



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2009**

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2010 vp

K 20/2010 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2009**

ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2010

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 2009.

Keskeisimmät tarkastustulokset esitetään

niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2010 ja kohdistuvat varainhoitovuoteen 2009. Tuloksellisuustarkastuksista on kertomukseen sisällytetty vuoden 2009 elokuun lopun ja vuoden 2010 elokuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset. Yhteenveto tarkastushavainnoista ja katsaus valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaan esitetään jaoteltuna valtion taloudenhoidon ja valtion toiminnan tuloksellisuuden kannalta tärkeimpiin strategisiin riskialueisiin ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 18. päivänä toukokuuta 2010.

Helsingissä 14. syyskuuta 2010

Päjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan seurataan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista. Kannanottojen toteutumisen seuranta lopetetaan, kun asiassa on ryhdytty riittäviin toimiin tai asia on luonteeltaan pysyvä, ja aihealue on sen vuoksi merkittävässä osassa viraston tarkastustoimintaa. Tuottavuusohjelman toteuttamiseen sekä julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittämiseen liittyvien kannanottojen toteutumisen seuranta toteutetaan siten jatkossa osana viraston jatkuvaa tarkastustoimintaa.

Valtion kassanhallintaa koskeneen eduskunnan kannanoton perusteella talousarvioon sisällytettiin mahdollisuus jättää tietyin edellytyksin momentille budjetoitua lainaa nostamatta. Tämän jälkeen on asetettu työryhmä, joka on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi perustuslain 84.2 §:n muuttamiseksi. Luonnos hallituksen esitykseksi ottaa huomioon eduskunnan kannanoton tavoitteet.

Julkisen hallinnon IT-toiminnan ministeriötasoinen kehittäminen on koottu valtiovarainministeriöön vuonna 2009 käynnistettyyn Sähköinen asiointi ja demokratia -ohjelmaan. IT-toiminnan kehittämisen osalta tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriön voimavarat suunnataan IT-toiminnan strategiseen johtamiseen ja lainsäädännön kehittämiseen siten, että usean ministeriön välinen toiminta vastaa valtion tuottavuusohjelman mukaisia tavoitteita.

Julkisen sektorin tuottavuuskehityksestä huolehtiminen on kansantalouden toimivuuden kannalta erittäin tärkeää julkisen palvelusektorin muodostaessa lähes viidenneksen

Suomen kansantaloudesta. Valtion tuottavuusohjelman ongelma on, että valtion tuottavuusohjelmalla ei pystytä merkittävästi vaikuttamaan julkisen talouden menopaineita hillitsevästi. Valtion tuottavuusohjelman perusteluiden heikkoutena on se, että julkisen talouden kokonaistilanteeseen perustuvissa laskelmissa ei ole huomioitu valtio- ja kuntasektorin itsenäistä vaikutusta. Kuntasektori on sekä henkilöstömääränsä että menojen kasvun osalta ratkaisevassa asemassa, kun pyritään vastaamaan julkisen talouden haasteisiin tuottavuutta kehittämällä. Valtion tuottavuusohjelmassa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota siihen, että henkilöstö vähensi tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden ansiosta. Käytännössä henkilötyövuosia on usein täytyntä vähentää ennen kuin tuottavuustoimenpiteen vaikutukset ovat ehtineet realisoitua, koska euromääräinen vähennys on sisällytetty määräraha-kehäykseen etupainotteisesti. Valtion talousarvion taloudessa on välttämätöntä sovittaa yhteen käytettävissä olevat voimavarat ja toimintaa koskevat tavoitteet. Yhteensovittaminen tapahtuu tulosohjauksessa sopeuttamalla yhteen toiminnan vaikuttavuudelle ja palvelukyvyille asetettavat tavoitteet ja taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämiseen liittyvät vaatimukset. Tulosohjausta tulee siten hyödyntää tavalla, joka mahdollistaa hallituksen strategisten ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden muuntamisen konkreettiseksi ja realistiseksi käytännön toiminnaksi tietoisina kustannuksista. Valtion oman toiminnan tuottavuustoimenpiteet eivät riitä koko julkisen talouden ja palvelutuotannon tehostamisen tarpeisiin. Tämän vuoksi julkisen sektorin tuottavuustyö tulee ulottaa myös kuntien toimintaan ja talouteen.

Politiikkaohjelmien avulla on tuettu sektorirajat ylittävien toimenpiteiden yhteistyötä niiden valmistelussa ja toteutuksessa. Poliittikaohjelmien nykyisen soveltamistavan perusedellytyksiin ja ohjelmajohdolle annettuihin vaikuttamisen välineisiin liittyvien ongelmien takia politiikkaohjelmia ei ole perusteltua jatkaa nykyisenlaisin toteutusedellytyksin. Poliittikaohjelmien rinnalle tai tilalle horisontaaliseen valmisteluun tulisi kehittää uusia keinoja.

Horisontaalisen ohjauksjärjestelmän ja kustannustietoisuuden merkitys nousivat korostuneesti esille maankäytön suunnitteluun kohdistuneessa tarkastuksessa. Yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat useiden eri sektoreiden toimet, mutta yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on asetettu vain ympäristöministeriön vastuulle. Asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle suuntautuva laaja rakentaminen kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla ja jo kaavoitettujen tonttien rakentamattomuus hajauttavat yhdyskuntarakennetta, mistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia julkiseen talouteen ja lisääntyvän liikenteen seurauksena kasvavia ilmastokustannuksia.

Kustannustietoisuuden ja toiminnan vaihtavuuden näkökulmat ovat korostuneet sekä Euroopan unionin kansallisten mahdollisuuksien hyödyntämiseen että lainsäädännön laatuun liittyvässä tarkastushavainnoissa. Euroopan unionin kansallisten mahdollisuuksien kustannustehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta olisi syytä arvioida, huomioiden Suomen asema unionin nettomaksajana, olisivatko alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet Suomen osalta toteutettavissa tehokkaammin kansallisin toimenpitein kuin unionin talousarvion ja ohjelmien kautta toteutetulla tuella. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotukia ei ole sovitettu yhteen eri sektoreiden uusien julkisten tukijärjestelmien kanssa, joten lainsäädännön laadun ja verojärjestelmän kattavuuden näkökulmasta tulisi sekä säätiölaki (109/1930) että tuloverolain (1535/1992) yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely uudistaa. Uudistettaessa tulee ottaa huomioon paremman sääntelyn lainsäädännön selkeyttä ja lainsäädännön tietoon perustumisen merkitystä korostavat periaatteet sekä verojärjestelmän kattavuuden tavoite.

Sisällys

1	Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: ohjaus- ja johtamisjärjestelmän uudistuksella parempaa tehokkuutta ja hyvää hallintoa	13
1.1	Puheenvuoro sisältää perustellun katsauksen valtiontalouden ja hallinnon kannalta tärkeään aiheeseen	13
1.2	Suomen pirulliset haasteet, joihin ohjaus ja johtamisjärjestelmän uudistusta tarvitaan	15
1.3	Tarvitaan tietoon perustuva yhtenäinen Suomi – strategia	18
1.4	Valtionhallintoa ja koko julkishallintoa on johdettava kokonaisuuksina – konserniohjauksen uusi tuleminen voi olla Suomen voimavara	20
1.5	Lainsäädäntöön laatua paremman sääntelyn periaatteilla ja konserniohjauksella	22
1.6	Hyvän hallinnon tosiasialliset takeet ja sisäinen valvonta kaipaavat vahvistamista	25
2	Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta	27
3	Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	29
3.1	Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot	29
3.2	Seurattujen kannanottojen toteutuminen	31
4	Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky	35
4.1	Valtion tuottavuusohjelma	40
4.2	Maksullinen toiminta	43
4.3	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	45
5	Väyläinfrastruktuurin kehittämisen tehokkuus ja vaikuttavuus	47
6	Osaamis- ja innovaatiojärjestelmä – yliopistojen inhimilliset voimavarat	55
7	Lainsäädännön laatu säätiöiden viranomaisvalvonnassa ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa	58

8	Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta	64
8.1	Politiikkaohjelmat ohjausvälineinä	64
8.2	Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja tonttitarjonta	72
9	Ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta – yhdyskuntarakenteen vaikutus ilmastonmuutokseen	75
10	Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen	77
10.1	Euroopan unionin maataloustukien vaikuttavuus	79
10.2	Euroopan aluekehitys- ja Euroopan sosiaalirahaston vaikuttavuus ja tukihallinnon tehokkuus	82
11	Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	85
11.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	85
11.2	Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	87
11.3	Budjetointimenettelyt	88
11.4	Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat	89
11.5	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	90
11.6	Sisäinen tarkastus	93
11.7	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2009	94
11.8	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	96
11.9	Valtion hankintatoimen tila	97
11.10	Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset	98
12	Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja	103
12.1	Tasavallan presidentin kanslia	103
12.2	Valtioneuvoston kanslia	104
12.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	105
12.4	Oikeusministeriön hallinnonala	107
12.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	108
12.6	Puolustusministeriön hallinnonala	109

12.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	110
12.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	112
12.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	114
12.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	115
12.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	117
12.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	119
12.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	121
13	Tarkastusviraston toiminta, tuloksellisuus ja vaikuttavuus	122
13.1	Toimintaperusta	122
13.2	Tarkastustoiminnan kohdentaminen	126
13.3	Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset	128
13.4	Tarkastusviraston EU-toiminta	131
13.5	Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta	133
13.6	Tarkastusviraston toiminnan kehittäminen	135
13.7	Tuottavuuden kehittäminen	137
13.8	Tarkastusviraston laadunhallinta ja laaturaportointi	139
13.9	Tarkastusviraston tunnusluvut	140
LIITE 1	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	143
LIITE 2	Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain	159
LIITE 3	Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	163

1 Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: ohjaus- ja johtamisjärjestelmän uudistuksella parempaa tehokkuutta ja hyvää hallintoa

1.1 Puheenvuoro sisältää perustellun katsauksen valtionalouden ja hallinnon kannalta tärkeään aiheeseen

Valtionalouden tarkastusvirasto on suoraan perustuslaissa säädetty, eduskunnan yhteydessä oleva riippumaton viranomainen, joka toimii valtionalouden ylimpänä ulkoisena tilin- ja tuloksellisuustarkastajana sekä lisäksi vaali- ja puoluerahoituksen laillisuusvalvontaviranomaisena¹. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatoimintaa johtaa ja siitä vastaa eduskunnan valitsema valtionalouden tarkastusviraston pääjohtaja. Valtionalouden tarkastusviraston tulee vuosittain antaa eduskunnalle kertomus toiminnastaan eduskunnalle. Tarkastusviraston eduskunnalle antaman vuosikertomuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle sisällöllisiä edellytyksiä perustuslain 90 §:ssä säädettyyn eduskunnan tehtävään ja valtaan valvoa valtionaloutta.

Vuosikertomuksessa eduskunnalle voidaan nostaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka voivat olla eduskunnan näkökulmas-

ta myös perustuslaissa tarkoitettuja merkittäviä valvontahavaintoja, joiden johdosta eduskunnan on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin. Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen nimenomaisena tarkoituksena on myös tukea ja taustoittaa eduskunnan finanssivallan ja lainsäädäntövallan käyttöä erityisesti valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Kertomusmenettelyssä valtionalouden tarkastusvirasto objektiivisena ja kriittisenä arvioijana tukee suomalaista parlamentaarista kansanvaltaa sekä turvaa ja edistää luottamusta siihen. On näin varsin luontevaa, että valtionalouden tarkastusviraston pääjohtaja nostaa eduskuntakertomukseen sisällyttämässään perustellussa puheenvuorossa esille eduskunnan kannalta tärkeän teeman samaan tapaan kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa tehdään². Valtionalouden tarkastusviraston eduskuntakertomus voi tällöin aikaisempaa

¹ Valtionalouden tarkastusvirasto ei virasto -loppuisesta nimestään huolimatta ole varsinaiseen valtionhallintoon kuuluva keskusvirasto tai kuulu perustuslain 119 §:ssä tarkoitettuun eduskunnan alaiseen hallintoon vaan on perustuslaissa säädetty riippumaton ylin valvonta- ja tarkastusviranomainen.

² Eduskunnan oikeusasiamiehen ylimpänä laillisuusvalvojana vuosittain toiminnastaan eduskunnalla antamassa kertomuksessa on vakiosisällönä eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esille nousseesta merkittävästä aiheesta tai asiasta, jossa toistuvasti esiintyy ongelmia.

paremmin toimia katsauksena kansankunnan taloudenhoidon tilaan. Menettely vastaa eduskunnan oikeusasiamiehen raportointia. Menettely myös osaltaan toteuttaa valtionalouden ulkoisen tarkastuksen johdon vastuuta eduskunnalle.

Valtionalouden ulkoisen tarkastuksen havainnot ja arviointi voivat palvella tulevaisuutta koskevaa päätöksentekoa. Ulkoisen tarkastuksen havaintojen kautta avautuu kuva siitä, mikä toimii ja mikä ei. Nykyaikaisessa ulkoisessa tarkastuksessa arvioidaan järjestelmällisesti myös riskejä ja niiden hallintaa. Riskit ja niiden hallinta kertovat samalla myös jo tulevaisuudesta. Kansainvälisesti julkisen talouden ja hallinnon ulkoisessa tarkastuksessa arvioidaan järjestelmällisesti myös yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä. Yhdysvalloissa valtionalouden tarkastusviraston sisarviranomaisen, Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirasto Government Accountability Office GAO esittää uudelle kongressille tiiviin analyysin Liittovaltion politiikkasektoreiden ja eri ohjelmien tärkeimmistä riskeistä (strategisten riskien lista). Näkökulmana on, että näissä kysymyksissä olisi pystyttävä onnistumaan tai parantamaan toimintaa, jotta julkisten varojen käytölle saataisiin vastinetta ja jotta olennaisimmat politiikkatavoitteet voitaisiin saavuttaa. Liittovaltion tarkastusvirastolla on myös lakisääteinen velvollisuus

selostaa virkaanastuvalle presidentille liittovaltion tilaa. Euroopassa ollaan myös kehittämässä ja ottamassa käyttöön vastaavan kaltaisia menettelyitä.

Yhteiskuntapolitiikan strategisten riskien tunnistamisella ja koko julkista taloutta ja hallintoa koskevien yhteisten teemojen tunnistamisella on käyttöä myös Suomessa varsinkin pyrittäessä tietoperusteiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Ulkoisen tarkastuksen tuottaman arviointitiedon käyttöä olisi niin ikään myös Suomessa tarpeen vahvistaa. Ulkoisen tarkastuksen tuottaman näkökulman etuna on se, että se ei kiinnity mihinkään sektori-intressiin tai etunäkökohtiin. Suomalaisessa parlamentarismissa eduskunnan vaalikausien vaihde on muodostumassa tärkeäksi taitekohdaksi, jossa arvioidaan ja mietitään yhteiskuntapolitiikan ja julkisen hallinnon kehittämisen asialistaa. Tässä eduskuntakerptomuksessa valtionalouden tarkastusvirasto osaltaan pyrkii taustoittamaan kysymyksiä, jotka ovat seuraavalla vaalikaudella tärkeitä päätöksenteon kohteita.

Seuraavalla vaalikaudella on tarpeen laatia pidemmälle tulevaan kurkottava Suomi – strategia. Siinä ja nyt vaalikauden vaihtuessa muutenkin yksi polttavista kysymyksistä on julkisen johtamisjärjestelmän ja lainsäädännön valmistelun uudistaminen vastaamaan Suomen tulevan taloudellisen, sosiaalisen ja henkisen hyvinvoinnin turvaamisen asettamiin haasteisiin.

1.2 Suomen pirulliset haasteet, joihin ohjaus- ja johtamisjärjestelmän uudistusta tarvitaan

Suomi on pirullisten haasteiden (devil problem) edessä. Pirullisia ovat sellaiset pulmat, joihin ei ole yhtä ja yksiselitteistä vastausta. Suomen julkisessa taloudessa on ryhdyttävä uskottavalla tavalla ratkaisemaan keskeisistä haasteista. Valtiontalouden tasapainotus tulee olemaan tehtävä, joka kestää yli kahden vaalikauden. Valtiontalouden tarkastusviraston analyysin mukaan edessä on talouden elpymisestä huolimatta hitaamman talouskasvun kausi. Kansakuntamme ja suomalaisen työn ja osaamisen kilpailukykyistä on pidettävä huolta. Samoin on päästävä parantamaan kansantalouden ja julkisen palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta laajalla rintamalla. Vahvistuvana uutena haasteena on nousemassa esille eri alueiden ja eri väestöosien hyvin erilaisen hyvinvoinnin kehityksen näkymä ja eriarvoisuuden lisääntyminen. Myös olosuhteet maan eri osissa muuttuvat sillä tapaa erilaisiksi, etteivät yhtenäisvaltion kansalliset standardiratkaisut ole varsinkaan alue- ja paikallishallinnon tehtävälalla toimivimpia³. Kansainväliset ja suomalaisen yhteiskunnan kotoiset suuret kehityslinjat, joihin kuuluu muun muassa laaja kansainvälistyminen ja globalisaatio myönteisine ja kielteisine vaikutuksineen sekä ilmaston ja ympäristömuutoksen hallinta, vaativat niin ikään uusia oivalluksia ja toimintatapoja julkisen hallinnon ja julkisen toiminnan ohjausjärjestelmässä. Suomessa tarvitaan valtiontalouden

tarkastusviraston tarkastus- ja valvontahavaintojen perusteella myös uutta otetta hyvän hallinnon ja sen keskeisten arvojen toteuttamiseen. Hyvän hallintoetiikan vahvistaminen ja eettisen keskustelun laajentaminen olisi tarpeen nostaa yhteiskunta- ja hallintopolitiikassa aikaisempaa vahvemmin esille.

Historiallisesti Ruotsi, Suomi ja muut pohjoismaat ovat pärjänneet osin pitkälti myös sillä, että onnistuneella johtamisella ja ajanmukaisella ohjaus- ja johtamisjärjestelmällä on kansakunnan voimavarat saatu tehokkaasti koottua ja suunnattua. Pirullisten haasteiden ratkaisussa tarvitaan kipeästi taas tätä pohjoismaisen yhteiskunnan historiallista vahvuutta yhdistyneenä uudistumiskykyyn. Uuden Suomen hyvinvoinnin ja menestyksen strategian muodostaminen ja sen osana ja siihen liittyen valtioneuvoston ja koko julkishallinnon johtamisen ja ohjausjärjestelmien uudistaminen ovat seuraavan vaalikauden tärkeimpiä tehtäviä.

Julkisen ohjaus- ja johtamisjärjestelmän muutostarpeen taustalla on Suomen omien haasteiden ja erityisesti talouteen liittyvien pirullisten ongelmien ohella laajempi yhteiskunnallinen muutos. Hallinto on tieto- ja viestintätekniiikan (ICT) mahdollistaman muutoksen myötä muuttumassa tiedon käsittelyyn ja ICT-ratkaisuihin ja toimintaan tietoverkoissa perustuvaksi informaatiohallinnoksi. Informaatiohallinnon onnistuneet

³ Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on kiinnittänyt niin Suomen talouspolitiikkaa ja talouden näkymiä koskevassa Suomen talouden maa-arvioinnissa sekä erikseen Suomen julkisen hallinnon maa-arvioinnissa huomiota hyvin erilaisen alueellisen kehityksen todennäköisyyteen ja eri alueiden eriarvoisen kehityksen mahdollisuuteen. OECD on samoin kiinnittänyt huomiota väestössä tapahtuvaan eriarvoistumiskehitykseen vaikka Suomi on edelleen kansainvälisesti ottaen tasa-arvoisten mahdollisuuksien ja suhteellisen tasaisen tulojaon yhteiskunta, ks. OECD Economic Surveys, Finland, 2010/4, luku 4 ja OECD Public Governance Reviews: Finland – Working together to sustain success (2010). OECD:n arviointiraportteja käsittelemme tarkemmin jäljempänä.

organisaatio- ja ohjausmallit ovat erilaiset kuin perinteisen hallinnon. Lainsäädännön täytäntöönpanon rinnalla julkisen hallinnon ja palvelutuotannon toiminnassa korostuvat oma-aloitteinen ongelmanratkaisu ja kehittämistoiminta.

Suomi on muiden pohjoismaiden tapaan pieni ja avoin talous, joka kohtaa ennakkoodotuksia voimakkaammin globalisaation myönteiset ja kielteiset puolet. Kansainvälisen finanssikriisin ja taantuman yksi opetus oli, että keskinäisriippuvuudet eri valtioiden välillä ovat malleissa ennakoitua ja osin myös sopimuksissa alun perin sovittua suuremmat. Ilmastonmuutos ja sen hallinta on hitaampiliikkeinen, mutta samat piirteet sisältävä ilmiö.

Kansainvälisten ongelmien hallinta ja ratkaiseminen siirtyy lisääntyvässä määrin erilaisissa kansainvälisissä verkostoissa tapahtuvaksi. Näissä myös enenevässä määrin hyödynnetään yksityisoikeudellisia toimintamuotoja ja sopimuksia. Poliittikalinjaukset ja ongelmien hallinta eivät näin enää tapahdu yksin suvereenissa kansallisvaltiossa tai hallitusten välisessä kansainvälisessä järjestössä tai Euroopan unionin toimielimissä muodollisena unionin toimielinjärjestelmään kuuluvana päätöksentekoaasiana. Kansallisvaltio säilyy kuitenkin edelleen keskeisenä toimijana. Hyvä esimerkki on Euroopan rahoitusvakausväline, jonka ytimessä on Luxemburgin lainsäädännön alaisuudessa toimiva ja monilta keskeisiltä osin yksityisoikeudellisten sopimusten mukaan toimiva erityisrahoitusyhtiö. Tällaisena se on monilta osin Euroopan unionin tavanomaisen budjetti- ja rahoitusmenettelyn ja myös unionin tasolla tapahtuvan taloudenhoidon ulkoisen valvonnan, mukaan lukien Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittaman ulkoisen tarkastuksen ulkopuolella. Uudet tilanteet vaativat usein uudenlaisia toimintamalleja ja

niillä voidaan saavuttaa osassa tapauksia perinteisiä toimintatapoja parempi tehokkuus.

