskennan järjestelyjä. Kieku-järjestelmän taloushallintosovellus otettaneen käyttöön vuonna 2014, mutta ei vielä Kieku-henkilöstöhallinnon työajanseurantaa. Tämän vuoksi tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen ei etene odotetussa aikataulussa.

Ministeriön tutkimustoiminnan keskittämisellä voitaisiin yhtenäistää tutkimuksen hankintamenettelyä ja tehostaa henkilöstöresurssien käyttöä. Uudelleenorganisointi näyttääkin monin tavoin perustellulta. Mikäli ministeriössä kuitenkin jatketaan nykyisen hajautetun mallin käyttöä, tulee suunnitelluja tutkimusyksikön ohjausotetta terävöittää ja tutkimustoimintaa harjoittavien yksiköiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota parantaa. Ministeriöllä ei ole arviointitietoa tutkimustulosten käytöstä pitemmällä aikavälillä. Tarkastuksen perusteella jälkikäteisarviointi olisi eräs keino selvittää tutkimustulosten käyttöä ja hyödynnettävyyttä.

Ulkoasiainministeriön alueosastojen vastuulla olevia kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhankkeita ja -ohjelmia arvioidaan säännöllisesti. Arviointien suositukset on yleensä otettu huomioon. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin tarpeellisena ministeriössä vireillä olevia hajautettujen evaluointien tulosten seurannan vahvistamista ja sitä koskevan muodollisen prosessin käyttöönottoa.

## Raportoinnissa keskityttävä tuloksiin ja vaikutuksiin

Ulkoasiainministeriö raportoi eduskunnalle hallituksen vuosikertomukseen sisältyvillä ulkoasiainministeriön tuloksellisuusselvityksellä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisella katsauksella. Tuloksellisuusselvityksen taulukko-osassa kertomusvuoden tuloksia arvioidaan aikaisempaa realistisemmin, mutta toisaalta tavoiteasetannan epämääräisyys ja selkeiden arviointikriteerien puuttuminen heikentävät edellytyksiä arvioida tavoitteiden toteumista laadukkaasti ja läpinäkyvästi. Varsinainen tuloksellisuus selvitys on kokonaisuudessaan lyhyt ja ytimekäs ja siinä käsitellään eduskunnan ja hallituksen kannalta olennaisia asioita. Konkreettisia tuloksia ja numerotietoa esitetään jonkin verran. Tuloksista voisi kuitenkin kertoa enemmän toiminnan sijasta. Puutteena voidaan myös pitää sitä, että määrärahojen käytöstä eri toimintoihin tai tulojen keräämisestä ei kerrota lainkaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa selostetaan pääosin samoja asioita kuin tuloksellisuusselvityksessä, tosin laajemmin ja kattavammin. Katsauksen painopiste on ministeriön toiminnan kuvauksessa. Myöskään tässä katsauksessa ei käsitellä määrärahojen käyttöä, tulojen keräämistä eikä eri toimintojen kustannuksia.

Hallituksen vuosikertomuksen oheiskertomuksena annetussa kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevassa kertomuksessa vuodelta 2012 käsitellään kehitysyhteistyön ajankohtaisia teemoja ja kerrotaan konkreettisten esimerkkien avulla Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanosta kertomusvuonna. Tuloksista raportoidaan jonkin verran aikaisempaa enemmän, mikä on myönteistä. Kertomuksen sisältö on osittain päällekkäistä hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen tietojen kanssa.

Kehitysyhteistyökertomuksen valmistelusta ja antamisesta vuosikertomuksen yhteydessä ollaan luopumassa. Nykyinen kehitysyhteistyökertomuksen antamista eduskunnalle säätelevä laki kumotaan ja sen tilalle säädetään laki kehitysyhteistyötä koskevasta kertomuksesta, jonka mukaan ulkoasianministeriö laatii kalenterivuositain kertomuksen kehitysyhteistyöstä.

Kertomusmenettelyjen uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden tiivistää raportointia eduskunnalle, poistaa raportoinnin päällekkäisyyksiä sekä korostaa tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointia hallituksen toiminnan kuvauksen sijaan.



## 7.3 Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

### Johtopäätökset ja kannanotot

Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevassa tarkastuksessa (19/2012) havaittiin ohjausjärjestelmän olevan kokonaisuutena hyvällä tasolla, joskin siinä on vielä kehittämisen varaa. Ohjauksessa on nykyisin otettu aiempaa paremmin huomioon hallitusohjelmassa edellytetyt toimenpiteet, ja hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat sopusoinnussa ydintehtäville asetettujen tavoitteiden kanssa. Niitä koskevaa mittaristoa ja toiminnan tulosten seurantaan tulee kuitenkin kehittää. Sisäasiainministeriö on suhtautunut myönteisesti tarkastuksessa esille tuotuihin seikkoihin, ja ministeriö onkin uudistamassa kokonaisvaltaisesti johtamis- ja tulosohjausjärjestelmänsä sekä organisaatiotaan.

### Prioriteetit selvemmin esille

Hallinnonalan tuloksia kuvaavassa mittaristossa tulisi panna painoa ennalta ehkäisevälle toiminnalle, sidosryhmäyhteistyölle sekä toiminnan laatua kuvaaville indikaattoreille. Eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen tietosisältöä on tarpeen edelleen parantaa, ja lisätä vaikuttavuutta koskevien tavoitteiden ja määrärahojen välisen yhteyden esittämistä. Talousarvion informatiivisuutta ja eduskunnan päätöksentekoa tukisi lisäksi se, että esimerkiksi pääluokka- tai lukuperusteluissa olisi taulukko, johon olisi koottu nettobudjetoidut momentit ja riittävät tiedot näiden arvioiduista bruttotuloista ja -menoista. Tarkastusviraston mielestä

asia tulisi linjata valtion talousarvion laadintamääräyksissä.

Strategisilla valinnoilla tulisi olla selkeämät yhteydet taloussuunnitteluun. Toimintaja taloussuunnitelmia sekä tuloussuunnitelmia on tarvetta tiivistää ja terävöittää siten, että ne ilmentäisivät selvemmin hallinnonalalla tehtyjä linjauksia ja priorisointeja. Tarkastuksessa havaittiin, että sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisälsi suuruusluokaltaan varsin erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joista osa oli selvästi operatiiviseen toimintaan kuuluvia. Erityisesti sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välillä esiintyi tarvetta erottaa ministeriötason strategisen ja poliittisen päätöksenteon vastuu Poliisihallituksen operatiivisesta ohjausvastuusta. Myös tavoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien keskinäisen vastavuuden selvittämiseksi ja sisäiselle määrärahan jaolle tulee etenkin poliisitoimessa panna enemmän painoa.

### Ohjausjärjestelmien toimivuus tulee turvata hallintoa uudistettaessa

Poliisitoimen aiemmista rakenneuudistuksista on kulunut vasta vähän aikaa, joten niiden vaikutuksia ohjausjärjestelmään ei ole voitu vielä lopullisesti arvioida. Johto- ja päällikkötason henkilömäärä ei kuitenkaan ole vähentynyt uudistuksille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Nyt vireillä olevassa Pora III -uudistuksessa tulee tarkastusviraston mielestä tarkastella myös sisäasiainministeriön sekä aluehallintovirastojen nykyisiä poliisitehtäviä ja -resursseja. Aluehallin-

tovirastoihin sijoitettu poliisin henkilöstö ei ole kuulunut Poliisihallituksen tulohajauksen piiriin.

Rajavartiolaitoksessa on sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulossuunnitelman ohella laadittu omat vastaavat asiakirjat. Ne ovat laitoksen omia kannanottoja, joihin ylempi viranomais ei ole ottanut kantaa. Tätä tarkastusvirasto ei ole pitänyt asianmukaisena. Eri asiakirjoihin sisältyvien tavoitteiden runsaslukuisuus ja erilaiset ilmaisutavat hämärtävät tavoitteiston arvioitavuutta. Tilannetta vaikeuttaa myös tulossopimusten ja johtamissopimusten sisältöjen erilaisuus. Suunnittelun asiakirja-aineistoa onkin syytä supistaa ja terävöittää, ja tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden keskinäiseen tärkeysjärjestykseen sekä painoarvoon tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Rajavartiolaitosta koskevissa linjauksissa ja suunnitelmissa on otettu hyvin huomioon kansainvälinen yhteistyö. Niissä tulisi kuitenkin tuoda esille myös kansallisen tason yhteistyön edellyttämät toimenpiteet.

Rajavartiolaitoksen ylitason johtosuhteet poikkeavat valtionhallinnon tavanomaisista ratkaisuksista, koska laitoksen esikunta on samalla myös sisäasiainministeriön rajavartiolaitososasto. Näin ollen kansliapäällikkö solmii tulossopimuksen ministeriön osastopäällikkönä toimivan Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön kanssa eikä Rajavartiolaitoksen päällikön kanssa. Tarkastus ei kuitenkaan tuonut esille mitään sellaisia puutteita, jotka johtuisivat organisaatoratkaisuista. Merkillepantavaa on, että Rajavartiolaitos on kyennyt uudistamaan toimintaa tehostavalla tavalla hallintorakenteitaan ja prosessejaan.

## Maahanmuuttoasioiden yhteistyössä ja työnjaossa parantamisen varaa

Maahanmuuttohallinnon keskeiset painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet on vahvistettu osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa, ja tärkeimmät asiat otetaan esille maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston välisissä tuloskeskusteluissa. Yhteistyön lisäämiselle osaston ja viraston välillä on ilmennyt tarvetta erityisesti säädösvalmistelussa. Myös maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välistä yhteistyötä on syytä lisätä. Maahanmuuttoasioiden tuloksellinen hoito edellyttää yhteistyötä niin ikään muiden viranomaistahojen kanssa. Näistä keskeisin on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Nykyisin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat sisäasiainhallinnon vastuulla, kun taas työ- ja elinkeinokeskukset vastaavat turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisesta. Näin ollen sisäasiainministeriön hallinnon alalla ei pystytä kovinkaan paljon vaikuttamaan vastaanottotoiminnan aiheuttamiin kustannuksiin. Se, minkä viranomaisen tehtävänä on sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä, on epäselvä. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena, että vastuut määritellään selkeästi myös tältä osin.

## Tulosohjauksen yhtenäinen toimintatapa puuttuu

Sisäasiainministeriössä ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta tai toimintatapaa hallinnonalan tulosohjauksen käytännön järjestämisessä ja tulossopimusten sisällössä. Hallinnonalalla ei myöskään ole täyttynyt talousarvioasetuksen vaatimus, jonka mukaan tulos-

tavoitteet tulee vahvistaa viipymättä eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion. Sisäasiainministeriön tuleekin pyrkiä keskeisiltä osin yhdenmukaiseen menettelyyn hallinnonalan virastojen tulosohjauksessa sekä kiinnittää huomiota tulossopimusten rakenteeseen, sisältöön ja laatimisaikatauluun.

Hallinnonalan sisäisessä valvonnassa ja tietoturvallisuudessa on esiintynyt jossain määrin ongelmia. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävydessä sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut se, että talousarviolain ja -asetuksen perusteella sisäisen valvonnan vastuu määritellään virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna. Erityisesti palvelukeskustoiminnan vaatimuksia tuettaisiin paremmin, jos valtiontalouden sekä valtioneuvoston alaisen valtionhallinnon riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena.

## Rahastojen asemaa olisi selvitettävä

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla talousarvion ulkopuolisena rahastona toimii Palosuojelurahasto. Tarkastusvirasto on finanssipolitiikkaa koskevassa erilliskertomuksessa (K 21/2010 vp.) todennut, että osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetty tehtävät voitaisiin hoitaa myös osana valtion talousarviotaloutta. Eduskunta puolestaan edellytti kirjelmän 50/2010 vp. kannanotossa, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella. Valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomusta varten valmistellussa selvityksessä sisäasiainministeriö katsoi, että Palosuojelura-

haston ylläpidon perusteissa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia ja että Palosuojelurahasto tulisi edelleen säilyttää talousarvion ulkopuolisena rahastona ja kehysmenettelyn ulkopuolella. Tarkastusvirasto puolestaan katsoi ohjausjärjestelmätarkastuksessa, että sisäasiainministeriön tulisi edelleen selvittää, ovatko Palosuojelurahaston tehtävät sellaisia, että niiden hoitaminen valtion talousarviotalouden ulkopuolella olevan rahaston kautta on välttämätöntä perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tarkastusvirasto on arvioinut eduskunnalle annetussa erilliskertomuksessa K 2/2013 vp. Erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti) ministeriöiden laattimia selvityksiä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen asemasta. Erilliskertomuksessa tarkastusvirasto pitää rahastoja edelleen merkittävänä poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta. Lisäksi rahastojärjestelmä kokonaisuudessaan heikentää mahdollisuuksia saada oikea kuva valtion taloudellisesta asemasta. Ministeriöiden tekemisissä arvioinneissa rahastoja on arvioitu kunkin hallinnonalan lähtökohdista. Tarkastusviraston mukaan rahastojärjestelmää olisi perusteltua arvioida valtiovarainministeriön johdolla kokonaisuutena finanssipolitiikan, valtiontalouden sekä perustuslain 87 §:n valossa kuluvan vaalikauden aikana. Siltä osin kuin rahastomuoto osoittautuu edelleen perustelluksi tavaksi järjestää valtion pysyvien tehtävien hoito ja rahoitus, olisi valtiontalouden ja sen ohjauksen kokonaisuuden näkökulmasta tarpeen arvioida myös rahastoja koskevien säädösten yhtenäistäminen. Viimeistään tässä yhteydessä tulee tarkastella uudelleen myös Palosuojelurahaston asemaa.

Maahanmuuttoon liittyvien SOLID-rahastojen osalta tulisi selvittää mahdollisuus siirtää niitä koskeva hankehallinto pois ministe-

riöstä. Rahastohankkeiden hallinnointia ministeriössä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, sillä lähtökohtaisesti ministeriön tehtävien tulisi painottua hallinnonalan strategiaan asioihin.

### Lainvalmistelussa hyviä käytänteitä

Sisäasiainministeriön lainvalmistelussa tietyt toimintatavat on hoidettu siinä määrin hyvin, että niitä voi suositella myös muille

ministeriöille. Hyvä käytänte on muun ohella sellainen lakihankkeiden jälkikäteen arviointi, jonka ministeriö ja eduskunta tekevät yhdessä. Tarkastusvirasto on pitänyt myös lakiesitysten perusteluja koskevia sisäasiainministeriön kehittämissuunnitelmia onnistuneina, mutta painottanut samalla, että laadun varmistamisen ohella jo lain esittöissä on huolellisesti arvioitava, onko lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi olemassa riittävät voimavarat.

## 7.4 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintomalli

### Johtopäätökset ja kannanotot

Valtion erityistehtäviä toteuttavissa valtioenemmistöisissä yhtiöissä valtiolla on omistajana yhteiskunnallisia tavoitteita. Yhtiöillä on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi ensisijaisesti kaupallisin ehdoin ja niitä ohjataan ensisijaisesti erityistehtävätavoittein. Yhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu kuudelle sektoriministeriölle ja yhdelle virastolle. Lisäksi kaupallisten valtionyhtiöiden omistajaohjausta keskitetysti hoitavalla valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla on omistajaohjauksessaan kolme valtioenemmistöistä erityistehtävayhtiötä. Omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla omistajat joko suoraan tai edustajiensa välityksellä vaikuttavat yhtiön toimintaan ja kehitykseen.

Omistajaohjaajien lisäksi tarkastuksen kohteena oli 18 valtioenemmistöistä erityistehtävayhtiötä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2011 noin 4 miljardia euroa, taseiden loppusumma noin 11,5 miljardia euroa ja henkilöstön määrä noin 7 000 henkilöä. Valtioenemmistöisistä erityistehtävayhtiöistä ja valtion muusta yhtiöomaisuudesta huolehditaan omistajaohjauksen keinoin ja välinein noudattaen valtion omistajapolitiikassa määriteltyjä periaatteita. Käytäntönä on ollut, että uusi hallitus vahvistaa harjoittamansa omistajapolitiikan tavoitteet ja menettelytavat valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa. Uusin, pääministeri Kataisen hallituksen omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös on tehty 3.11.2011.

Tarkastuksen johtopäätöksenä oli, että valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on vakiinnuttanut asemansa omistajaohjauksessa. Omistajaohjauksessa on saatu tarkoituksenmukaisesti vietyä käytäntöön periaatepäätöksen linjaamat periaatteet ja toimintatavat. Ohjainten ministeriöiden ja virastojen harjoittamassa omistajastrategisessa seurannassa ja valvonnassa on jonkin verran eroja eikä yhtiökohtainen omistajastrategia kaikilta osin aina tue omistajastrategisen työn jatkuvuutta ja vastuunkantoa. Tämän varmistamiseksi omistajastrategia ja sen muutokset olisi tehtävä kirjallisesti ja omistajastrategia-asiakirjasta on ilmentävä kuka on omistajastrategian tai siihen tehdyt muutokset hyväksynyt ja milloin.

Yhtiöiden yhteiskuntavastuuraportointi on nykyään valtion omistajapolitiikan periaatteissa niin keskeisellä sijalla, että yhteiskuntavastuun/yritysvastuun periaatteiden toteutumisesta tulisi raportoida tiiviinä yhteenvetona suoraan hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Tätä yhteenvetoa voivat täydentää viittaukset yhtiöiden julkisille verkkosivuille.

Nämä tarkastusviraston kannanotot perustuvat aiheesta tehtyyn tarkastukseen. Lisäksi hyödynnettiin valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuusinformaatiotarkastuksen havaintoja erityistehtävayhtiöistä keväältä 2013.

## **Omistajapoliittinen periaatepäätös on vakiinnuttanut asemansa omistajaohjauksessa**

Valtion harjoittama omistajaohjaus on ammattimaista ja valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on vakiinnuttanut asemansa omistajaohjauksessa hyödynnettävänä ja menettelytavoina noudatettavana suosituksena. Tosin periaatepäätöksessä edellytettyjen, hallituskaudeksi perustettavien valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja sektoriministeriöiden välisten yhteistyöryhmien käynnistäminen on edennyt vitkaan. Kaikki omistajaohjaajat ovat tehneet omistajastrategista työtä, mikä antaa edellytykset ottaa tarvittaessa kantaa yrityksen strategisiin ja taloudellisiin kysymyksiin.

## **Omistajaohjaus on järjestetty ja saatu toimimaan pääosin tarkoituksenmukaisesti**

Omistajaohjaukseen liittyvää yhteydenpitoa omistajaohjaavien ministeriöiden tai virastojen ja ohjattavien yhtiöiden välillä voi luonnehtia säännölliseksi ja pragmaattiseksi, asiaan ja tilanteeseen nähden kulloinkin sopivalla tavalla tapahtuvaksi. Valtion erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaukseen liittyviä hankaluuksia on melko vähän eivätkä ne haittaa merkittävästi omistajaohjausta eivätkä yhtiöiden toimintaa. Laajin ongelma-ryhmä on yhtiöiden erityistehtävän sisällöstä tai luonteesta johtuvat ongelmat, hankaluudet tai epäselvyydet, joita on omistajaohjaajien mukaan ollut noin kolmasosassa yhtiöitä ja yhtiöiden mukaan noin neljäsosassa yhtiöitä.

## **Yhtiökohtainen omistajastrategia ei kaikilta osin aina tue omistajastrategisen työn jatkuvuutta ja vastuunkantoa**

Yhtiökohtaisen omistajastrategian tulisi olla keskeinen ohjausväline, johon omistajapolitiikan päämäärät konkreettisesti kiteytyvät. Se yhtäältä ohjaa valtio-omistajan toimia ja toisaalta sitä päivitetään toimintaympäristömuutosten sekä valtio-omistajan että yhtiön toiminnan seurauksena. Ohjaavan ministeriön tai viraston harjoittaman omistajastrategisen työn sisältöä, muotoa tai päivittämistarvetta ei ole kuitenkaan käsitelty valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä eikä muussa omistajaohjausohjeistuksessa. Tämä näkyy osaltaan omistajastrategisen työn ja omistajastrategia-asiakirjojen vaihtelevassa ja laajassa kirjossa sekä myös puutteina tiedoissa, jotka koskevat muun muassa omistajastrategian hyväksyntää tahoa ja päivitysten ajankohtaa.

## **Hallituksen vuosikertomuksessa epäyhtenäiset tiedot valtion erityistehtävayhtiöistä**

Hallituksen vuosikertomuksessa 2012 käsitellään luvussa 3 valtion yhtiöomistusta. Vuosikertomusohjeessa 19.12.2012 on todettu eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 4/2012 edellytettävän tietojen kaupallisesti toimivista valtionyhtiöistä ja valtion erityistehtävayhtiöistä sekä tietojen yhtiöiden yhteiskuntavastuuseen liittyvien periaatteiden toteutumisesta. Lisäksi ohjeistuksen mukaan hallituksen vuosikertomuksessa arvioidaan, kuinka valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 3.11.2011 asetut omistajapolitiikan tavoitteet on saavutettu.