Avoimuus, asianmukainen ja objektiivinen sekä tehokas asioiden hoitaminen samoin kuin asianmukaisesti ja tehokkaasti järjestetty valvonta ja vastuunalaisuus on kuitenkin tarpeen turvata myös näissä uusissa kansainvälisissä hallintamalleissa. Julkisten tehtävien ja varojen hoitoon kohdistuva kansalaisten luottamus edellyttää avoimuutta, vastuunalaisuutta sekä asianmukaista ja tehokasta valvontaa.

Julkishallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kannalta pulmana on, että se on muodostunut aikanaan hitaasti muuttuvan kansallisvaltion olosuhteisiin. Ohjaus- ja johtamismallissa ja siihen liittyvissä hyvän hallinnon takeissa ei ole otettu riittävästi huomioon nopealiikkeistä, verkostoissa tapahtuvaa ja kansainvälistä toimintaa. Varsinkin tulsohjaus perustuu edelleen vahvasti perinteiselle sektorijaolle ja hierarkiselle linjahallinnolle, vaikka esimerkiksi aluehallintovirastojen ja osin ELY-keskusten sekä valtion tutkimuslaitosten strategisessa ohjauksessa on kehitetty osin uudenlaisia yhteistyömuotoja. Ohjausjärjestelmien uudistamisessa olisikin pohdittava, miten kansainväliset ja kotimaiset verkostot otetaan keskeisenä toimintatapana huomioon ja miten avoimuus, vastuullisuus, tehokas valvonta ja muut hyvän hallinnon takeet saadaan vahvemmin toteutettua myös kansainvälisissä hallintajärjestelyissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi suorittamassaan ulkoisessa tilintarkastuksessa, laillisuustarkastuksessa ja tuloksellisuustarkastuksessa jatkuvasti ja järjestelmällisesti hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimintaa. Tämä antaa hyvät perusteet myös koota kuvaa uudistamis- ja kehittämistarpeista. Suomen ohjausjärjestelmän uudistamiselle antavat erinomaista pohjaa myös kansainvälisen yhteistyön ja kehityksen jär-

jestön OECD:n kevään 2010 aikana valmistuneet kolme merkittävää Suomea koskevaa maa-arviointia. OECD:n arvioinnit koskevat Suomen talouspolitiikkaa ja talouden haasteita⁴, paremman sääntelyn toteuttamista ja säädösvalmistelua⁵ sekä yleensä Suomen julkisen hallinnon järjestelmää⁶. Arviot sisältävät yleisellä tasolla hyvin pitkälti samoja havaintoja ja huomioita kuin mitä Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamat tarkastukset kertovat. Eduskunnassa ja yhteiskunnassa laajemminkin olisi hyödyllistä perehtyä näihin perusteellisiin arviointiraportteihin ja niiden keskeisiin viesteihin. Havainnot ovat sillä tavalla yhteiskuntapoliittisesti ja koko hallintojärjestelmän kannalta merkittäviä, että ne eivät saisi jäädä pelkästään suppean asiantuntijayleisön omaisuudeksi. Johtopäätösten tekeminen on toki suomalaisten itsensä tehtävänä ja kuuluvat lopulta eduskunnan päätettäväksi.

Suomen julkisen hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmä täytyy siis uudistaa ja päivittää vastaamaan 2010-luvun olosuhteita ja haasteita sekä luomaan edellytyksiä suoma-

laiselle hyvinvoinnille ja menestyksellä ja osana sitä hyvälle hallinnolle ja laadukkaalle mutta tehokkaalle julkiselle palvelujärjestelmälle.

Otan tässä esille Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten ja samansuuntaisen kansainvälisten arviointien perusteella muutamia tärkeitä uuden ohjausjärjestelmän osakysymyksiä. Kansainvälisyyden ja globalisaation ja verkostojen huomioon ottamisen sekä hyvän hallinnon turvaamisen ohella tärkeitä kysymyksiä ovat yhtenäisen ja johdonmukaisen strategisen näkemyksen ja johtamisen vahvistaminen, nopean reagoitokyvyn ja joustavamman ja ketterämmän voimavarojen ja osaamisen käytön lisääminen, jossa uuden koko julkisen hallinnon ja sen osana valtioneuvoston konserniohjauksen ja julkisen konsernijohtamisen muodostaminen on tärkeää. Lainsäädännön valmistelu on tässä tärkeä osakohde, jossa uuden konserniohjauksen menettelyillä olisi paljon annettavaa. Tärkeitä kysymyksiä edelleen on tietoon perustuvan strategisen päätöksenteon vahvistaminen.

⁴ OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010/4.

⁵ OECD: Better Regulation in Europe, Finland, OECD 2010.

⁶ OECD Public Governance Reviews: Finland – Working together to sustain success, OECD 2010. Valtiovarainministeriön internet-sivuilla osoitteessa <http://www.vm.fi> on saatavilla OECD:n raportin suomenkielinen yhteenveto.

1.3 Tarvitaan tietoon perustuva yhtenäinen Suomi – strategia

Suomen valtionhallinnossa ja laajemmin julkishallinnossa nähdään paljon vaivaa erilaisien suunnitelmien laadintaan. Monet paperit ovat sinänsä korkeatasoisia. Ne eivät kuitenkaan ole varsinaisia strategioita siinä merkityksessä, mikä hyvälle strategiselle suunnittelulle ja johtamiselle olisi asetettava. Yhteiskuntapolitiikan ja valtioneuvoston johtamisessa sekä prioriteettien asettamisessa tarvittaisiin nyt vahvasti yhtenäisempää strategista johtamista ja suunnittelua. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on muodostunut näkemys, että tarvitaan yhtenäinen Suomen hyvinvoinnin ja menestyksen strategia, joka käsittää valtioneuvoston ja valtionhallinnon kokonaisuutena sekä myös linjat kuntien ja kuntahallinnon tehtävistä, painotuksista ja tulevaisuudesta. Keskustelu- ja neuvotteluyhteys kuntien ja Suomen kuntaliiton kanssa siitä, miten kunnat sitoutuvat toteuttamaan yhteisempää Suomen hyvinvointi ja menestys –strategiaa on oleellinen osa uudistettavaa ohjausjärjestelmää.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on tuotu esille tarve parantaa strategisen päätöksenteon tietoperustaa. Hyvä tietoperusta ja selkeät perustelut luovat luottamusta hallintoon ja parantavat toimeenpanoa. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa laajoissa uudistushankkeissa kootaan Suomea järjestelmällisemmin tarvittava tieto uudistusten perusteluiksi (business case). Tiedon kokoamista ja välittämistä aidosti kiinnostavalla tavalla hyödynnettäväksi olisi tarkastusviraston käsityksen ja muun muassa OECD:n arviointien mukaan lisättävä. Tälle olisi luotava nykyistä toimivammat rakenteet ja toimintamallit.

Hallitusohjelma on suomalaisessa parlamentarismissa aidosti ohjaava ja strateginen linjausasiakirja. Sen sisältö ja esittämistapa on poliittinen eikä se siten kuulu epäpoliittisen ylimmän ulkoisen tarkastuksen suorittaman asiantuntija-arvioinnin kohteeksi. Valtion ylimmän virkamiesjohdon edustajat ja eräät virkamiesasiantuntijat ovat kuitenkin kaivanneet ajoittain sitä, että eräiltä osin hallitusohjelmassa olisi perusteltua jättää enemmän harkintaa tavoitteiden toteuttamisen keinojen suhteen, jolloin voitaisiin valita helpommin tehokkain keino tavoitteiden toteuttamiseen. Hallitusohjelman neuvottelijoiden on sinänsä hyvä kuulla myös näitä näkemyksiä.

Hallitusohjelman osalta korostuu jatkossa yhä enemmän toimenpiteiden laaja-alaiset taloudelliset vaikutukset ja yhteydet valtiontalouden kehyksiin ja valtion talousarvioon. On arvioitavissa, että tarve aitoihin priorisointeihin ja uudelleen kohdennuksiin kasvaa eikä tärkeitä uudistuksia voida yksin toteuttaa talouskasvun tuomalla uudella jaettavalla. Tämä lisää hallitusohjelman valmistelua tukevan teknisen asiantuntijatiedon valmistelun tarpeita. Ministeriöiden laatimien tulevaisuuskatsausten ja puolueille kuuluvan poliittisen valmistelun lisäksi olisi tarpeen vahvistaa koko yhteiskunnan kattavan strategisen asiantuntijatiedon kokoamista keskustelun pohjaksi. Erityisesti tarvitaan tietyistä sektori-intresseistä riippumattoman tiedon ja keskustelun kokoamista.

Kansainvälisten ulkoisen tarkastuksen esikuvien ja kehityskulkujen mukaisesti valtiontalouden tarkastusvirastolla voi yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen edel-

lytyksiä sekä ohjausjärjestelmää ja sen riskejä ja siten yhteiskuntapolitiikan strategisia riskejä koskevan tiedon kokoajana ja analysoijana olla tässä oma selkeä roolinsa. Tähän eduskunnalle annettavaan kertomukseen on koottu tästä näkökulmasta synteesejä yhteiskunnan tilan kannalta ajankohtaisista ja tärkeistä asioista. Tulevaisuuden kehityskulkuja koskevan tiedon ja näkemyksen kokoajana tärkeä rooli voi olla myös Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRAlla, jonka ohjelmien kautta tulee uusia näkökulmia. Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön ja valtiovarainministeriön kehys- ja budjettivalmistelusta ja talouden tilaa koskevasta analyysistä vastaavien teknisellä tiedolla talouden tilasta ja näkymistä on tärkeä rooli, jota Suomen Pankki riippumattomana ja laajaa taloudellista tutkimus- ja ennustetoimintaa harjoittavana laitoksena hyvin täydentää. Priorisointitarpeiden lisääntyessä korostuu myös valtiontalouden kehysten tosiasiallisia sitoumuksia ja uudelleenkohdentamismahdollisuuksia koskevan teknisen asiantuntijatiedon merkitys ja tarve. Valtion sektoritutkimuslaitosten verkostosta ei ole vielä muodostunut toimijaverkkoa, jonka kautta saataisiin kansakunnan tilaa luotaavan politiikka-analyysin tueksi laaja-alaista tietoa. Sektoritutkimuksen parempaan hyödyntämiseen on kuitenkin perusteltua pyrkiä.

Tietoperustaa parannettaessa olisi tärkeää huomata yliopistoissa harjoitettava riippumaton ja korkeatasoinen tieteellinen tutkimus. Sen ja yhteiskuntapolitiikan strategisen analyysin välistä keskusteluyhteyttä ja erityisesti tutkimuksen tuottaman tiedon hyödyntämistä yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa olisi pyrittävä erityisesti vahvistamaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston tässä eduskuntakertomuksessa raportoidaan valtioneuvoston politiikkaohjelmiin ja ohjelmajohtamiseen kohdistuneen tarkastuksen tulokset⁷. Hallinnonalarajat ylittävä työtapa vaatii tarkastustulosten perusteella uusia välineitä. Poliitiikkaohjelmien tarve ja käytötapa vaativat uudelleenarviointia. Hallituksen strategia-asiakirja ei ole aito strateginen suunnitelma. Valtiontalouden kehyspäätös sen sijaan on.

Hallitusohjelman keskeisestä asemasta valtioneuvoston ja hallinnon asialistana sekä poliittisena ja strategisena ohjausasiakirjana, jolla on myös demokraattinen legitimitetti, johtuu, että ohjausjärjestelmä uudistuksen keskeiset perusteet on tarpeen tavalla tai toisella nostaa esille hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman kautta voitaneen myös hakea ratkaisuja valtioneuvoston ja hallinnon sektoroitumisen ja voimavarojen kohdentamisen jäykkyyksien pulmiin. Hallitus voi sitoutua nykyistä yhteisempään työskentelytapaan ja voimavarojen uudelleenkohdentamiseen vaalikauden aikana.

⁷ Ks. eduskuntakertomuksen luku 8.1.

1.4 Valtionhallintoa ja koko julkishallintoa on johdettava kokonaisuuksina – konserniohjauksen uusi tuleminen voi olla Suomen voimavara

Suomessa on kasvava yhteisymmärrys siitä, mitkä ovat Suomen haasteet. Monia asian- tuntevia linjauksia ja suunnitelmia on laadit- tu. Sen sijaan yhtenäinen ja johdonmukai- nen toimeenpano nousee toistuvasti esille ongelmana. Ministeriöiden toimiala- ja hallinnonalajako on syntynyt historiallisen ke- hityksen kautta eikä enää vastaa talouden ja yhteiskunnan haasteita ja ongelmia. Sama pätee valtion talousarvion rakenteeseen. Tärkeimmät kysymykset ovat hallinnonalo- jen rajat ylittäviä.

Valtioneuvoston ja julkisen hallinnon voi- mavaroja olisi yhteiskuntapolitiikan vai- kuttavuuden ja tehokkuuden lisäämisek- si enemmän ohjattava ja johdettava yhtenä kokonaisuutena. Tätä kokonaisuuden ja kokonaisuuksien ohjausta ja johtamista sano- taan julkiseksi konserniohjaukseksi ja konsernijohtamiseksi. Suomessa on ryhdytty aktiivisesti kehittämään uusia julkisen konserniohjauksen ja johtamisen menetelmiä⁸. Vastaava järjestelmällinen konserniohjauk- sen kehittämistyö on käynnissä Tanskassa. Toistaiseksi konserniohjaus on näkynyt val-

tiokonsernin yhteisten palveluiden (yhteis- hankintayksikön toteutettavat julkiset han- kinnat, talous- ja henkilöstöhallinnon ja IT- palvelukeskukset) luomisena. Eduskunnalle annettaneen syysistuntokaudella hallituksen esitys julkisen tietohallinnon ja tietojärjestel- mien yhteentoimivuuden varmistamista kos- kevaksi lainsäädännöksi, jossa hyödynnet- täisiin konserniohjauksen menetelmiä⁹. Laki olisi pitkälti vastaus muun muassa eduskun- nan tarkastusvaliokunnan mietinnön perus- teella edellyttämiin toimiin¹⁰. Konserniohja- us ja konsernijohtaminen onkin perusteltua laajentaa tukitoimintojen konsernipalveluis- ta substanssikysymyksiin.

Konserniohjaukselle ja konsernimaiselle johtamiselle on tarpeen luoda lainsäädän- nölliset ja menetelmälliset perusteet. Kon- serniohjaus tarvitsee tuekseen myös valtion konsernitilinpäätöksen, erityisesti konserni- taseen¹¹. Valtiovarainministeriössä on käyn- nissä työryhmätyö, joka pohtii konserni- seen käyttöönottoa ja laatimista¹². Kansain- välisessä keskustelussa kansainvälinen va- luuttarahasto IMF on myös pitänyt tärkeänä

⁸ Valtiovarainministeriössä on valmisteltu tai valmisteilla useita aloitteita konserniohjauksen kehittämiseksi. Oikeusministeriön johdolla toimii taas kehittämishanke, jossa pohditaan säädösvalmistelussa konserniohjauksen ja konsernimaisen työtavan mahdolli- suuksia. SITRA:n julkisen johtamisen kehittämissuunnitelmassa on tärkeässä asemassa uuden julkisen konserniohjauksen ja johtamisen kehittäminen.

⁹ Julkisen tietohallinnon konserniohjausta kehittävän valtiovarainministeriön asettaman työryhmän mietintö ja valtiovarainministeri- ön IT-konserniohjauksen lainsäädäntötyöryhmän luonnos hallituksen esitykseksi laiksi julkisen tietohallinnon ohjauksesta ja tietojär- jestelmien yhteentoimivuudesta ovat kesällä 2010 olleet laajalla lausuntokierroksella.

¹⁰ Eduskunnan kannanotto eduskunnan kirjelmässä EK 30/2009 vp., TrVM 5/2009 vp.– K 15/2009 vp. sekä eduskunnan kannanotto eduskunnan kirjelmässä EK /2009 vp., TrVM /2009 (valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2008 annettu mietintö).

¹¹ Tämä on todettu myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 5/2010 vp. – K 11/2010 vp, s. 9.

¹² Valtiovarainministeriön 4.11.2009 asettama työryhmä, hare nro VM136:00/2009 Valtiontalouden tarkastusvirastosta ylijohtaja Mar- jatta Kimmonen osallistuu konsernitaseryhmän työhön.

kehittää valtioiden (suvereenien) konsernitasetta julkisen talouden ja rahoituksen välineeksi. Konsernitaseella voi olla jatkossa merkitystä myös lainarahoituksen hintaan.

Valtioneuvoston nykyisessä rakenteessa ja Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä konserniohjauksen keskeisiä valmistelijoita ja harjoittajia voivat valtioneuvostossa olla valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö.

Tulosohjaus on valtion talousarviosta annetun lainsäädännön perusteella yksi keskeisimmistä valtionhallinnon ohjausjärjestelmistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten ja OECD:n Suomen julkishallintoa koskevan maa-arvioinnin perusteella tulosohjaus toimii pitkälti vajaateholla kattavuudestaan huolimatta. Tulosohjausasiakirjat laaditaan kattavasti mutta tulosohjausta ei ole sidottu valtioneuvoston yhteisen strategian konkretisointiin. Mittaamisen ja arvioinnin puutteet rajoittavat tärkeiden kysymysten käsittelyä tulosohjauksessa. Tulosohjaus on sitoutunut toistaiseksi laajalti sektorihallinnon ylhäältä alaspäin tapahtuvaan ohjaukseen. Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen perusteella keskeinen ongelma on, etteivät ministeriöt aseta tehokkuudelle (taloudellisuus ja tuottavuus) riittävästi aidoista tavoitteita. Tehokkuutta ei siten johdeta. Tulosohjaus ei ole noussut riittävästi myös tuottavuusohjelman toteuttamisen välineeksi¹³. Tulosohjaukselle täytyy näin hakea uutta sisältöä ja paikkaa valtion konserniohjauksessa ja yhteisen strategian toteuttamisessa.

Uusi julkinen tietojohdaminen, joka tarjoittaa tietoprosessien ja tietovarantojen jär-

jestelmällistä johtamista sekä ICT:n hyödyntämistä tuloksellisuuden parantamiseksi on tärkeä osa kehittyvää konserniohjausta. Strategista julkista tietojohdamista ja sen mukaisen toimenpiteiden operatiivista toteuttamista valtion ja julkishallinnon yhteisinä toimintoina on tarpeen edelleen vahvistaa. Kehittämisessä tärkeää on löytää oikea yhdistelmä tietoprosessien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämän yhtenäisyyden ja standardoinnin vaatiman keskitetyn strategisten puitteiden luomisen ja toisaalta käyttäjälähtöisen, ICT:n mahdollistamien toimintamallien uudistamisen välillä.

Tietojohdamisessa korostuu yksittäisten ratkaisujen lisäksi myös tietojärjestelmien muodostaman kokonaisuuden ja toimintaprosessien uudistamisen johtaminen. Tämä edellyttää uudenlaista systeemitaason osaamista johtamisessa. Osaamisvajeet niin asiantuntijoiden kuin yleisjohdon piirissä tässä voivat muodostua tieto- ja verkko-yhteiskuntapolitiikan toteuttamista rajoittavaksi seikaksi.

Yhteentoimivuus ja tietojärjestelmien avoimet rajapinnat ja standardit ovat myös tärkeä kilpailua ylläpitävä seikka. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on saatu havaintoja pienten ja keskisuurten ICT-alan yritysten toteuttamista tuloksellisista ja kustannuksiltaan edullisista hankkeista. Ohjelmisto- ja ICT-ratkaisuliiketoiminta on kansantaloudellisesti tärkeä elinkeinotoiminnan ala Suomessa. Julkiset IT:n hankinnat yhdistettynä tehokkaasti toimivaan kilpailuun voivat myös osaltaan antaa kasvuedellytyksiä uudelle ja innovatiiviselle suomalaiselle liiketoiminnalle.

¹³ Ks. tästä arviointi tämän kertomuksen pääluvussa 4.

1.5 Lainsäädäntöön laatua paremman sääntelyn periaatteilla ja konserniohjauksella

Hyvä lainsäädäntö on kansakunnan moraalinen sekä oikeusvaltion ja demokratian selkäranka. Hyvä lainsäädäntö on myös kansainvälisen kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin tuki. Lainsäädäntö on yhteiskunnan ja yhteiskuntapolitiikan yksi tärkeimmistä ohjausvälineistä. Lainsäädäntö ja sitä koskevat esitykset ovat näin eduskunnan ja valtioneuvoston tärkeimpiä tuotteita. Sen valmistelulle olisi myös käytännössä annettava virkamiestasollakin ja johtamisessa tunnustettu prioriteettiasema.

Lainsäädännön laatu ja toimivuus erityisesti taloudellisesta näkökulmasta on yksi valtionalouden tarkastusviraston suorittaman ulkoisen tarkastuksen teema-alueista. Tarkastusviraston asiantuntijat osallistuvat myös paremman sääntelyn kehittämistyöhön muun muassa paremman sääntelyn neuvottelukunnassa ja eri kehittämishankkeissa sekä verkostomaisessa yhteistyössä yliopistojen kanssa paremman sääntelyn kysymyksiin kohdistuvassa tutkimuksessa. Valtionalouden tarkastusvirasto on vuonna 2009 eduskunnalle antamassaan vuosikertomuksessa raportoinut yhteenvedon paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisesta hyvinvointipalveluita koskevassa lainsäädännössä¹⁴. Kertomuksessa esille otetut havainnot ja periaatteet ovat edelleen enemmän kuin ajankohtaisia valmistauduttaessa julkisen talouden kestävyyttä ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin. Julkista palvelutoimintaan ja palveluita koskevalla lainsäädännöllä on suuri merki-

tys kansalaisten luottamukselle julkista valtaa kohtaan. Avoimuus ja rehellisyys tarvittavien voimavarojen ja lainsäädännössä suoraan ja epäsuorasti annettavien palvelulupauksen kesken on luottamuksen kannalta erittäin tärkeää. Mikä säädetään, se rahoitetaan – periaate on tärkeä lainsäädäntöperiaate.

Kunnan asukkaiden itsemääräämisoikeus voi tarkoittaa sitä, että palvelutaso ei ole yhtenäinen koko maassa. Onkin osattava määrittellä varsin tarkasti tasapaino sen suhteen, milloin edellytetään valtakunnallisesti yhteistä ja yhdenvertaista palvelutasoa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteuttamiseksi ja milloin taas palvelutason osalta jätetään tietoisesti kunnalliseen päätöksentekoon harkintavaltaa.

Valtionalouden tarkastusviraston suorittamien tarkastusten ja OECD:n suorittaman paremman sääntelyn arvioinnin perusteella säädösvalmistelussa ja sen johtamisessa tarvitaan enemmän aitoja priorisointeja sekä riittävää ajan, osaamisen ja muiden valmiutesurssien turvaamista tärkeisiin hankkeisiin.

Säädösvalmistelun ja lainsäädännön ongelmana on sääntelykierre. Vuosittainen säädöstuotanto on jo noin 10 000 pykälää ja eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on vuosittain useita tuhansia sivuja. Lisääntyvä sääntely tuottaa hallinnon lisäksi informaatiotaakkaa ja muuta hallinnollista taakkaa yksityisille ihmisille, yrityksille ja yhteisöille. Lisääntyvä sääntely on toisaalta kuitenkin vastausta myös lisääntyvän sään-

¹⁴ Valtionalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 15/2009 vp., luku 4, s. 23.

telyn kysyntään. Yhteiskunnallisiin tai hallinnollisiin epäkohtiin halutaan usein vastaukseksi uutta lakia tai olemassa olevan lain muuttamista. Kansainvälistyminen tarkoittaa muun muassa sitä, etteivät epäviralliset sosiaaliset normit enää pysty riittävän läpinäkyvästi ja tehokkaasti hoitamaan tarvittavaa taloudellisen ja inhimillisen kanssakäymisen koordinaatiota.

Lainsäädäntöön saatetaan turvautua nykyisin liian helposti. On erittäin tärkeää miettiä nykyistä tarkemmin, milloin aidosti tarvitaan uutta tai lisääntyvää sääntelyä. Valtioneuvostossa olisi kehitettävä myös menetelmiä ja toimintatapoja vastata julkisuudessa esille nouseviin ongelmiin myös muilla keinoin kuin vain lainsäädännön avulla.

Konserniohjauksella olisi paljon vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia lainsäädännön ja säädösvalmistelun laadun parantamisessa. Säädösvalmistelu ja sen henkilöstö- ja osaamisresurssit, prosessit ja tietojärjestelmät onkin perusteltua ottaa yhtenä ensimmäisistä kohteista valtioneuvoston yhteisen konserniohjauksen ja konsernijohdattamisen piiriin. Säädösten valmistelu olisi naapurimaamme Ruotsin mallin mukaisesti hyvä nähdä valtioneuvoston yhteisenä eikä vain kunkin ministeriön yksittäisenä tehtävänä.

Konserniohjaukseen säädösvalmistelussa voidaan siirtyä käytännöllisesti vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa voidaan yhtenäistää säädösvalmisteluprosessi vaiheittain. Tärkeä yksityiskohta olisi edellyttää kaikilta säädösvalmisteluhankkeilta asianomaisen ministerin antamaa kirjallista toimeksiantoa. Toimeksiannoissa voidaan jo linjata myös lisääntyvää yhteistyötä ja vuorovaikutusta toisten ministeriöiden ja ulkopuolisen yhteiskunnan kanssa. Valtioneuvostossa olisi perusteltua osana strategista suunnittelua laatia hallitusohjelman perusteella ja kan-

sainvälisen asialistan perusteella nykyisiä käytäntöjä laajempi ja kauemmas tulevaisuuteen katsova strateginen lainsäädäntösuunnitelma / strategisten säädösteemojen ohjelma, jossa priorisoidaan ja resursoidaan hallituksen kannalta tärkeimmät tai kansainvälisen kehityksen johdosta tehtäväksi tulevat laaja-alaiset hankkeet. Ohjelmaa on syytä varautua myös nopeasti päivittämään silloin kun kansainvälisessä ympäristössä tapahtuu koetun finanssikriisin tapaisia isoja ja nopeita muutoksia.

Hyvä säädösvalmistelu vaatii myös aikansa. Laki on tarkoitettu yhteiskunnassa vakautta ja turvallisuutta luovaksi voimaksi ja hyvin arvokkaaksi ohjauskeinoksi. Lain nopea muuttaminen ei ole aina paras tapa reagoida esille tulleisiin ongelma-kohtiin. Nykyisessä nopeasykkeisessä huomio- ja mediayhteiskunnassa tämän seikan esillä pitäminen voi olla niin eduskunnalle kuin valtioneuvostolle sekä virkamiesjohdolle epäkiitollinen tehtävä.

Säädösvalmistelun konserniohjauksen toisessa vaiheessa on tarkoituksenmukaista luoda oikeudellinen perusta ja käytännön menettelyt tarvittavan osaamisen yhteiselle käytölle koko valtioneuvoston piirissä ministeriörajat ylittäen. Ideaalitulanteena olisi valtioneuvoston yhteinen säädösvalmistelija- ja vaikutusarviointivirkamiehistö, joka voi joustavasti toimia eri ministeriöiden hankkeissa. Näin saadaan henkilöstön ja osaamisen käyttöön synergia- ja volyymietuja ja erikoistumisen etuja.

OECD on paremman sääntelyn Suomea koskevassa maa-arvioinnissa ehdottanut menettelyä, jossa paremman sääntelyn periaatteiden noudattamista ja erityisesti vaikutusarviointien laatua valvottaisiin. Valvontamekanismissa puutteista tai kehittämisen- ja täydentämistarpeista voisi riippumaton taho raportoida hallituksen istunnolle tai tehtävään

osoitetulle ministerivaliokunnalle ja saattaa asian näin legitimiesti poliittisesti keskusteltavaksi ja ratkaistavaksi. Nykyinen oikeusministeriön laintarkastus ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama valtioneuvoston toiminnan valvonta eivät ole tässä suhteessa riittäviä eivätkä tähän tarkoitukseen välttä-

mättä edes tarkoituksenmukaisiakaan menetelmiä. Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijakäsityksen mukaan tällainen menettely olisi Suomessakin hyödyllinen ja sen kehittäminen olisi perusteltua ottaa vakavan pohdinnan kohteeksi.

1.6 Hyvän hallinnon tosiasialliset takeet ja sisäinen valvonta kaipaavat vahvistamista

Yksi Suomen vahvuuksista on hyvä hallinto ja laaja avoimuus. Hyvän hallinnon perusteet koostuvat kovista, oikeudellista periaatteista ja pehmeämmistä periaatteista ja suojakeinoista. Pehmeisiin suojakeinoihin kuuluvat viranomaisten hallintokulttuuri, hallinnolliset käytännöt ja virkamiesetiikka. Näiden laatu ja sisältö määrittävät hyvän hallinnon sisältöä ja toteutumista.

Hyvää hallintoa turvaavat myös hallinnon sisäisen valvonnan menettelyt. Sisäinen valvonta on oleellinen osa ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnoissa on jatkuvasti korostettu, että vain asianmukaisen valvonnan piirissä oleva toiminta voi nauttia kansalaisten perusteltua luottamusta ja olla pitkällä tähtäimellä hyväksyttävää.

Valtionhallinnon tulosohjaus ja sen puitteissa toiminnallisen tehokkuuden sekä sen suhteen palvelukykyyn ja laatuun kohdistuva ohjaus ovat myös valtion yhteisiä hyvää hallintoa ja asianmukaista palvelutasoa turvaavia menettelyitä. Tuottavuuden ja tehokkuuden ja hyvän hallinnon yhdistäminen on tulossa yhä polttavammaksi eettiseksi kysymykseksi. Esimerkkinä konkreettisesta tilanteesta voidaan mainita sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilanne, johon tulisi myös tulosohjauksen yhteydessä pontevammin paneutua. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on puuttunut lautakunnan ruuhkautumiseen ja työtilanteeseen perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valtionta-

louden tarkastusviraston suorittamassa tilintarkastuksessa on tullut esille lautakunnassa perustuslain vastainen määrärahaylitys, joka on usein signaali myös laajemmista hallinnollisista ongelmista.

Sisäinen valvonta ja laajemmin hyvä hallinto vaativat myös selkeitä vastuusuhteita sekä avoimia ja ymmärrettäviä rakenteita. Hallinnon monien muutosten johdosta suomalaisia sisäisen valvonnan ja laajemmin hyvän hallinnon rakenteellisia takeita olisi tarpeen vahvistaa. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta sisältyy valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomukseen kielteinen laillisuuskannanotto siitä, ettei sisäisen valvonnan järjestäminen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten ja niiden asiakkaina olevien virastojen ja laitosten osalta kokonaisuutena vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimuksia. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisuuteen sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen¹⁵. Tarkastusviraston arvion mukaan tilanteen korjaaminen vaatii ainakin valtion talousarviosta annetun asetuksen säännösten tarkistamista. Tässä kertomuksessa on tilintarkastukseen perustuva katsaus sisäisen valvonnan tilaan. Kehityksessä näkyy kaksijakoisuus. Sisäistä valvontaa on kehitettävä kattamaan uudellaiset konsernitoimintatavat ja niiden riskit. Suurimmassa osassa valtion toimintayksi-

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 13/2010 vp.

köitä tilanne on hyvä tai varsin hyvä. Näiden hyvän hallinnon hyvin toteuttavien toimintayksiköiden rinnalla on kuitenkin pieni mutta määrältään lisääntyvä joukko toimintayksiköitä, joilla on vaikeuksia sisäisen valvonnan ja laajemmin hyvän hallinnon perusasioiden kanssa.¹⁶ Hyvät sisäisen valvonnan menettelyt ja yleensä hyvän hallinnon suoja-keinoit eivät tällä hetkellä nauti hallinnon kehittämisen sellaista arvostusta, mikä vastaisi hyvän hallinnon ja sen tosiasiallisten suoja-keinojen ja takeiden pitkäaikaista merkitystä tuloksellisen ja laadukkaan hallinnon kannalta.

Kansainväliset arvioinnit ja vertailu muihin pohjoismaihin ja eräisiin hallintojärjestelmiltään ja tuloksellisuudeltaan kehittyneisiin muihin OECD:n jäsenvaltioihin kertovat, että Suomessa ei ole lainsäädännön kehittämistä lukuun ottamatta välttämättä riittävästi kehitetty hyvän hallinnon pehmeitä suoja-keinoja ja tosiasiallisesti sitouduttu avoimuuteen. OECD:n parempaa sääntelyä koskevassa maa-arvioinnissa ja Suomen julkisen hallintojärjestelmän maa-arvioinnissa tuli esille, etteivät kansalaisten osallistuminen ja avoimuus ole aivan toivotavalla tasolla valtioneuvoston valmistelussa ja julkisten palveluiden kehittämisessä. Suomalaiset tutkimukset ja Valtiontalouden tarkastusviraston omat havainnot tukevat tätä käsitystä.

Hyvän hallinnon toteuttamisessa on kansainvälisten ja suomalaisten kokemusten pe-

rusteella tarpeen korostaa kovien oikeudellisten ja pehmeiden moraalisten ja eettisten toimintatapojen tasapainoa.

OECD on suositellut suomalaisen julkisen hallinnon arvojen kokoamista nimenomaisesti arvolausumiksi. Onkin todettava, että Suomessa on esimerkiksi Ruotsia ja Australiaa vähemmän kiinnitetty huomiota johtamisen etiikkaan ja hyvän hallintoetiikan ja virkamiesetiikan kehittämiseen ja uudistamiseen muuttuvissa oloissa. Ruotsin hallintopolitiikassa on hallituspohjasta riippumatta nähty arvot ja eettiset periaatteet tärkeäksi julkishallintoon yhtenäisyyttä luovaksi tekijäksi. Arvoilla ja eettisillä periaatteilla on näin tärkeä rooli kehittyvässä julkisessa konserniohjauksessa. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon arvojen ja eettisten periaatteiden määrittely laajassa keskustelussa, johon myös henkilöstö ja sitä edustavat järjestöt osallistuvat yhdessä muiden kanssa, voivat olla keino tuoda ihmiskeskeistä ja hyvän hallinnon laatua myös ulkoistamis- ja muutostilanteissa varmistavaa johtamista. Hallintoetiikan kehittäminen ja hyvän hallinnon pehmeiden takeiden vahvistaminen antaa näin turvallisuutta niin kansalaisille kuin henkilöstölle muutostilanteissa. Olisikin suositeltavaa laajentaa hallintoetiikkaa ja julkisen hallinnon ja palvelutuotannon arvoja ja eettisiä periaatteita koskevaa keskustelua ja kehittämistyötä ja pyrkiä luomaan suomalaisen 2000-luvun julkisen palvelun arvot ja eettiset toimintasäännöt.

¹⁶ Ks. yhteenvetoa sisäisen valvonnan tilasta tämän kertomuksen luvuissa 11.5 ja 11.6.

2 Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tilintarkastus- ja tuloksellisuustarkastuskertomukset sekä keskeisimmät lausunnot ovat luettavissa viraston Internet-sivuilla (<http://www.vtv.fi>).

Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin 84 tilivirastossa, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen, sekä 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen 65 §:n tarkoittama toimintakertomus.

Kertomuksen luvussa 3 seurataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta, tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Kannanottojen toteutumista on käsitelty myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Kertomuksen luvuissa 4–12 esitetään tarkastusviraston strategian teema-alueiden mukaisesti jäsennettynä valtiontalouden ja valtion toiminnan kannalta merkittävät tarkastushavainnot. Raportoitavien teemojen valintaa ovat ohjanneet viraston strategiasa määritellyt teema-alueet sekä toiminta- ja tarkastussuunnittelu ja sen perusteena olevan riskianalyysin erityiset kohdentamisalueet. Strategisten teema-alueiden määrittely

perustuu tarkastushavaintojen ja tarkastusviraston suorittaman riskianalyysin pohjalta tunnistettuihin kysymyksiin asioista, jotka ovat tuloksellisen ja korkealaatuisen valtion taloudenhoidon kannalta merkittäviä.

Luvussa 4 teema-alueelta A, Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky, käsitellään valtion tuottavuusohjelmaa ja tulosohjausta tilintarkastuksen ja valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsitelleen tuloksellisuustarkastuskertomuksen perusteella.

Luvussa 5 teema-alueelta C, Vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmä, käsitellään väyläinfrastruktuurin kehittämisen tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kannattavuuslaskelmien ja vaikuttavuusarviointien hyödyntämistä päätöksenteossa. Raportointi perustuu vuonna 2009 raportoituun vesiväylien kunnossapitotarkastukseen ja aikaisempina vuosina raportoituihin tarkastuksiin teiden kunnossapitotoiminnasta ja rataväylien kunnossapidosta.

Luvussa 6 teema-alueelta, C Vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmä, käsitellään yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallintaa kilpailukykyyn ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmän näkökulmasta. Raportointi perustuu vuonna 2010 raportoituun tuloksellisuustarkastukseen Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinnasta.

Luvussa 7 teema-alueelta D, Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, käsitellään paremman sääntelyn periaatteiden näkökulmasta säätiöiden

valtioneuvoston ja valvontaan kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen perusteella säätiölain (109/1930) ja tuloverolain (1535/1992) yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevaa sääntelyä ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen yhteen sovittamista julkisten tukijärjestelmien kanssa.

Luvussa 8 teema alueelta F, Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta, käsitellään vuonna 2010 raportoitujen tuloksellisuustarkastuksien perusteella politiikkaohjelmien toimivuutta ohjausvälineinä ja valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa ja tonttitarjontaa kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämisen näkökulmasta.

Luvussa 9 teema alueelta E, Ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta, käsitellään valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa ja tonttitarjontaa ilmastonmuutoksen hillitsemispyrkimysten ja yhdyskuntarakenteen hajautumiseen liittyvien kustannuksien näkökulmista. Raportointi perustuu vuonna 2010 raportoituun tuloksellisuustarkastukseen Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä.

Luvussa 10 teema alueelta G, Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdol-

lisuuksien kansallinen hyödyntäminen, käsitellään Euroopan unionin maataloustukien ja Euroopan aluekehitys- ja Euroopan sosiaalirahaston vaikuttavuutta ja tukihallinnon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Raportointi perustuu vuonna 2009 raportoituun tuloksellisuustarkastuskertomukseen maatalouden kannattavuuden laskennasta ja aikaisempina vuosina raportoituun tuloksellisuustarkastuksiin.

Luvussa 11 käsitellään valtion talouden hoidon ja hallinnon tila tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen havaintojen perusteella.

Luvussa 12 esitetään hallinnonaloittain keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset niistä tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista, joihin yhteenvedo perustuu.

Luvussa 13 esitetään Valtiontalouden tarkastusviraston tiedot toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta vuonna 2009. Yksityiskohtaisempi tarkastusviraston talouden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kuvaus varainhoitovuodelta 2009 sisältyy tarkastusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen, jotka ovat saatavilla Internetissä (www.vtv.fi/julkaisut).

3 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

3.1 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Eduskunnan kannanotot liittyvät merkittäviin asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Sen vuoksi tarkastusvirasto seuraa tarvittaessa kannanottoon liittyvää asiaa myös pidemmällä ajanjaksolla. Seuranta lopetetaan, kun asiassa on ryhdytty riittäviin toimiin. Tarkastusvirasto on myös päättänyt lopettaa erillisen kannanottojen toteutumisen seurannan tuottavuusohjelman osalta, koska sen osalta ongelmat ovat olleet luonteeltaan pysyviä, ja aihealue on sen vuoksi merkittävässä osassa viraston tarkastustoimintaa. Samasta syystä tietohallinnon ja -järjestelmien useiden kannanottojen erillinen seuranta lopetetaan. Kassanhallintaa ja verotukia koskevien kannanottojen seuranta lopetetaan, koska niissä eduskunnan edellyttämät toimet ovat edenneet vaiheeseen, jonka perusteella asioiden voidaan olettaa etenevän kannanotoissa esitetyn mukaisesti. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan myös tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan olisi hyödyllistä harkita, onko syytä vaatia edellä mainituista asioista erillistä raportointia.

Eduskunnan kirjelmässä 30/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 1 Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.
- 2 Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ne toimenpiteet, joita Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskevan tarkastuksen johdosta on tehty.

Eduskunnan kirjelmässä 11/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 3 Eduskunta edellyttää hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen huh-tikuun loppuun mennessä.
- 4 Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä (TrVM 1/2009 vp) todettu.
- 5 Eduskunta edellyttää, että hallitus parantaa eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta alkaen.
- 6 Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tie-

tojärjestelmien käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.

- 7 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi nykyistä paremmin tuottavuusohjelman kokonaisuhyödyt ja selvittää ohjelman vaikutukset valtion henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen.

Eduskunnan kirjelmässä 11/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 8 Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelemaan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjausvalta ja muut tarpeelliset asiat.
- 9 Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi, ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.
- 10 Eduskunta edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä.

Eduskunnan kirjelmässä 21/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 11 Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon.
- 12 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Eduskunnan kirjelmässä 25/2007 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa seuraavan toimenpiteen toteutuksesta:

- 13 Eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa.

3.2 Seurattujen kannanottojen toteutuminen

Eduskunta on edellyttänyt toimenpiteitä ja raportointia useasta tietojärjestelmiä ja niiden hyödyntämistä koskevasta asiasta. Näiden osalta voidaan yhteisesti todeta, että asioiden edistyminen on ollut hyvin hidasta. Kuvaavaa on, että eduskunta on edellyttänyt toimenpiteitä ja raportointia useamman keran samasta asiasta. Tarkastusvirastossa on myös parhaillaan käynnissä tarkastus, joka koskee sosiaali- ja terveysalan ICT-hankkeita. Lisäksi aiempiin tarkastuksiin liittyen on valmistunut jälkiseurantaraportti, jossa käsitellään tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta ja koordinoimista sekä julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittämistä. Aiheen merkittävyyden vuoksi on selvää, että myös tulevaisuudessa tarkastusviraston tarkastustoimintaa tullaan kohdistamaan aihealueelle. Myös tuottavuusohjelman toteuttamiseen eduskunta on mietinnöissään puuttunut toistuvasti.