Valtion erityistehtäväyhtiöitä koskevaa raportointia leimaa yhtenäisyyden puute niin esittämistavassa kuin esitettävissä asioissa. Positiivisena asiana nousee esiin keskeisten taloudellisten tunnuslukujen tiivis ja selkeä raportointi sekä selostus kunkin yhtiön perusliiketoiminnasta. Omistajapoliittisista periaatteista on useimmiten käsitelty lähinnä vain palkitsemisjärjestelmää. Syytä tähän valintaan ei ole selostettu. Yhteiskuntavastuuseen/yritysvastuuseen liittyvien peri-

aatteiden toteutuminen ei suoraan käy ilmi vuosikertomuksen raportoinnista. Useimpien yhtiöiden kohdalla on kuitenkin vuosikertomusohjeistuksen sallimalla tavalla viitattu yhtiön julkisilla verkkosivuilla oleviin yritysvastuuraportteihin. Lyhyt arvio yritysvastuuseen liittyvien periaatteiden toteutumisesta yhtiöittäin ja kokonaisuutena olisi silti syytä esittää myös suoraan hallituksen vuosikertomuksessa.

## 7.5 Valtion IT-palvelukeskukset

### Johtopäätökset ja kannanotot

Valtion IT-palvelukeskus (VIP) perustettiin vuoden 2009 alussa ja sen oli tarkoitus toteuttaa osaltaan valtion IT-strategiaa vastamalla strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tarkoituksena oli, että tavoitetilassa hallinnonalojen IT-palvelukeskukset voisivat paremmin keskittyä oman ydintoimintansa IT-järjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen. Koska valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluissa on keskitytty enemmän uusien palveluiden kehittämiseen, hallinnonalakohtaiset IT-palvelukeskukset eivät ole voineet vapauttaa suunnitellussa määrin henkilöstöä jo olemassa olevista perustietotekniikkaan liittyvistä palveluista ydintoiminnan tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen. Vähemmän huomiota on kiinnitetty eri IT-palvelukeskusten tuottamien palvelujen, ICT-käsitteistön ja prosessien yhdenmukaistamiseen ja olemassa olevien ICT-palvelujen keskittämiseen.

Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tarjoamia valtion yhteisiä ICT-palveluja ei ole myöskään otettu kattavasti käyttöön valtionhallinnossa, koska niiden käyttöönotosta ei ole tehty valtionhallinnon taseisia linjauksia. Huolimatta siitä, että IT-palvelukeskuksissa tuotetaan samoja palveluja, niiden tulos- ja palvelusopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Myös palvelukeskusten organisointimuodot ja raportointikäytännöt vaihtelevat. Valtion IT-palvelukeskuksille ei ole luotu myöskään yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa. Siten tarkastettujen valtion IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden

arvioinnille ei ole kehittynyt tietopohjaa, jonka perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ja vertailla eri IT-palvelukeskusten tuloksellisuutta. Monilta osin valtion ICT-toiminnan ohjaamisessa käytettävä tietoperusta pohjautuu vuosittain virastoille ja laitoksille osoitetun kyselyn tuloksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli valtionhallinnossa pyritään parantamaan IT-palvelujen tuottamisen kustannustehokkuutta palvelujen keskittämisen kautta, on tehtävä linjaukset yhdenmukaisen ICT-käsitteistön, toimintaprosessien ja yhteisten palvelujen kattavasta käytöstä. Nämä asiat ovat keskeisiä myös meneillään olevan toimialariippumattomien ICT-palveluiden kokoamishankkeen (TORI-hanke) onnistumiselle.

Valtion yhteistä IT-palvelua kehitettäessä palvelun toimivuus ja palveluun liittyvät tarpeet tulee analysoida kattavasti hallinnossa. Päätöksenteon apuna tulisi käyttää kustannus-hyötyanalyyssejä, jolloin toimintaan liittyvät kustannukset ja erityisesti hyödyt tulisivat riittävästi arvioitua. Analyysien perusteella voitaisiin myös helpommin priorisoida hankkeita ja kohdistaa voimavaroja ensisijaisesti niihin hankkeisiin, joiden toteuttaminen valtion yhteisenä palveluna olisi toteutuvien hyötyjen kannalta merkittävintä. ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpito menetelmä, kehittämällä kustannuslaskentaa ja tuloksellisuusmittaristoa sekä määrittämällä raportointimenettelyt toiminnan seuraamisen ja hallinnan välineeksi.

Valtion IT-palvelukeskuksia koskevassa tarkastuksessa selvitettiin, onko valtion IT-palvelukeskukset organisoitu siten, että ne toimivat tuloksellisesti. Tarkastuksen pää-



kohteena oli Valtion IT-palvelukeskus (VIP) ja sen toiminta. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) lisäksi tarkastuksessa selvitettiin myös Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) perustamista, toimintaa ja ohjausta.

## Palvelukeskustoiminnasta yleisesti

Palvelukeskus on järjestely, jossa keskittään ydintoimintaa tukevia toimintoja, osaamista ja infrastruktuuria yhteen paikkaan, säilyttäen varsinaiset ydintoiminnot alkuperäisessä organisaatiossa. Palvelukeskustoiminnassa ensisijaisena tarkoituksena on hyödyntää toimintojen keskittämisestä ja toimintatapojen yhdenmukaistamisesta syntyviä mittakaavaetuja. Palvelukeskustoiminnan leviämässä on keskeisenä tekijänä ollut informaatioteknologian kehittyminen ja tiedonsiirtonopeuksien kasvu. Palvelukeskustoimintaan sopivia palveluja voi löytyä niin taloushallinnon, henkilöstöhallinnon kuin informaatioteknologian alalta.

Palvelukeskukseen sopivat palvelut voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: transaktiopohjaiset palvelut ja transformaatiopohjaiset palvelut. Näiden kahden palveluryhmän toiminta ja hallinta eroavat toisistaan. Transaktiopohjaisissa palveluissa on kysymys mittakaavaeduista, prosessitehokkuuksista ja teknologian tehokkaasta käytöstä (centers of scale). Transformaatiopohjaisissa palveluissa (asiantuntijapalveluissa) on kysymys erikoisosaamisen ja ammattitaidon keskittämisen hyödyistä (centers of expertise). Transaktiopohjaiset palvelut ovat sinänsä kriittisiä organisaatiolle (esim. ostolaskujen käsittely, palkanmaksu, ylläpitopalvelut), mutta suurimmalta osalta hallinnollisia rutiinitehtä-

viä. Transformaatiopohjaisissa palveluissa on tarkoitus muuttaa organisaatiota. Esimerkiksi henkilöiden rekrytointiin ja urasuunnitteluun liittyvät tehtävät voivat olla palvelukeskuksen tehtäviä, mutta ne ovat selvemmin asiantuntijapalveluja, joissa tarvitaan syvällistä HR-asioiden osaamista ja ammattitaitoa.

## Päätöksenteon tukena tulisi käyttää kattavammin kustannus- hyötyanalyysijä

Valtion yhteisiä IT-palveluita hahmoteltiin vuonna 2004 TIME-työryhmässä ja myöhemmin vuonna 2005 Yhteiset IT-palvelut -osahankkeessa. Yhteiset IT-palvelut -osahankkeessa ei kuitenkaan määritelty, mitkä ovat valtion yhteisiä IT-palveluja. Muistiossa kuitenkin todettiin, että mikäli päädyttiin toteuttamaan laajasti IT-palveluita perustietotekniikan, tukitoimintojen tekniikan sekä asiantuntijapalveluiden alueilla, muutos palvelutuotannossa koskisi noin 2 000:ta IT-henkilöä ja välillisesti koko valtion henkilöstöä. Yhteiset IT-palvelut -osahankkeen tulokset sulautettiin valtion IT-strategiatyöhön. Valtioneuvosto teki 15.6.2006 periaatepäätöksen valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämiseksi (valtion IT-strategia). Periaatepäätös korvasi valtioneuvoston 2.3.2000 antaman periaatepäätöksen valtionhallinnon tietohallinnon kehittämiseksi. Periaatepäätös sisältää valtionhallinnon IT-toiminnan pitkän tähtäimen tavoitetilan, strategiset linjaukset IT-toiminnan kehittämiseksi ja yhteisen IT-toiminnan ohjausmallin ja kehittämisohjelmat. Valtion IT-strategian tavoitteena ovat

- 1 tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut (asiakasnäkökulma)
- 2 tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto (hallinnon sisäinen tehokkuus).

Strategian toteuttamiseksi esitettiin käynnistettäväksi viisi vuosille 2006–2011 ajoitettavaa kehittämisohjelmaa: asiakaslähtöiset sähköiset palvelut, yhteentoimivuus, yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäinen perustietotekniikka ja tietoturvallisuus. Kehittämisohjelmiin oli valittu kaksitoista kärkihanketta. Kärkihankkeet oli priorisoitu ajallisesti. Tarkastuksessa havaittiin, että valitut hankkeet olivat sekä hallinnon sisäiseen tehokkuuteen että kansalaisiin kohdistuvia ja laajuudeltaan hyvin erilaisia.

Kävi myös ilmi, ettei priorisointia tukemaan ole esitetty perusteita hankkeiden toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista ja hyödyistä. Tällöin jää epäselväksi se, millä perusteilla hankkeiden sisäinen tärkeysjärjestys on arvioitu. Kussakin hankkeessa oli tarkoitus edetä niin, että aluksi tehdään esitutkimus, jossa selvitetään osa-alueen nykytilanne, kokonaisratkaisut, mahdolliset etenemismallit, aikataulut sekä tehdään riski- ja kustannus–hyötyanalyysit. Lopulliset päätökset hankkeiden toteuttamisesta ja toteuttamistavoista todettiin tehtävän esitutkimusten jälkeen. Periaatepäätöksen mukaan kehittämisohjelmia tuetaan parantamalla IT-toiminnan toimintaedellytyksiä, muun muassa valtion IT-palveluyksikön (myöhemmin Valtion IT-palvelukeskus) toiminnan käynnistämällä.

Valtion IT-palvelukeskuksen perustamisesta koskevassa loppuraportissa vuonna 2007 on esitetty vain hahmotelma Valtion IT-palvelukeskuksen palveluiksi. Ensimmäisessä vaiheessa Valtion IT-palvelukeskukseen oli tarkoitus siirtää valtionhallinnon yksiköiden yhteydessä olevia valtionhallinnon yhteisiä palveluja. Raportissa ei näistä kuitenkaan ole tarkennettu sitä, mistä ja minkä laajuisista palveluista olisi kysymys. Raportin mu-

kaan näiden rinnalla palvelukeskuksen palveluiksi oli tarkoitus tuottaa kärkihankkeiden palveluja. Kärkihankkeisiin liittyvistä palveluista ei kuitenkaan voitu esittää yksityiskohtaisempia kuvauksia ja tietoja, koska kärkihankkeet olivat tuolloin vielä esitutkimusvaiheessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion yhteisiksi IT-palveluiksi tarkoitettuihin kehittämisohjelmiin valittujen hankkeiden kustannus–hyötyanalyysien tekeminen oli puutteellista. Useimmissa esitutkimuksissa esitettiin vain karkeita arvioita hankkeen kustannuksista. Useimpien hankkeiden esitutkimusraporteissa ei ole esitetty minkäänlaisia toimintaa kuvaavia volyymilukuja ja tuottavuuden kehittymiseen ja hankkeen tuleviin hyötyihin liittyviä arvoja ja analyysijä. Valtion IT-strategian periaatepäätöstä koskevan muistion liitteessä on esitetty hyvin alustaviksi todetut arviot kehittämisohjelmien kustannuksista, jotka olivat noin 97 miljoonaa euroa.

Hankkeiden suuri määrä huomioon ottaen voidaan todeta, että kaikkia hankkeita ei ole realistista pitää saavutettavien hyötyjen kannalta yhtä tärkeinä. Tarkastusvirasto katsoo, että jo hankkeiden esitutkimuksissa olisi pitänyt tehdä kattavammat kustannus–hyötyanalyysit, jolloin niiden perusteella olisi voitu keskittyä ensisijaisesti niihin hankkeisiin, joiden tuottaminen valtion yhteisinä IT-palveluina olisi ollut kaikkein hyödyllisintä. OECD:n Suomen julkisen hallinnon maa-arvioinnissa on myös kiinnitetty yleisemmin huomiota siihen, että päätösten valmisteluprosesseissa ei ole vakiovaatimusta kustannus–hyötyanalyysien laatimiselle.<sup>49</sup>

Vasta syksyllä 2011 voimaan tullut laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) edellyttää, että merkittävistä tietojärjestelmähankeista on ennen hankintaa

<sup>49</sup> OECD (2010): OECD Public Governance Reviews-Finland: Working together to sustain success, s. 24.

pyydyttävä valtiovarainministeriön lausunto. Lausunnon perusedellytyksenä on, että hankkeesta on tehty ministeriössä laaditun arviointikehikon mukainen hankearviointi. Tämän valtionhallinnon yhteisen arviointimenettelyn tavoitteena on varmistaa, että toteuttavilla hankkeilla on suuremmat onnistumisen edellytykset ja että tietojärjestelmäinvestoinneilla saavutetaan tavoiteltava vaikuttavuus, tuottavuus ja yhteentoimivuus.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 26.11.2012 tekemän linjauksen mukaan ICT-hankkeiden seuranta tehostetaan siten, että otetaan käyttöön yhteinen menettely ja tietojärjestelmä eli hankesalkku vuonna 2013. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on luoda myös yhteinen malli hankkeita koskevien kustannus-hyötyanalyysien laatimiselle. Suunnitellut linjaukset tuovat tarkastusviraston näkemyksen mukaan lisää tehokkuutta ja yhdenmukaisia toimintatapoja hankelointaan.

## **Valtion ICT-palveluissa tulisi keskittyä olemassa olevien palvelujen ja prosessien yhdenmukaistamiseen sekä varmistaa palvelujen kattava käyttö**

Keväällä 2008 valmistuneessa Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palvelutarjontasuunnitelmassa todettiin, että Valtion IT-palvelukeskuksen toiminnan alkaessa palvelukeskus tuottaa perustietotekniikkapalveluita ainoastaan valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle ja ministeriöille. Palvelutarjontasuunnitelman mukaan valtion IT-toiminnan johtamisyksikön johdolla linjataan vuosien 2008–2009 aikana periaatteet perustietotekniikkapalvelujen järjestämisestä muulle asiakaskunnalle. Valtion IT-strategian kehittämisohjelmassa "Yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut" ei ole edis-

tytty suunnitelmien mukaan. Valtion yhteinen työasematarkaisu ja käyttäjätuki -hankkeen osalta joulukuussa 2011 linjattiin, että työasemapalvelut rakennetaan ensimmäisenä vaiheena osana valtion toimialariippumattomien ICT-palvelujen kokoamista yhteisen palvelukeskukseen (TORI-hanke).

Hallinnonalakohtaiset IT-palvelukeskukset Ahti, Haltik ja OTTK on perustettu tuottamaan ICT-palveluja nimetyille asiakaskunnalleen, ja jokaisen palvelukeskuksen toimintaa on kehitetty eteenpäin omista lähtökohdista. Kussakin palvelukeskuksessa käytössä oleva ICT-käsitteistö, prosessikuvaukset, palvelu- ja tulossopimukset, raportointimenettelyt ja palvelukeskuksen organisointi ovat muodostuneet erilaisiksi.

Kokonaisuudessaan valtion IT-palvelukeskustoiminnan ohjauksessa on kiinnitetty vähemmän huomiota käytetyn ICT-käsitteistön ja prosessien yhdenmukaistamiseen sekä olemassa olevien ICT-palvelujen keskittämiseen. Valtionhallinnon tasolla on selvitetty tietojärjestelmien määrää, mutta tämän pohjalta ei ole ryhdytty toimenpiteisiin. Toisaalta tietojärjestelmä-käsitettä ei välttämättä ymmärretä samalla tavalla hallinnossa, jolloin kokonaismäärää kuvaavat luvut voivat sisältää hyvin erityyppisiä tietojärjestelmiä.

Tarkastuksen kohteena olleiden valtion IT-palvelukeskusten perustamisen taustalla on ollut tarve keskittää perustietotekniikkaan liittyviä palveluja, joissa voitaisiin hyödyntää yhdenmukaisten toimintatapojen kautta keskittämistä saatavia mittakaavaetuja sekä vapauttaa henkilöstöä ydintoiminnan tietojärjestelmiensä ylläpitoon ja kehittämiseen. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) perustettiin vuoden 2009 alussa ja sen oli tarkoitus toteuttaa osaltaan valtion IT-strategiaa vastaamalla strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tarkoituksena oli, että tavoite-

tilassa hallinnonalojen IT-palvelukeskukset voisivat paremmin keskittyä oman ydintointansa IT-järjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen. Koska valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluissa on keskitytty enemmän uusien palveluiden kehittämiseen, hallinnonalakohtaiset IT-palvelukeskukset eivät ole voineet vapauttaa suunnitellussa määrin henkilöstöä jo olemassa olevista perustietotekniikkaan liittyvistä palveluista ydintoinnin tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että silloin kun tarkoituksena on hyötyä palvelukeskustoimintaan liittyvistä volyyמידuista, on ICT-palvelutuotannon prosessien yhdenmukaistaminen välttämätöntä. Palvelukeskus-toiminnan perusajatuksena on hyötyä yhdenmukaisista toimintatavoista. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että on tehtävä päätöksiä siitä, mitä tietojärjestelmiä käytetään ja mistä luovutaan. Tietohallintolaki antaa mahdollisuudet ohjata yhteisten järjestelmien käyttöönottoa ja käyttöä tähän saakka toteutunutta määrätietoisemmin.

## **Valtion IT-palvelukeskusten ja valtion ICT-toimintojen johtaminen, suunnittelu ja seuranta edellyttävät laskentajärjestelmien kehittämistä**

Huolimatta siitä, että valtion IT-palvelukeskuksissa tuotetaan samoja palveluja, niiden tulos- ja palvelusopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Myös palvelukeskusten organisointimuodot ja raportointikäytännöt vaihtelevat. Valtion IT-palvelukeskuksille ei ole luotu myöskään yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa. Siten tarkastettujen valtion IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille ei ole kehittynyt tie-

topohjaa, jonka perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ja vertailla eri valtion IT-palvelukeskusten tuloksellisuutta. Monilta osin valtion ICT-toiminnan ohjaamisessa käytettävä tietoperusta pohjautuu vuosittain virastoille ja laitoksille osoitetun kyselyn tuloksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhdenmukaisemman ICT-käsitteistön käyttöönotolla voitaisiin luoda paremmat edellytykset muodostaa yhtenäisempää tietopohjaa ICT-palveluista, niiden määristä ja kustannuksista. Yhtenäisempi tietopohja mahdollistaisi paremmat edellytykset ICT-palvelujen kokonaisuuden hallinnalle ja ohjaukselle. ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpitomenettelyjä sekä kehittämällä kustannuslaskentaa ja mittaristoa seuraamisen ja hallinnan välineiksi. Ottaen huomioon valtion ICT-toimintojen taloudellisen merkityksen (noin 900 miljoonaa euroa), toimintojen taloudellisuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuustiedoista tulee jatkossa raportoida osana valtion konserniohjausta ja yhteisiä palveluja valtion tilinpäätöskertomusraportoinnissa. Tilinpäätöksessä ja muusakin raportoinnissa esitettävät tiedot tulisi voida johtaa kattavasti kirjanpidon ja toiminnanohjausjärjestelmien tiedoista.

## **Valtion toimialariippumattomien ICT-palveluiden järjestämisessä on kiinnitettävä huomiota kokonaisuuteen**

Valtionhallinnossa ollaan nyt kokoamassa toimialariippumattomia ICT-palveluita yhteen organisaatioon (TORI-hanke). Hankkeen asettamispäätöksen mukaan näitä palveluja ovat muun muassa perustietotekniikkaan liittyvät tehtävät sekä tukitoimintojen tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito. Valmistelua tehdään hallitusohjelman ja ta-

louspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 6.3.2012, että valmisteluun otetaan mukaan myös virastojen omat toimialariippumattomat ICT-tehtävät, koska vain näin voidaan saavuttaa tavoiteltu toiminnan tehostuminen ja säästöt. Valtiovarainministeriön omien selvitysten mukaan palvelukeskusten osuus toimialariippumattomista tehtävistä on vain 40 prosenttia ja noin 60 prosenttia toimialariippumattomista tehtävistä tehdään edelleen virastoissa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolisi 13.2.2013 valtiovarainministeriön esitystä aloittaa tarvittavat valmistelut toimialariippumattomista ICT-tehtävistä vastaavan, valtiovarainministeriön ohjauksessa toimivan erityisviraston perustamiseksi. TORI-hankkeeseen kuuluvia tehtäviä on arvioitu tekevän valtionhallinnossa yli 1 000 henkilöä ja tehtävien kustannuksien on arvioitu olevan noin 350 miljoonaa euroa vuodessa.