Asiakohdan 2 osalta asia hallitus on tilinpäätöskertomuksessaan käsitellyt asian etenemistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa tuli esille vakavia puutteita hankintojen toteuttamisessa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa (Valvira). Sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt tarvittaviin toimiin asiantilan korjaamiseksi. Tarkastusvirasto ei jatkossa seuraa kannanoton toteutumista erikseen, vaan osana muuta tarkastustoimintaa.

Asiakohdan 3 toteutumista on arvioitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa (K13/2010 vp). Tilinpäätöskertomuksen valmistelu ei tapahtunut vuonna 2010 eduskunnan edellyttämässä aikataulussa.

Asiakohdan 5 osalta hallituksen raportointi talousarvion ulkopuolisista rahastoista on pa-

rantunut tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009. Erityisesti konsernitason raportoinnista saa aiempaa paremman kuvan rahastojen toiminnasta. Tarkastusvirasto ei jatkossa seuraa kannanoton toteutumista erikseen, vaan osana muuta tarkastustoimintaa.

Asiakohdan 6 toteutumista on arvioitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa (K13/2010 vp). Tarkastusviraston arvion mukaan terveydenhuollon kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönotto ei etene lainsäädännössä asetettujen aikataulujen mukaisesti.

Asiakohtiin 7 ja 10 liittyvää tuottavuusohjelmaa ja sen toteutusta on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 4 tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus sekä palvelukyky. Tuottavuusohjelman toteutus ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan ole ollut varsinaisesti tuottavuuden tehostamiseen pyrkivää. Toteutuksessa ovat painottuneet lähinnä henkilöstön vähentämispaineet, ja samalla esimerkiksi hyvän hallinnon tavoitteesta on tingitty.

Tietoyhteiskuntahankkeet ja julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittäminen

Tarkastusvirasto on seurannut vuosien 2009–2010 aikana ministeriöiden toimenpiteitä tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi ja koordinoimiseksi. Lisäksi on seurattu valtiovarainministeriön toimenpiteitä julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittämiseksi. Seurannasta valmistui raportti kesäkuun 2010 alussa. Seurantaraportin mukaan liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla oleva tietoyhteiskuntakehityksen koordinointi

pääministeri Vanhasen II hallituksen hyväksymän Arjen tietoyhteiskunta -toimintaohjelman toteutuksessa on jäänyt vaikutuksiltaan vähäiseksi, ja toimintaohjelman koordinoitua varten perustettu neuvottelukunta on muodostunut keskustelufoorumiksi, jolla ei ole ollut merkittävää vaikutusta kehittämistoimenpiteiden toteutuksessa. Suurin osa toimenpiteistä olisi käynnistetty ilman toimintaohjelmaa, tai toimenpiteet periytyvät jo aikaisempien hallitusten ohjelmista. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kiinnittänyt myöskään huomiota alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden rahoituksen koordinoituihin, vaikka julkisia varoja on sidottu vuosina 2007–2009 alueellisiin tietoyhteiskuntahankkeisiin vähintään 50 miljoonaa euroa Euroopan unionin rakennerahastojen osarahoittamiin hankkeisiin. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole myöskään seurannut tietoyhteiskuntahankkeisiin käytettyjen valtion budjettivarojen käyttöä. Ministeriö on perustellut toimimattomuuttaan sillä, että tietoyhteiskuntapolitiikan koordinoitua ei ole organisoitu Vanhasen II hallituksen aikana politiikkaohjelmaksi.

Vanhasen II hallituksen tietoyhteiskuntatoimenpiteisiin kuuluva laajakaistainfrastruktuurin kehittäminen on organisoitu paremmin kuin Vanhasen I hallituksen aikana toteutetussa laajakaistastrategiassa. Viestintäviraston rooli keskeisenä toimijana kehitystyön operatiivisena viranomaisena ja laajakaista-avustusten myöntäjänä vastaa tarkastusviraston näkemystä kehittämistyön suunnasta. Viestintäviraston vahvistettu rooli on ollut osa korjaavia toimenpiteitä niiden epäkohtien poistamiseksi, joita vuonna 2008 valmistuneessa alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita koskevassa tarkastuksessa (158/2008) ilmeni liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa. Kuitenkin ministeriön tavoitteet @450-laajakaistaverkon hyö-

dyntämisestä ovat jääneet tavoitteestaan, ja verkon käytön tulevaisuus on ollut keväällä 2010 epäselvä.

Julkisen hallinnon IT-toiminnan ministeriö-otasoinen kehittäminen on koottu valtiovarainministeriöön vuonna 2009 käynnistettyyn Sähköinen asiointi ja demokratia -ohjelmaan (SADe-ohjelma). Ohjelmassa on noin 35 erilaista työ-, selvitys- tai ohjausryhmää. Eri ryhmiin on sitoutettu yli 100 henkilöä. Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella voidaan todeta, että SADe-ohjelma on organisoitu tehottomasti, koska ohjelman ryhmiin on nimetty eri intressiryhmien edustajia ilman selkeää roolia, ja ohjelman toteutus sitouttaa valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ja Kunta IT-yksikön resurssit hanketoimintaan. SADe-ohjelman myötä valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö ja KuntaIT-yksikkö ovat operatiivisia toimijoita hanketoimistoina. Tällaista toimintaa ei ole perinteisesti sijoitettu ministeriöihin, vaan operatiivisesta toiminnasta vastaaviin viranomaisiin. Jälkiseurannassa kiinnitettiin myös huomiota ohjelman päätöksenteossa oleviin puutteisiin. Esimerkiksi valtion IT-strategiaa ei ole päivitetty kesäkuun 2006 jälkeen, vaikka eduskunta ja hallitus ovat kannanotoillaan tehneet valtionhallintoa koskevia uusia linjauksia.

Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä, että valtiovarainministeriö suuntaa niukat voimavaroinsa IT-toiminnan strategiseen johtamiseen ja lainsäädännön kehittämiseen. Hankejohtaminen ja muut operatiiviset toiminnot tulisi organisoida ministeriön alaiseen hallintoon keskusvirastotasolle. Tietoyhteiskunnan laajempi strateginen kehittäminen tulisi keskitää yhteen ministeriöön, jotta usean ministeriön välinen toiminta saadaan vastaamaan valtion tuottavuusohjelman mukaisia tavoitteita.

Jälkiseurannassa selvitettiin myös valtion IT-hankintojen toteuttamista. Hansel Oy:n puitejärjestelyt IT-konsultoinnin ja johdon

konsultoinnin osalta ovat johtaneet valtion IT-konsultointimarkkinoiden sulkeutumiseen ja yritysten klusterisoitumiseen kilpailijoidensa kanssa. Syntynyt tilanne on ristiriidassa muun muassa valtiovarainministeriön SADe-hankkeen loppuraportissa (6/2009) esittämien pyrkimyksien kanssa avata julkisen hallinnon IT-markkinoita enemmän kilpailulle. Hansel Oy on kuitenkin tehnyt puittejärjestelynsä valtiovarainministeriön ohjauksessa.

Valtion kassanhallinta (asiakohta 11)

Valtion talousarvion tasapainottamista koskevan perustuslakisääntelyn tarkastamista pohtiva työryhmä on tehnyt esityksen asiasta. Esityksellä muutetaan tulkintaa talousarvion kattamisperiaatteesta. Jo aiemmin kattamisperiaatteen tulkintaa on muutettu vuosina 2009 ja 2010 siten, että talousarviossa päätettyä lainaa ei ole nostettu siltä osin kuin toteutuneet tulot ovat ylittäneet tuloarvionmomentille budjetoidut tulot. Lainaa on kuitenkin otettu, vaikkei maksuvalmius sitä vaatisikaan, koska siirtomäärärahojen siirtävää erää ei ole ollut mahdollista huomioida ja talousarviossa päätetty laina on tullut nostaa kyseisen vuoden loppuun mennessä.

Työryhmän esityksen mukaan perustuslain 84 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että siihen otetaan säännös, jonka mukaan talousarviosta voitaisiin jättää pois arvio valtionvelan ottamisesta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen. Säännös mahdollistaisi valtionvelan hallinnon nykyistä joustavammin ja taloudellisemmin. Valtiokonttorin arvion mukaan säästö lainanhoitokuluissa nykyiseen verrattuna olisi mahdollisesti noin 20 miljoonaa euroa.

Valtion kassanhallinnan kehittämisessä on edetty valtion taloudenhoidon kannalta

oikeaan suuntaan. Mikäli työryhmän esitykset pannaan toimeen, tarkastusvirasto ei vastaisuudessa seuraa kannanoton toteutumista erikseen. Vastaisuudessa tarkastusvirasto seuraa valtion kassanhallintaa osana finanssipoliittista tarkastusta.

Verotuet (asiakohta 13)

Eduskunnan edellyttämä uusi verotukiselvitys on valmistunut kesällä 2010. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisee hankkeen loppuraportin omassa julkaisusarjassaan.

Verotukiselvityksessä kartoitettiin uudeleen koko verojärjestelmä, jotta mahdollisimman suuri osa verotuista tulisi identifioituiksi. Työryhmätyönä ne käytiin läpi verolajeittain ja määriteltiin niin sanottu normiverojärjestelmä, johon pykäläkohtaisesti verrattiin todellista verotusta.

Edellisessä selvityksessä vuodelta 1988 lainsäädännössä havaittiin 249 verotukea, joista 100:n arvo raportoitiin verotukiselvityksessä. Vuonna 2007 raportoitiin enää 60 verotuen arvo. Nyt uudessa selvityksessä havaittiin 208 eri verotukea. Vaikka verotukien kappalemäärä oli vähentynyt 1980-luvulta, löytyi uusia verotukia runsaasti verrattuna viimeisimpään vuotuiseseen laskelmaan vuodelta 2007. Erityisesti määrä oli kasvanut elinkeinoverotuksessa sekä maatalous- ja metsäverotuksessa. Henkilöiden tuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa verotukien kappalemäärän kasvu oli myös merkittävää. Selvityksessä ei kuitenkaan ole vielä laskettu verotukien arvoa. Vastaisuudessa selvityksen pohjalta on kuitenkin huomattavasti paremmat edellytykset laskea tai arvioida verotukien arvot. Selvityksen tulokset antavat myös paremman valmiuden verotukien vaikuttavuuden arviointiin.

Jo aiemmin näytti siltä, että verotukien arvon lasku olisi kääntynyt hienoiseen nousuun. Selvityksen perusteella näyttää ilmeiseltä, että verotukien lukumäärä ja verotukien arvo ovat aiempia arvioita korkeampia. Kehitys ei ole ollut 1990-luvulta vallinneen veropolitiikan linjan mukaista. Pyrkimyksenä on ollut veropohjan laajentaminen, ja sitä kautta alhaisemmat veroasteet sekä järjestelmän yksinkertaistaminen.

Eduskunnan edellyttämä uusi verotukiselvitys on valmistunut, ja sen pohjalta vastaisuudessa tehtävät laskelmat verotukien arvosta antavat nykyistä huomattavasti paremman tietopohjan vero- ja tukipolitiikan valmisteluun. Tarkastusvirasto lopettaa verotukia koskevan kannanoton seurannan. Vastaisuudessa tarkastusvirasto tulee seuraamaan verotukia osana finanssipoliittista tarkastusta.

4 Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtion tuottavuusohjelma vastaa tarpeeseen vähentää valtionhallinnon henkilöstöä tulevaisuudessa uhkaavan työvoimapulan lieventämiseksi. Henkilötyövuosivähennyksen taustalla ei kuitenkaan kaikilta osin ole tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä. Jos tuotomäärä vähenee henkilöstön vähentymisestä, riskinä on, että palvelujen laatua ja saatavuutta ei hallituksen asettaman tavoitteen mukaisesti pystytä turvaamaan. Olennaista on huomata myös, että paremman tuotospäätös -suhteen tavoittelu voi olla epätarkoituksenmukaista, jos tuotokset eivät aikaansaa haluttuja vaikutuksia. Sen vuoksi kustannusvaikuttavuuden näkökulmaan pitäisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, että halutut vaikutukset saataisiin aikaan mahdollisimman pienin kustannuksin.

Tulosohjaus voi muodostaa toimivan kehikon toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhtäaikaan tarkasteluun. Tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten perusteella voidaan sanoa, että virastojen ja laitosten valmius esittää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja on selvästi parempi kuin ministeriön valmius ohjata alastaan hallintoa niitä koskevilla tavoitteilla. Käytännössä virastot ja laitokset siis useimmiten raportoivat toteutuneesta taloudellisuus- ja tuottavuuskehityksestä, vaikka ministeriö ei olisikaan asettanut taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tavoitteita. Ministeriöiden on parannettava tuottavuuden ja taloudellisuuden johtamista sekä vaikuttavuuden ja sen mu-

kana kustannusvaikuttavuuden ohjausta ja johtamista.

Ohjausjärjestelmästä riippumatta valtion talousarvion taloudessa on välttämätöntä sovitaa yhteen käytettävissä olevat voimavarat ja toimintaa koskevat tavoitteet. Tulosohtauksessa tämä tapahtuu sopeuttamalla yhteen toiminnan vaikuttavuudelle ja palvelukyvyille asetettavat tavoitteet ja taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämiseen liittyvät vaatimukset. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitettävät tiedot antavat osaltaan perustan myös toiminnan sisällön ja sen vaatimien resurssien eli toiminnan vaikuttavuuden, palvelukyvyn, tuottavuuden ja taloudellisuuden suunnittelulle ja arvioinnille. Valtiontalouden tiukentamisessa tämän merkitys kasvaa. Tulosohtaus voisi olla toimiva järjestelmä, jossa hallituksen strategiset ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet muunnetaan käytännön toiminnaksi tietoisina kustannuksista.

Varainhoitovuotta 2009 koskeneiden tilintarkastusten perusteella on todettava, että ministeriöiden hyväksymät toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet olivat edelleen puutteellisia. Vain joka kolmannelle virastolle ja laitokselle ministeriö oli hyväksynyt olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet, ja tuottavuustavoitteita-kin oli asetettu vain noin 40 prosentille virastoista ja laitoksista. Palvelukykyä sekä suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita asetettiin noin joka toiselle virastolle ja laitokselle, eikä niiden kattavuudessa ole viime vuosina tapahtunut olennaisia muutoksia.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävi-

en tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei ole selvitetty sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Ministeriöiden tulisi kuitenkin hyödyntää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja päätöksenteossaan. Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa voitaisiin hallinnonaloittain ja koko talousarvioletaloudenkin osalta yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat myös laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Valtion oman toiminnan tuottavuustoimenpiteet eivät riitä koko julkisen talouden ja palvelutuotannon tehostamisen tarpeisiin. Tämän vuoksi tuottavuustyö tulee ulottaa myös kuntien toimintaan ja talouteen.

Tavoitteiden asettaminen

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 toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta. Tällöin on keskitytty erityisesti toiminnallista tehokkuutta koskeviin tavoitteisiin. Samalla on arvioitu myös suoritteita ja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta. Maksullisen toiminnan tavoitteiden asettamista ja siitä esitettyjä tietoja käsitellään luvussa 4.3.

Keskeisten toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvetotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 1.

Varainhoitovuotta 2009 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien ta-

TAULUKKO 1: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2007–2009, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky	Suoritteet ja julkishyödykkeet
2007	30 %	23 %	53 %	58 %
2008	32 %	40 %	56 %	59 %
2009	34 %	42 %	53 %	61 %

voitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 34 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet ministeriöt olivat tulossopimuksissa asettaneet 42 prosentille virastoista ja laitoksista.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, edellä mainitut taloudellisuustavoitteet kattoivat 33 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 61 prosenttia valtion omasta toiminnasta (33 % ja 53 % vuonna 2008).

Palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 53 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 61 prosentille (56 % ja 59 % vuonna 2008) virastoista ja laitoksista.

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei kolmivuotiskautena ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia. Vaikka taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa kaikille virastoille ja laitoksille, ne kattavat selvästi alle puolet virastoista ja laitoksista. Palvelukykyä ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevien tavoitteiden kattavuus on edellisiä parempi.

Toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä sääde-

tään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. Tilivirastojen ja niiden virastojen ja laitosten, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet, tuli vielä vuonna 2009 antaa toimintakertomukseensa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä toiminnan tuloksellisuus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

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

Taulukko 2 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 93 virastossa ja laitoksessa, mikä on 80 prosenttia niistä virastoista ja laitoksista, joista annettiin tilintarkastuskertomus vuodelta 2009 (83 virastoa ja laitosta eli 70 % vuonna 2008, 75 virastoa ja laitosta eli 64 % vuonna 2007). Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oi-

TAULUKKO 2: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2007	69 %	78 %	64 %
2008	73 %	81 %	70 %
2009	82 %	90 %	80 %

keiksi ja riittäviksi 87 virastossa ja laitoksessa, mikä on 75 prosenttia virastoista ja laitoksista (80 virastoa ja laitosta eli 67 % vuonna 2008, 75 virastoa ja laitosta eli 64 % vuonna 2007). Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 98 virastossa ja laitoksessa (93 virastoa ja laitosta eli 79 % vuonna 2008 ja vuonna 2007). Oikeina niitä pidettiin 93 virastossa ja laitoksessa, mikä on 80 prosenttia virastoista ja laitoksista (87 virastoa ja laitosta eli 73 % vuonna 2008 ja 81 virastoa ja laitosta eli 69 % vuonna 2007).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 61 prosenttia ja tuottavuustiedot 57 prosenttia valtion omasta toiminnasta (53 % ja 52 % vuonna 2008, 42 % ja 41 % vuonna 2007).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltynä. Ministeriöistä ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtioneuvoston kanslian tietoja ei tällä tavoinkaan arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä. Muidenkin ministeriöiden olisi suositeltavaa esittää toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot, esimerkiksi kustannukset ja henkilötyövuodet, ministeriöiden laskentayöryhmän suosittelun mallin mukaisesti.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman esittäneistä 76 virastosta ja laitoksesta 54 eli 71 prosenttia (55 % eli 43 virastoa ja laitosta vuonna 2008, 41 % eli 33 virastoa ja laitosta vuonna 2007) esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Laskelman laatineista 87 prosenttia (77 % vuonna 2008 ja 60 % vuonna 2007) esitti riittävät tiedot.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin kuitenkin pitää oikeina ja riittävinä 85 virastossa, mikä on 73 prosenttia niistä virastoista ja laitoksista, joista annettiin tilintarkastuskertomus vuonna 2009 (74 virastoa ja laitosta ja 62 % vuonna 2008, 67 virastoa ja laitosta ja 57 % vuonna 2007).

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei ole selvitetty sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa esitettäviä tietoja ja esittämistapaa voitaisiin vähintäänkin hallinnonaloittain yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevat tiedot tilinpäätöksissä

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

Suoritteista ja julkishyödykkeistä esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin kaikissa niissä virastossa ja laitoksissa, joista annettiin tilintarkastuskertomus. Riittäviksi tiedot todettiin 96 prosentissa virastoista (95 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008, 93 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 91 virastossa, joista 87:n eli 96 prosentin todettiin esittäneen oikeat ja riittävät tiedot (87 vi-

rastoa ja laitosta eli 99 % vuonna 2008, 81 virastoa ja laitosta ja 91 % vuonna 2007).

Palvelukykyä koskevien tietojen riittävyyttä tarkastettiin 61 virastossa ja laitoksessa, joista 52:n eli 85 prosentin tiedot todettiin riittäviksi (58 virastoa ja laitosta eli 87 % vuonna 2008 ja 54 virastoa ja laitosta eli 91 % vuonna 2007). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä tarkastettiin 40 virastossa ja laitoksessa, joista 33:n eli 83 prosentin tietoja pi-

dettiin oikeina ja riittävinä (33 virastoa ja laitosta eli 84 % vuonna 2008, 26 virastoa ja laitosta eli 80 % vuonna 2007).

Tilintarkastusta ei kohdenneta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esitettyihin tietoihin. Viimeisen viiden vuoden aikana on 35 virastossa ja laitoksessa (39 virastossa ja laitoksessa vuonna 2008, 37 virastossa ja laitoksessa vuonna 2007) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.

4.1 Valtion tuottavuusohjelma

Tuottavuuden parantaminen on yksi niistä keinoista, joilla voidaan hillitä julkisen talouden menopaineita eläke- ja ikäsidonnaisen hoiva- ja hyvinvointimenojen kasvaessa. Työvoiman supistumisen oloissa menopaineisiin vastaaminen on erityisen haastavaa, jos työllisyysastetta ja työn tuottavuutta ei kyetä selvästi nostamaan nykyisestä. Myös keskustelu työurien pidentämisestä liittyy pyrkimykseen korvata ikäluokkien pieneneemisestä johtuvaa työpanoksen vähenemistä. Taantumun seurauksena nopeasti kasvanut julkisen talouden kestävyysvaje on entisestään korostanut julkisten palvelujen tuottavuuden parantamisen tarvetta.

Tuottavuus-temaan liittyen tarkastusvirasto julkaisi kertomusvuonna valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsitelleen tuloksellisuustarkastuskertomuksen. Tarkastuksen pohjalta voidaan todeta, että vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien tuottavuusohjelman ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen valtion henkilöstön vähentäminen.

Tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tarkoitus oli aidosti parantaa tuottavuutta. Tavoitteena oli, että tuottavuus kasvaisi kaksi prosenttia vuodessa ja että suurten ikäluokkien eläköitymisen mahdollistama henkilöstömäärän väheneminen voitaisiin hyödyntää. Eläköitymisen luoman "mahdollisuuksien ikkunan" nähtiin tarjoavan ainoita mahdollisuuksia uudistaa hallintoa.