Tarkastusviraston valtion IT-palvelukeskuksia koskevassa tarkastuksessa tuotiin esille se, että samansuuntaisia toimialariippumattomien ICT-tehtävien keskittämiseen liittyviä pyrkimyksiä oli jo vuonna 2004 TIME-työryhmän linjauksissa, vuonna 2006 laaditussa valtion IT-strategiassa ja myös vuonna 2009 perustetun Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen taustalla. Tarkastusvirasto suositti tarkastuskertomukseensa (3/2013), että TORI-hankkeessa sekä muussa valtionhallinnon ICT-palvelujen kehittämistyössä kiinnitettäisiin huomiota muun muassa siihen, että tulevalle palvelukeskukselle sekä TORI-hankkeen ulkopuolelle jääville ICT-palveluille muodostetaan johtamis-, suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, sovitaan yhteisesti käytettävistä ICT-palveluiden nimikkeistä ja käsitteistä sekä tehdään päätökset siitä, mitä tietojärjestelmiä

uudessa toimintatavassa käytetään ja mistä järjestelmistä luovutaan.

Kun otetaan huomioon se, että valtiovarainministeriön selvitysten perusteella toimialariippumattomista ICT-palveluista 60 prosenttia tehdään edelleen virastoissa, tarkastusvirasto haluaa erityisesti korostaa sitä, että toimialariippumattomien ICT-palvelujen uudelleenjärjestämisessä on ensisijaisen tärkeää järjestää virastojen ICT-palvelut palvelukeskuksimallia vastaavaksi. Tarkastusvirasto kiinnitti Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneessa tarkastuksessa (225/2009) ja sen jälkiseurannassa huomiota valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksitoiminnan työnjaon toteutumattomuuteen palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen kesken. Vuoden 2012 hallituksen vuosikertomuksen mukaan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä virastoissa ja laitoksissa tehdään edelleen 89 prosenttia.

## Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet)

### *Päällekkäisistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä pyritään pääsemään eroon*

Vuonna 1995 Valtiokonttori vapautti aiemmin keskitetysti hoitamansa talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien hankinnan, ylläpidon ja kehittämisen tilivirastojen tehtäväksi. Vuonna 2005 Valtiokonttori teetti virastoille kyselyn, jossa pyydettiin arvioimaan vuosi, jona silloiset talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät poistetaan käytöstä. Vuonna 2005 virastoilla oli käytössään useita samaa käyttötarkoitusta palvelevia talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä<sup>50</sup>. Silloin arvioitiin, että nykyisten järjes-

<sup>50</sup> Yhteenveto nykyisten talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien elinkaariarvioista. Valtiokonttori. Hallinnonohjaus. Kieku. 25.5.2005. <http://www.kiekuhanke.fi/public/download.aspx?ID=62048&GUID=%7B68aba1c8-771a-4193-aa47-50c59581c7e6%7D>

telmien odotettavissa oleva elinikä huomioiden uuden taloushallinnon perusjärjestelmän tulisi olla käyttöönotettavissa viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallintoon päätettiin hankkia yhteinen tietojärjestelmä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin käytettiin vuonna 2004 yhteensä 6 200 henkilötyövuotta, ja niiden kustannukset olivat 270 miljoonaa euroa. Valtiotasolla arvioitiin saatavan huomattavia kustannussäästöjä, kun tietojärjestelmät yhtenäistetään sekä niiden ylläpito ja kehittäminen keskitetään. Valtiokonttori asetti vuonna 2004 Kieku-ohjelman, jonka tavoitteena oli parantaa valtion talous- ja henkilöstöhallintotehtävien tehokkuutta 40 prosenttia siten, että toimintatapoja ja rakenteita kehitetään ja huolehditaan siitä, että asiakas- ja työtyytyväisyys ovat näissä tehtävissä nykyistä parempia. Tavoitetilaksi asetettiin, että vuonna 2012 valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät työllistäisivät 3 700 henkilötyövuotta ja niiden kustannukset olisivat 160 miljoonaa euroa. Vuosittaiset säästöt olisivat 2 500 henkilötyövuotta ja 110 miljoonaa euroa vuoden 2004 tasoon verrattuna.

### *Kustannus-hyötyanalyysimalli selkiyttää työnjakoa*

Tarkastusviraston Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneessa tarkastuksessa<sup>51</sup> havaittiin, ettei Kieku-ohjelmassa palvelukeskushankkeiden arviointiin laadittua kustannus-hyötytyövälinettä hyödynnetty suunnitellusti. Joillakin hallinnonaloilla kustannus-hyötyanalyysien tekeminen venyi pitkään. Joillakin hallinnonaloilla niitä ei tehty ollenkaan. Analyysit taloushallin-

nosta olivat kattavampia kuin henkilöstöhallinnosta. Tarkastuksessa kuitenkin katsottiin kustannus-hyötyanalyysilaskelman antavan hyvän kokonaiskuvan talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseista.

Palvelukeskusmallin mukaisen työnjaon esittäminen palvelukeskuksen ja asiakkaan kesken auttaa ymmärtää konkreettisemmin, miten palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtyminen käytännössä vaikuttaa kuhunkin prosessiin vaadittaviin henkilötyövuosimääriin ja kuinka töiden jakautuminen palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen kesken riippuu siitä, minkä tyyppisestä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessista on kysymys. Palvelukeskusmallin mukaisesti toimittaessa esimerkiksi ostolaskujen käsittelyyn, maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvästä työstä suurin osa tulisi tehdä palvelukeskuksessa. Sen sijaan esimerkiksi sisäiseen laskentaan liittyvät tehtävät kuuluisivat suurimmalta osalta asiakasvirastolle.

### *Kieku-tietojärjestelmän käyttöönotot ovat pitkittyneet*

Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän, Kiekun, käyttöönotossa ei ole kuitenkaan ole edistytty suunnitelmien mukaan. Tammikuussa 2012 Kieku-tietojärjestelmähanke vaiheistettiin kahteen vaiheeseen riskienhallinnallisista syistä. Tammikuussa 2013 toiseen vaiheen aikataulua myöhennettiin. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan viimeiset käyttöönotot tapahtuvat vuonna 2016. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että aiempia, päällekkäisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä joudutaan käyttämään ja ylläpitämään paljon suunniteltua pidempään.

<sup>51</sup> VTV 2009. Tuloksellisuustarkastuskertomus 187/2009.

## *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuden kehittymistä on seurattava*

Hallituksen vuoden 2012 vuosikertomuksessa todetaan Valtiokonttorin selvittäneen talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä. Selvityksen perusteella valtion taloushallinnossa tuottavuus oli kasvanut keskeisissä prosesseissa (tulojen ja menojen käsittely) vuosina 2008–2011 noin 6 prosenttia ja henkilöstöhallinnon keskeisissä prosesseissa (palkanlaskenta, matkustus ja palvelusuhteen hallinta) 4–6 prosenttia. Palvelukeskuksen osuus talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sitoutuvasta henkilötyövuosimäärästä oli 11 prosenttia. Kirjanpitoyksiköissä todetaan tehtävän edelleen 89 prosenttia kaikista talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Hallinnonala- ja kirjanpitoyksikkökohtaiset vaihtelut palvelukeskuksen hyödyntämisessä todetaan olevan huomattavia (vaihteluväli 4–20 %). Myös prosesseittain vaihteluvälien todetaan olevan suuria. Hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että prosessien tuottavuutta ja palvelukeskuksen hyödyntämistä voidaan selvitysten tulosten perusteella edelleen lisätä.

Vuonna 2009 tarkastusvirasto tarkasti Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen toimintaa<sup>52</sup> sekä taloushallinnon muutoksia ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa<sup>53</sup>. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) perustettiin vuonna 2010 yhdistämällä hallinnollisesti neljä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneen tarkastuksen jälkiseuranta varten keväällä 2012 saatujen selvitysten perusteella palvelukeskuksen työn osuus vaihteli hallinnon-

aloittain 7–21 prosentin välillä. Jälkiseurantaraportissa<sup>54</sup> todettiin tämän kuvastavan niitä eroja, missä laajuudessa asiakasvirastot ovat siirtäneet tehtäviään palvelukeskuksen hoidettavaksi. Tarkastusvirasto totesi jälkiseurantaraportissaan, että tämän osuuden pienuuden ja siinä olevien 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 keskittämiselle asetetut tavoitteet.

Tarkastusvirasto totesi jo Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneessa tarkastuksessaan, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskustoiminnalle asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi sekä palvelukeskustoiminnan täysimääräiseksi hyödyntämiseksi on välttämätöntä, että asiakasvirastojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät, toimenkuvat ja roolit määritellään uutta toimintatapaa, palvelukeskustoimintaa, vastaavaksi. Vuonna 2009 muutamissa volyymeiltään ja henkilötyövuosiltaan merkittävisissä prosesseissa kehitys on ollut vaatimatonta (esim. ostolaskujen käsittely). Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksessaan, että jatkotoimet talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisessä tulee suunnata kohdistetusti suurivolyyymiin prosesseihin ja prosessien osiin.

Henkilötyövuosien käytön seuraaminen on keskeisessä roolissa, kun informaatio- ja viestintätekniikalla pyritään työtä säästäviin ratkaisuihin. Myös tulevaisuudessa suuri osa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä tullaan tekemään virastoissa ja laitoksissa. Keskeistä on kuitenkin kiinnittää huo-

<sup>52</sup> VTV 2009. Tuloksellisuustarkastuskertomus 187/2009.

<sup>53</sup> VTV 2009. Tuloksellisuustarkastuskertomus 186/2009.

<sup>54</sup> Jälkiseurantaraportti 28.5.2012.

miota siihen, millaisiin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin virastot ja laitokset aikansa käyttävät. Virastojen ja laitosten tulee kehittää toimintatapojaan ja -prosessejaan niin, että ne voivat keskittyä niin kutsutun taloushallinnon lisäarvoprosesseihin, kuten sisäiseen laskentaan ja analysointiin, jolloin voidaan hyödyntää täysimääräisesti palve-

lukeskuksen hyödyt volyymiprosessien ja -palvelujen tuottajana. Kieku-tietojärjestelmä mahdollistaa osaltaan uudenlaisen työajan toteuttamisen. Tästä syystä huomiota olisi myös kiinnitettävä niihin syihin, jotka hidastavat tietojärjestelmän ja uusien toimintatapojen käyttöönottoa.



# 8 EU:n mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

## 8.1 Maatalouden tukihallinto

### Johtopäätökset ja kannanotot

Maatalouden tukihallinnon monimutkaisuus ja monimutkaisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka on tunnustettu ongelmaksi Suomessa ja Euroopan unionissa pitkän aikaa. Hallinnollista taakkaa on pyritty vähentämään. Erilaisista toimenpiteistä huolimatta hallinnon tehokkuus ei ole oleellisesti parantunut eikä hallinnollisen taakan määrä ole vähentynyt. Toisaalta toiminnan lailisuuden varmistamisen näkökulmasta tukihallinto on toiminut hyvin. Merkittäviä rahoitusoikaisuihin, eli Euroopan unionilta tulevan rahoituksen menetyksiin, johtaneita virheitä ei hallinnossa ole tapahtunut.

Maatalouden tukihallintoa koskeneen tarkastuksen perusteella järjestelmää olisi mahdollista parantaa. Varsinkin sähköisen hallinnon kehittämisellä ja muun muassa pinta-alamittauksiin liittyvien menettelyiden yksinkertaistamisella ja sähköisillä tietokannoilla olisi mahdollista saada edelleen parannuksia. Osa näistä keinoista vaatisi unionin tason sääntöjen ja niiden unionin tasoisten tulkintojen muuttamista. Yksittäisillä toimilla saatavat hyödyt eivät monimutkaisessa toimintaympäristössä tule kuitenkaan olemaan kokonaisuuden kannalta vielä ratkaisevia.

Merkittäviä hyötyjä olisi mahdollista saada vain jos hallinnon portaita vähennetään. Hallinnollisen taakan vähentämisen kannal-

ta merkittävin tekijä olisi tukijärjestelmän yksinkertaistaminen. Se merkitsisi kuitenkin samalla nykyisen maatalouspolitiikan tuotannon säilyttämisen ja ylläpitotavoitteista tinkimistä.

Maatalouden tukihallintoa koskeneessa tarkastuksessa havaittiin maatalouden tukihallinnon monimutkaisuudelle kaksi merkittävää syytä. Suomen maatalouspolitiikan tavoitteissa tukihallinnon tehokkuus on jäänyt toissijaiseksi tavoitteeksi. Lisäksi tukihallinto on historiallisista syistä hyvin monitasoinen ja hallintoa on kehitetty lähinnä vanhojen rakenteiden pohjalta.

### Maatalouspolitiikan tavoitteet eivät tue tehokasta hallintoa

Suomen maatalouspolitiikan tavoitteissa ovat korostuneet maataloustuotannon säilyttäminen koko maassa ja Euroopan unionin maataloustukien mahdollisimman suuri hyödyntäminen tässä. Käytännössä tukipolitiikassa on ollut pyrkimys maataloustuotannon vallitsevan tilanteen ylläpitämiseen. Sen vuoksi maatalouspolitiikan muutoksissa on pyritty huomioimaan eri alueet ja tuotantosuunnat niin, että muutokset tuotannossa olisivat mahdollisimman vähäisiä. Tämän vuoksi maataloustuet, tukitasot ja tukialueet ovat muodostuneet erittäin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteiden saa-

vuttamiseksi on otettu käyttöön tukia, kuten esimerkiksi ympäristötuki, joiden hallinnointi on hyvin raskasta. Tukitasojen ja tukialueiden määrä on muodostunut hyvin suureksi. Tukijärjestelmän monimutkaistumista ja hallinnon toiminnan vaikeutumista ei ole kuitenkaan pidetty niin merkittävänä ongelmana, että sillä olisi ollut vaikutusta maatalouspolitiikan tavoitteisiin.

Maatalouden tukijärjestelmää monimutkaistaa myös se, että kansalliset tavoitteet joudutaan sovittamaan Euroopan unionin yhteiseksi maatalouspolitiikaksi. Yhteinen maatalouspolitiikka muodostuu usein kompromissien kautta ja niiden saavuttamiseksi joudutaan usein monimutkaistamaan järjestelmää.

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan kohdistuva Euroopan unionin ohjaus on hyvin valvonta- ja tarkastuspainotteista. Tämä on johtanut siihen, että järjestelmässä pyritään huomioimaan asioiden tarkastettavuus ja toiminnan vaikuttavuus jää taka-alalle. Lisäksi Euroopan unionin sanktiojärjestelmä rahoitusoikaisujen muodossa on niin voimakas ohjauskeino, että jäsenmaat joutuvat sopeutumaan tarkastuspainotteisuuteen.

Tilanne, jossa tukien tarkastus painottuu helpoimmin tarkastettavissa ja valvottavissa oleviin asioihin, ei ole tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta hyvä. Olisi parempi, jos tarkastuksessa ja valvonnassa painottuisi nykyistä enemmän toiminnan vaikuttavuuden todentaminen. Myöskään tarkastusresurssien suuntaamisen kannalta tilanne ei kansallisesta näkökulmasta ole hyvä. Korjaustoimien kannalta suhteellisen vähämerkityksisten maataloustukien tarkastamiseen käytetään runsaasti resursseja. Muussa julkisten varojen käytön ja keräämisen valvonnassa ne olisivat huomattavasti tehokkaamassa käytössä. Samalla tämä painotus tuottaa osaltaan niin hallinnolle kuin valvonnan kohteille hallinnollista taakkaa.

## Hallinnon rakenteet ovat ajalta ennen EU-jäsenyyttä

Suomen maatalouden tukihallinto on rakenteeltaan hyvin poikkeuksellinen. Suomessa hallinnon portaita on neljä, kun useimmissa vertailukelpoisissa maissa on vain kaksi tai enintään kolme hallinnon tasoa. Hallinto muodostuu maa- ja metsätalousministeriöstä, Maaseutuvirastosta, ELY-keskuksista ja kunnista tai niiden muodostamista yhteistoiminta-alueista. Keskushallinnon tasolla ministeriö vastaa periaatteessa strategisesta toiminnasta ja Maatalousvirasto taas hallinnon käytännön toiminnasta.

Aluetasolla toimivat ELY-keskukset toimivat työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. Maatalouden tukihallinnon osalta tehtävät poikkeavat suurelta osin ELY-keskusten päätehtävästä, alueen elinkeinoelämän edistämisestä. Maatalouden osalta tehtäviin kuuluu myös paljon tukien valvontaa, joka luonteeltaan sopisi paremmin aluehallintovirastojen toimialaan.

Historiallisista syistä maatalouden tukihallintoon osallistuvat paikallistasolla myös kunnat. Euroopan unioniin liityttyessä tukihallinto annettiin kuntien tehtäväksi, koska ne hoitivat jo vastaavia tehtäviä liittymisajankohtana. Viimeisimmässä paikallistason muutoksessa vuonna 2012 tavoitteena oli toimijoiden määrän vähentäminen. Paikallishallinto määriteltiin kuitenkin edelleen kuntien tehtäväksi. Tämän vuoksi kunnat määrättiin perustamaan yhteistoiminta-alueita, jotka hoitavat paikallishallinnon tehtävät. Alueita muodostettiin noin 60 kappaletta. Aiemmin kuntien osallistumisista hallintoon on perusteltu erityisesti paikallistuntemuksella. Yhteistoiminta-alueiden perustamisen jälkeen paikallistuntemus tulee kuitenkin heikentymään. Hallinnon neliportaisuudesta ei kuitenkaan ole luovuttu.

Kansallisen hallinnon monimutkaisuus aiheuttaa sen, että kokonaisuuden ohjaus on vaikeaa. Hallinnon kokonaiskustannuksia ei seurata. Osin seuranta on myös hyvin vaikeaa, sillä kuntien osalta toiminta rahoitetaan periaatteessa kuntien yleisellä valtionosuudella eikä kunnista ole yleensä saavutettavissa näin tarkalla tasolla toiminto- ja tehtäväkohtaisia kustannustietoa vertailukelpoisel-

la tehtäväluokittelulla. Kokonaisuudessaan valtiontaloudelle aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan vuositasolla noin 60 miljoonaa euroa. Tästä vajaa kolmannes kohdistuu kunnille ja loppuosa suoraan valtiolle. Hallinnollisen taakan, eli hallinnon asiakkaille aiheutuvien kustannusten, määrä ei ole tiedossa.

## 8.2 Euroopan globalisaatorahasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota 12.1.2012 julkaistussa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan (2/2012, Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen) siihen, että Suomessa oli hyödynnetty Euroopan globalisaatorahaston (EGR) rahoitusmahdollisuuksia vähemmän kuin useimmissa muissa vertailukelpoisissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tämän jälkeen jättänyt EGR:lle kaksi hakemusta. Komissio on hyväksynyt ensimmäisen 4.7.2012 jätetyn hakemuksen, josta on jo maksettu Suomelle 5,3 miljoonaa euroa. Toinen 1.2.2013 jätetty 9,9 miljoonan euron hakemus on komission käsittelyssä. Kansallinen rahoitusosuus on kummassakin hankkeessa samansuuruinen kuin EGR:n osuus.

# 9 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

## 9.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

### Talousarvion noudattamisessa puutteita

Varainhoitovuodelta 2012 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta. Näistä 64 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 kolmesta sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöstä, mutta joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet ja jotka näin vastaavat ministeriölle talousarvion toimeenpanosta ja toiminnallisuudesta tuloksellisuudestaan.

Varainhoitovuoden 2012 tilintarkastuksissa todettiin 16 kirjanpitoyksikössä 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 2011 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 14 kirjanpitoyksikön ja neljän muun viraston tilintarkastuskertomukseen.

Vuonna 2012 annettiin kielteisiä laillisuuskannanottoja kaksi vähemmän kuin vuonna 2011. Koska huomautukset koskivat useita eri asioita, niiden yhteismäärä oli kaikkiaan noin 40.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä. Näistä kertyi kaikkiaan 32 huomautusta, ja niitä sisältyi 13 kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti, määrärahan tai valtuuden käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti sekä valtuuden tosiasiallista ylittämistä. Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittääkin huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen viiden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta

koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman 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 väärinkäyttö. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Valtion talousarviosta annetun lain 24 b § sisäisen valvonnan järjestämisestä ja järjestämisvastuusta antaa hyvän pohjan arvioida sisäistä valvontaa tilanteissa, joissa valtion hallintotehtäviä on annettu palvelukeskusten tehtäviksi. Tilintarkastuksissa syntyneen käsityksen perusteella toimiva, tehokas ja taloudellinen sisäinen valvonta edellyttää selkeää vastuunjakoja palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen välille myös sisäisestä valvonnasta. Tämän vuoksi valtion talousarviosta annetulla asetuksella tulisi määritellä, että palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen tarkoittamasta sisäisestä valvonnasta niiltä osin kuin tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskukselle.

## 9.2 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 kasvanut neljällä. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn neljässä tilintarkastuskertomuksessa (3 vuonna 2011, 4 vuonna 2010,). Valtuuden käyttöön ja valtuusseurantaan liittyvät puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen kahdessa ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet kolmessa kirjanpitoyksikössä.

Vuoden 2012 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2011 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin kolmelle virastolle ja laitokselle. Kaikkien osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2012 (vuonna 2010 ja vuonna 2011 3).

TAULUKKO 4: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2010–2012 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

	Tilintarkastuskertomukset	Ilmoitusvelvollisuudet		
	vuonna 2012	vuonna 2010	2011	2012
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	-
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	-	-	-
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7	-	-	-
Puolustusministeriön hallinnonala	3	-	-	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	10	-	-	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7	1	-	-
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	-	-	-
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	1	1	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	13	2	1	3
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	-	-	-
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
	67	5	3	7

## 9.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2012 viidessä tilintarkastuskertomuksessa. Huomautukset koskivat valtuuksien esittämistä talousarviossa, perusteettomien tulojen sisällyttämistä talousarvioon sekä nettobudjetointia sijoitusmenojen yhteydessä. Vuonna 2011 budjetointimenettelyä koskeva huomautus annettiin kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

### Valtuuksien budjetointi, seuranta ja valtuuksista raportointi

Valtuudella tarkoitetaan talousarviossa tai laissa myönnettyä oikeutta sitoutua menoihin, joita vastaavat määrärahat otetaan valtion tulevien vuosien talousarvioihin. Tarkastusvirasto on vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä tehnyt valtion talousarviossa myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien budjetointia, seuranta ja niistä raportointia koskevan laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen. Tarkastus oli jatkoa väylähankkeiden valtuuksien budjetointia ja seuranta koskeneelle laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukselle (laillisuustarkastuskertomus 10/2012).

Tarkastuksen perusteella todettiin, että valtuuksien budjetoinnissa oli olennaisia puutteita liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan (pääluokka 31) valtuuksissa. Eduskunnan ei voida katsoa saaneen oikeita ja riittäviä tietoja vuoden 2012 talousarvion väylävaltuusmomenttien 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) ja 31.10.78 (Eräät väylähankkeet siirtomääräraha 3 v) sisällöstä.

Kokonaisuutena arvioituna muiden hallinnonalojen valtuuksien budjetoinnissa ei ollut olennaisia puutteita. Yksittäisenä olennaisena puutteena tuodaan kuitenkin esille vuosien 2011 ja 2012 talousarvioiden momentin 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat, siirtomääräraha 3 v) valtuuslausekkeiden yhteydessä oleva maininta, jonka mukaan asianomaisena talousarviovuonna saa purkaa aiemmin tehtyjä sopimuksia sekä sitoa uudelleen tilausvaltuuden varoja sitoumuksista maksamatta olevaa määrärahaa vastaavasti. Valtuuden määrittely ei näiltä osin vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vaatimusta talousarviossa myönnettävän valtuuden määrän ja käyttötarkoituksen tarkkarajaisuudesta, minkä vuoksi sitä ei voida pitää hyvän budjetointitavan mukaisena. Lisäksi tarkastuksen perusteella todettiin, että talousarvioiden valtuuslausekkeet eivät ole kaikilta osin riittävän selkeitä esimerkiksi valtuuksien uusimisien ja käyttötarkoitusten osalta eivätkä valtuuden määrän osalta tilanteissa, joissa määrään liittyy indeksi.

Tarkastuksen perusteella todettiin, että valtuusseurannassa oli olennaisia puutteita puolustusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen pääluokkien (pääluokat 27 ja 31) valtuuksissa. Talousarviotalouden kannalta kyseisten hallinnonalojen valtuudet ovat olennaisia, koska näiden valtuuksien käyttö ilman korkotukivaltuuksia oli vuonna 2011 noin 24 prosenttia valtion talousarviotalouden valtuuksien käytöstä. Muiden hallinnonalojen pääluokissa olevien valtuuksien valtuusseurannassa ei kokonaisuutena tarkasteltuna ole merkittäviä puutteita. Kuitenkin talousarviotalouden



kannalta olennaisessa jakamattoman määrärahan 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahastohjelmiin ja ENPI CBC -ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) yhteydessä myönnettyjen valtuuksien seurannassa oli olennaisia puutteita.

Tilintarkastusten ja nyt tehdyn laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen perusteella todettiin, että vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöslaskelmissä on kokonaisuutena tarkasteltuna esitetty olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Liikenneviraston sekä työ- ja elinkeinoministeriön vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöslaskelmissä ei kuitenkaan ole esitetty

valtuuksista ja niiden käytöstä aiheutuvista menoista oikeita ja riittäviä tietoja. Lisäksi virastojen ja laitosten tilintarkastuksissa on kiinnitetty huomiota valtuusseurannan sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten virheriskeihin ja virheisiin. Tilintarkastusten ja nyt tehdyn laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtuuksien selkeä ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäinen määrittely talousarvion valmistelussa ja talousarviossa tukisi omalta osaltaan myös talousarvion toimeenpanoa ja sen osana valtuusseurannan järjestämistä valtiontalousarviosta annetun lain ja asetuksen edellyttämällä tavalla.

## 9.4 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 tulosvastuun 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 17 tilintarkastuskertomukseen.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2012 tilintarkastusten perusteella 13 kirjanpitoyksikölle, mikä on kaksi vähemmän kuin vuonna 2011. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, tulojen kirjaamista bruttobudjetoi-

dulle menomomentille ja menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista. Näitä huomautuksia kertyi yli 30.

Valtuuksia oli vuonna 2012 käytössään 23 kirjanpitoyksiköllä. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin kuutta kirjanpitoyksikköä. Keskeisinä syinä olivat puutteet valtuuden uusimisessa valtuusseurannan järjestämisessä. Valtuuden ylittämisestä huomautettiin yhdessä tilintarkastuskertomuksessa ja valtuuden käyttöajan jatkamisesta kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai yksi kirjanpitoyksikkö ja tasetta koskevan huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä. Tasetta koskevat huomautukset liittyivät omaisuuden arvostamiseen ja sen esittämiseen taseessa.

Liitetietojen puutteista huomautettiin viittä kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, jotka olennaisesti täydentävät tilinpäätöslaskelmissa esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuista sekä muista vastuista.

TAULUKKO 5: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET KIRJANPITOYKSIKÖT

	Huomautukset vuonna		
	2010	2011	2012
Talousarvion toteutumalaskelma	14	13	13
Tuotto- ja kululaskelma	2	2	1
Tase	3	2	3
Liitetiedot	5	6	5
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu	-	-	-
Tilinpäätöksen hyväksyminen	-	2	-

## 9.5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

Sisäistä valvontaa on tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa arvioitu riskianalyysissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskenta-toimen 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 tilintarkastuskertomuksissa huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden osuuden perusteella, sisäinen valvonta näyttää kirjanpidon osalta hieman parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Niiden kirjanpitoyksiköiden osuus, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, oli 86 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (78 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 80 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010). Olennaisia puutteita, joiden suhteen kirjanpitoyksikön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä yhdeksässä prosentissa kirjanpitoyksiköitä (13 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 14 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010).

Valtuusseurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 22 prosentissa niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (17 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 26 % vuonna 2010).

**TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2012, (VALTUUKSIA 23 KIRJANPITOYKSIKÖLLÄ)**

	Kirjanpito	Valtuusseuranta	Tuloksellisuuden laskenta-toimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	86 %	74 %	84 %	84 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	5 %	4 %	-	3 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	9 %	22 %	16 %	13 %

Tuloksellisuuden laskentatoiminta 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 edellisinäkin vuosina. Tilintarkastuksissa on 16 prosentissa kirjanpitoyksiköistä todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (17 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 20 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2010). Laskentatoimen puutteet ovat yleensä syynä myös puutteisiin taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisessä toimintakertomuksissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline kirjanpitoyksikön sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2012 tilintarkastuksissa taloussääntö arvioitiin asianmukaiseksi 94 prosentissa kirjanpitoyksiköistä (vuonna 2011 88 %:ssa kirjanpitoyksiköistä, vuonna 2010 90 % kirjanpitoyksiköistä).

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 koskevia huomautuksia ei vuonna 2012 annettu

(2 kirjanpitoyksikölle vuonna 2011 ja 3 kirjanpitoyksikölle vuonna 2010). Tarkastusten perusteella menettelyissä on edelleen 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.

## 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 tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vuoden 2012 tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 46 kirjanpitoyksikössä, mikä on 72 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (67 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 75 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010).

Sisäisen tarkastuksen määrä näyttäisi siihen käytettyjen henkilötyövuosien mukaan arvioituna pysyneen edellisiin vuosiin verrattuna ennallaan. Sisäiseen tarkastukseen käytettiin vuonna 2012 yhteensä noin 102 henkilötyövuotta (99 henkilötyövuotta vuonna 2011, 97 henkilötyövuotta vuonna 2010).

Ostopalvelujen osuus tästä oli noin 11 henkilötyövuotta (10 henkilötyövuotta vuonna 2011, 8 henkilötyövuotta vuonna 2010). Niistä kirjanpitoyksiköistä, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2012, oli 18:ssa (17 kirjanpitoyksikössä vuonna 2011, 15 kirjanpitoyksikössä vuonna 2010) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 42 kirjanpitoyksikössä, mikä on 91 prosenttia niistä kirjanpitoyksiköistä, joilla on sisäistä tarkastusta (98 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2011, 75 % virastoista ja laitoksista vuonna 2010).

## Järjestelmätarkastukset

Tilintarkastusten yhteydessä tehtävien tilintarkastusta täydentävien järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt, kontrollit ja tietoturvajärjestelyt ovat asianmukaisia ja että järjestelmien käsittelemien tietojen eheydestä voidaan varmistua. Tietoturvallisuutta tarkastettaessa keskitytään erityisesti hallinnolliseen ja aineistoturvallisuuteen. Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Tarkastuksia tehtiin yhteensä neljätoista, joista viisi oli edellisen vuoden tarkastusten jälkitarkastuksia.

Järjestelmätarkastukset kohdistuivat yhteen ministeriöön ja seitsemään virastoon sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen. Yksi virastoihin kohdistuneista järjestelmätarkastuksista tehtiin

Verohallinnon tilintarkastuksen yhteydessä tehdyn verotuloja koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen yhteydessä. Palvelukeskukseen kohdistuneissa tarkastuksissa keskeisenä näkökulmana olivat palvelukeskuksen palvelujen tuottamiseen liittyvät järjestelyt ja sisäisen valvonnan menettelyt. Tarkastusta kohdennettiin myös Kieku-järjestelmää käyttäviin virastoihin. Kieku-järjestelmää käyttäviin virastoihin kohdistui kolme tarkastusta ja yksi jälkitarkastus. Muut jälkitarkastukset kohdistuivat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen ja yhteen virastoon.

Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvät kontrollit, käyttöoikeudet ja käyttöoikeuksien hallinnointi, käyttöön liittyvä työnjako, käytössä olevien menettelyjen dokumentointi sekä muut sisäisen valvonnan menettelyt. Myös tietoturvallisuuteen ja ICT-toimintoihin liittyviä järjestelyjä ja dokumentointia sekä ICT-toimintojen organisointia tarkastettiin.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät järjestelmän käytön ja käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan, dokumentointiin koskien muun muassa menettelmäkuvaus- ja tietoturva- ja järjestelmädokumentteja sekä vastuiden, työnjaon ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen erityisesti monitoimijaympäristössä. Jälkitarkastuksissa havaittiin, että korjaavia toimenpiteitä oli tehty, mutta kaikilta osin toimenpiteet eivät vielä olleet riittäviä. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

## Verotulot

Verotuloja koskevaa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta tehtiin Verohallinnon vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä.

Tarkastus kohdennettiin verotilillä käsiteltäviin oma-aloitteisiin veroihin ja veronluonteisiin maksuihin sekä veronsaajille tehtäviin tilityksiin ja verotuskustannuksiin. Tarkastuskokonaisuuteen on sisältynyt myös erillinen järjestelmätarkastus.

Oma-aloitteisten verojen ja veronluonteisten maksujen tarkastus on kohdistunut ilmoittamisenmenettelyyn ja ilmoitusvalvonnan, velvoitteiden ja hyvitysten verotilikäsittelyyn, maksuliikkeen ja verovarojen kirjanpidon sekä asiakasrekisterin ylläpidon sisäisen valvonnan riittävyteen ja asianmukaisuuteen. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, onko tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alemmepitoisen sääntelyn sekä annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä siitä, onko verotilille käsiteltävien verojen ja veronluonteisten maksujen sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Lisäksi tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida sitä, onko verotilillä käsiteltävien verojen ja veronluonteisten maksujen prosessin ohjaamisen periaatteet ja sisäisen valvonnan menettelyt järjestetty siten, että ne tukevat säädösten noudattamista sekä yhtenäisiä ja oikeudenmukaisia verotuskäytäntöjä ja -menettelyjä suhteessa veron maksajiin ja veron saajiin nähden. Tarkastuksessa tuli esiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta Verohallinnon on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Verotulojen tarkastuskokonaisuuteen on

vuoden 2012 tilintarkastukseen sisältynyt veronsaajille tehtävien tilitysten ja verotuskustannusten perinnän tarkastus. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että tilitykset veronsaajille ovat annettujen säädösten, ohjeiden ja määräysten mukaisia. Tarkastuksessa on arvioitu myös sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä suhteessa prosessissa tunnistettuihin riskeihin nähden. Tarkastuksessa ei tullut esiin olennaisia puutteita veronsaajille tehtävien tilitysten ja verotuskustannusten perinnän sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Järjestelmätarkastuksen tarkastuskohteina olivat rajatuilta osin oma-aloitteisten verojen sekä veronsaajille tehtävien tilitysten ja verotuskustannusten perinnän prosessien tehtävien hoitamisessa käytetyt tietojärjestelmät. Lisäksi tarkastuksen kohteina olivat käyttöoikeuksien hallintajärjestelmänä käytettävä Lupa-järjestelmä sekä osa Verohallinnon sähköisistä ilmoituskanavista ja niihin liittyvät tietojärjestelmät. Järjestelmätarkastuksen tavoitteena oli varmistua rajatuilta osin niiden menettelyjen riittävydestä ja asianmukaisuudesta, jotka varmistavat verotuksen toimittamisessa ja verotulojen käsittelyssä tarvittavien tietojen käytettävyyttä/ saatavuutta, oikeellisuutta, eheyttä ja luottamuksellisuutta. Tarkastuksen perusteella on suositeltu Verohallintoa laatimaan menetelmäkuvauksia sekä annettu käyttöoikeuksia ja pääsynvalvontaa koskevia suosituksia.

## 9.6 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2012

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa tarkastetaan yhtäläisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta ja laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessakin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kohdistu 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 sisällytynyt myös rajattua avainkontrollien testauksia. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen. Euroopan unionin kansallista hyödyntämistä koskevista tarkastuksista on raportoitu luvussa 8.

Varainhoitovuonna 2012 Euroopan unionin varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY-kes-

kus) ja Maaseutuvirastossa. Tarkastuksessa on korostunut oman tuotannon hankkeiden tarkastaminen. Tarkastuksessa on havaittu puutteita Uudenmaan ELY-keskuksen oman tuotannon hankkeen taloushallinnossa. Edelleen tarkastuksen perusteella oman tuotannon hankkeissa on syytä kiinnittää jo hankkeen valmistelussa huomiota mahdollisen valtion muun rahoituksen talousarvion mukaisuuteen. Tarkastuksessa on pidetty edellisvuoden tapaan epäselvänä, voiko hankkeella olla kuntarahaennakkoa valtion varoista maksetun ennakon tavoin loppumaksatukseen saakka. Tarkastuksessa on pidetty suositeltavana, että kuntarahaennakkoa selvennettäisiin joko laissa tai lain perusteella annetuissa alemman asteisissa säädöksissä. Tarkastuksessa on katsottu edellisen vuoden tavoin, että järjestelmässä on olemassa riski siitä, että hankkeelle jää ELY-keskuksen tekemän perinnän jälkeen liian paljon muuta julkista rahoitusta (mm. kuntarahoitusta), koska valtion viranomaisilla ei ole tähän perintää koskevaa toimivaltaa.

Euroopan sosiaalirahastoon liittynyt tarkastus koski erityisesti rakennerahastotehtävien hallinnoinnissa käytettävän EURA 2007-järjestelmän toiminnallisuutta ja tietojen riittävyttä takaisinperinnän alullepanijan ja takaisinperinnän syiden dokumentoinnissa. Tarkastus katsoi 385 takaisinperintä- ja palautustapausta. Tarkastuksessa annettiin suosituksia sen varmistamiseksi, että järjestelmätietoja hyödynnettäisiin kunkin viranomaisen oman seurannan lisäksi toiminnan yleisvalvonnan ja erityisesti poikkeamien näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriötä kehoitettiin myös kiinnittämään

huomiota takaisinperintää koskevien rahoitusehtojen yhtenäiseen tulkintaan ja ehtojen noudattamisen seurantaan sekä valvontaa koskevan ohjeistuksen riittävyteen. Tarkastuksessa havaittiin, ettei EURA 2007 -järjestelmästä saada suoraan takaisinperinnän syytä ilman erillistä tietokantaraportointia ja että noin 1/3 takaisinperintään johtaneista havainnoista on tehty paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa ja noin 10 prosenttia vasta hanketarkastuksissa. Takaisinperinnän tarvetta on näin ollen usein projektien elinkaarren loppuvaiheessa, vaikka mahdolliset tukikelpoisuusongelmat tulisi selvittää aiemmin.

Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU:n varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvä tarkastus kohdistui Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Euroopan aluekehitysrahastovarojen tarkastuksessa havaittiin menojen tukikelpoisuuden todentamisen osalta puutteita palkkakustannusten todentamisessa. Muutoin tarkastuksessa havaittiin, että kustannusten tukikelpoisuus oli varmistettu ja dokumentoitu asianmukaisesti kirjanpidon tulosteiden ja muiden asiakirjojen avulla maksatuserien yhteydessä. Yksittäisen hankkeen osalta todettiin, että hank-

keen toteutustavan muutoksen syytä sekä perusteluja kustannusten hyväksymiselle olisi tullut selvittää ja dokumentoida tarkemmin hankkeen asiakirjoissa. Lisäksi tarkastuksessa suositeltiin pitämään kootusti ajantasaista seuranta takaisinperintätoimenpiteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja talousarvion tileihin 32.50.62.1.3 (EAKR – Euroopan alueellinen yhteistyö, tavoite 3) ja 32.50.64.1.4 (EAKR – Eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen rajat ylittävä yhteistyö, ENPI CBC) kohdistuneessa tarkastuksessa todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnointiprosessin tehtävien eriyttäminen on toteutettu asianmukaisesti. Puutteita todettiin kolmella osa-alueella eli tietojärjestelmissä, prosessikuvauksissa ja maksatustarkastuksissa. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen hanketarkastuksessa todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi määritellä nykyistä tarkemmin muun muassa prosessikuvauksessa hankemaksatuksen sisäiset kontrollit.

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



## 9.7 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 yhdeksässä kirjanpitoyksikössä. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

**TAULUKKO 7: VALTIONAPUJEN SISÄISEN VALVONNAN TARKASTUSTULOSTEN JAKAUTUMINEN**

Valtionavut	Vuosi	Vuosi	Vuosi
	2010	2011	2012
a) ei olennaista huomautettavaa	67 %	50 %	67 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	6 %	13 %	11 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	28 %	38 %	22 %

Vuonna 2012 valtionapuihin kohdennettua tilintarkastusta suoritettiin 11 kirjanpitoyksikössä tai virastossa. Viime vuosien tarkastusten perusteella voi todeta, että valtionapujen hallinnointimenettelyihin on virastoissa ja laitoksissa kiinnitetty huomiota. Vuonna 2012 joka viidennessä tarkastuksessa kirjanpitoyksikössä todettiin kuitenkin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka edellyttävät toimenpiteitä. Pääsääntöisesti kyse on yksittäisistä hallinnointiprosessien puutteista, jotka liittyvät muun muassa työtehtävien eriyttämiseen, menettelyjen yhdenmukaisuuteen, ohjeistuksen selkeyteen ja valtionapupäätösten perustana olevien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen.

### Sotainvalidien laitoshuoltopalveluiden kustannusten korvaaminen

Sotainvalidien laitoshuollon ja osa-aikaisen laitoshuollon kustannusten korvaamisesta säädetään sotilasvammalaissa (404/1948). Sotainvalidien laitoshuollon palveluja tuottavat pääosin erityislaitokset, joita ovat Sotainvalidien Veljesliiton perustamat laitokset, kuten Kaunialan sotavammassairaala (nykyisin Kaunialan Sairaala Oy) sekä 90 prosenttisesti valtion rahoituksella 1980- ja 1990-lvuilla rakennetut laitokset. Kaikkia näitä laitoksia on alettu kutsua sairas- ja veljeskodeiksi, joilla on erityisasema sotainvalidien laitoshuollon palvelujen tuottamisessa. Lisäksi sotainvalidien laitoshuollon palveluja voivat tuottaa myös muut kuntoutuslaitokset, joiden kanssa Valtiokonttori on laatinut palvelujen tuottamista koskevan sopimuksen.