Ministeriöiden vuonna 2004 laatimat hallinnonalojen tuottavuusohjelmat olivat liian vaatimattomia kahden prosentin tuottavuustavoitteeseen ja eläköitymisen luomaan mahdollisuuteen nähden. Tuottavuuden ke-

hittämistä vauhdittaakseen hallitus linjasi vuonna 2005, että vain puolet valtionhallinnon poistuman vuoksi vapautuvista työpaikoista täytetään, mikä olisi tarkoittanut noin 17 500 henkilötyövuoden vähenemistä. Tällä linjauksella ei ollut merkittävää vaikutusta hallinnonalojen tarkistettuihin tuottavuusohjelmiin. Vuoden 2006 kehyspäätöksessä tavoitetta lievennettiin, mutta vuonna 2008 tehtiin lisäpäätöksiä, jotka nostivat kokonaisvaikutuksen 14 445 henkilötyövuoteen.

Poliittisella tasolla käsitellyissä asiakirjoissa, hallituksen kehyspäätöksissä ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjoissa, henkilötyövuosien vähennystavoitteet on esitetty siinä muodossa, että tuottavuutta lisäävät toimenpiteet johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen. Lisäksi on korostettu sitä, että palveluiden laadusta ja saatavuudesta ei tingitä. Käytännössä vähennyspäätöksistä on kuitenkin pidetty kiinni riippumatta siitä, onko vähennyksen taustalla aito tuottavuustoimenpide vai ei. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä johtuu siitä, että valtiovarainministeriö on painottanut tarvetta vapauttaa työvoimaa muiden sektoreiden käyttöön.

Tuottavuusohjelmassa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että henkilöstö vähenisi tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden ansiosta. Kun henkilöstöä vähennetään itseisarvoisesti, osa henkilöstön vähennyksestä voi kanavoitua tuottavuuden parane- miseksi, jos jäljelle jäänyt henkilöstö pystyy tekemään aiempaa enemmän työtä tai jos pienentynyt henkilöstömäärä luo paineen organisoida työt aiempaa paremmin. Jos tuot- osmäärä kuitenkin vähenee, riskinä on, että palvelujen laatua ja saatavuutta ei pystytä

turvaamaan ja että valtion tehtävien vaikutavuus heikentyy.

Valtion tuottavuusohjelmaa käsitelleessä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa pidettiin ongelmallisena myös tuottavuusohjelman ajoitusta, jossa henkilötyövuosivähennysten pääpaino on asetettu hallituskaudelle 2007–2011. Tätä ei voi pitää perusteltuna sen vuoksi, että työikäisen väestön väheneminen alkoi vasta vuonna 2010 ja koska eläkkeelle siirtyminen on voimakkaampaa hallituskaudella 2011–2015. Henkilötyövuosivähennystavoitteiden aikataulutuksessa on lisäksi ollut se ongelma, että hallituksen vaihtumisvuotta 2011 on pidetty vedenjakajana, jonka yli tuottavuushankkeiden aikataulujen ei ole annettu joustaa ilman, että hallinnonala toteuttaa korvaavia vähennyksiä muualla. Yleiseksi havaittiin myös se tilanne, että henkilötyövuosia on täytynyt vähentää ennen kuin tuottavuustoimenpiteen vaikutukset ovat ehtineet realisoitua, koska euromääräinen vähennys on viety kehykseen etukäteen.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että valtiovarainministeriö tukeutui voimakkaasti OECD:n vuodenvaihteessa 2004–2005 esittämään skenaarioon, jonka mukaan seitsemän kymmenestä nuoresta työmarkkinoille tulevasta pitäisi rekrytoida julkiselle sektorille vuonna 2025, jos mitään ei tehtäisi. Skenaario perustui vain nuorten työmarkkinoille tulevien ja eläköitymisen väliseen epäsuhtaan. Näin ollen koko työvoiman ja työllisyysasteen kehitystä ei huomioitu perusteltaessa henkilöstövähennysten välttämättömyyttä. Työllisyysasteesta tehtävien oletusten epävarmuus on toki suuri työvoimaskenaarioita laadittaessa, joten tässä mielessä turvautumista kapeampaan tarkasteluun voidaan puolustaa. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan pidä perusteltuna vain yhden skenaarion esittämistä. Valtiovarainministeriö ei myöskään esittänyt, mi-

ten valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen muuttaisi skenaariota.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion tuottavuusohjelmalla ei pystytty merkittävästi vaikuttamaan julkisen talouden menopaineita hillitsevästi. Laskennallisten säästöjen osuus valtion budjetista on suuruusluokaltaan 1,5 prosenttia ja siitäkin iso osa jää hallinnonalojen käyttöön. Kaiken kaikkiaan valtion tuottavuusohjelman perusteista voidaan nostaa esiin se heikkous, että perustelut nojasivat julkisen talouden kokonaistilanteeseen ilman, että skenaarioissa ja laskelmissa olisi huomioitu valtio- ja kuntasektorin itsenäinen vaikutus. Kuntasektori on sekä henkilöstömääränsä että menojen kasvun osalta ratkaisevassa asemassa, kun pyritään vastaamaan julkisen talouden haasteisiin tuottavuutta kehittämällä.

Tarkastus antaa aihetta yleisempiin pohdintoihin tuottavuuden kehittämisen merkityksestä ja mahdollisista painotuksista tulevaisuudessa. Tarkastusvirasto esittää, että valtion tuottavuusohjelma tulisi ottaa kriittiseen tarkasteluun vuoden 2011 hallitusohjelmaneuvoittelussa. Yksi harkinnan kohde on se, kannattaako valtion tuottavuusohjelmasta käyttää nimeä tuottavuusohjelma. Vaarana on se, että tähän asti paljon kielteistä julkisuutta saanut tuottavuusohjelma vaikeuttaa todellista tuottavuuden kehittämistä.

Yleisestä pyrkimyksestä vähentää valtionhallinnon henkilöstöä ei sinänsä tule luopua, jotta työvoiman niukkuusongelmaan voidaan hallitusti vastata. Henkilöstömäärää on tarkoituksenmukaista sopeuttaa tulevaan työvoimapulaan varautumiseksi, kun työikäinen väestö tästä vuodesta alkaen pienee. Niiltä osin kuin sopeuttaminen ei tapahdu tuottavuustoimenpiteiden ansiosta, henkilöstön vähentämiselle tulisi esittää riittävät perustelut. On myös pohdittava, tarvitaanko valtion toimintojen priorisointia. Tuottavuus-

toimenpiteinä on pidetty myös yhtiöittämistä ja ulkoistamista, joiden ansiosta valtion budjettitalouden henkilöstö vähenee. Näissä tilanteissa tulisi kiinnittää huomiota kokonais-taloudellisiin vaikutuksiin.

Huomionarvoista on, että tuottavuuden kehittämisellä ja henkilöstön vähentämisellä tulee väistämättä olemaan yhteys toisiinsa. Tämä johtuu siitä, että hieman yli puolet valtion oman toiminnan kuluista on henkilöstökuluja, joten henkilötyöpanoksella on merkittävä rooli kokonaistuottavuudessa. Kuntasektorin tilanne on samankaltainen, mutta eroaa siten, että niillä aloilla, joilla palvelutarpeen ennakoidaan kasvavan, kuten hoivatyössä, tuottavuuden pitäisi kehittyä siten, että henkilöstöä ei tarvitsisi merkittävästi lisätä. Vaikka palveluiden rahoitusongelmat saataisiinkin ratkaistua, koulutettua henkilökuntaa ei välttämättä ole riittävästi saatavilla sosiaali- ja terveyspalveluihin, joten henkilötyöpanosta vapauttava tuottavuuden kehittäminen olisi erityisen tarpeellista näillä aloilla.

Julkisten palveluiden tuottavuuden kehittämisen ja työvoiman tarjonnan vähenemisen välistä yhteyttä korostaa Baumolin taudiksi kutsuttu ilmiö. Työvoiman tarjonnan vähentyessä ongelmaksi voi muodostua se, että julkinen sektori ajautuu kovenevaan palkkakilpailuun yksityisen sektorin kanssa. Jos julkisen sektorin tuottavuus kehittyi heikommin kuin yksityisen sektorin, mutta samaan aikaan palkkakehitys noudattaa yksityisen sektorin kehitystä, julkisten palvelujen tuottaminen tulee suhteellisesti sitä kalliimmaksi, mitä enemmän tuottavuus yksityisellä sektorilla kasvaa. Palkkojen noustessa paineet veroasteen kiristämiseen kasvavat.

Kaiken kaikkiaan julkisen palvelusektorin tuottavuudella on tärkeä rooli koko kansantalouden kannalta, koska julkinen palvelu-

sektori muodostaa lähes viidenneksen Suomen kansantaloudesta. Kustannusten kasvu on ollut nopeinta kunnissa, joihin myös väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet pitkälti kohdistuvat. Valtiontalouden tarkastusvirasto onkin erilliskertomuksessaan eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta korostanut sitä, että julkisen toiminnan tuottavuustyön painopisteen tulee olla kuntien vastuulla olevan julkisen palvelutoiminnan tuottavuuden parantamisessa.

Työn tuottavuuden kehittäminen valtionhallinnossa on tähän mennessä ollut tuotospanos -suhteen panospuoleen vaikuttamista ilman, että samanaikaisesti olisi pidetty huolta siitä, että tuotos ei laske panoksen mukana. Tuotomäärän pitäminen ennallaan ei ole kuitenkaan itseisarvo. Kehittämistoimenpiteitä suunniteltaessa on otettava huomioon myös vaikuttavuus, eli saadaanko nykyisillä tuotoksilla aikaan haluttuja vaikutuksia. Reunaehtona on myös aina taloudellisuus. Pyrkimyksenä tulee olla, että julkinen hallinto tekee oikeita asioita taloudellisesti tarkoituksenmukaisilla resursseilla. Sen vuoksi kustannusvaikuttavuus eli tuotoksilla aikaansaattujen vaikutusten ja rahamääräisten panosten välinen suhde pitäisi nostaa kehittämisen keskiöön. Käytännössä tämä tapahtuu parhaiten, kun kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa otetaan huomioon niiden vaikutukset kokonaistuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Nykymuotoinen valtion tuottavuusohjelma on valtiovarainministeriön ohjauksessa painottanut henkilötyövuosivähennysten saavuttamisen välttämättömyyttä ilman että tuloksellisuudesta kokonaisuudessaan olisi pidetty huolta.

4.2 Maksullinen toiminta

Julkisoikeudellisen suoritteiden kysyntä ja tarjonta perustuvat lainsäädäntöön ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädösperusteinen yksinoikeus suoritteiden tuottamiseen. Kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa niin, etteivät suoritteiden hinnat ole hallinnon asiakkaiden kannalta laissa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seurantaan ja esittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

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

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan val-

tion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,3 miljardia euroa (1,3 miljardia euroa vuonna 2008), mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2008, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien 0,7 miljardia euroa (0,7 miljardia euroa vuonna 2008) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2008).

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia oli vuonna 2009 yhteensä 95 (96 vuonna 2008, 95 vuonna 2007). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 77 virastolle eli 81 prosentille (96 virastoa ja laitosta ja 72 % vuonna 2008, 69 virastoa ja laitosta ja 73 % vuonna 2007) maksullista toimintaa harjoittavista virastoista ja laitoksista.

Taulukko 3 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja koskevien kannanottojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Tarkastuksissa todettiin 74 viraston ja laitoksen esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaava osuus oli 79 virastoa ja laitosta eli 82 prosenttia 96:sta maksullista toimintaa harjoittaneesta virastosta ja laitoksesta.

TAULUKKO 3: MAKSULLISEN TOIMINNAN TILINPÄÄTÖSTIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTAVISTA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2007	71 %	94 %	69 %
2008	83 %	92 %	82 %
2009	78 %	93 %	78 %

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 86 prosenttia (85 % vuonna 2008, 82 % vuonna 2007) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna kokonaisuutena parantunut. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin

maksullisen toiminnan seurannan ja sen vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2009 enää 13 virastolle ja laitokselle (11 virastolle ja laitokselle vuonna 2008, 22 virastolle ja laitokselle vuonna 2007). Keskeisimmät syyt maksullisen toiminnan vuosituloksesta esitettävien tietojen puutteisiin ovat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja työkustannusten kohdentamisessa.

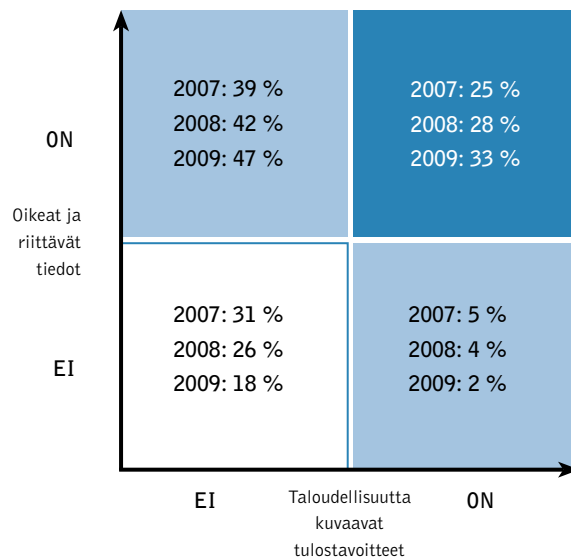
4.3 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

Tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja nämä esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot.

Tulosohjauksessa on olennaista sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten kes-

keinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja virastojen ja laitosten toimintakertomuksissaan siitä esittämiä tietoja.



KUVIO 1: Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot.

Vaikka riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien virastojen ja laitosten osuus on kasvanut 33 prosenttiin (28 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008 ja 25 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007) on näiden osuutta pidettävä edelleen varsin pieninä. Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on vain 33 prosenttia (27 % vuonna 2008 ja 17 % vuonna 2007) valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa pysynyt suunnilleen ennallaan. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 80 prosenttia virastoista ja laitoksista. Vuonna 2008 vastaava osuus oli 70 prosenttia ja vuonna 2007 64 prosenttia. Virastojen ja laitosten valmius esittää taloudellisuutta koskevia tietoja on selvästi parempi kuin ministeriön valmius ohjata alaistaan hallintoa tätä koskevilla tavoitteilla.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 40 virastolle ja laitokselle, mikä on 34 prosenttia virastoista ja laitoksista. Näistä 38 eli 95 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot toimintakertomuksessaan (87 % vuonna 2008 ja 83 % vuonna 2007). Vastavasti niistä, joille ei ollut asetettu taloudel-

lisuustavoitteita (76 virastoa), 55 virastoa ja laitosta eli 72 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (62 % vuonna 2008 ja 55 % vuonna 2007).

Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien virastojen osuus enää 22 prosenttia (17 % vuonna 2008). Vastavasti niitä virastoja ja laitoksia, joille ministeriö ei ole asettanut riittäviä taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on 24 prosenttia virastoista ja laitoksista (31 % vuonna 2008).

Tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää erityisesti ministeriöiden toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi niin, että ne vastaavat valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädettyjä periaatteita. Ministeriöiden tulisi yhdessä virastojen kanssa selvittää, miten toiminnan tuloksellisuudelle tuloksellisuuden eri osa-alueet huomioon ottaen asetetaan tavoitteita ja mitä tietoja toimintakertomuksessa esitetään oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta.

5 Väyläinfrastruktuurin kehittämisen tehokkuus ja vaikuttavuus

Johtopäätökset ja kannanotot

Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voi arvioida luotettavasti väyläinfrastruktuurin välttämättömän kunnossapidon edellyttämää resurssitarvetta. On myös vaikea arvioida, ovatko väylävirastojen väyläinvestoinnit kohdistuneet optimaalisesti väyläinfrastruktuuriin valtion- ja kansantalouden näkökulmasta.

Väyliä kunnossapidossa toteutunut kunto-tila ja väyliä alkuperäisen tason säilyttämiseksi välttämättömät toimenpite- ja resurssitarpeet tulisi esittää päätöksentekijöille nykyistä yksiselitteisemmin. Investoinneissa taas väylähankkeiden kansantaloudelliset hyödyt ja haitat olisi tuotava selkeämmin näkyviin hankkeiden eri vaiheissa. Liikenne- ja poliittinen selontekomenettely on tuonut pitkäjänteisyyttä väylänpitoon. Selonteossa valtion rahoitusmahdollisuudet on kuitenkin otettu huomioon enemmän kuin hallinnon sisäisissä selvityksissä. Selontekojen ja valtiontalouden kehysten keskinäisiin yhteyksiin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota.

Väylänpidon uusista rahoitustavoista päättämisen tulisi perustua valtion- ja kansantalouden kokonaisuuteen ja -haittoihin perustuvaan näkökulmaan. Mikäli valtion budjetin väylänpitomenojen maksutapahtumia halutaan siirtää erilaisilla rahoitusmalleilla tai sopimusjärjestelyillä nykyistä enemmän tulevaisuuteen, tulisi tästä aiheutuvien erilaisten riskien suuruuksista ja niiden hallinnasta tehdä tarkat ja laajapohjaiset selvitykset.

Johdanto

Valtion vastuulla olevan Suomen maantieverkon pituus on noin 78 000 kilometriä, rataverkon pituus noin 5 900 kilometriä ja vesiväyliä kokonaispituus noin 16 000 kilometriä. Väylänpitovastuu käsittää väyliä kunnossapidon, liikenteen ohjauksen ja väyliä kehittämisen erilaisten investointihankkeiden avulla.

Väylänpito on rahoitettu valtion talousarvioissa vuoteen 2007 asti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan väylävirastojen (Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos) toimintamäärärahoilla, väyläverkon kehittämishankkeiden määrärahoilla sekä maa- ja vesialueiden hankintoihin myönnettyillä määrärahoilla. Valtaosa toimintamäärärahoista on käytetty väyläverkon kunnossapitoon. Vuodesta 2008 lähtien toimintamäärärahat on jaettu valtion talousarviossa kahteen osaan, toimintamäärärahaksi ja perusväylänpitomäärärahaksi. Väylänpitomäärärahojen käyttö on ollut vuonna 2009 noin 1 585 miljoonaa euroa.

Valtion vastuulla olevien teiden ja rata- ja vesiväyliä hallinnossa on tapahtunut muutoksia aiemmin vuosina 1995 ja 2001, kun sekä VR että Tielaitos jaettiin kahtia. Niiden eristämisestä muodostettiin Ratahallintokeskus ja Tiehallinto hoitamaan radanpidon ja tienpidon viranomaistehtäviä sekä huolehtimaan valtion vastuulla olevista rata- ja tieverkoista. Toisista osista muodostettiin palvelujen tuottajatehtäviä hoitavat VR-Yhtymä Oy ja Tielikelaitos (nykyisin Destia Oy). Myös Merenkululaitoksen osalta päätettiin seurata tätä

kehittämislinjau. Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto eriytettiin ensin laitoksessa sisäisesti tilaaja- ja viranomaistehtävistä vuoden 2005 alusta. Sisäinen tuotanto on teiden ja rautateiden nykyisen hallintomallin mukaisesti eriytetty kokonaan virastomuotoisesta toiminnasta siten, että toiminta on yhtiötetty Meritaito Oy:hyn vuoden 2010 alusta lähtien.

Vuoden 2010 alussa lakkautettiin valtioneuvoston päätöksen mukaisesti Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos, ja niiden väylänpitoiminnot siirrettiin perustettuun Liikennevirastoon.

Valtion väylänpidon tavoitteina ovat valtiontaloudelliset puitteet huomioon ottaen väylien kunnan säilyttäminen ja väyläverkon kehittäminen liikennetarpeiden perusteella. Väylänpidon valtiontaloudellisen kokonaisuohjauksen näkökulmasta on tärkeää tietää muun muassa, millainen on väylien kunto-tila, mitkä ovat väylien alkuperäisen kuntotason pitämisestä aiheutuvat välttämättömät resurssitarpeet sekä miten kannattavia toteutettaviksi esitetyt väylien erilaiset investointihankkeet ovat kokonaisuuden kannalta.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on tehty viime vuosina Väylänpito-temaan liittyen valtion vastuulla olevien teiden, ratojen ja vesiväylien väylänpitoon kohdistuneita tarkastuksia. Vuonna 2006 valmistui teiden kunnossapitotoimintaan Tielaitosuudistuksen jälkeen kohdistunut tarkastus, vuonna 2008 rataväylien kunnossapitotarkastus ja vuonna 2009 vesiväylien kunnossapitotarkastus (tarkastuskertomukset 126/2006, 159/2008 ja 182/2009). Tarkastusten tarkoitus on ollut auttaa osaltaan arvioimaan väyläinfrastruktuurin tilaa, erilaisia väyläverkon toimenpide- ja resurssitarpeita sekä niissä olevia ongelmakohtia.

Tarkastusten päätulos oli, ettei tähän mennessä ole ollut selkeitä ja riittäviä tietoja, joi-

den perusteella olisi voitu arvioida hyvin eri väylien kuntotilaa ja väylien alkuperäisen kuntotason ylläpitämiseksi välttämätöntä resurssitarvetta.

Väyläinfrastruktuurin kehittämistoiminnassa on ollut perinteisesti päähuomio erilaisten väylien investointihankkeiden tuomisessa esiin, ja näiden hankkeiden toteuttamisessa. Vuonna 2010 valmistui tarkastus väylähankkeiden toteuttamisen perusteluista. Tarkastuksessa selvitettiin väylähankkeiden tarpeellisuuden arviointia ja tarkasteltiin, ovatko tehdyt arvioinnit olleet riittäviä ja asianmukaisia. Tarkastuksessa tutkittiin, miten ja millaisia arviointeja on tehty, missä määrin ne ovat olleet tavoitteiden mukaisia sekä kuinka riittäviä ja vaikuttavia ne ovat olleet.

Tarkastuksen päätulos oli, että väylänpidon hankepäätösten tueksi on saatavilla erilaista tietoa, mutta tiedot ovat osin puutteellisia, ja niiden luotettavuudessa sekä läpinäkyvyydessä on paljon parannettavaa. Nykyisessä muodossaan tämä tieto tukee lähinnä yksittäisten väylähankkeiden toteuttamispäätösten tekoa, mutta ei anna riittävää pohjaa väylänpidon laajempien toimintakokonaisuuksien ja toimintalinjausten arviointiin ja päätöksentekoon.

Väylien tilasta annettu kuva

Tarkastuksissa havaittiin, että väylistä annettua kuvaa olisi selkeytettävä. Tämä koskee sekä väylien muodostamaa kokonaisuutta että yksittäisiä väylähankkeita.

Väylävirastojen viime vuosien toimintakertomuksista käy ilmi, että huonokuntoisten rata- ja vesiväylien määrä on vähentynyt ja että aikaisempaa korkeammat palvelutasot täyttävien väylien määrä on hitaasti kasvanut. Päälystettyjen teiden kunto on hitaas-

ti parantunut, kelirikko-ongelmaisten teiden määrä on vähentynyt, mutta huonokuntoisten maantiesiltojen määrä on hitaasti kasvanut. Tiedot viittaavat siihen, että väylien keskimääräinen kunto ja palvelutaso olisivat muuttuneet parempaan suuntaan maantiesiltoja lukuun ottamatta. Väylävirastot ovat kuitenkin toisaalta samalla ilmoittaneet väylien korjaus- ja kunnostustarpeita olevan enemmän kuin mitä niiden tähän toimintaan kohdentamalla määrärahoilla on ollut mahdollista toteuttaa. Tämän lisätarpeen on ilmoitettu kasvaneen selvästi aikaisempiin vuosiin nähden. Tässä yhteydessä on myös puhuttu korjausvelan kasvusta.

Osasyynä tällaiseen lisärahoitustarpeen toistamiseen eri aikojen asiakirjoissa ja suunnitelmissa on se, että kunnossapidoksi nimettyihin hankkeisiin on sisältynyt väylärakenteiden alkuperäisen teknisen tason säilyttävien ja palauttavien toimenpiteiden lisäksi myös alkuperäistä tasoa selvästi parantavia toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi väylien pienet oikaisut, väylien alkuperäisen liikenteen välityskyvyn sekä väylien alkuperäisten materiaalien ja laitteiden selvä parantaminen, rataväylien alkuperäisen kantavuuden ja nopeustason kasvua mahdollistavat toimenpiteet, vesiväylien syventäminen, kaarteiden avartaminen sekä väyläkapeikkojen leventtäminen ja turvalaitteiden tason parantaminen. Tällaisilla väylien rakenteiden alkuperäistä teknistä tasoa nostavilla toimenpiteillä ei ole luonnollista ylärajaa. Niitä voidaan aina lisätä kunnossapito- tai perusväylänpitosuunnitelmiin, mikäli hyväksytään se, että ne sisältyvät kunnossapito- tai perusväylänpito-käsitteen alle. Tämä aiheuttaa sen, että erilaisissa suunnitelmissa voidaan jatkuvasti esittää lisämääräraharavetta perustelemalla sitä huonokuntoisuudella ja kunnan palauttamis- tai parantamistarpeella. Tämä heiken-

tää suunnitelmien ja lisämääräraha-peruste-lujen selkeyttä ja informaatioarvoa. Väylänpidosta saatavan kuvan epätarkkuutta lisää se, että väylänpidon käsitteet vaihtelevat eri asiakirjoissa.

Valtionhallinnossa on vuodesta 1996 lähtien raportoitu väylien tasearvoja vuotuisissa toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä. Väyläverkoston yhteenlaskettu tasearvo on vuoden 2009 lopussa ollut noin 17 miljardia euroa, ja se edustaa huomattavaa omaisuus-erää valtion noin 55 miljardin euron taseessa. Tilintarkastuksissa syntyneen käsityksen mukaan taseen erien arvostusperiaatteiden erilaisuus, väljät menettelyt rajattaessa omaisuuseriä ja niiden arvoja määriteltäessä sekä käyttöomaisuuden seurannan puutteet heikentävät jossain määrin taseen hyödynnettävyyttä myös väyläomaisuuden osalta. Tarkastuksissa ei ilmennyt, että tie-, rata- ja vesiväylien tasearvoja ja niiden muutoksia käytettäisiin konkreettisesti kunnossapidon ja investointien kohdentamisen ohjauksessa. Nykymuotoinen väylien tasearvolaskenta ja laskennan tulosten raportointi ei myöskään sovellu tällaiseen tarkoitukseen. Muutakaan valmista ja käyttökelpoista tietojärjestelmää ei ole väylänpitotoiminnan kokonaisresurssitarpeen ja resurssien kohdentamistarpeen ilmaisemiseen lyhyesti ja yksiselitteisesti. Tosin kovin laajojen ja yksityiskohtaisten väylä- tai väylänosakohtaisten tarkastelujen esittäminen ylätasoinen asiakirjoissa vähentäisi tällaisten suunnitelmien informaatioarvoa päättäjille, koska suunnitelmista olisi vaikeaa ja työlästä saada selville liikenneverkon kokonaiskuva, tavoitteet ja niiden perustelut.

Tarkastusvirasto on katsonut, että eduskunnan aidon ohjausvallan parantamiseksi väylänpito tulisi saattaa eduskunnan päättäväksi nykyistä selkeämmässä muodossa tuomalla käsittelyyn siihen vaikuttavat merkittävät ja olennaiset ratkaisut. Olennaisia

selvitettäviä asioita ovat esimerkiksi, miten olemassa olevan väylästä rakenteiden kunto poikkeaa alkuperäisestä teknisestä tasostaan, mitä toimenpiteitä ja resursseja tarvitaan alkuperäisen tason palauttamiseksi sekä se, vastaavatko väylästä osien ominaisuudet liikennetarpeita ja mitä toimenpiteitä ja resursseja tarvitaan vastaavuuden lisäämiseksi. Väylien rakenteiden alkuperäisen teknisen tason ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi tehtävät toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit sekä toisaalta alkuperäistä tasoa olennaisesti nostavat toimenpiteet ja niiden vaatimat resurssit tulisi eritellä selkeästi esimerkiksi valtion talousarvioissa momenttiperusteluiden selvitysosassa. Tasoa nostavista ja tasoa säilyttävistä toimenpiteistä voitaisiin edelleen koota taloudellisia hankekokonaisuuksia, mutta näiden kahden toimenpidepääryhmän osuudet hankkeissa ja kokonaistoimenpiteissä tulisi olla selvillä nykyistä paremmin. Tavoitteena tulisi olla nykyistä selkeämpi kuva siitä, milloin pyritään säilyttämään väylästä rakenteiden alkuperäinen tekninen taso, milloin kohottamaan sitä sekä mitkä olisivat kokonaisuuden kannalta optimaalisimmat kohteet nostaa väyläverkon tasoa.

Väylänpidon laajempien toimintalinjauksivaihtoehtojen tarkastelutarve

Väylänpitomäärärahat on jaoteltu talousarvioissa valtion yleistä määrärahaajaottelukäytäntöä noudattaen. Yhtenä piirteenä on ollut isojen ja pienten investointihankkeiden rahoitus eri määrärahoista. Pienet investointihankkeet on rahoitettu samasta, niin sanotusta perusväylänpidon määrärahasta kuin väylien kunnossapitoon kohdistetut hoito- ja ylläpitotyöt.

Väylänpitomäärärahojen jaottelukäytännön näyttää osaltaan vaikuttaneen siihen, että

väylävirastojen toiminta- ja taloussuunnitelmat ovat keskittyneet väylänpitokokonaisuuden kannalta liian tiukasti kolmen väylänpidon osan erilliseen tarkasteluun. Ensimmäisessä osassa suunnitellaan väyläverkon kunnossapitämiseksi tarvittavia hoidon ja ylläpidon resurssitarpeita. Tässä kohdassa suunnitelmissa viestitään perusväylänpidon määrärahojen vähäisyydestä, minkä sanotaan aiheuttavan muun muassa väylien kunnan laskua. Väylävirastot esittävät kuitenkin väylänpitotoiminnassa priorisoitavan väylien päivittäisen kunnan ylläpitämistä, vaikka ne eivät näytä kohdentavan väylänpitorahoitusta siten, kuin niiden ilmoittama välttämätön kuntotasovajaus edellyttäisi. Toisessa osassa suunnitellaan eri liikennemuotojen väyläverkkojen pieniä investointihankkeita, jotka sisältävät osittain alkuperäistä tasoa ylläpitäviä tai palauttavia töitä ja osittain tätä tasoa selvästi parantavia töitä. Tässä kohdassa viestitään myös perusväylänpidon määrärahojen olevan riittämätöntä pienten tarpeellisten investointihankkeiden toteuttamiseksi. Kolmannessa osassa suunnitellaan samaan aikaan suhteellisen suuri osuus eri liikennemuotojen väylänpidon kokonaisrahoituksesta käytettäväksi muutamiin harvoihin isoihin kehittämishankkeisiin jonkin väyläverkon osan tason nostamiseksi.

Toiminta- taloussuunnitelmien laadintamääräysten mukaan väylävirastojen toiminta- ja taloussuunnitelmissa on tullut esittää ensiksi toimintasuunnitelma sovitettuna valtioneuvoston asettamiin, niin sanotun peruslaskelmatason kokonaisrahoituspuutteisiin. Tämän lisäksi on tullut esittää vaihtoehtoinen toimintasuunnitelma sovitettuna ministeriön asettamiin, niin sanotun kehittämistason mukaisiin kokonaisrahoituspuutteisiin. Näissä vaihtoehtoisissa toimintasuunnitelmissa ei ole suurta eroa edellä mainittujen kahden investointiryhmän osuuksiin

väylänpidon kokonaisrahoituksesta. Olisi kuitenkin hyödyllistä tietää, olisiko kokonaisuuden kannalta järkevää ohjata esimerkiksi osa muutaman suuren kehittämishankkeen rahoituksesta muun väyläverkon alkuperäisen tason säilyttämiseen tai tason palauttamiseen, tai useisiin pieniin investointihankkeisiin väyläverkon isoja hankkeita lukuisampien osien tason nostamiseksi. Suunnittelussa ja suunnitelmissa ei siten tarkastella tai tuoda esiin selkeästi muita, periaatteessa olemassa olevia, väylänpidon toimintalinjausvaihtoehtoja.

Yksittäisten väylähankkeiden kannattavuuslaskentamenettelyt

Väylähankkeiden toteutuksen perusteluja koskeneessa tarkastuksessa tutkittiin muun muassa väylähankkeiden kannattavuuslaskentamenettelyistä annettuja ohjeita sekä muutamien tie-, rata- ja vesiväylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmia. Tarkastuksessa havaittiin, että väylähankkeiden kannattavuuslaskelmien tekemisestä annetut määräykset ja ohjeet ovat osittain liian yleisluonteisia. Tämä koskee esimerkiksi liikenne-ennusteiden laatimista. Eri laskelmien lähtöoletukset voivat vaihdella ja hankaloittaa siten osaltaan eri hankkeiden ja niiden hyöty-kustannuslaskelmien vertailtavuutta. Tarkastuksessa on katsottu, että liikenne- ja viestintäministeriön liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje vuodelta 2003 tulisi päivittää.

Jos väylän rakenteiden alkuperäisen kunto- ja palvelutason ylittäviä kustannuksiltaan vähäistä suurempia toimenpiteitä harkitaan tai suunnitellaan, nykyisen ohjeen mukainen hyöty-kustannuslaskelma voidaan ja on perusteltua laatia näistä toimenpiteistä. Jos suunniteltu väylähanke sisältää vain väylän

rakenteiden alkuperäisen teknisen tason säilyttämistä tai palauttamista sisältäviä toimenpiteitä, ohjeiden mukaisia hyöty-kustannuslaskelmia ei ole mielekästä laatia, jos tarkastellulla väylällä on sen alkuperäiseen tasoon verrattuna riittävästi liikennetarvetta nykyhetkellä ja tulevaisuudessa. Jos väylällä ei ole liikennetarvetta, väylä tulisi periaatteessa lakkauttaa.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei laskelmien ja muun vaikutusarvioinnin laadunvarmistusta ja konsulttien riippumattomuuden valvontaa hyöty-kustannuslaskelmien tekemisessä ole ollut riittävästi. Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, ettei eduskunnalle esitetyissä väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmissa ole ollut riittävästä laadunvarmennusta. Vuoden 2010 alusta toimintansa aloittaneen Liikenneviraston tulisi valvoa tarkemmin tehtyjen laskelmien laatua. Myös liikenne- ja viestintäministeriön tulisi kantaa nykyistä suurempaa vastuuta eri väylähankkeiden arviointien laadunvalvonnasta.

Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei tutkittujen väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmia ollut aina päivitetty hankkeiden sisällön tai kustannusarvion muuttuessa. Joidenkin nimiltään samana pysyneiden hankkeiden eri vaiheiden laskelmien ja niiden lopputulosten vertailukelpoisuus oli huono hankkeen sisällön olennaisten muutosten vuoksi. Tie- ja ratahankkeiden hyöty-kustannuslaskelmia sisältäviä asiakirjoja tai raportteja ei ollut säilytetty ja tallennettu Tiehallinnossa ja Ratahallintokeskuksessa. Meriväylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmat on laadittu ja tallennettu Merenkulkulaitokseen muita väylävirastoja paremmin ja yhdenmukaisemmalla tavalla. Myöskään väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien toteutumista tai osuvuutta ei ole järjestelmällisesti seurattu missään väylävirastossa, vain joitakin yksittäisiä tarkasteluja on tehty.

Tarkastuksessa on katsottu, että laskelmiin dokumentointi ja laskelmien osuvuuden seuranta tulisi tehdä järjestelmälliseksi, ja sitä tulisi tehdä hankkeiden eri vaiheiden aikana ja hankkeiden valmistuttua.

Useiden meriväylähankkeiden sekä ratahankkeiden kannattavuus riippuu suuresti vain yhden ison liikennöitsijän tai kuljetuskäsitteeseen tarvittavan toimijan ilmoittamista ennakoituista liikennemääristä. Asetelma sisältää valtion kannalta riskin, että väylän kuljetusmäärät eivät toteudu ilmoitetun suuruusina, jolloin hankkeen toteutunut kannattavuus saattaa huonontua ja alittaa sen suunnitellun laskennallisen kannattavuusrajan. Tätä riskiä tulisi pienentää nykyistä järjestelmällisemmällä eri osapuolille kohtuullisilla sopimusjärjestelyillä niissä tapauksissa, joissa on kyse valtion vastuulla olevan väyläverkon osan tason merkittävästä nostosta yksittäisen toimijan ilmoittaman liikennetarpeen perusteella.

Yksittäisten väylähankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistarve

Väylähankkeiden toteuttamisen perusteluja koskeneessa tarkastuksessa on katsottu, että systemaattinen ja läpinäkyvällä tavalla toteutettu hankkeen vaikuttavuuden arviointi on tarpeen hankkeen yhteiskuntataloudellista kannattavuuslaskelmaa täydentävänä tietona.

Tarkastettujen väylähankkeiden vaikutusten arviointiin sisältyi vain harvoin varsinaisen vaikuttavuuden arviointi, vaikka jo liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje vuodelta 2003 antaa siihen ohjeen. Tämä ohje on kuitenkin hyvin yleinen, ja sitä tulisi tarkentaa sekä menetelmien että tulosten dokumentoinnin osalta. Ohjeen päivittämis-

sä tulisi ottaa huomioon eri liikennemuotojen ominaispiirteet.

Tiehallinto on laatinut vuonna 2008 menetelmän tiehankkeiden vaikuttavuuden arviointia varten. Menetelmän käytöstä saadut kokemukset tulisi ottaa huomioon vaikuttavuuden arviointia koskevan ohjeen päivittämisessä, kuitenkin siten, että harkitaan myös muita vaihtoehtoisia ja mahdollisesti uusia tapoja tarkastella hankkeiden vaikuttavuutta.

Tiehankkeiden arviointiohjeessa esitetyllä vaikuttavuuden arviointimenetelmällä laske-
tut tulokset voidaan pelkistää periaatteessa havainnollisiin taulukoihin ja kuvaajiin. Riskinä on kuitenkin, että lukija ei osaa tulkita tiivistettyä tietoa oikein. Vaikuttavuuden arvioinnissa kriittinen työvaihe on vaikutusten tavoite-, maksimi- ja minimiarvojen määrittely, sillä vaikuttavuus määräytyy näiden arvojen perusteella. Kyseiset arvot määritetään usein asiantuntija-arviona. Arvioitun vaikuttavuuden lisäksi voidaan määrittää niin kutsuttu painotettu vaikuttavuus. Tämä kuvaa sitä, miten hankkeessa on panostettu arvioidavien vaikutusten saavuttamiseen. Tämä käsite on kuitenkin melko vaikea ymmärtää, ja painotetun vaikuttavuuden arvoa onkin aina syytä tarkastella yhdessä kyseisten vaikutusten vaikuttavuusarvion kanssa.

Liikennejärjestelmänäkökulman toteuttamisen kannalta on tärkeää, että vaikuttavuuden arviointia kehitetään liikennemuotojen yhteisenä työnä sen sijaan, että kukin liikennemuoto kehittää omia käytäntöjään. Tähän yhteiseen kehittämistyöhön on nyt aiempaa paremmat mahdollisuudet liikennehallinnon uuden organisaation ansiosta.

Yksittäisten hankkeiden kannattavuuslaskelmien ja vaikuttavuusarviointien hyödyntäminen päätöksenteossa

Viime vuosina on laadittu joitakin väylä-hankkeiden toteutusperusteluja, keskinäistä tärkeysjärjestystä ja toteutuksen ajoitusta käsitteleviä suunnitelmia ja selvityksiä. Tällaisia ovat olleet muun muassa ministerityöryhmän mietintö 10.2.2004, valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 27.3.2008 sekä väylävirastojen viime vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS:t). Näissä suunnitelmissa ja selvityksissä esitettyjen hankeohjelmien suunnittelukriteerit, mukaan otettujen hankkeiden valintakriteerit ja niiden keskinäisen tärkeysjärjestyksen perustelut on kuvattu suppeasti ja yleisellä tasolla. Yleisimmin esiintyvänä hankekohteisena hankkeen tarpeellisuutta tai kannattavuutta kuvaavana tietona on esitetty hyöty-kustannussuhdeluku. Tätä ei ole kuitenkaan esitetty kaikista hankkeista.

Ministerityöryhmän selvityksen 10.2.2004 taustamuistiossa on esitetty joitakin tuolloin käytettyjä suunnitteluperiaatteita. Esimerkiksi yksittäisen hankkeen hankeohjelmaan pääsyn kriteerinä on sanottu olleen vähintään hyöty-kustannussuhdeluku 1,5. Tarkastuksen perusteella muodostuu kuva, ettei noudatetuiksi sanottuja lähtökohtia ja perusteluja ole todellisuudessa noudatettu avoimella ja läpinäkyvällä tavalla. Joidenkin hankkeiden listalle pääsyn perusteina ovat olleet muut seikat kuin riittävä hyöty-kustannussuhde. Kaikkien hankkeiden toteuttaminen selvityksessä esitetyllä aikataululla vaikuttaa myös ristiriitaiselta verrattuna muussa yhteydessä tehtyihin hallinnonalaan koskeviin rahoitussuunnitelmiin ja päätöksiin.

Valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa 27.3.2008 on väljennetty hankeoh-

jelman laadinta- ja hankkeiden valintakriteereitä verrattuna edelliseen ministerityöryhmän selvitykseen:

- kaikkien hankkeiden ei enää tarvitse olla hyöty-kustannussuhteeltaan yli 1,5.
- ei ole esitetty enää tarkkaa hallituskauden rahoituskehyspuitetta, jossa pyritään pysymään ohjelman suunnittelussa.

Liikennepoliittista selontekomenettelyä on pidettävä periaatteessa hyvänä, koska se lisää väylänpidon suunnittelun pitkäjänteisyyttä. Liikennepoliittisessa selonteossa on kuitenkin suunniteltu usean hankkeen toteutusta valtion ulkopuolisella rahoituksella siten, että valtiolle niistä aiheutuvat maksut siirtyvät erilaisilla sopimusjärjestelyillä tulevaisuuteen. Tähän voi olla syynä se, että muussa yhteydessä valtioneuvoston vuosittain tekemät valtion talousarvioiden kehyspäätökset tuleville vuosille rajoittavat halutun hankemäärän toteuttamista esitetyssä aikataulussa perinteisellä tavalla rahoitettuna. Hankkeiden toteuttamisesta valtion ulkopuolisella rahoituksella ja valtiolle tästä aiheutuvien maksujen siirtämisestä yhä enemmän tulevaisuuteen aiheutuu erilaisia riskejä, joita ei ole kuitenkaan käsitelty selonteossa tarkemmin.