Tarkastuskohteena ovat olleet sotainvalidien laitoshuollosta ja osa-aikaisesta laitoshuollosta sairas- ja veljeskodeille maksetut korvaukset, jotka on pääosin maksettu rahapelitoiminnan tuottoihin perustuvasta talousarviomäärärahasta 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin).

Vuonna 2012 sairas- ja veljeskodeille maksettiin sotainvalidien laitoshuollosta korvauksia noin 55,6 miljoonaa euroa. Korvaukset vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 7,1 prosenttia. Muille kuntoutuslaitoksille korvauksia vuonna 2012 maksettiin vastaavasti noin 7,5 miljoonaa euroa, ja ne vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 9,3 prosenttia. Korvattavia sotainvalidien laitoshuollon hoitopäiviä sairas- ja veljeskodeissa tuotettiin vuonna

2012 yhteensä noin 266 000, ja ne vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 12,3 prosenttia.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko sotainvalidien laitoshuolto ja osa-aikainen laitoshuolto korvattu säädösten ja ohjeiden mukaisesti ja onko korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksessa selvitettäviä asioita olivat siten, onko korvauksia maksettu vain niistä sotainvalideista, jotka sotilasvammalain mukaan ovat oikeutettuja Valtiokonttorin korvaamaan laitoshuoltoon tai osa-aikaiseen laitoshuoltoon, onko korvauksia maksettaessa noudatettu valtion talousarviota ja onko Valtiokonttori hallinnoinut korvauksia säädöstenmukaisesti. Tarkastuksen tavoitteissa mainittuihin kysymyksiin on haettu vastausta johtamalla lainsäädännöstä, erityisesti sotilasvammalaista, valtion talousarviosta sekä korvausten hallinnointiin Valtiokonttorissa muodostuneista käytännöistä keskeiset tarkastuskriteerit. Tarkastus perustuu 31.12.2012 saakka voimassa olleeseen sotilasvammalakiin.

Tarkastuksen perusteella on todettu, että laitoshuoltoa ja osa-aikaista laitoshuoltoa on korvattu vain niiden sotainvalidien osalta, jotka ovat oikeutettuja Valtiokonttorin korvaamaan laitoshuoltoon ja osa-aikaiseen laitoshuoltoon.

Vuoden 2013 alussa voimaan tulleella säädosmuutoksella (901/2012) jaksottaisesta korvaamisesta luovuttiin, ja alin työkyvyttömyysaste pysyvään laitoshuoltoon pääsemiseksi laskettiin 20 prosenttiin riippumatta siitä, aiheutuuko laitoshoidon tarve korvattua vammasta tai sairaudesta vai ei.

Sotilasvammalain perusteella myönnetään sotainvalidien ja muiden ennen 1.1.1991 asepalveluksessa vammautuneiden ja sairastuneiden sekä heidän omaistensa sotilasvammakorvaukset. Vuonna 2012 voimassa olleista maksusitoumuksista huomattava osa

oli myönnetty sotilasinvalidille, jotka olivat vammautuneet tai sairastuneet suorittaessaan asevelvollisuutta rauhan aikana vuosina 1948–1990. Mikäli Valtiokonttorin korvaaman laitoshoidon perusteena olevaa työkyvyttömyysprosenttia lasketaan edelleen nykyisestä 20 prosentista, maksuttomaan laitoshuoltoon pääsee yhä useampi sotilasinvalidi, mutta ei rintamaveteraani. Valtion vuoden 2013 talousarviossa esitetyn arvion mukaan vuoden 2013 lopussa sotainvalidien määrä olisi 4 312 ja sotilasinvalidien 2 227.

Tarkastuksen perusteella on todettava, että valtion talousarvio ei anna oikeita ja riittäviä tietoja sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista. Momentin nimike "Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin" sekä päätösojan ja selvitysojan tekstit ovat ristiriidassa keskenään, eikä momentin todellinen käyttö vastaa määrärahan käyttötarkoitusta, sillä hoitopäivähinnoittelussa ei eritellä käyttö- ja pääomakustannuksia. Sairas- ja veljeskotien toiminnan ylijäämällä on rahoitettu vuoden 1994 jälkeen myös investointeja, mitä momentin käyttötarkoitus ei salli.

Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisesta muille palvelujen tuottajille kuin kunnille ei ole erityisiä säädöksiä, vaan menettelytavat perustuvat valtion talousarvioissa esitettyihin tietoihin ja Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön. Valtion talousarvioissa esitettyjä tietoja ei vuodesta 1994 alkaen voida pitää oikeina ja riittävinä, koska momentin perustelujen päätösojan ja selvitysojan tekstit eivät vastaa nykyistä käytäntöä.

Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvalta talousarviomomentilta rahoitetaan paitsi ne sairas- ja veljeskodit, joiden perustamisrahoituksen valtio on korvannut 90 prosenttisesti, myös Sotainvalidien Veljesliiton aikanaan perustamat laitokset. Tälle jaotte-

lulle ei ole valtion talousarvion tai korvauksen maksamisen kannalta perusteita. Ne laitokset, jotka rahoitetaan kyseiseltä momentilta, ovat erityisasemassa muihin kuntoutuslaitoksiin verrattuna.

Erityisasemassa olevien sairaus- ja veljeskotien asema on säilynyt omistajan vaihdoksesta huolimatta. Erityisasema on myös säilynyt sairaus- ja veljeskodin perustaessa uusia laitoksia. Valtiokonttori päättää tapauskohtaisesti, voiko palveluntuottaja toiminnan muuttuessa tai laajentuessa tuottaa sotainvalidien ja veteraanien palveluja. Tapauskohtaisessa päätöksenteossa laitosten tasapuolinen kohtelu vaarantuu.

Tarkastuksessa on todettu, ettei Valtiokonttorin hallinnoima korvausprosessi perustu keskeisiltä osin säädöksiin vaan Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön. Valtiokonttori ilmoittaa kilpailuttavansa sotainvalidien laitoshuoltopalvelut kuten myös kuntoutuspalvelut. Valtiokonttorin kilpailuttamismalli ei perustu hankintalainsäädännön soveltamiseen, vaan kyseessä on pikemminkin käytettävissä olevien määrärahojen allokointi sairaus- ja veljeskodeille. Siirryttäessä niin sanottuun kilpailutukseen vuonna 1994 puhuttiin tulosohjaukseen siirtymisestä, mikä paremmin kuvaakin sovellettua mallia. Palvelulajeittain muodostetaan laskennallinen hinta, joka maksetaan palvelun tuottajalle, jos se on alhaisempi kuin laitoksen tarjoama hinta. Jos laitoksen tarjoama hinta on alhaisempi, maksetaan laitoksen tarjoama hinta. Menettelyssä ei kohdella tarjoajia tasapuolisesti. Jos laitos tarjoaa laskennallista hintaa alemmaa hintaa, se saattaa saada pienemmän korvauksen kuin samat laatupisteet omaava laitos, joka on tehnyt tarjouksen kalliimmalla hoitopäivähinnalla.

Menettelytavasta, kuten muistakin hankintamenettelyn puutteista, huomautettiin vuonna 2001 julkaistussa tarkastusviraston

toiminnantarkastuskertomuksessa. Onkin ilmeistä, että Valtiokonttorin soveltama menettelytapa on tiedossa osalla tarjoajista ja osalla ei.

Valtiokonttorin maksama korvaus laitoshoidosta ei siten perustu markkinahintaan eikä toteutuneisiin kustannuksiin vaan laskennallisiin perusteisiin, joita ovat aiemmin toteutuneet hoitopäivät, tarjoushinnoista johdetut keskimääräiset erot eri toimintakykyluokkien kustannuksille ja käytettävissä oleva määräraha, jota korotetaan yleistä kustannustasoa vastaavasti.

Toiminnantarkastuskertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001) todettiin tarkastusviraston kannanottona, että tarkastusviraston käsityksen mukaan vuonna 1994 toteutetun uudistuksen toteutuksessa on painottunut enemmän sairaskotien ylläpidon turvaaminen sinänsä kuin kokonaistaloudellisesti edullisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen sotainvalideille. Nyt tehdyn laillisuustarkastuksen perusteella käsitys on edelleen vahvistunut. Valtiokonttorin hankintamenettelyt eivät ole olennaisesti kehittyneet vuoteen 2001 verrattuna.

Vuonna 2010 järjestetyssä tarjouskilpailussa sairaus- ja veljeskodit saivat tarjoamansa hinnan vain poikkeustapauksissa. Sairas- ja veljeskotien korvaukset perustuivat siten Valtiokonttorin määräämiin laskennallisiin hoitopäivähintoihin.

Kilpailuttamisen sijasta korvausten määräytymisessä on kyse samantyyppisestä menettelystä, jolla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään ammatilliseen peruskoulutukseen myönnetystä valtionosuudesta. Jos pidetään tarkoituksenmukaisena maksaa korvaukset valtionosuuksina, tulee siitä säätää asianmukaisesti lailla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että valtionosuuden perusteena

ovat todelliset kustannukset eikä käytettävissä oleva määräraha.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto toteaa, että korvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia Valtiokonttorin maksusitoumusmenettelyyn, hankintamenettelyn laadunvarmistukseen, laitoshuoltopalveluiden auditointiin ja hoitopäiväseurantaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi Valtiokonttorin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaavana ministeriönä on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

## Kansalaisjärjestöille kehitysyhteistyön määrärahoista myönnetty tuet

Vuoden 2012 talousarviossa tuet kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön on budjetoitu momentille 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v) erilliseen käyttösuunnitelmakohtaan, josta talousarvion mukaan voidaan maksaa tukea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle, Kehitysyhteistyön palvelukeskukselle (Kepa) ja kehitysyhteistyötiedotukselle.

Käyttösuunnitelman kohtaan on vuoden 2012 talousarviossa budjetoitu yhteensä 103 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 vastaava määräraha oli 88 miljoonaa euroa eli kasvua edellisestä vuodesta oli 17 prosenttia. Lisäksi momentille on budjetoitu valtuutta tehdä vuoden 2012 aikana uusia kehitysyhteistyösopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuu menoja vuoden 2012 jälkeisille vuosille. Valtuutta on budjetoitu käyttösuunnitelmakohtaan 123,1 miljoonaa euroa. Valtuuden määrä vuonna 2011 kyseiselle käyttösuunnitelman kohdalle oli 83,4 miljoonaa euroa eli kasvu oli lähes 50 prosenttia.

Vuonna 2011 avustuksia maksettiin 144 järjestölle yhteensä 85,1 miljoonaa euroa.

Vuonna 2012 avustuksia myönnettiin 197 järjestölle yhteensä 92,1 miljoonaa euroa.

Kansalaisjärjestöille kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettyjä tukia koskenut lailisuus- ja asianmukaisuustarkastus rajattiin kumppanuusjärjestöille myönnettävään ohjelmatukeen sekä hanketukeen. Tarkastuksesta on raportoitu ulkoasiainministeriön tilintarkastuksen yhteydessä.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita ja onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty sekä onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastuksessa todettiin, että kehitysyhteistyötukien myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

Tarkastuksen mukaan kehitysyhteistyötukia koskevan avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia tuen edelleen siirtämiseen liittyviä puutteita sekä ohjeistukseen, kumppanuusjärjestöjen valintaan ja rooliin sekä hankekohtaisen tilintarkastuksen hyödyntämiseen ja paikallisten kumppaneiden valvontaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi ulkoasiainministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa todettiin myös, että avustuksen käyttötarkoituksen johtaminen hakemuksesta saattaa johtaa eräissä tapauksissa tulkintavaikkeuksiin. Laajasta ohjeistuksesta huolimatta hyväksyttävien menojen ei ole määriteltä riittävän tarkasti. Hankkeelle sisällytettyjen yleisten hallintokulujen osuuksien kohdentamisperusteet eivät kaikilta osin olleet luotettavia ja järjestöjen työajanseuran-

nassa oli puutteita. Ulkoasiainministeriö on asettanut avustuksen saajille laajan raportointivelvoitteen. Oikeiden ja riittävien tietojen antamista varmentaa tilintarkastajan lausunto siitä, että valtionavustus on käytetty tuen käytölle asetettujen ehtojen ja valtionavustuksia koskevien säännösten mukaisesti. Tarkastusta koskevat laajuus- ja

sisältövaatimukset eivät ole kuitenkaan toteutuneet yhdenmukaisina. Kirjanpitolautakunnan lausunnosta huolimatta suoriteperusteen tulkinta siirrettäessä avustusvaroja edelleen paikallisille kumppaneille ei ole yhtenäinen. Käyttötarkoituksen muutoksen dokumentointia voidaan pitää asianmukaisena menettelynä.

## 9.8 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 6,3 miljardia euroa vuonna 2012, mistä käyttöomaisuusosakkeiden osuus oli 1,1 miljardia euroa. Tarkastustoiminnalla on pyritty vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Hankintamenettelyjä tarkastettiin tilintarkastuksen yhteydessä vuonna 2012 kahdeksassa kirjanpitoyksikössä. Niistä virastoista,

joissa hankintatoimen tilaa tilintarkastuksessa 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.

# 10 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset

**Tarkastusvirasto valvoo, että väärinkäytökset käsitellään valtionhallinnossa asianmukaisesti ja tehokkaasti**

Väärinkäytökset tulevat valtiontalouden tarkastusviraston tietoon joko tarkastusviraston tarkastustoiminnan perusteella tai valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaisina hallinnon tekeminä 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

2012 yhteensä 16 väärinkäytöksestä (22 kpl vuonna 2011). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2012 yhteensä 7 tapausta (13 kpl vuonna 2011). Nämä olivat sellaisia väärinkäytöksiä, joista ei ole ollut lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta tarkastusvirastolle, mutta virastot ja laitokset ovat kuitenkin halunneet niistä tarkastusvirastolle raportoida. Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan epäilystä väärinkäytöksestä. 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 omaisuuden kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse tehnyt rikosilmoitusta eikä tekoa ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Vuoden 2012 aikana tarkastusvirasto ei ole tehnyt rikosilmoituksia. Tarkastusvirastoon on tehty muun muassa seuraavat väärinkäytösilmoitukset. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus on 18.6.2012 tehnyt väärinkäytösilmoituksen epäilystä virkamiehen virka-aseman törkeästä väärinkäytöstä. Huoltovarmuuskeskus on 22.10.2012 tehnyt väärinkäytösilmoituksen riskinalaisesta saatavasta raskaan polttoöljyn myynnissä. Riskin on aiheuttanut se, että ostajan luottotiedot on jätetty taloussäännön vastai-

sesti kaupanteon yhteydessä tarkastamatta. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 23.11.2012 ilmoittanut tehneensä poliisille tutkintapyyntöä yritystukien käyttöön liittyvistä epäillyistä väärinkäytöksistä.

Tarkastusvirasto on myös saanut tiedoksi EU-tukia hallinnoivilta virastoilta tukien valvontaa koskevat ilmoitukset.

EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät komission asetuksissa säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle vuodelta 2012 yhteensä 20 (43 ilmoitusta vuodelta 2011). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006, muutettu asetuksilla (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 neljä (13 ilmoitusta vuodelta 2011). Näistä uusia ilmoituksia oli kolme ja jatkoilmoituksia yksi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 25 002 euroa ja suurin 264 600 euroa (vuoden 2011 ilmoituksissa 25 244 ja 387 264 euroa).

Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä kaksi (kahdeksan vuodelta 2011). Näistä uusia ilmoituksia oli yksi ja jatkoilmoituksia yksi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 38 802 euroa ja suurin 51 709 euroa (vuoden 2011 ilmoituksissa 17 772 ja 114 949 euroa).

Maaseutuvirasto on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2012 yhteensä 13 komission asetuksen (EY) N:o 1848/2006 ja (EY) N:o 1681/94, muutettu asetuksella (EY) N:o

2035/05, mukaista ilmoitusta (22 ilmoitusta vuodelta 2011). Näistä uusia ilmoituksia oli kahdeksan ja jatkoilmoituksia viisi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 28 782 euroa ja suurin 280 736 euroa (vuoden 2011 ilmoituksissa 11 385 ja 200 000 euroa).

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle yhden komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006, muutettu asetuksilla (EY) N:o 846/2009 ja (EU) N:o 832/2010, mukaisen sääntöjenvastaisuusilmoituksen. Ilmoitus oli uusi. Aikaisempina vuosina maa- ja metsätalousministeriö ei ole toimittanut kalatalousrahastoon kohdistuvia ilmoituksia tarkastusvirastolle. Sääntöjenvastaisuusmäärä ilmoituksessa oli 220 778 euroa.

Väärinkäytösilmoitukset ja EU:lle tehtävät sääntöjenvastaisuusilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisen valvonnan tilasta. Sisäinen valvonta on hallituksen ja hallinnon johdon vastuulla. 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 yhteenvedotiedot.

## Joka viides kantelu johti toimenpiteisiin

Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen voi kääntyä, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja valtion talousarvion noudattamisesta. Kannella voi myös valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden lainvas-



taisesta menettelystä. Erikseen vaalirahoituslakiin ja puoluelakiin nojautuen tarkastusvirastolle voi myös kannella vaalirahoituksen ja puolerahoituksen lainvastaisuudesta. Kantelun voi tehdä itseään koskevasa 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 kante- luita, joka kohdistuu pelkästään siihen, miten jokin asia tulisi tulevaisuudessa järjestää tai miten olisi poliittisesti tarkoituksenmukaisia toimia.

Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tekemiä kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 55. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 67. Kanteluissa 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 kahta vuotta vanhempaa asiaa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Tarkastusvirastoon on myös tullut kansalaisilta lukuisia tiedusteluja, minkä viranomaisen puoleen heidän tulisi ongelmis- saan 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 35 prosenttia kanteluista ei ole antanut aihetta 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 kante- luasiaan antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto on noin 20 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 virheellisyyden tai epäkohdan poistamiseksi. Kanteluista noin 10 prosenttia on siirretty muun viranomaisen, usein ministeriön käsiteltäväksi. Tällöin tarkastusvirasto on pyytänyt ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on kantelun johdosta ryhtynyt.

## Hankintoja koskevat kantelut

Huomattavassa osa kanteluista on koskenut viranomaisen hankintamenettelyä tai valtion määräysvallassa olevan yhtiön hankintamenettelyä. Kantelijan pääasiallinen huomio on saattanut kohdistua nimenomaan hankintamenettelyn oikeellisuuteen. Toisaalta hankintamenettelyn arviointi on saattanut tulla arvioitavaksi kanteluasian osakysymyksenä.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle on tehty kaksi kantelua, joissa on arvosteltu Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteysalusliikennöinnin kilpailutuksia. Toisessa näistä tarkastusvirasto tutki kilpailutusmenettelyn kokonaisuudessaan. Päätöksessä otettiin kantaa ensinnäkin hankintamenettelyn hankintasäännösten mukaisuuteen. Lisäksi kyseisessä asiassa arvioitavaksi tuli hankinnan suunnittelun hallintolain, saaristolainsäädännön sekä hallinnollisen ohjeistuksen ja politiikkasuositusten mukaisuus. Tarkastusvirasto totesi päätök-

sessään olevan kyseenalaista, onko tarjouspyyntö yhteysaluksen jäissäkulkuvaatimuksen osalta ollut saaristopoliittisen toimenpideohjelman suositusten mukainen. Lisäksi tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, ettei voitaneen tarjoajan kysymyksessä olevalle reitille tarjoama alus iän osalta välttämättä ollut edellä mainitun toimenpideohjelman suositusten mukainen. Edelleen tarkastusvirasto totesi päätöksessään, että hankintayksikkö oli tarjousvertailun jälkeisessä sopimus katselmuksessa tehnyt hankintasuositusten vastaisesti muutoksia tarjouspyynnössä edellytettyn jäissäkulkuvaatimukseen. Tämä oli vaikuttanut hankinnan hintaan. Myös valtionhallinnon yhteisen asian ja asiakirjahallinnan järjestelmän (VALDA) kehittämisen lakkautuspäätöstä koskevassa kanteluasiassa tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota hankkeen – ja siihen liittyvän hankintamenettelyn – suunnittelun ja toteutuksen puutteellisuuksiin.