Tarkastusvirasto on esittänyt muistiossaan 26.5.2009 liikenne- ja viestintäministeriön työryhmälle, että väylänpidon uusista rahoitustavoista päättämisen tulisi perustua valtion- ja kansantalouden kokonaishyötyihin ja -haittoihin perustuvaan näkökulmaan. Mikäli valtion budjetin väylänpitomenojen maksetapahtumia halutaan siirtää erilaisilla rahoitusmalleilla tai sopimusjärjestelyillä nykyistä enemmän tulevaisuuteen, tulisi tästä aiheutuvien erilaisten riskien suuruuksista ja niiden hallinnasta tehdä tarkat ja laajapohjaiset selvitykset.

Väylähankkeiden toteuttamisen perusteluja koskeneessa tarkastuksessa on katsottu, että liikennepoliittisessa selonteossa on otettu valtion tulevaisuuden rahoituspuutteet huomioon puutteellisesti. Hyöty-kustannussuhteen painoarvo ei ole ollut tie- ja rata-väylähankkeiden toteutuksesta päätettäessä ratkaiseva, sillä useiden erinomaisen hyöty-kustannussuhteen omaavien hankkeiden edelle on mennyt toteutukseen monia muita pienemmän hyöty-kustannussuhteen omaavia hankkeita. Toisaalta päätöksenteossa ei ole ollut helppoa saada vietyä eteenpäin hanketta, jonka hyöty-kustannussuhde on ollut alle yhden.

Muilla perusteilla kuin erinomaisen hyöty-kustannussuhteen mukaan toteutukseen

edenneiden hankkeiden osalta ei voitu tarkastuksessa selvästi osoittaa, mitkä kaikki tekijät olivat vaikuttaneet toteutus päätöksen syntyyn ja kuinka paljon. Tältä osin hankkeiden toteutus päätösten valmisteluun ja perusteluihin tarvitaan lisää läpinäkyvyyttä, esimerkiksi kaikista hankkeista tehtävän järjestelmällisen ja dokumentoidun vaikuttavuusarvion avulla. Vaikuttavuuden arvioinnin ohjeistuksen kehittämisen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tulisi käydä avointa keskustelua siitä, minkä muiden tekijöiden perusteella kuin hyöty-kustannussuhteen mukaan hankkeita voidaan ehdottaa toteutettaviksi, ja millaiset vaatimukset hankkeen yhteiskuntataloudelliselle kannattavuudelle tällöin asetetaan.

6 Osaamis- ja innovaatiojärjestelmä – yliopistojen inhimilliset voimavarat

Johtopäätökset ja kannanotot

Suomessa on asetettu paljon toiveita ja tavoitteita osaamiselle kilpailukyvyyn ja kansallisen menestyksen tekijänä. Siitä huolimatta on kiinnitetty vain vähän systemaattista huomiota inhimilliselle pääomalle tuoksellisuuden ja talouskasvun edellytyksinä. Valtiontalouden tarkastusviraston suosittelemalla tuloksellisuustarkastuksen (VTV 206/2010) havaintojen perusteella yliopistot ovat parantaneet toimintaansa inhimillisten voimavarojen hoitamisessa. Inhimillisten voimavarojen strategisen hallinnan merkitys korostuu yliopistouudistuksessa, ja on suorastaan uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen yksi keskeinen edellytys. Yliopistoilla itsellään on ensisijainen vastuu asian viemisessä käytännön tasolle. Valtion eri organisaatiot, erityisesti rahoittajat, vaikuttavat yliopistojen inhimillisten voimavarojen strategisen hallinnan ja kehittämisen reunaehtoihin ja edellytyksiin. Tarvittaisiin johdonmukaisempi politiikka eri toimijoiden kesken.

Inhimillisen voimavaran yhteiskunnallinen merkitys

Tiedon ja teknologian ja niihin liittyvän osaamisen merkitystä organisaatioiden, alueiden, valtioiden ja jopa maanosien välisenä kilpailutekijänä on korostettu 2000-luvulle tultaessa yhä voimakkaammin. Tieteen ja teknologian yhä voimakkaampi ja monimutkaisempi kietoutuminen toisiinsa tuotantoprosesseissa, ja erityisesti voimakas in-

formaatioteknologian kehitys, on nostanut myös tiedettä, teknologiaa, tuotantoa ja yhteiskuntaa luovan, ylläpitävän ja hyödyntävän inhimillisen voimavaran merkityksen yhteiskuntien ja organisaatioiden keskeisenä kilpailutekijänä uudelle tasolle. 1990-luvulla kehitetty uusi talouskasvun malli, johon myös Suomi 1990-luvulla siirtyi, tekee teknologiasta ja inhimillisestä pääomasta talouskasvun keskeisiä selittäjiä. Tälle mallille nojautuvassa toimintatavassa oletetaan, että innovaatioita voi syntyä koko ajan. Tämä johtaa tiedon rajattomaan kasvuun. Tästä lähtökohdasta katsottuna tietoon perustuvan talouskasvun oletetaan voivan nostaa talouden tuottavuutta periaatteessa rajattomasti. Maailmanpankin arvioiden perusteella inhimillinen ja sosiaalinen pääoma selittävät yhdessä noin kaksi kolmasosaa talouskasvusta.

Inhimillisten voimavarojen tärkeydestä Suomen kaltaisen pienen maan eräänä ydinkysymyksenä on vallinnut Suomessa jo pitkään laajahko yksimielisyys. Kuitenkin se, millä tavoin inhimillisellä ja sosiaalisella pääomalla voitaisiin tarkoituksenmukaisesti edistää talouden ja yhteiskunnan kehitystä, on edelleen epäselvää. Esimerkiksi OECD:n koulutusjärjestelmien innovatiivisuutta selvittäneessä hankkeessa todettiin vuonna 2008, ettei talouskasvun, innovaatioiden ja inhimillisen pääoman välillä ole selkeää suhdetta. Myös lisääntynyt keskustelu ylikoulutuksesta ja koulutusinvestointien tuottavuuden mittausten monitulkintaisuus osoittavat osaltaan, että kansakuntien aineettomat investoinnit ovat tärkeitä, mut-

ta niitä tunnetaan edelleen huonosti. Erilaisien vuorovaikutusmekanismien vuoksi yksittäiset kansakuntien ja organisaatioiden kasvun ja kehityksen osatekijät kuten koulutus, tutkimus, teknologia ja inhimillinen pääoma jäävät miltei aina päätöksentekijöiden konkreettisia päätöshaasteita silmälläpitäen liian erillisiksi ja odottavat laajempaa kokonais-tarkastelua.

Myös vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden ymmärtäminen oikeiden asioiden tekemisenä oikein, esimerkiksi kustannusvaikuttavasti, saattaa toisinaan johtaa sivuuttamaan asioiden tekijän, ihmisen, keskeisen aseman lopputuloksen muodostumisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on ilmennyt myös, että valtionhallinnon ja -talouden kokonaisuuden näkökulmasta inhimillisen voimavaran hallinnan yksi pysyväisluontoinen ydinhaaste on inhimillisen voimavaran pirstoutuminen valtionhallinnon rakenteiden, organisaatioiden ja toimintojen jatkuvasti eriytyessä. Lähtökohtaa luonnehtii yksittäisten organisaatioiden tai niiden yksiköiden keskittyminen esimerkiksi henkilöstön laatuksymyksiin, tehokkuus-, tuotavuus- ja vaikuttavuuskysymyksiin tai työsuojelukysymyksiin. Organisaatiosta, toimialasta ja tarkastelutasosta riippuen inhimillisiä voimavaroja on lähestytty esimerkiksi yhteiskuntien ja organisaatioiden kansainvälisen kilpailun ydinhaasteena, bruttokansantuotepanosten riittävyysaasteena, inhimillisen kasvun haasteena, tutkimus- ja kehitystoiminnan panos-tuotos-tiedon riittävyysaasteena, ihmisten jaksamishaasteena ja pätevän henkilöstön rekrytointipulmana. Haasteiden taustaksi ei ole jäljitetty inhimillisen voimavaran kokonaisuutta esimerkiksi elinkaarimallin tai muun systemaattisen lähtökohdan avulla. Tästä on seurannut tarpeetomia ja haitallisia vastakohtaisuuksia.

Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan ja

johtamisen kehittämishankkeissa on ilmennyt, että huolimatta henkilöstövoimavaroja koskevista valtioneuvoston periaatepäätöksistä ja linjauksista valtionhallinnon organisaatioiden henkilöstöhallinta toteutuu edelleen pikemminkin henkilöstötilinpäätösten kuin tietoisten ja tavoitteellisten henkilöstöstrategioiden muodossa. Valtion tilinpäätösmenettelyn uudistuksessa henkilöstövoimavarat nähtiin tuloksellisuuspyramidin perustana, mutta käytännössä tätä prioriteettia ei ole asianmukaisesti tunnistettu ja tuettu. Myös kansainvälisesti on 2000-luvulla ollut havaittavissa, että henkilöstöpolitiikasta ja inhimillisten voimavarojen hallinnasta vastuulliset yksiköt on asetettu aiempaa voimakkaampien tulosodotusten kohteeksi. Koska niiden toimet eivät useinkaan näy tulosindikaattoreissa suoraan ja selkeästi, niiden resurssija ja toimintaedellytyksiä on ryhdytty tarkastelemaan aiempaa kriittisemmin. Eurooppaa koskevien tilastojen perusteella organisaatioissa on tällä hetkellä näköpiirissä pikemminkin inhimillisten voimavarojen hallinnan voimavarojen heikennyksiä kuin niiden vahvistuksia. Tilanne on erityisen haasteellinen tutkimus- ja kehitystoimialalla. Esimerkiksi Suomessa palkat kattavat kaksi kolmasosaa yliopistojen budjetista. Valtion tuotto- ja kululaskelman perusteella runsas 50 prosenttia valtion toiminnan kuluista on henkilöstökuluja, mikä ei siis sisällä siirtotalouden kautta rahoitettavia henkilöstökuluja. Vuoden 2005 henkilöstötilinpäätöksen mukainen laskennallinen henkilöstövoimavarojen arvo vastaa suuruusluokaltaan valtion taseen arvoa.

Yliopistojen inhimillisten voimavarojen haasteet

Koulutus-, tutkimus- ja palvelutehtävänsä kautta yliopistot tuottavat keskeisen osan

Suomen tarvitsemasta inhimillisestä pääomasta. Tämän tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää yliopistoilta valmiutta hoitaa omaa inhimillistä voimavaraansa tehokkaasti ja menestyksellisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella yliopistot ovat tiedostaneet tähän kohdistuvat tarpeet. Yliopistoissa on jo muodostettu inhimillisten voimavarojen hallinnan yksittäisiä tärkeitä elementtejä ja välineitä, muun muassa henkilöstöstrategiat ja hyvinvointiselvitykset. Kokonaisuudessaan yliopistojen ja niiden sidosryhmien ajattelua ja toimintatapaa luonnehtii kuitenkin edelleen inhimillisten voimavarojen näkeminen pikemminkin ehtymättömänä ja loputtomasti uusiutuvana voimavarana kuin rajallisena ja vaalittavana asiana. Inhimilliset voimavarat eivät tällä hetkellä muodosta sen kummemmin yliopistojen strategisen hallinnan välinettä kuin yliopistojen toiminnan reunaehto, josta näkökulmasta asiointiloja ja tavoitteita viime kädessä kriittisesti punnittaisiin ja arvotettaisiin.

Tilanteen taustalla on lukuisia tekijöitä. Valtionhallinnon keskitetyn henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon perinteessä yliopistoista ja niiden laitoksista ei ole ylipäänsä pyritty muodostamaan inhimillisten voimavarojen strategisia ja omavastuisia yksiköitä, vaan pikemminkin ylemmällä tasolla valitujen linjojen toimeenpanijoita. Yliopistojen oikeudellisen aseman itsenäistyminen ja näköpiirissä olevat yliopistolaitoksen globaalit, yhteiskunnalliset, alueelliset ja demografiset muutokset saattavat yliopistot nopeasti uudenlaiseen tilanteeseen, johon ne eivät ole ehtineet kunnolla valmistautua.

Myöskään yliopistojen toimintaan kohdistuva tiedonmuodostus ei tällä hetkellä tue yliopistojen kykyä tunnistaa inhimillisten voimavarojensa haasteita ja reunaeh-toja. Yliopistoihin kohdistuva seuranta on

kohdistunut yksipuolisesti yliopistojen koulutuksen ja tutkimuksen tuottavuuteen. Arvioinnit laventavat tätä lähtökohtaa kohdistuessaan huomiota yhä enemmän siihen, tekevätkö yliopistot myös oikeita asioita. Tähän sisältyvä inhimillisen voimavaran ja johtamisen ulottuvuus on kuitenkin yliopistoissa vasta muotoutumassa. Tällä hetkellä yliopistojen tieto inhimillisistä voimavaroistaan on lähinnä henkilöstön hyvinvointiselvityksien varassa. Nämä selvitykset ovat tärkeitä. Yliopistot eivät kuitenkaan kykene kohtaamaan inhimillisten voimavarojen haasteita yksinomaan hyvinvointiselvitysten kaltaisten "herätyskellojen" avulla, vaan tarvitsevat myös laaja-alaisempaa ja jäsentyneempää lähtökohtaa ja sitä tukeva tietoa.

Laaja-alaisemman arviointihorisontin sijasta yliopistojen arviointitoiminnan kehittämishankkeissa on viime vuosina tavoiteltu pikemminkin yliopistojen voimavarojen tehokkaampaa yhteiskunnallista hyödyntämistä. Vaikka yliopistojen seurannan, arvioinnin ja rahoituksen painopisteet ovat olleet yhteiskuntataloudellisesti ja valtiontaloudellisesti perusteltuja, niiden vaarana on yliopistojen toiminnan ja haasteiden lyhytjänteistyminen. Heikon tuottavuuden ja tehotomuuden sijasta yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinnan riskinä on tällä hetkellä ennen muuta se, että inhimillisen voimavaran pitkäjänteinen hyödyntäminen laiminlyödään jättämällä se liian lyhytjänteisten hallinta- ja arviointimenettelyjen varaan. Tähän liittyvät riskit ovat kasvamassa. Ilman inhimillisten voimavarojen elinkaariajattelun tai vastaavan kokonaisvaltaisen tarkastelu-kehikon tarjoamaa apua kehityksen tasapainottaminen on vaikeaa. Mikäli yliopistot halutaan säilyttää tasapainoisella kehitysural-la, on tähän liittyvä haaste otettava vakavasti sekä yliopistojen sisällä että niiden ohjauksessa ja arvioinnissa.

7 Lainsäädännön laatu säätiöiden viranomaisvalvonnassa ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa

Johtopäätökset ja kannanotot

Tarkastusvirasto on suorittanut säätiöiden valtiontukeen ja valvontaan kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen ja katsonut, että niin säätiölaki (109/1930) kuin tuloverolain (1535/1992) yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely on otettava uudistettavaksi, sillä sääntely ei enää täytä niihin kohdistettavia vaatimuksia eikä takaa kilpailuneutraliteetin toteutumista. Mainittu lainsäädäntö on vanhaa, niukkaa ja tulokinnanvaraista. Lisäksi säätiöiden ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaympäristö, sektorilainsäädäntö ja eri sektoreiden julkiset tukijärjestelmät ovat muuttuneet säätiölain ja tuloverolain säätämisen jälkeen. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta, ja siten niiden saamia verotukia, ei ole sovittu yhteen eri sektoreiden uusien julkisten tukijärjestelmien kanssa. Yleishyödyllisiin yhteisöihin kohdistuvien eri tukijärjestelmien yhteensovittaminen onkin yksi keino toteuttaa valtionhallinnossa rakenteellisia toimenpiteitä, joilla edistetään tuottavuutta.

Niin tuloverolakia kuin säätiölakiakin uudistettaessa on otettava huomioon paremman sääntelyn periaatteet. Ne korostavat muun muassa lainsäädännön selkeyttä ja lainsäädännön perustumista vaikutuksia koskevaan tietoon.

Tuloksellisuustarkastuksen kohteena säätiöiden viranomaisvalvonta ja valtiontuet

Säätiöillä on suuri yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys. Yleisesti säätiöitä pidetään yleishyödyllisinä toimijoina, jopa julkisen vallan jatkeena. Niiden sanotaan hoitavan tehtäviä, jotka muussa tapauksessa jouduttaisiin kustantamaan verovaroin. Toisaalta myös säätiöiden toimintaa tuetaan verovaroin, ja osa niistä toimii käytännössä kokonaan julkisella tuella.

Säätiölain (109/1930) mukaan säätiön tarkoituksen on oltava hyödyllinen. Patentti- ja rekisterihallitus myöntää luvan säätiön perustamiseen, vahvistaa säätiön säännöt ja pitää säätiörekisteriä. Sen on myös valvottava, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. Säätiörekisterissä on ollut vuoden 2009 lopussa 2 822 säätiölain mukaista toimivaa säätiötä.

Tuloverolaissa (1535/1992) on säädetty ne edellytykset, joiden täytyessä säätiötä ja muuta yhteisöä pidetään tuloverotuksessa yleishyödyllisenä. Yleishyödyllisen yhteisön verotus on muita verovelvollisia kevyempää, sillä toiminta on tulojen koostumuksesta riippuen joko kokonaan tai osittain verovapaa. Lisäksi, mikäli verottaja katsoo, että sen yleishyödyllisenä pitämä yhteisö harjoittaa yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, voidaan yhteisön tuloverolain mukaiset verot huojentaa osittain tai kokonaan veronhuojennuslain (laki eräiden yleishyödyllisten yh-

teisöjen veronhuojennuksista, 680/1976) perusteella. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotustietoihin sovelletaan lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999).

Säätiöistä saatavilla vähän tietoa

Verottaja on pitänyt suurinta osaa säätiöistä, mahdollisesti jopa noin 90 prosenttia, yleishyödyllisinä yhteisöinä. Yleishyödyllisten yhteisöjen saamien verotukien kohdentumista eri toimialoille tai valtion eri tehtävälueille ei tunneta tarkemmin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on arvioinut, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotuki on suuruusluokaltaan 100 miljoonaa euroa vuodessa¹⁷. Arvio on säilynyt samansuuruisena 1990-luvun puolivälistä alkaen, vaikka yleishyödyllisten yhteisöjen lukumäärä ja niiden toiminnan volyymit ovat kasvaneet 1990-luvun puolivälin jälkeen. Arvio onkin selvästi alimitoitettu. Tarkastuksen yhteydessä tehdyn suuntaa-antavan laskelman mukaan vain viiden suuren säätiön veroetuksen arvo on ollut 29–45 miljoonaa euroa vuodessa.

Säätiöitä koskeva tietoperusta on yleisemminkin heikko, sillä tilastot, tutkimukset ja viranomaisten rekisterit tuottavat vain vähän ja hajanaista tietoa säätiöistä, niiden taloudesta, toiminnasta ja julkisista tuista. Esimerkiksi säätiöiden varallisuudesta on ollut Tilastokeskuksesta saatavilla tieto vain 11–59 tärkeimmän säätiön rahoitusvarallisuudesta, ja Verohallinnosta puolestaan tasetieto niistä säätiöistä, jotka ovat sen verotuksessa ilmoittaneet. Vuonna 2008 on 1 640 säätiötä ilmoittanut verotuksessa omaisuutensa tasearvoksi yhteensä 7,2 miljardia euroa. Koko säätiölai-

toksen varallisuuden arvon on arvioitu olevan selvästi sanottua suurempi.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan sääntelyn valtiontaloudellisten, kilpailu- ja hyvinvointivaikutusten pitkäjänteisen seuraamisen merkitystä. Ohjelmassa korostetaan lisäksi sitä, että vaikutuksista kerättyä tietoa tulee myös hyödyntää lainsäädäntöä kehitettäessä.

Säätiölaki

Säätiölakiin on lisätty vuoden 1965 alusta säännökset, joilla on pyritty rajoittamaan säätiön mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaa. Perustamislupaa ei tule antaa, jos säätiön tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan liiketoiminnan harjoittaminen (5 §:n 3 momentti). Säätiö ei saa harjoittaa muuta liiketoimintaa kuin sellaista, joka on sen säännöissä mainittu ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista (8 a §). Aiemmin perustamislupaa oli voinut saada säätiö, jonka sääntöjen mukaisena tarkoituksena oli liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiölaissa ei tarkemmin määritellä sallittua tai kiellettyä liiketoimintaa.

Säätiötä perustettaessa lupaviranomaisen on hakemusasiakirjojen perusteella varsin haasteellista selvittää ja arvioida sitä, onko ja miltä osin säätiön tulevassa toiminnassa kyse liiketoiminnasta. Arvioinnin ongelmallisuutta osoittaa myös se, että jo toiminnassa olevien säätiöiden osalta toiminnan elinkeinoluonteen arviointi on ollut verottajalle vaikeaa.

Patentti- ja rekisterihallitus on valvonut säätiöitä perustettaessa liiketoiminnan osalta sitä, että säätiön säännöt täyttävät muodol-

¹⁷ TVL 21 ja 23 §:iin perustuvat verovapaudet, pl. evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko (http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/2007/07_verotuet_2004-2009.pdf).

lisesti säätiölain vaatimukset. Perustamisluvista tai säätiön säännöistä ei ilmene, onko ja miltä osin lupaviranomainen katsonut säätiön toiminnan liiketoiminnaksi. Perustamislupia on myönnetty myös säätiöille, joiden liiketoiminta on niin laajaa suhteessa muuhun toimintaan, että säätiön tosiasiallisena tarkoituksena on selvästi liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiöiden toiminta on myös voinut myöhemmin muuttua pääasiassa elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi.