Eräissä kanteluasiassa tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota HUS-Röntgenin erityisvaltionosuuksien käyttöön. Päätöksessä tarkastusvirasto on muun ohella todennut, että opetusmateriaaliksi hankittujen muistitikkujen hankintojen valmisteluun oli osallistunut virkamies, jonka lähipiiriin osallistuneelta yritykseltä muistitikut oli hankittu. Hankinnoissa ei myöskään ollut noudatettu HUS:n sisäistä hankintaohjeistusta. Myös Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín ilmailutoimintojen käyttöön hankittujen tablet-tietokoneiden hankintaa koskevassa kanteluasiassa tarkastusvirasto on ottanut kantaa viranomaisorganisaation velvollisuuteen noudattaa sisäistä hankintaohjeistustaan. Päätöksessä on lisäksi arvioitu yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen mahdollisuutta valtion talousarviosta annetun lain perusteella. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) oikeuslääketieteellisen toiminnan ke-

hittämistä koskevassa kanteluasiassa tarkastusvirasto puolestaan on muun ohella kiinnittänyt THL:n huomiota laboratorionäytteiden hankinnan osalta hankintalain mukaisiin suoraan hankinnan edellytyksiin ja niiden huomiointiin laitoksen hankintatoiminnassa tulevaisuudessa.

Kahdessa kantelupäätöksessä tarkastusvirasto on arvioinut valtio-omisteisen, liiketoiminnallisin perustein toimivan osakeyhtiön, joihin ei sovelleta hankintalakia, hankintamenettelyn oikeellisuutta. Toisessa näistä päätöksistä tarkastusvirasto on kiinnittänyt Destia Oy:n huomiota sen seikan varmistamiseen, ettei yhtiön palveluksessa olevan henkilön lähipiiriin kuuluvan yhtiön kilpailijoiden tarjousten sisältö voi kilpailutustilanteessa päätyä ensin mainitun yhtiön tietoon. Tältä osin tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomioita valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 3.11.2011 ilmaistuihin omistajapolitiikan ja -ohjauksen yleisiin eettisiin vaatimuksiin sekä maanrakennusalan eettisissä pelisäännöissä 25.4.2005 mainittuun reilun ja avoimen kilpailun periaatteeseen.

Lisäksi tarkastusvirasto on tutkinut Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen starttirahalausuntojen kilpailutusta koskevan hankinnan, josta markkinaoikeus oli jo antanut lainvoimaisen päätöksen, kanteluasiassa siltä osin kun kantelija oli kantelussaan vedonnut hankinnan toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviin seikkoihin, joihin markkinaoikeus ei päätöksessään ollut ottanut kantaa.

Markkinaoikeuden, jolle julkisia hankintoja ja niitä koskevia hankintapäätöksiä koskevat valitukset osoitetaan, toimivalta rajoittuu hankintamenettelyn arviointiin hankintalain perusteella. Edellä todetuin tavoin tarkastusvirasto on kantelupäätöksissään tarkastellut viranomaisten ja valtio-omisteisten yhtiöiden

hankintoja huomattavasti tätä laajemman normipohjan perusteella. Tältä osin tarkastusviraston tutkittavana on ollut oikeudellisia kysymyksiä, jotka muutoin ovat vaikeasti viranomaistoimin valvottavissa ja joita koskevaa viranomaisten ratkaisukäytäntöä on olemassa niukasti. Tarkastusvirasto on päätöksissään ottanut kantaa myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden hankintamenettelyn oikeellisuuteen.

## Nuuksiokeskus

Oikeuskanslerinvirasto on [27.12.2012] siirtänyt Nuuksiokeskus Oy:n rahoitusta koskevan asian valtionalouden tarkastusviraston (jäljempänä tarkastusvirasto) käsiteltäväksi. Kyseistä asiaa on aiemmin selvitetty valtiovarainministeriön toimesta. Nuuksiokeskus Oy:n toiminnan tarkoituksena on ollut luontokeskus Haltian rakentaminen Nuuksion kansallispuiston yhteyteen Espooseen.

Tarkastusvirasto on lausunnossaan esittänyt, että Metsähallituksen ja ympäristöministeriön tulisi selvittää suunnittelutyöhön liittyvien ongelmien vaikutus rakennuskustannusten kasvuun samoin kuin se seikka, kenen hankkeeseen osallistuneen tahon vastuun piiriin kustannusten kasvu tältä osin kuuluu. Edelleen tarkastusvirasto on esittänyt, että tämän kaltaisissa uudenaikaisissa ratkaisuja sisältävien rakennushankkeiden kilpailutuksissa tulisi jatkossa jo hankinnan suunnitteluvaiheessa huomioida se seikka, että hankinnan kohteeseen joudutaan mahdollisesti sopimuskaudella tekemään muutoksia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankkeen budjetoinnissa ei ole kokonaisuutena onnistuttu eivätkä määrärahaehdotukset perusteluineen kokonaisuutena ole tuo-

neet riittävästi esille hankkeen määrärahan riittävyyteen kohdistuvaa riskiä. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että hankkeiden kokonaisbudjetit tulisi jo alun perin pyrkiä laatimaan – niin tässä hankkeessa kuten yleensäkin – sillä tavoin, että niiden kulut voidaan kattaa budjetoituilla varoilla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankkeen osin monimutkaiset hallintajärjestelyt ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei hankkeen budjettia ole kyetty alun perin mitoittamaan oikein. Lisäksi tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tulevaisuutta ajatellen olisi tarkoituksenmukaista selvittää mahdollisuudet järjestää tämän kaltaisiin yhteishankkeisiin liittyvät rahoitukselliset riskit valtio-omistajan kannalta tasapainoisemmalla tavalla.

## Muut kanteluasiat

Tarkastusvirasto käsitteli kantelun, joka koski puolustusvoimauudistuksen yhteydessä suunniteltua Kauhavan Lentosotakoulun lakkauttamista. Kantelija moitti erityisesti lakkauttamissuunnitelmaa koskevia laskelmia ylimalkaisiksi, puutteellisiksi sekä tarkoitushakuisesti yli- tai alimitoitetuiksi ja jopa harhaanjohtaviksi. Tarkastusvirasto totesi päätöksessään, että puolustusministeriö oli lausunnossaan riittävästi selvittänyt Lentosotakoulun lakkauttamista koskevia perusteita. Virasto totesi myös, että kanteluasian käsittelyssä ei tullut esiin mitään olennaisia lakkautuspäätöksen valmisteluun liittyviä puutteita siltä osin, kuin kyse on valtion taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön noudattamisesta ja päätöksenteon perusteeksi esitettyjen laskelmien laatimisesta. Lopuksi tarkastusvirasto totesi päätöksessään, että puolustusministeriön ja puolustusvoimien tulisi vastaisuudessa asettaa

valmistelemilleen päätöksille selkeät taloudellisuustavoitteet ja arvioida päätöksen teon todennäköiset kustannusvaikutukset. Saavutettavat hyödyt tulisi riittävän laajasti ja luotettavasti selvittää jo siinä vaiheessa, kun linjapäätöksiä tehdään.

Tarkastusviraston käsittelemistä muista kanteluasioista voidaan mainita myös Billnässissä ja Fiskarsissa sijaitseviin kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin ruukkiasuntoihin liit-

tyvä kantelu, jossa kantelija oli tyytymätön Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintaan kyseisten asuntojen aravarajoituksista vapauttamisen osalta. Lisäksi kantelija oli tyytymätön valtiokonttorin toimintaan asiassa. Tarkastusvirasto totesi päätöksessään, etteivät kyseiset viranomaiset olleet menettelleet asiassa lainvastaisesti tai muutenkaan epäasianmukaisesti.

# 11 Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

## 11.1 Tasavallan presidentin kanslia

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

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

## 11.2 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 tilintarkastuksessa kuitenkin oikeina ja riittävinä.

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

Valtioneuvoston kansliaan kohdistuivat luvussa 7.4 raportoitu tuloksellisuustarkastus Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa (7/2013) sekä tuloksellisuustarkastus Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma (18/2012).

Valtioneuvoston kansliaan kohdistui myös tuloksellisuustarkastuksen Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona – esimerkkinä Terveysten edistämisen ohjelma (212/2010) jälkiseuranta, josta on raportoitu luvussa 7.1.

## 11.3 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 kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettyjen tukien edelleen siirtämiseen, ohjeistukseen, kumppanuusjärjestöjen valintaan ja rooliin sekä hankekohtaisen tilintarkastuksen hyödyntämiseen ja paikallisten kumppaneiden valvontaan liittyvää sisäisen valvonnan järjestämistä. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettyjä tukia koskevia menettelyjä on tarkastettu tilintarkastuksen yhteydessä tehdyssä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa, jota on käsitelty tarkemmin tämän kertomuksen luvussa 9.7 Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui luvussa 7.2 raportoitu tuloksellisuustarkastus Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (12/2013) sekä tuloksellisuustarkastus Sotilaallinen kriisinhallinta (9/2013).

### Sotilaallinen kriisinhallinta

Tarkastuksen (9/2013) pääkysymyksenä oli, onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa. Tarkastuksessa selvitettiin sotilaallisen kriisinhallinnan tavoiteasettelua ja raportointia, eduskunnan kuulemista, talouden suunnittelua, seurantaa ja hankintamenettelyä sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista. Tarkastuksessa ei arvioitu kriisinhallintaoperaatioiden onnistumista.

Valtio on käyttänyt vuosien 2000–2012 aikana yhteensä yli miljardi euroa talousarvio määrärahoja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitettiin 123 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 63 miljoonaa euroa (51 %) ja puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 61 miljoonaa euroa (49 %).

Tarkastuksen perusteella sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyt ovat kohtuullisen toimivat, mutta niitä voidaan vielä selvästi parantaa ja näin tukea paremmin sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa.

Tavoitteet kriisinhallinnalle tulee asettaa selvemmin. Eduskunnan saaman kirjallisen aineiston perusteella on vaikea päätellä, miksi on tärkeätä osallistua juuri kyseessä olevaan operaatioon ja mikä sen merkitys on Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. Tavoitteiden epäselvyys vaikeuttaa myös tuloksellisuuden arviointia ja raportointia.

Valtioneuvosto on kuullut eduskuntaa selonteko- ja selvitysmenettelyillä operaatioihin osallistumisesta. Selontekojen ja selvi-

tysten tietosisältöä tulisi kehittää esittämällä operaation tavoitteet, riskiarvio ja taloudelliset tiedot aiempaa analyttisemmin ja selvemmin.

Tarkastuskohteeksi valittujen kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoito oli ohjeistettu riittävästi. Tapausoperaatioiden yhteydessä tarkastettiin myös Atalanta-operaation aluspalvelusopimuksen hankintamenettelyä. Tarkastuksen mukaan hankintaa ei tehty jul-

kisista hankinnoista annetun lain mukaisesti ja niin, että hankintalain tavoite julkisten varojen taloudellisesta käytöstä olisi toteutunut.

Valtioneuvosto on toteuttanut strategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi vain osittain. Puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiselle ovat kuitenkin olemassa.



## 11.4 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 toimintakertomuksessaan esittämiä toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa myös oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan oi-

keusministeriön 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 kirjanpitoyksiköinä pidettiin tilintarkastuksessa sekä ministeriötä että Rikosseuraamuslaitosta.

Oikeusministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma (18/2012).

## 11.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Vuonna 2012 sisäasiainministeriön hallinnonalalla kirjanpitoyksikköinä toimivat ministeriö, Maahanmuuttovirasto, Pelastusopisto ja Poliisihallitus.

Varainhoitovuodelta 2012 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset kirjanpitoyksiköiden lisäksi Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta, Häätäkeskuslaitoksesta ja Rajavartiolaitoksesta.

Maahanmuuttoviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä.

Sisäasiainministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä sekä ministeriön että muiden kirjanpitoyksiköiden osalta. Taloudellisuudesta ja

maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin kaikkien osalta oikeina ja riittävinä. Tuottavuustietoja Poliisihallitusta lukuun ottamatta 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 kirjanpitoyksikköinä pidettiin tilintarkastuksessa ministeriön lisäksi Pelastusopistoa ja Maahanmuuttovirastoa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (19/2012), josta on raportoitu luvussa 7.3.

## 11.6 Puolustusministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalalla kirjanpitoyksikköinä vuonna 2012 toimivat ministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarviossa myönnetyn valtuuden ylittämistä ja valtuuksien seurannan järjestämistä, maksullisen toiminnan seurantaa ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Nämä puutteet johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomuksessa huomautettiin myös valtuuden uusimisesta talousarviossa.

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 myös oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen 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. Kun arviointiin yhdistetään myös tuottavuus, tulosohjaus toimii vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta.

Puolustusministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Sotilaallinen kriisinhallinta (9/2013), josta on raportoitu ulkoasiainministeriön hallinnonalan kohdalla luvussa 11.3.

## 11.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 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 kaikista kirjanpitoyksiköistä.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kolmeen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto. Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tilastokeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaisista määrärahan käyttämisestä ja Tullilaitoksen tilinpäätöstä varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto arvioi, että valtiovarainministeriö on hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet Verohallinnolle, Tullille ja Tilastokeskukselle sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä edellisten lisäksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen osalta.

Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa hal-

linnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavasta yhdeksästä kirjanpitoyksiköstä kaikkien 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, riittävällä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä on valtiovarainministeriön hallinnonalalla neljä eli Tulli, Verohallinto ja Tilastokeskus sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

Ministeriön lisäksi kuudessa kirjanpitoyksikössä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtuuksien budjetointia, seurantaa ja valtuuksien raportointia koskevasta laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta on raportoitu luvussa 9.3 ja verotuloja koskevasta laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta luvussa 9.5.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Tulli harmaan talouden torjuna (1/2013) ja Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus (5/2013), joista on raportoitu luvussa 4, ja tuloksellisuustarkastus Valtion IT-palvelukeskukset, josta on raportoitu luvussa 7.5. Valtiovarainministeriön hallinnonalaa koski myös tuloksellisuustarkastuksen Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilla (225/2011) jälki-seuranta, josta on raportoitu luvussa 2.2.

Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat finanssipoliti-

kan tarkastukset: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (16/2012), Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde (17/2012), Erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväli-raportti, K 2/2013 sekä Erilliskertomus valtion varainhoitovuoden 2012 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta, K 14/2013 vp, luku 4 Valtionalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietope-rusta.

## Tunnistuspalvelujen kehittäminen

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistui myös tuloksellisuustarkastuksen Tun-nistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) jälkiseu-ranta. Vuonna 2008 tarkastuksen kohtee-na ollut tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa on hallinnon sähköisen asiointin kannalta keskeinen tekijä. Tarkastuksen päähavainto oli, että tun-nistuspalveluita oli kehitetty julkisessa hal-linnossa kunkin toimijan omista tarpeista ja lähtökohdista, jolloin oli päädytty päälle-käisiin ja epätaloudellisiin ratkaisuihin. Syy-nä tähän oli riittävän kokonais-koordinoin-nin puute valtion IT-toiminnan kehittämisessä.

Kyseiseen tarkastukseen kohdistunees-sa jälkiseurannassa todettiin päällekkäisten ratkaisujen purkamisen ja kokonaiskoo-rdinoinnin kehittämisen edistyvän hitaasti. Tällä hetkellä kansallisen tunnistusratkai-sun suunnittelu on kytketty kansallisen pal-veluväylän arkkitehtuurin suunnitteluhank-keeseen. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna on esitetty kansalaisvarmenteen jakamista kansalaisille ilmaiseksi. Tämän ratkaisueh-dotuksen yhteydessä on syytä muistaa, että kansalaisvarmenteen ilmaisjakelu saattaa vääristää varmennemarkkinoiden toimintaa,

mikä on eduskunnassa parhaillaan käsitte-lyssä olevan kilpailulain muutosehdotuksen (30 a §) vastaista.

Jälkiseurannassa havaittuja selkeitä riske-jä on erityisesti organisaatiotunnistuspalveluiden kehittämisessä. Patentti- ja rekisteri-hallituksen tarjoama Roolitietopalvelu antai-si mahdollisuuden tarkistaa henkilön kaup-parekisteriin kirjattu rooli. Kaikki sähköiseen asiointiin liittyvät roolit tai kaikki yhteisöt ei-vät kuitenkaan kuulu Patentti- ja rekisteri-hallituksen rekistereihin. Tällä hetkellä Ve-rohallinto ainoana valtionhallinnon toimija-na kehittää ja ylläpitää sellaista organisaatio-tunnistuspalvelua (Katso-tunniste), joka kat-taa Patentti- ja rekisterihallituksen rekisteri-en lisäksi myös muut yhteisöt ja roolit. Kysei-seen palveluun liittyy sekä tietoturvariskejä että lainsäädännöllisiä haasteita.

Laki Verohallinnosta annetun lain väliai-kaisesta muuttamisesta (1414/2010) lisäsi Verohallinnosta annettuun lakiin (503/2010) 2 a §:n, joka valtuuttaa Verohallinnon yllä-pitämään sähköistä tunnistuspalvelua. Pal-velun avulla viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoita-essaan tunnistaa organisaation ja sitä edus-tavan henkilön. Laki on voimassa 31.12.2013 saakka. Laille on kaavailtu jatkoaikaa kah-deksi tai kolmeksi vuodeksi. Määräaikaisil-la lakimuutoksilla ostetaan aikaa asian rat-kaisemiseen, mutta tämä ei kuitenkaan ole kestävä ratkaisu. Laki julkisen hallinnon tie-tohallinnon ohjauksesta (634/2011) pyrkii julkisen hallinnon toiminnan tehostamiseen ja julkisten palveluiden parantamiseen. Sen mukaan julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus kuuluu valtio-varainministeriölle. Valtioneuvoston asetuk-sella voidaan säätää sähköisen asiointin to-teuttamisen edellytyksenä olevista sekä asi-ointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisis-tä tietoteknisistä ratkaisuksista ja ratkaisujen käytön laajuudesta. Tunnistus-palveluihin liittyen ei lakia ole vielä sovellettu.

## 11.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä. Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset varainhoitovuodelta 2012 kaikista kirjanpitoyksiköistä.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Kansallissarkiston ja Valtion taidemuseon tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet kielteisen laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan käyttöajan jatkamista. Opetushallituksen tilintarkastuskertomuksessa kielteinen laillisuuskannanotto koski menoon sitoutumista ja talousarvion vastaisista määrärahan käyttötarkoitusta.

Tilintarkastuksissa tehdyn arvion mukaan opetusministeriö on asettanut riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet Suomen Akatemialle, Museovirastolle, Suomenlinnan hoitokunnalle ja Valtion taidemuseolle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä vain Opetushallituksen ja Suomenlinnan hoitokunnan osalta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tilinpäätöstietoja pidettiin oikeina ja riittävinä Valtion taidemuseota ja ministeriötä lu-

kuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa. Maksullista toimintaa harjoittavista seitsemästä kirjanpitoyksiköstä Valtion taidemuseota ja Opetushallitusta lukuun ottamatta kaikki esittivät maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulosohjaus toteutunut hallinnonalalla vain yhdessä kirjanpitoyksikössä. Kun vastaava arvio tehdään taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja siitä esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulosohjaus toteutuu 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 kohdistui tuloksellisuustarkastus Eri-tyisopetus perusopetuksessa (8/2013), josta on raportoitu luvussa 5.2.

## 11.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 ministeriön lisäksi kahdeksan kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuskertomukset annettiin kaikista kirjanpitoyksiköistä.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisällynyt kielteinen laillisuuskannanotto aiheutui talousarvion vastaisesta määrärahan käyttämisestä.

Tilintarkastuksissa on ministeriön hyväksymiä taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidetty riittävinä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä ja tuottavuutta koskevia tavoitteita neljässä kirjanpitoyksikössä. Taloudellisuutta samoin kuin tuottavuuttakin koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kir-

janpitoyksiköissä. Kahdeksasta maksullista toimintaa harjoittavasta kirjanpitoyksiköstä kaikkien maksullisesta toiminnasta esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulohjauksen tilaa arvioidaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulohjaus toteutunut hallinnonalalla neljässä kirjanpitoyksikössä. Kun vastaava arvio tehdään ainoastaan taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulohjaus toteutuu ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Maatalouden tukihallinto (4/2013), josta on raportoitu luvussa 8.1.

## 11.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kolmessa tilintarkastuskertomuksessa. Liikenne- ja viestintäministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista. Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto aiheutui useista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain vastaisista menettelyistä. Nämä koskivat valtuusmenettelyä, eräiden tulojen käsittelemistä talousarviossa ja talousarvion seurannassa, menojen varainhoitovuodelle kohdentamista sekä tuloksellisuuden laskentatoimen ja sisäisen valvonnan järjestämisestä. Viestintäviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttöä.

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

Budjetointimenettelyistä huomautettiin sekä ministeriön että Liikenneviraston tilintarkastuskertomuksessa. Huomautukset koskivat perusteettomien tulojen sisällyttämistä talousarvioon sekä valtuuksien esittämistä talousarviossa.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä vain Liiken-

nevirastossa ja Viestintävirastossa ja tuottavuustavoitteita ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriössä ja Liikennevirastoa lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuudesta esitettyjä tietoja puolestaan pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä Liikennevirastoa lukuun ottamatta kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

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

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön ja Liikenneviraston tilintarkastuksen perusteella sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syyt olivat puutteet valtuusseurannan ja kirjanpidon sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä. Tilintarkastuksen perusteella Liikenneviraston on syytä kiinnittää huomiota myös sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:n edellyttämällä tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus



Liikenneturvallisuus (6/2013), josta on raportoitu luvussa 6.

## Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistui myös tuloksellisuustarkastuksen Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut (211/2010) jälkiseuranta. Vuonna 2010 valmistuneessa tarkastuksessa havaittiin parannustarvetta muun muassa väylähankkeiden kannattavuuslaskelmien laadunvarmistuksessa ja dokumentoinnissa, väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien toteutumisen seurannassa, väylähankkeiden arviointiohjeiden päivityksessä, liikenneväyläkokonaisuutta koskevien eri toimenpidetarpeiden arvioinneissa ja arviointitulosten esittämisessä sekä hankkeiden toteutus päätösten valmistelussa.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella monia tarkastuksessa esiin nostettuja väylähankkeiden toteuttamisperustelujen parantamiseen liittyviä asioita tai toimintoja on kehitetty merkittävästi. Muun muassa vanha liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje on päivitetty. Joidenkin asioiden seuranta on kuitenkin syytä jatkaa tai palata niihin myöhemmin. Väylähankkeiden toteutus päätösten valmistelua ja tähän liittyviä perusteluja sekä väylien muodostaman kokonaisuuden toimenpidetarpeiden ja tarpeiden kannattavuuden kuvaa on selkey-

tetty siinä määrin riittämättömästi, että niitä koskeva uusi tarkastus olisi perusteltua tehdä vastaisuudessa tai tarkastaa niitä jonkin toisen tarkastuksen osana.

Lisäksi jälkiseurannassa on tullut esiin vaikeus kehittää liikennepolitiikan eri keinojen vaikutusarvioita nykyisessä hallitusohjelmassa todetulla ja liikenne- ja viestintäministeriön edellyttämällä tavalla. Jälkiseurannan tietojen perusteella esimerkiksi hankearvioinnin kehittämistä koskevat konkreettiset toimet eivät ole juurikaan edenneet. Tavoitteena on ollut kehittää kehikko, miten hankkeiden taloudelliset sekä työllisyys-, päästö- ja aluepolitiikkaan liittyvät vaikutukset otetaan huomioon arvioinnissa. Tavoitteena on myös ollut kehittää suunnittelumenettelyä liikennejärjestelmäajattelun mukaisesti siten, että aina ennen väylien kehittämisinvestointeja tarkastellaan erilaisten keinovalikoimien mahdollisuutta liikenteen ongelmien ratkaisuihin. Väylähankkeet ovat tässä vain yksi liikennepolitiikan keino. Muista liikennepolitiikan keinoista kuin väylien kehittämisinvestointihankkeista ei kuitenkaan ole saatu vielä kehitettyä vastaavantasoisia kannattavuuden arviointimenettelyjä. Tällöin riskinä on liikennehallinnolle annettujen kokonaisresurssien epätarkoituksenmukainen tai tehoton käyttö, jos esimerkiksi muita liikennepolitiikan keinoja päätetään valita toteutettavaksi erittäin kannattavaksi arvioidun väylien kehittämisinvestointihankkeen sijasta eikä muille keinoille esitetä samantasoisia perusteluja.

## 11.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 ministeriön lisäksi 12 kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuskertomukset annettiin kaikista kirjanpitoyksiköistä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kolmessa tilintarkastuskertomuksessa. Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski tulojen käsittelemistä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti menomomentilla, valtuuden uusimista sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Etelä-Savon ELY-keskus toimii kirjanpitoyksikkönä, johon kuuluu kaikkiaan 15 ELY-keskusta. Sen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan käyttöajan jatkamista, talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, valtuuden käytön varainhoitovuodelle kohdentamista sekä eräiden menojen tosittamista. Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastuskertomuksessa kielteisen laillisuuskannanoton syynä oli eräiden tulojen käsittely talousarvion seurannassa.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin ministeriön lisäksi Etelä-Savon ELY-keskuksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastuskertomukseen. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Muiden kirjanpitoyksiköiden ilmoitusvelvollisuudet koskivat kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen liittyviä puutteita.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyi budjetoitimenetelyistä annettu huomautus, joka koski antolainojen suojaukseen liittyvien taseessa käsiteltävien erien budjetoitinta.

Tilintarkastuksissa ministeriön asettamia taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä viiden ja tuottavuutta koskevia tavoitteita samoin viiden kirjanpitoyksikön osalta. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Maksullisesta toiminnasta ja sen kannattavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin ministeriötä ja ELY-keskusta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kolme. Vastaava luku taloudellisuuden osalta oli viisi ja tuottavuuden osalta samoin viisi kirjanpitoyksikköä.

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 kohdistui tuloksellisuustarkastus Kuntoutus työurien pidentäjänä (2/2013), josta on raportoitu luvussa 5.1.

## 11.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastusten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa kirjanpitoyksiköistä riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet vain yhdelle kirjanpitoyksikölle. 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, riittäväällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan vain yksi.

Sotainvalidien laitoshuoltopalveluiden kustannusten korvaamista koskevasta lailisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta on raportoitu luvussa 9.7.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Kuntoutus työurien pidentäjänä (2/2013), josta on raportoitu luvussa 5.1.

## 11.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

### Hallinnon tila tarkastusten perusteella

Ympäristöministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2012 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 ympäristökeskuksen, ja esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulosoikeuksien tilaa ympäristöministeriön 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 kaksi.

### Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastuksen Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010) jälkiseuranta. Erityisesti pääkaupunkiseudulla kohtuuhintaisten asuntojen riittämättömyys voi tyrehdyttää taluskasvua ja muodostaa riskin yk-

sittäisille kotitalouksille. Samalla yhdyskuntarakenteen hajautuminen kasvukeskusten reuna-alueilla lisää työmatkojen pituuksia ja ympäristökuormitusta.

Tarkastuksen mukaan valtiolta puuttuu strateginen ja poikkihallinnollinen ote tonttitarjonnan lisäämiseksi ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi. Valtiolla on esimerkiksi erilaisia avustusmuotoja, joiden riskinä on se, että ne vievät kehitystä päinvastaisiin suuntiin.

Yhdyskuntarakenteeseen ja tonttitarjontaan vaikuttavat monet tekijät eikä niitä ole helppo muuttaa hetkessä. Jälkiseurannan perusteella mitään merkittävää muutosta ei ole tapahtunut, mutta jotkut kehityskulut ovat viemässä asioita hitaasti oikeaan suuntaan. Ensiksikin kiinteistöverotuksen keinoin on pyritty saamaan rakentamisen piiriin valmiiksi asemakaavoitettuja, rakentamattomia pientaloalueita, joita on pääkaupunkiseudulla runsaasti. Olemassa olevien tonttien saaminen käyttöön olisi yhteiskuntataloudellisesti edullista, sillä nämä tontit sijaitsevat yleensä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin piirissä.

Toiseksi uusilla MAL-aiesopimuksilla sovitetaan yhteen neljällä kaupunkiseudulla maankäyttöä, asuntotuotantoa sekä liikennejärjestelmän kehittämistä. Liikennehankkeiden ottaminen mukaan herättää toiveita siitä, että kunnat sitoutuisivat sopimuksiin aiempaa paremmin. Esimerkiksi Helsingin seudun asuntotuotantoa koskeva aiesopimus vuosilta 2008–2012 ei lisännyt asuntotuotantoa kehyskunnissa.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota hajautuvan yhdyskuntarakenteen yhteiskuntataloudellisiin kustannuksiin, joita aiheutuu

varsinkin infrastruktuurin ylläpitämisestä ja peruspalvelujen tuottamisesta hajautuneessa rakenteessa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöministeriö on lähinnä tehostanut ohjaustaan, mutta mitään erityisiä uusia keinoja ei ole otettu käyttöön. Positiivisena voi pitää sitä, että tietoisuus yhdyskuntarakenteen vaikutuksista näyttää lisääntyneen, kun esimerkiksi kunnissa on ha-

vahduttu kunnallistekniikan korjausvelkaan.

Kunnat kaavoittajina ovat keskeisessä asemassa asumisen edellytysten luomisessa ja maankäytön kehittämisessä. Kasvukeskusten kuntien välinen yhteistyö joko kuntauudistuksen tai muiden mekanismien avulla on oleellista kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta.

# 12 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:ssä säädetty Suomen ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valvoo finanssipolitiikkaa ja puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastusvirasto toimii riippumattomana eduskunnan yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tavoite on varmentaa oikeusvaltion, kansanvallan ja kestävän talouden periaatteiden toteutumista valtion taloudenhoidossa ja finanssipolitiikassa sekä vaali- ja puoluerahoituksessa.

Tarkastusviraston vaikuttavuus ja lisäarvo suomalaisessa julkisen talouden hoidossa ja yhteiskunnassa muodostuu eri tarkastuslajien eli finanssipolitiikan tarkastuksen, tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen sekä tuloksellisuustarkastuksen tulosten kaut-

ta. Tarkastusvirasto vastaa lisäksi puolue- ja vaalirahoituksen valvonnasta. Kertomusvuonna valmisteltiin kansallinen lainsäädäntö Euroopan talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) voimaansaatamisesta. Samalla lainsäädännöllä pannaan kansallisesti toimeen Euroopan unionin budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) määräykset. Valtiontalouden tarkastusvirasto osallistui osaltaan asiantuntijana toimeenpanon valmisteluun. Tarkastusviraston tehtäväksi säädettiin tuossa lainsäädännössä toimia vakaussopimuksen ja unionin budjettikehysdirektiivin tarkoittamana riippumattomana finanssipolitiikan valvojana ja arvioijana. Tarkastusvirasto loi itselleen edellytykset hoitaa kyseistä valvontatehtävää.

## 12.1 Strategiakauden 2007–2012 aikana viraston vaikuttavuus on vahvistunut

Kertomusvuosi oli Valtiontalouden tarkastusviraston vuodet 2007–2012 kattaneen strategiakauden viimeinen vuosi. Strategia on toteutunut erittäin hyvin erityisesti eduskunnalle eduskuntakertomuksissa tapahtuvan raportoinnin sekä tarkastusaiheita ko koavien tarkastusteemojen osalta. Tarkastusteemat on lähes kaikki saatu raportoitua. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta eduskunnan finanssivaltaa ja lainsäädäntövaltaa turvaavana ja vahvistavana toimijana sekä eduskunnalle kuuluvan näkemysvallan tukena on selkeästi strategiakaudella vahvistunut. Tarkastuskertomusten pohjalta

eduskunta on antanut merkittäviä lausuntoja ja edellyttänyt hallitukselta toimenpiteitä. Tarkastusviraston havaintojen ja suositusten pohjalta on myös käynnistetty lainsäädäntö- ja kehittämishankkeita.

Tarkastusviraston strategisena tulostavoitteena oli kertomusvuonna edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa.

Tarkastusviraston suorittamassa valtion ulkoisessa tilintarkastuksessa varmennettiin valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstietojen luotettavuus sekä talousarvion ja sitä koskevan keskeisen lainsäädännön nou-

dattamista ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Tämä luo perustavanlaatuisen luottamuksen Suomen valtion taloudenhoitoon. Finanssi-kriisin oloissa tällä luottamuksella on jo sel-laisenaan havaittavissa olevaa taloudellista arvoa. Lisäksi taloudellisten perustietojen luotettavuus antaa perustan tulokselliselle finanssipolitiikan valmistelulle sekä valtion toiminnan ja talouden ohjaukselle ja johta-miselle. Tilintarkastuksessa on pidetty esil-lä hyvälle hallinnolle edellytyksiä luovaa si-säistä valvontaa sekä taloudellisuutta ja tuot-tavuutta. Tilintarkastuksen ja siihen liittyvän asiantuntijatyön pohjalta valtionhallinnon laskentatoimen tila on parantunut. Kieltei-sen laillisuuskannanoton saaneiden valtion kirjanpitoyksiköiden määrä on strategiakau-della 2007–2012 vähentynyt. Toisaalta huomautuksen saaneissa virastoissa huomautuk-set koskevat monia asioita.

Tilintarkastuksesta erillisellä laillisuustar-kastuksella voidaan tilintarkastusta laajem-min ja syvällisemmin paneutua myös kehit-tämisen näkökulmasta valtion taloudenhoi-don laillisuuteen sekä hyvän hallinnon pe-riaatteiden toteuttamiseen taloudenhoidos-sa. Laillisuustarkastukset ovat käytännössä osoittautuneet hallinnon ja taloudenhoidon kehittämisen välineiksi. Tässä on konkreet-tisena esimerkkinä hallituksen esitys HE 11/2013 vp. raha-automaattivastuksista an-netun lain muuttamisesta, jossa on laajasti otettu huomioon tarkastusviraston laillisuus-tarkastuksessa esitetyt suositukset.

Tuloksellisuustarkastuksissa on kertomus-vuoden aikana painottunut kansalaisten saa-mien julkisten palveluiden vaikuttavuuden, laadun, rahoituksen ja ohjauksen kysymyk-set. Aiheet ovat käsitelleet muun muassa työllisyyden hoitoa, liikenneturvallisuutta, erityisopetusta perusopetuksessa, harmaan talouden torjuntaa sekä ohjausjärjestelmien toimivuutta ja valtion omaisuuden hallintaa.

Osa tuloksellisuustarkastuksista on hallin-non kehittämisen tuen lisäksi virittänyt vil-kasta kansalaiskeskustelua, mikä osaltaan pitkällä aikavälillä lisää osallistumista julki-siin asioihin ja luottamusta julkisen talouden hoitoon ja demokratian toimivuuteen. Tar-kastusvirasto seuraa systemaattisesti tulok-sellisuustarkastuksessa esitettyjen kannan-ottojen toteutumista. 76 prosenttia tarkas-tusviraston suosituksista toteutuu täysin tai ainakin jossain määrin. Suosituksista 24 pro-senttia ei toteutunut juuri lainkaan tai ei ol-lenkaan. Erityisesti tietojärjestelmähankkeet ja niitä koskeva lainsäädäntö etenivät odo-tettua hitaammin, mikä näkyy myös suositus-ten toteutumisasteessa.

Tuloksellisuustarkastuksissa on viime vuo-sina ollut usein keskeisenä näkökulmana päätöksenteon tietoperusta ja tietoon perus-tuvan päätöksenteon edistäminen. Päätök-senteon tietoperustaa ja tietoon perustuvaa politiikkavalmistelua koskevat suositukset eivät ole toteutuneet kovinkaan hyvin. Tu-loksellisuustarkastuksen jälkiseurantojen perusteella ongelmakohtia ovat tietoperus-tan järjestäminen päätöksenteolle ja eri rekistereiden ja tietoaisteistojen käyttöoikeu-det. Havaintojen perusteella tietoon perus-tuvan päätöksenteon mallin käytännön to-teuttaminen on täten vaikeaa.

Tarkastusviraston pysyvänä tarkastusalu-eena on lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu valtionaloudellisesta näkökulmasta. Tätä tarkastetaan erityisesti tuloksellisuus-tarkastuksessa. Saadun kansliapäällikköpa-lautteen mukaan tehdyt tarkastukset ovat osaltaan tukeneet kehittämistyötä ja anta-neet myös motivaatiota lainvalmistelijoille.

Tuloksellisuustarkastuksissa ja finanssipoliitiikan tarkastuksissa sekä osin myös lailli-suustarkastuksissa tarkastusvirasto on pitä-nyt esillä toimivan kilpailun näkökulmaa ja arvioinut erityisesti valtioneuvoston, lainsää-

däntöön ja julkisen hallinnon toimintatapoihin ja ICT-toimintaan liittyviä kilpailun esteitä. Useissa näistä osa-alueista kilpailuviranomaisilla ei ole selkeää tai riittävää toimivaltaa. Toimivalla kilpailulla on huomattava merkitys kansalaisille. Kilpailun puute nostaa hintatasoa, vähentää kannustimia innovointiin ja näin alentaa tuottavuutta ja talouskasvua. Toimivassa kilpailussa kansalaisen ja kuluttajan valinnanvapaus on suurempi. Toimiva kilpailu on myös taloudellisen ja tehokkaan informaatiohallinnon ja ICT:n hyödyntämisen käytännön edellytys, mikä näkyy välillisesti kansalaisten saaman palvelun laadussa.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa vuonna 2012 keskeisenä aiheena on ollut eduskunnan Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä ja niiden riskeistä saamiin tietojen luotettavuuden varmentaminen. Tarkastuksilla on osaltaan voitu vaikuttaa eduskunnan saamiin tietojen laadun paranemiseen ja edistää luottamusta eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia ja siten suomalaisen demokratian toimivuutta kohtaan. Toisena teemana on ollut hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välisen suhteen arviointi, jota koskevat tarkastusviraston havainnot ovat nousseet keskeiseen asemaan valtioneuvoston ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä kehitettäessä.

Tarkastusvirasto on vaikuttanut kansainvälisellä asiantuntijatoiminnallaan ympäristöraportoinnin, kansallisten indikaattoreiden, valtion velan raportoinnin sekä julkisen sektorin tilinpäätösraportoinnin kehittämiseen. Eurooppalaisen tilinpäätösstandardin (EPSAS) käyttöönoton osalta tarkastusvirasto on yhdessä muiden tarkastusvirastojen kanssa vaikuttanut siihen, että Euroopassa voidaan kustannustehokkaalla tavalla parantaa julkisen sektorin taloudellisen aseman raportoinnin avoimuutta ja tilinpäätösinformaation laatua. Tämä on edellytys tilivelvollisuuden

toteutumiselle ja vastuullista taloudenhoitoa ylläpitävälle markkinakurille.

Vuodelle 2012 ajoittuivat tasavallan presidentin vaalit ja kunnallisvaalit. Kunnallisvaalien vaalirahoitusilmoitusten käsittely ja vaalirahoitusvalvonta on suoritemääriltään laaja urakka. Ennakoilmoituksia julkaistiin 5 008 kappaletta ja vaalirahoituksesta ilmoitusvelvollisia on 19 070 henkilöä. Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä varten järjestettiin virastossa vaalirahoitustalkoot, joihin kaikkien yksiköiden henkilöstö laajalti osallistui. Vaali- ja puoluerahoituksen valvonnan osalta virastossa varaudutaan välttämättömään tietojärjestelmien uudistamiseen. Vaalirahoitusilmoitusten osalta tehtiin aktiivista yhteistyötä puolueiden kanssa, jotta ilmoitusvelvolliset saatiin kahden kehotuskirjeen jälkeen toteuttamaan ilmoitus. Vaalirahoituslain mukaiseen määräaikaan mennessä ilmoitusta ei ollut jättänyt 2 895 ilmoitusvelvollista. Tarkastusvirasto pyrki kirjeiden lisäksi olemaan yhteydessä ilmoitusvelvollisiin puhelimitse, sähköpostitse sekä puolueiden ja näiden piirijärjestöjen ja viime kädessä julkisten haastemiesten kautta. Uhkasakkoprosessi jouduttiin kuitenkin laittamaan vireille, sillä osa ilmoitusvelvollisista ei toimittanut ilmoitusta lukuisista yhteydenotoista huolimatta. Uhkasakon asettamiseen liittyvä ilmoitus prosessinvaiheesta ja tilaisuudesta selityksen antamiseen toimitettiin yhteensä 191 ilmoitusvelvolliselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto velvoitti yhteensä 27 ilmoitusvelvollista tekemään vaalirahoitusilmoituksensa sakon uhalla.

Tarkastusvirastolle valmisteltiin ja vahvistettiin kertomusvuoden aikana uudet arvot, joiden on tarkoitus ohjata kaikkea tarkastus-, valvonta- ja asiantuntijatoimintaa, viraston vuorovaikutusta tarkastus- ja valvontakohteiden sekä sidosryhmien kanssa ja viraston sisäistä toimintaa. Arvojen valmisteluun osal-



listui koko henkilöstö. Toimintaa ohjaavat ja samalla kansainvälisiä julkisen talouden ulkoisen tarkastuksen ISSAI-standardien tarkastuseettisiä periaatteita ilmentävät ja toteuttavat arvot ovat vastuullisuus, avoimuus, objektiivisuus ja arvostaminen.

Tarkastusviraston laadunhallintajärjestelmästä valmistui kertomusvuonna kansainvälinen vertaisarviointi laaduntarkastuksiin. Vertaisarvioinnin perusteella tarkastusviraston laadunhallintajärjestelmä vastaa kansainvälisiä julkisen talouden ylimmän ulkoisen tarkastuksen ISSAI-standardien aset-

tamia vaatimuksia ja erityisesti laadunhallintajärjestelmää koskevan ISSAI 40 -standardin vaatimuksia. Yksityisen sektorin tilintarkastuksen puolella vastaavat vaatimukset sisältyvät ISQC1-standardiin ja ISA 220 -standardin periaatteita. Tarkastusvirasto toteutti vuonna 2012 Ranskan tilintarkastustuomioistuimen laatustandardeihin kohdennetun vertaisarvioinnin kahden tilintarkastustuomioistuimen toiminnon osalta (Ranskan valtion tilinpäätöksen ja sosiaaliturvarahastojen tilinpäätösten tarkastus).

#### TAULUKKO 8: VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON ARVOT

##### VASTUULLISUUS – AVOIMUUS – OBJEKTIIVISUUS – ARVOSTAMINEN

###### Vastuullisuus

Hoidamme tehtävämme ammatillisesti ja tuloksellisesti. Huolehdimme aktiivisesti työhyvinvoinnin ja ammattitaidon kehittämisestä sekä yhdenvertaisesta kohtelusta. Tartumme rohkeasti vaikeisiin asioihin ja annamme myös kiitosta. Arvioimme kriittisesti toimintaamme ja kehitämme sitä. Edellytämme itseltämme samaa kuin muilta.

###### Avoimuus

Tuotamme ymmärrettävää ja tarpeellista tietoa oikeaan aikaan. Viestimme toiminnastamme ja työmme tuloksista luotettavasti ja selkeästi. Kerromme kannanottojen taustalla olevat perustelut. Aktiivisella yhteistyöllä parannamme työmme vaikuttavuutta ja tulostemme hyödynnettävyyttä. Vuorovaikutuksemme on aidosti kaksisuuntaista. Otamme oppia muilta. Edistämme hallinnon avoimuutta.

###### Objektiivisuus

Perehdyimme asioihin monipuolisesti eri näkökulmista ilman ennakkokäsityksiä. Teemme päätökset itsenäisesti ja riippumattomasti. Kohtelemme kaikkia oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Tarkastus- ja valvontakannanottoimme perustuvat tarkastushavaintoihin.

###### Arvostaminen

Toimintamme on rakentavaa, kuuntelevaa ja vuorovaikutteista. Annamme arvoa myös eriäville näkemyksille. Arvostamme muiden toimijoiden ja henkilöiden osaamista. Tiedämme vahvuutemme, mutta tunnistamme roolimme ja osaamisemme rajat. Moniäänisyys ja monialaisuus ovat työyhteisömme vahvuuksia.

## 12.2 Osaamisen kehittämällä ja johtamisella on tärkeä rooli viraston toiminnan tehokkuuden ja työhyvinvoinnin tukemisessa

Tarkastusviraston henkilöstöpolitiikassa ja taloudenhoidossa jatkettiin vakaus- ja tehokkuusohjelman toteuttamista. Samanaikaisesti tarkastusvirasto on saanut hoitaakseen merkittäviä uusia lakisääteisiä tehtäviä. Ohjelman tuloksena tarkastusviraston toteutuneiden henkilötyövuosien määrä on vuosina 2010–2012 laskenut 148 henkilötyövuodesta 137 henkilötyövuoteen. Vakaus- ja tehokkuusohjelman mukaisena tavoitteena oli vähentää henkilötyövuosimäärää nykyisellä henkilöstörakenteella 138 henkilötyövuoteen. Kokonaistyövoimakustannukset laskivat 2,8 prosenttiyksikköä.

Tarkastusviraston strategisena taloudellisuustavoitteena on, etteivät tilinpäätöksen mukaisten kulujen ja suoritepäivän hinnan kehitys neljän vuoden suunnittelukaudella ylitä kuluttajahintaindeksin kehitystä. Toiminnan kulut pienenevät vuoteen 2011 verrattuna 2,6 prosenttia, kun kuluttajahintaindeksin vuosikeskiarvo nousi samalla ajanjaksolla 2,8 prosenttiyksikköä. Tarkastusviraston ulkoisten suoritteiden hinta henkilötyöpäivään nähden nousi 4,9 prosenttia. Nousu johtuu pääosin siitä, että ulkoisiin suoritteisiin käytetyt henkilötyöpäivät vähenivät suhteellisesti enemmän kuin palkalliset poissaolot ja välillisiin suoritteisiin käytetty aika, mitä voidaan pitää tuottavuuden heikkenemisenä. Vuosina 2010–2012 suoritepäivän hinta on vähentynyt 8,9 prosenttia, kun kuluttajahintaindeksin vuosikeskiarvo on noussut samalla ajanjaksolla 6,2 prosenttiyksikköä, eli strateginen taloudellisuustavoite on toteutumassa.

Johtaminen ja esimiestyö ovat kehittyneet myönteisesti samoin kuin luottamus johdon toimintaan viraston toimintaedellytysten ylläpitämisessä. Työilmapiirin ja työhyvinvoinnin kehittämässä tehdyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet myönteisesti viraston toimintaan ja henkilökunnan työssäjaksamiseen. Työn kuormittavuutta on pyritty parantamaan resurssien tarkemmalla laskennalla ja käytön suunnittelulla. Tehdyillä toimenpiteillä on saavutettu myönteistä kehitystä työnhallintaan ja sillä on jonkin verran onnistuttu vähentämään henkilökunnan kuormittuneisuuden tunnetta.

Henkilöstön sairauspoissaolojen määrä lisääntyi, mutta vastaa valtionhallinnon keskiarvoa. Kertomusvuonna toteutettiin ASLAK-kuntoutus ja lisäksi jatkettiin johtamisen kehittämistä sekä järjestettiin ryhmätyö- ja työhyvinvointikoulutusta. Koulutukseen käytettiin 10,5 henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden. Suoritusarvioinnista erilliset kehittämiskeskustelut käydään virastossa kattavasti.

Vakaus- ja tehokkuusohjelman toteuttamisen rinnalla on panostettu osaamisen kehittämiseen ja kertomusvuonna valmisteltiin osana viraston uutta strategiaa osaamisen kehittämisen toimintapolitiikka. Toimintapolitiikka kattaa toimenpiteet, joilla rakennetaan viraston osaamiskartta, tuetaan henkilöstön osaamisen laajentamista ja syventämistä sekä varmistetaan viraston osaamisalueiden kattavuudesta suhteessa viraston tehtäviin.

TAULUKKO 9: TEHOLLISEN TYÖAJAN KOHDENTUMINEN ERI SUORITETYYPEILLE

	2011	2012
Tilintarkastus	7 566 htp	7 482 htp
	35 % ulkoisista	37 % ulkoisista
Lailisuustarkastus	963 htp	548 htp
	4 % ulkoisista	3 % ulkoisista
Tuloksellisuustarkastus	5 140 htp	4 567 htp
	24 % ulkoisista	23 % ulkoisista
Finanssipolitiikan tarkastus	377 htp	287 htp
	2 % ulkoisista	1 % ulkoisista
Eduskuntaraportointi	312 htp	184 htp
	1 % ulkoisista	1 % ulkoisista
Johtaminen ulkoinen	3 768 htp	3 490 htp
	17 % ulkoisista	17 % ulkoisista
Ulkoinen asiantuntijatoiminta	2 911 htp	3 037 htp
	13 % ulkoisista	15 % ulkoisista
Puolue- ja vaalirahoitusvalvonta	647 htp	460 htp
	3 % ulkoisista	2 % ulkoisista
Ulkoiset suoritteet yhteensä	21 684 htp	20 056 htp
Ulkoiset suoritteet kokonaistyöajasta	60 %	59 %
Välillinen toiminta (tukipalvelut, hallinto)	7 315 htp	6 533 htp
Lomat ja muut palkalliset poissaolot yhteensä	7 641 htp	7 557 htp
Kokonaistyöaika yhteensä	36 640 htp	34 145 htp



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 laskentatoimen 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 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

SISÄASIAINMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu, lukuun ottamatta momentin 26.40.20 (Paluumuuttajien muuttovalmennus, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvionlain vastaisesti palkkamenojen (144 673,73 euroa) maksamiseen.

SISÄASIAINMINISTERIÖN  
HALLINNONALA

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

**PUOLUSTUSVOIMAT**

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtuuden ylittämistä valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti Puolustusvoimien tilinpäätöksen mukaan momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) 2,9 miljoonalla eurolla ja momentilla 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) 9,8 miljoonalla eurolla, valtuuksien käytön seurannan järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n edellyttämällä tavalla sekä maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa, vuosituloksen esittämistä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

**PUOLUSTUSVOIMAT**

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuden käytön seurannan järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarvios-  
ta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla sekä vuoden 2012 tilinpäätöksessä valtuuden käytöstä esitettyjen tietojen varmentamiseksi.

**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 laskentatoimen järjestämistä.

**VALTIOVARAINMINISTERIÖN  
HALLINNONALA**

TILASTOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenojen (35 867,88 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti kohdasta 29.40.53.7 (Tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen edistämiseen ja muihin tieteen tukemisesta aiheutuviin menoihin).

TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun asetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

TULLIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tullin tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämiseksi.

OPETUS- JA KULTTUURI-  
MINISTERIÖN HALLINNONALA

KANSALLISARKISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.40.53 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot tieteen edistämiseen, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2013 kuuluvien menojen (149 000 euroa) maksamiseen. Menettelyllä on valtion

OPETUS- JA KULTTUURI-  
MINISTERIÖN HALLINNONALA

talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaika.

#### OPETUSHALLITUS

Talousarviota ja sitä koskevia säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 38 §:n vastaista sitoutumista Suomalais-venäläisen koulun peruskorjausmenoihin (3,7 miljoonaa euroa) ja momentin 29.20.20 (Työpaikalla tapahtuva oppiminen, siirtomääräraha, 2 v vuosien 2011 ja 2012 talousarvioissa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti valtionapujen (0,5 miljoonaa euroa) maksamiseen.

#### VALTION TAIDEMUSEO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta varainhoitovuodelle 2013 kuuluvien menojen (yhteensä 29 000 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2012 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 ELINTARVIKETALOUDEN  
TUTKIMUSKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 30.20.01 (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) käyttämisestä talousarvion vastaisesti siirtomenon (5 000 euroa) maksamiseen.

**MAA- JA METSÄTALOUS-  
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄ-  
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 31.30.63 (Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämisestä talousarvion mukaan vuodelle 2013 kuuluvien menojen (2,2 miljoonaa euroa) maksamiseen.

LIIKENNEVIRASTO

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

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄ-  
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

LIIKENNEVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talous-

ja tuloksellisuustietojen esittämistä koskevia virheitä ja puutteita:

1) Momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) aikaisempina vuosina sisältyneiden hankkeiden valtuuksien uusiminen on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n valtuuden määrän ja käyttötarkoituksen rajaamista koskevan säännöksen vastainen.

2) Momentille 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) sisältyy aikaisempien vuosien talousarvioissa myönnettyjen, vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan käyttämättömien valtuuksien käyttöä (52,5 miljoonaa euroa). Koska valtuuksia ei ollut uusittu vuoden 2012 talousarviossa, on menettelyllä valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti jatkettu valtuuden käyttöaika.

3) Momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulo) on valtion talousarviosta annetun asetuksen 42 §:n vastaisesti tuloutettu 25,4 miljoonaa euroa ulkopuolisen tahon maksamia hankkeen menoja, jotka eivät ole valtion talousarviotuloja. Suorituksia ei ole tosiasiallisesti maksettu valtiolle.

4) Momentille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloutettu 1,0 miljoonaa euroa, joita vastaavat menot on maksettu momentilta 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen). Momentille 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) on valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloutettu yhteisrahoitteisen toiminnan tuloja 0,2 miljoonaa euroa. Liikenneviraston tulee peruuttaa vuodel-

arvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyjen ja sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

le 2013 siirretyistä määrärahoista vastaavat määrät.

5) Momentilla 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2012 kuuluneita menoja vuodelle 2013 noin 1,5 miljoonaa euroa.

6) Väylärakenteiden tasearvoissa on virheitä, minkä vuoksi väylärakenteet on esitetty noin 26 miljoonaa euroa liian suurina.

7) Tuloksellisuuden laskentatointia ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

8) Kirjanpidon tositteita ei ole kaikilta osin laadittu talousarvioasetuksen 44 §:n ja 45 §:n edellyttämällä tavalla.

9) Liikenneviraston sisäistä valvontaa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:n edellyttämällä tavalla. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 a §:n mukaan viraston ja laitoksen johto.

#### VIESTINTÄVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuonna 2011 ja 2012 tehdyistä laajakaistatuen myöntöpäätöksistä aiheutuneiden menojen (2 947 119 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 31.40.50 (Valtionavustus valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen, siirtomääräraha vuoden 2010 talousarviossa).

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

### TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta seuraavia talousarvion toteutumalaskelmaa ja tuloksellisuustietojen esittämistä koskevia virheitä:

1) Momentille 32.30.80 (Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenrahoitustoimintaan, arviomääräraha) on kirjattu antolainojen suojaukseen liittyviä, taseessa pitkäaikaisiin saataviin ja pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan luettuja eriä siten, että näiden vaikutus talousarvion tulona on tilinpäätöksen mukaan 232,8 miljoonaa euroa. Menettely on valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastainen.

2) Momentille 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti kirjattu menon vähennykseksi ennakkoihin liittyviä korkotuloja (203 427,99 euroa).

3) Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti pidennetty maakunnan liitoille talousarviossa myönnettyjen valtuuksien käyttöaikaa (65,4 miljoonaa euroa).

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

### TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

4) Tuloksellisuuden laskentatointa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

ETELÄ-SAVON ELINKEINO-, LIIKENNE-  
JA YMPÄRISTÖKESKUS

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

1) Momenteille 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha), 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa) ja 35.20.64 (Avustukset rakennusperinnön hoitoon, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2013 kuuluvia menoja (yhteensä 791 991 euroa) vuoden 2012 menoksi. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahojen käyttöaikaa.

2) Myöntöpäätösperusteella budjetoidulle momentille 30.50.31 (Vesihuollon ja tulvasuojelun tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2011 talousarviossa) on kirjattu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti maksuperusteisesti vuoden 2013 menoksi vuonna 2009 myönnetty valtionavustus (42 474 euroa).

3) Määrärahaa 30.40.20 (Kalakannan hoitovelvoitteet, siirtomääräraha 2 v) on käytetty menojen (14 666 euroa) maksamiseen, joihin virastolla ei vuonna 2010 menopäätök-

ETELÄ-SAVON ELINKEINO-, LIIKENNE-  
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ELY-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sisäisessä valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

siin sitouduttaessa ollut käytössään määrärahaa tai valtuutta.

4) Momenttien 30.50.20 (Vesivarojen hoidon ja käytön menot, siirtomääräraha vuosien 2010 ja 2011 talousarvioissa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti vakinaiseen virkaan nimitettyjen henkilöiden palkkausmenoihin (yhteensä 211 942 euroa).

5) Momentin 30.50.31 (Vesihuollon ja tulasuojelun tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti (vähintään 17 600) euroa toimintamomentille kuuluvien menojen maksamiseen. Lapin ELY-keskuksen tulee peruuttaa siirretystä toimintamenumäärärahasta virheellisesti kirjattuja menoja vastaava määrä.

6) Momentilla 31.30.64 (Saariston yhteysalusliikennepalveluiden ostot ja kehittäminen) on valtuuden käytöksi vuodelle 2012 kohdistettu talousarvion vastaisesti vuonna 2013 tehtyjä sitoumuksia (5,59 miljoonaa euroa).

7) On todettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitoalan vastaisia menettelyjä eräiden menojen todentamisessa.

8) Yrityksen kehittämisavustusta on myönnetty (315 000 euroa) valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) 9 §:n vastaisesti kiinteistön ostamiseen.

## KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

## ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

### PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kaupparekisterin selvittämättömien ilmoitusmaksutulojen (19,1 miljoonaa euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarvion annettun asetuksen 39 §:n vastaisesti momentille 32.40.03 (Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v).

### PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Patentti- ja rekisterihallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kaupparekisterin ilmoitusmaksutulojen kirjanpitomenetelyiden sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

## TILINTARKASTUS- JA LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET HALLINNONALOITTAIN

130/53/12 Valtion tilinpäätös

### TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

63/53/12 Tasavallan presidentin kanslia

### VALTIONEUVOSTON KANSLIA

64/53/12 Valtioneuvoston kanslia

### ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

65/53/12 Ulkoasiainministeriö

### OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

66/53/12 Oikeusministeriö

67/53/12 Rikosseuraamuslaitos

### SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

68/53/12 Sisäasiainministeriö

69/53/12 Hallinnon tietotekniikkakeskus

70/53/12 Häätäkeskuslaitos

71/53/12 Maahanmuuttovirasto

72/53/12 Pelastusopisto

73/53/12 Poliisihallitus

74/53/12 Rajavartiolaitos

131/53/12 Palosuojelurahasto

### PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

75/53/12 Puolustusministeriö

76/53/12 Puolustushallinnon rakennuslaitos

77/53/12 Puolustusvoimat



## VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

78/53/12	Valtiovarainministeriö
79/53/12	Ahvenanmaan valtionvirasto
80/53/12	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
81/53/12	Tilastokeskus
82/53/12	Tullihallitus
83/53/12	Valtiokonttori
84/53/12	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
85/53/12	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
86/53/12	Verohallinto
87/53/12	Väestörekisterikeskus <i>Laillisuustarkastus</i>
169/52/12	11/2013 Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
171/52/2013	10/2013 Valtuuskien budjetointi, seuranta ja raportointi

## OPETUS- ja KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

88/53/12	Opetus- ja kulttuuriministeriö
89/53/12	Kansallisarkisto
90/53/12	Museovirasto
91/53/12	Opetushallitus
92/53/12	Suomen Akatemia
93/53/12	Suomenlinnan hoitokunta
94/53/12	Valtion taidemuseo

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

95/53/12	Maa- ja metsätalousministeriö
96/53/12	Elintarviketurvallisuusvirasto
97/53/12	Geodeettinen laitos
98/53/12	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
99/53/12	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
100/53/12	Maanmittauslaitos
101/53/12	Maaseutuvirasto
102/53/12	Metsäntutkimuslaitos
103/53/12	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

104/53/12	Liikenne- ja viestintäministeriö
105/53/12	Ilmatieteen laitos
106/53/12	Liikennevirasto
107/53/12	Liikenteen turvallisuusvirasto
1108/53/12	Viestintävirasto

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

109/53/12	Työ- ja elinkeinoministeriö
110/53/12	Energiamarkkinavirasto
111/53/12	Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
112/53/12	Geologian tutkimuskeskus
113/53/12	Kilpailuvirasto
114/53/12	Kuluttajatutkimuskeskus
115/53/12	Kuluttajavirasto
116/53/12	Matkailun edistämiskeskus
117/53/12	Mittatekniikan keskus
118/53/12	Patentti- ja rekisterihallitus
119/53/12	Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
120/53/12	Teknologian tutkimuskeskus VTT
121/53/12	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

## SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

122/53/12	Sosiaali- ja terveysministeriö
123/53/12	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
124/53/12	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
125/53/12	Säteilyturvakeskus
126/53/12	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

127/53/12	Ympäristöministeriö
128/53/12	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
129/53/12	Suomen ympäristökeskus
132/53/12	Öljysuojarahasto

## FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSET

- 16/2012 Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyistä, tarkastuskertomus
- 17/2012 Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde, tarkastuskertomus  
Erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti, K 2/2013  
Erilliskertomus valtion varainhoitovuoden 2012 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta, K 14/2013 vp, luku 4  
Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietoperusta

## TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2012 vuosikertomuksen vaikuttavuustiedot

### VALTIONEUVOSTON KANSLIA

- 007/2013 Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa  
*Jälkiseurantaraportit*
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma

### ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 008/2012 Humanitaarinen apu
- 012/2013 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä  
*Jälkiseurantaraportit*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n toiminta

### OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 018/2012 Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

### SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 019/2012 Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä  
*Jälkiseurantaraportit*
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus

### PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 003/2012 Tilahallinta puolustushallinnossa
- 009/2013 Sotilaallinen kriisinhallinta

## VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

005/2012	Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
001/2013	Tulli harmaan talouden torjuna
003/2013	Valtion IT-palvelukeskukset
005/2013	Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus <i>Jälkiseurantaraportit</i>
161/2008	Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
168/2008	Valtion kassanhallinta
179/2008	Valtion velanhallinta
184/2009	Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
225/2011	Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilla

## OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

011/2012	Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
008/2013	Erytisopetus perusopetuksessa <i>Jälkiseurantaraportit</i>
188/2009	Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
192/2009	Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

004/2013	Maatalouden tukihallinto <i>Jälkiseurantaraportit</i>
190/2009	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
199/2009	Maatalouden kannattavuuden laskenta

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

006/2013	Liikenneturvallisuus <i>Jälkiseurantaraportit</i>
126/2006	Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
159/2008	Rataväylien kunnossapito
182/2009	Vesiväylien kunnossapito

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

002/2012	Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
013/2012	Työperäinen maahanmuutto

*Jälkiseurantaraportit*

151/2007	Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
156/2007	Kuluttajahallinnon toimivuus
165/2008	Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
189/2009	Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

001/2012	Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
006/2012	Lastensuojelu
002/2013	Kuntoutus työurien pidentäjänä
	<i>Jälkiseurantaraportit</i>
193/2009	Lääkinnällinen kuntoutus
194/2009	Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

*Jälkiseurantaraportit*

208/2010	Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
----------	---





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9530 (nid.)