Säätiölaissa säädetystä viranomaisen valvontatehtävästä vallitsee erilaisia käsityksiä. Patentti- ja rekisterihallituksen mielestä sen suoritettavaksi on tarkoitettu jälkikäteen tapahtuva, ensisijaisesti säätiöiden tilintarkastukseen perustuva laillisuusvalvonta, ei tarkoituksenmukaisuusvalvonta. Patentti- ja rekisterihallituksen suorittamaa valvontaa on tuloksellisuustarkastuksessa pidetty jopa laillisuusvalvonnaksi varsin rajoittuneena, sillä viranomainen lähinnä tarkastaa sen, että säätiöt toimittavat sille säätiölaissa säädettyt asiakirjat.

Patentti- ja rekisterihallitus on kattanut säätiöasioista perimillään maksuilla vuosittain ainoastaan 20–60 prosenttia säätiöasioiden hoidosta valtiolle aiheutuneista kustannuksista. Toisaalta se on perustellut rajoitunutta toimintatapaansa puutteellisilla valvontaresursseilla.

Säätiöasioita vuoden 1995 alusta Patentti- ja rekisterihallitukselle siirrettäessä oli tarkoituksena, että uusi viranomainen saa kokemusta säätiöasioista ennen mahdollista laajaa uudistusta. Tarve aloittaa säätiölain uudistaminen on parhaillaan oikeusministeriössä harkittavana. Tarkastusvirasto katsoo, että tarve säätiölain uudelleen arviointiin on ilmeinen. Säätiölakia uudistettaessa tulee varmistaa eri toimijoiden välinen kilpailu-neutraliteetti. Tästä syystä, ja säätiöiden harjoittaman laajan liiketoiminnan vuoksi, sää-

tiölaista tulisi poistaa säätiömuodossa harjoitettavalle liiketoiminnalle asetetut rajoitukset.

Säätiölakia uudistettaessa tulisi myös arvioida uudelleen se, miltä osin säätiöiden valvonta on viranomaistehtävä. Nämä tehtävät tulisi sen jälkeen määritellä nykyistä selvemmin ja siten, että tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät resurssit voidaan turvata. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että säätiövalvonnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset tulevat katetuiksi täysimääräisesti säätiöiltä perittävillä maksuilla. Tarkastusvirasto on esittänyt tämän käsityksensä jo vuonna 1993.

Tuloverolaki

Tuloverolain mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja yhteisö ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä (22 §:n 1 momentti). Kaikkien tunnusmerkkien tulee täytyä yhtä aikaa, jotta yhteisöä voidaan pitää yleishyödyllisenä.

Mikäli yhteisöä pidetään yleishyödyllisenä, on se verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Se on verovelvollinen myös kiinteistötuloistaan tuloverolaissa tarkemmin säädettyissä tapauksissa ja tällöin muita verovelvollisia alemman verokannan mukaan. Tuloverolaissa on lisäksi säädetty tuloista, joita ei pidetä elinkeinotulona silloin, kun kyseessä on yleishyödyllinen yhteisö.

Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus on osoittautunut olevan varsin ongelmallista.

Verohallitus antoi vuonna 2005 ensimmäisen valtakunnallisen yleishyödyllisten yhteisöjen verotusohjeen, tarkensi sitä pian ja vuonna 2007 antoi uuden ohjeen. Ohjeissa on käsitelty laajasti yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen peruskysymyksiä, kuten sitä, milloin yhteisö on yleishyödyllinen ja milloin toimintaa pidetään elinkeinotoimintana. Järjestöt ovat arvostelleet molempia ohjeita, pitäneet verokohteluun epäselvänä ja katsooneet, että ohjeet ovat kiristäneet verotusta. Vuonna 2009 valtiovarainministeriö asetti-kin työryhmän, jonka tavoitteeksi asetettiin lisätä verotuksen ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Työryhmä teki noin 30 ehdotusta Verohallituksen tuoreen, ja jo entuudestaan laajan, verotusohjeen täsmentämiseksi ja tulkitsemiseksi.

Perustuslain mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (81 §:n 1 momentti). Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksessa on verotus- ja oikeuskäytännön merkitys korostunut tuloverosäännösten sijasta. Oikeuskäytäntö puolestaan on osin vanhaa, ja lisäksi oikeustapaukset koskevat aina jotain yksittäistä tapausta erityispiirteineen, jolloin ne ovat usein vaikeasti sovitettavissa käytäntöön.

Tarve tarkentaa tuloverolain säännöksiä on tuotu esiin useissa yhteyksissä. Oikeusministeri Tuija Braxin mukaan järjestöverotuksen kehittäminen ei voi perustua siihen, että järjestöt joutuvat yksi kerrallaan hakemaan tuomioistuimen kautta ennakkopäätöksiä,

joiden varaan niiden verokohtelu jatkossa muotoutuu. Ministerin mielestä verolainsäädäntöä on tarve tarkentaa näiltä osin¹⁸. Myös Verohallitus on esittänyt, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen kestävyys, ennakoitavuus ja oikeusvarmuus edellyttävät lainsäädännöllisiä ratkaisuja¹⁹.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelman mukaan lainsäädännön on oltava mahdollisimman selkeää, yksinkertaista, joustavaa ja ymmärrettävää. Ymmärrettävyys on arvioitava myös kansalaisten ja pienyritysten näkökulmasta, ja näiden tarve turvautua viranomais- tai muuhun asiantuntija-apuun tulee jäädä mahdollisimman vähäiseksi. Toimintaohjelmassa todetaan perustuslain verotusta koskevat erityisvaatimukset ja huomautetaan, että veroista on säädettävä erityisen selkeästi ja tarkkarajaisesti lailla, koska lainsäädäntö vaikuttaa yritysten ja yksilöiden oikeusturvan toteutumiseen²⁰. Oikea kuva verovelvollisuudesta, ja siitä poikkeamisen perusteista, tulisi näin ollen saada suoraan verolain perusteella. Verotus ei saisi jäädä oikeus- ja verotuskäytännön varaan tai sen varaan, että verovelvollinen tuntee riittävästi kulloisenkin oikeuskäytännön ja Verohallituksen soveltamisohjeet.

Oikeuskäytännön merkitykseen liittyy myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen julkaisukäytäntö ja julkaisematta jääneiden ratkaisujen saatavuus. Verohallinto saa automaattisesti tietoonsa kaikki veroasioissa annetut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, kun taas muiden asianosaisten on osattava erikseen pyytää tiettyä päätöstä.

¹⁸ Brax, Tuija, oikeusministeri. Puhe sosiaali- ja terveysjärjestöjen tilaisuudessa 26.8.2008 ja puhe KANE kansalaisyhteiskuntafoorumissa 3.9.2008.

¹⁹ Verohallitus. Lausunto yleishyödyllisten yhteisöjen verotus –muistiosta (päiväty 11.12.2009, Dnro VH 1023/344/2009).

²⁰ Valtioneuvoston kanslia. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt lainsäädännön laadukkuutta osana valtionaloudellista päätöksentekoa myös toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa K 15/2009 vp.

Tällainen tilanne toteuttaa heikosti osapuolten tasavertaista kohtelua ja asemaa verotuksessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että tuloverolakia on kiireellisesti uudistettava siten, että se täyttää verosta lailla säätämisen vaatimuksen myös sisällöllisesti. Yleishyödyllisyyden perusteista tulisi säätää lailla nykyistä selvästi tarkemmin. Kansainvälisiä esimerkkejä on olemassa siitä, että tuloverolainsäädäntöä voidaan kehittää siten, että yleishyödyllisyyden perusteet säädetään laissa täsmällisemmin, ja siten, että säännökset antavat viranomaiselle riittävät perusteet ohjata ja valvoa säännösten noudattamista.

Siinä tapauksessa, että säätiöiden verotuskeä pidetään tarkoituksenmukaisena, tarkastusvirasto katsoo, että lainsäädäntöä tulee täsmentää siten, että lailla säädetään myös se, mitä pidetään riittävänä vastineena yhteiskunnan menettämille verotuloille.

Verohelpotuksista aiheutuu kilpailuhaittoja, mutta nämä tunnetaan huonosti. Kun yleishyödylliset yhteisöt toimivat enenevässä määrin samoilla markkinoilla kuin yritykset, on samalla kasvanut riski, että yleishyödyllisten yhteisöjen veroedut aiheuttavat kilpailua vääristäviä vaikutuksia ja samalla sellaisia vääristymiä, joita ei tuloverolakia aikanaan säädettäessä ole voitu ottaa huomioon.

Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain perusteella verotukia ja veronhuojennuksia koskevat keskeiset verotustiedot ovat salassa pidettäviä. Jopa tieto yhteisön yleishyödyllisyydestä on pidettävä salassa. Tästä seuraa, että ulkopuolisilla tahoilla ei ole edellytyksiä arvioida veroviranomaisten toimintaa yleishyödyllisyyttä kos-

kevien säännösten soveltajana ja verotukien myöntäjänä. Ulkopuolisilla ei myöskään ole edellytyksiä arvioida sitä, toimiiko verotajan yleishyödyllisenä pitämä yhteisö riittävässä määrin yleiseksi hyväksi. Verotustietojen salassapitovelvollisuus vaikuttaa osaltaan siten, että markkinat eivät ole läpinäkyvät ja kilpailua vääristävät vaikutukset eivät tule riittävästi esille.

Tarkastusvirasto on katsonut, että veroetujen ja veronhuojennusten muodossa osoitetun julkisen taloudellisen tuen, kuten myös sen yleishyödylliseksi tarkoitettujen luonteen vuoksi ei ole perusteltua, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevat samat salassapitosäännökset kuin muita verovelvollisia.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

Julkisen hallinnon yrityksille tarjottavia sähköisiä palveluita koskeneessa, tarkastustarvetta arvioineessa esiselvityksessä todettiin, että Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä on ominaisuuksiltaan puutteellinen. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään loogisesti liittyvät kantarekisterit -kaupparekisteri, säätiörekisteri, arvonnäköverovelvollisten rekisteri, työnantajarekisteri ja ennakkoperintärekisteri - ovat niin toiminnaltaan kuin hallinnoltaan eriytettyjä sovelluksia. Rekisterien eriyttäminen vaikeuttaa yritysten ja yhteisöjen valvontaa ja niitä koskevien tietojen laadunvarmistamista. Säätiöiden valtiontukeen ja valvontaan kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa on myös havaittu, että esimerkiksi kaupparekisteriin on ollut merkittynä vain osa elinkeinotoimintaa harjoittavista säätiöistä. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä ei myöskään sisällä kattavasti kaikkien yhdistysrekisteriin rekisteröityjen yhdistysten tietoja. Yritys- ja yhteisötietojärjestel-

mä ei palvele tietopalvelua käyttävien loppukäyttäjien tietotarpeita siinä laajuudessa kuin yritysten ja yhteisöjen toiminnan julkisuus edellyttäisi, koska julkisesta tietopalvelusta saa vain rajoitetusti yrityksiä ja yhteisöjä koskevia julkisia tietoja.

Yrityksien ja yhteisöjen tietojen hajauttaminen useaan palveluun ei palvele myöskään julkisuusperiaatteelle nykyisin asetettavia vaatimuksia. Yrityksiä ja yhteisöjä koskevat julkiset tiedot tulisi olla saatavissa yhdestä viranomaisen ylläpitämästä sähköisestä palvelusta, vaikka osa tiedoista olisi maksullisia. Verohallinnon sekä Patentti- ja rekisterihallituksen vuosia jatkuneet merkittävät panostukset Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköisen asioinnin kehittämiseen tulee myös näkyä kattavana palvelu-

kokonaisuutena, joka on tuotettu asiakaslähtöisesti.

Tarkastusviraston katsoo, että Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä ja sen kantarekisterit eivät täytä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18.1 §:ssä säädetyille hyvälle tiedonhallintatavalle nykyisin asetettuja vaatimuksia. Rekisteritietojen yhtenäisyys ja ajantasaisuus kuuluvat erityisesti perustietovarannoille asetettaviin perusvaatimuksiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää tulisi kehittää yhä tiiviimmäksi eri rekistereiden välillä siten, että tietojen laatu voidaan helposti varmistaa valvonnan avulla. Tämä edellyttää myös lainsäädännöllisiä muutoksia koko perustietovarantoinfrastruktuurin osalta.

8 Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta

8.1 Poliitiikkaohjelmat ohjauksvälineinä

Johtopäätökset ja kannanotot

Poliitiikkaohjelmille on asetettu suuria toiveita hallitusohjelman toteuttamisessa ja valtioneuvostotason politiikkatoimenpiteiden horisontaalisessa yhteensovituksessa. Nyky muodossaan politiikkaohjelmat eivät kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen parantamisesta. Ohjelmilta puuttuu selkeä strateginen ydin, ohjelmatoiminnan suhde rinnakkaisiin uudistushankkeisiin on epäselvä, ohjelmien vaikutuskeinot ovat varsin rajoitetut ja usein toimenpiteet olisi toteutettu ohjelmista huolimatta.

Poliitiikkaohjelmien avulla on kyetty luomaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä kannustaneet ministeriöitä yhteistyöhön niiden valmistelussa ja toteutuksessa. Havaitut ongelmat eivät koske niinkään ohjelmien käytännön toteutusta vaan nykyisen soveltamistavan antamia perusedellytyksiä ja ohjelmaohjelmille annettuja vaikuttamisen välineitä.

Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmia ei ole perusteltua jatkaa nykyisenlaisin toteutusedellytyksin. Tarkastusvirasto suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla horisontaaliseen valmisteluun kehitetään myös muita integraation keinoja ja tällöin käytetään hyväksi sekä kansallisia että kansainvälisiä esimerkkejä.

Ohjelmat voivat kuitenkin luoda maaperää uudenlaisen yhteistyökulttuurin kehittymiselle ja vakiintumiselle. Siltä osin kuin politiikkaohjelmia halutaan käyttää myös jatkossa, on ohjelmien sisältöä fokusoitava, asioiden valmistelun ja koordinaation edellytyksiä lisäävä, ministeriöiden sitoutumista vahvistettava ja valtuuksia resurssien suuntaamista koskeviin päätöksiin lisäävä.

Poliitiikkaohjelmien tarve ja tarkoitus

Poliitiikkaohjelmat otettiin käyttöön pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana ja meneillään on toinen ohjelmakausi. Niitä oli ehdotettu keskushallinnon uudistamishankkeessa vuonna 2001 tarkoituksena tehostaa poliittista ohjausta ja hallitusohjelman toimeenpanoa sekä parantaa hallinnon poikkihallinnollista valmistelua ja toteutusta. Haasteena pidettiin sitä, että yhteiskunnalliset ongelmat vaativat entistä useammin hallinnonalarajat ylittävää asioiden valmistelua ja uudenlaisten poikkihallinnollisten toimenpiteiden määrittelyä. Hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) ja politiikkaohjelmien toimeenpanon oletettiin kytkevän hallitusohjelman, kehysvalmistelun ja talousarvion laadinnan aikaisempaa kiinteämmin toisiinsa.

Ensimmäisen ohjelmakauden kokemuksia arvioitiin valtioneuvoston kanslian tila-

massa selvityksessä ja uudistustarpeita poh-
tineessa työryhmässä. Tällöin korostettiin,
että ohjelmajohtaminen on ennen kaikkea
poliittinen prosessi ja että ohjelmien paino-
arvo riippuu poliittisesta tahdosta. Sen lisäk-
si nähtiin tarvetta parantaa hallinnollista yh-
teensovittamista. Haasteiksi nähtiin mm. ohjel-
mien määrärahatarpeiden ja kehyksen mää-
rittely, ohjelmien laajuuden ja hallittavuuden
yhteensovitus, ohjelmien verkostomaisen toi-
mintatavan ”riittävyys” ilman muodollista
organisaatiota ja ministeriöiden osaaminen
poikkihallinnollisessa toiminnassa.

Edellytykset poliittiselle ohjaukselle

Ohjelmien toteutus on vielä kesken, mut-
ta tarkastushavaintojen mukaan ohjelmien
ministeriryhmien rooli on jäänyt epäselväk-
si eikä asioiden käsittely ministeriryhmässä
takaa linjausten tai sopimusten kantavuut-
ta. Koordinoivilla ministereillä ei ole keino-
ja vaikuttaa merkittäviin resurssien suun-
taamista tai toiminnan painopisteitä koske-
viin valintoihin, eivätkä ministeriryhmien jä-
senet näytä kokevan ryhmiä merkittäviksi
poliittisten sopimusten areenaksi.

Ohjelmat eivät virallisesta asemastaan ja
hallitusohjelmakirjauksestaan huolimatta ole
nousseet hallituksen tärkeimpien tehtävien
joukkoon. Hallituksen kollektiivisen sitoutu-
misen puutteet näkyvät paitsi ohjelmien voi-
mavaroissa myös siinä, että ministeriryhmien
ja koordinoivan ministerin nykyisiäkään vai-
kuskeinoja ei ole käytetty. Ministerit eivät
ole osallistuneet ohjelmien keskeisten hallin-
nonalojen budjettivalmisteluun tai budjetti-
neuvotteluihin. Ohjelmien määrärahoja kos-
kevilla listauksilla ei ole ollut merkitystä ta-
lousarvion laadinnassa.

Ohjelmien ministeriryhmät eivät näytä
tarjoavan toimivaa kanavaa poliittisten sopi-

musten tekoon, vaan ne jäävät valtioneuvos-
ton pysyvien ja vakiintuneiden valiokuntien
ja ministerityöryhmien varjoon. Ministeriryh-
mät eivät ole kyenneet luomaan uutta sektori-
rajat ylittävää poliittista kulttuuria, vaikka
ovatkin lisänneet ministerien mahdollisuuksia
keskustella politiikan sisällöistä.

Ohjelmien perusluonteen ja roolin määrittely

Ohjelmien perusluonnetta ja roolia ei ole
määritelty selkeästi. Sen sijaan on haluttu
korostaa ohjelmien verkostomaista ja poliit-
tista luonnetta. Ohjelmien tehokas toteutus
edellyttää kuitenkin niiden perustehtävien,
vaikutusmahdollisuuksien, -keinojen ja -ka-
navien täsmentämistä ohjelman työsuunni-
telmaa varten. Ohjelmat pyrkivät toimimaan
monessa roolissa ja vaikuttamaan samaan
aikaan kaikilla päätöksentekotasolla ja lu-
kuisissa valmisteluprosesseissa.

Nyt ohjelmat ovat valinneet suurelta osin
tiedottajan, markkinoijan ja toimenpiteiden
seuraajan roolin. Tämä juontuu sekä resurs-
sien niukkuudesta että ohjelman toimenpi-
teiden hajautetusta toteutuksesta. Ohjelman
oman työpanoksen kohdentuminen lukuisiin
yksittäisiin tiedotuksellisiin tai koulutukselli-
siin tilaisuuksiin ei välttämättä takaa tuloksia
kaikissa perustavoitteissa tai konkreettisia
toimintatapojen muutoksia kuntatasolla, jär-
jestö- tai yritystoiminnassa tai pysyvyyttä esi-
merkiksi hyvien käytäntöjen levittämisessä.

Ohjelmien strateginen ydin ja sisällön painotukset

Toimenpiteiden valinta perustuu hallitus-
ohjelman yleisiin linjauksiin, mutta tapah-
tuu varsin hajautetusti eli koostuu eri mi-

nisteriöiden, virastojen ja muiden yhteistyötahojen tärkeinä pitämistä hankkeista. Ohjelmista puuttuu sellainen strateginen ydin, joka fokusoi toteutusta ja priorisoi tärkeimmät tehtävät. Kun strateginen ydin jää väljäksi, muodostuu ohjelmasta helposti kooste monensuuntaisista yksittäisistä toimenpiteistä, joiden synergiahyödyt saattavat jäädä vähäisiksi. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että ohjelmien tavoitteiden kannalta merkittävimmät yhteiskunnalliset uudistukset valmistellaan pitkälti ohjelmien ulkopuolella tai erillisissä hankkeissa, jolloin ohjelman rooliksi jää niiden seuraaminen.

Ohjelmat ovat hyvin laajoja ja niiden toimenpidekirjo huomattavan suuri. Ohjelmien sateenvarjon alle on koottu paljon myös sellaisia uudistushankkeita, joiden valmistelussa tai toteutuksessa ohjelmalla ei ole aktiivista roolia. Laajuutta voi joiltain osin perustella ohjelmien perusluonteella hallinnonaloja yhdistävänä ja politiikkatoimia kokoavana linkkinä. Käytännössä toimenpiteitä toteutetaan yksittäin ja vuorovaikutus eri hankkeiden ja toteuttajien välillä jää vähäiseksi. Kun toimenpiteet on määritelty ja vastuutettu hallinnonaloittain ja organisaatioiden omien ehdotusten pohjalta, ei politiikkaohjelman toteutustapa muuta aiempia tulkintoja toimenpiteiden ydinsisällöstä, asioiden tärkeysjärjestyksestä tai tarvittavista pysyvistä yhteistyömuodoista.

Politiikkaohjelmat eivät näytä myöskään tuovan esiin eri sektorien toimenpiteisiin mahdollisesti sisältyviä jännitteitä tai tarjoavan mahdollisuuksia ratkaista niitä. Pikeminkin toimenpiteitä koottaessa ja niiden sisältöjä määritettäessä pyritään vahvistamaan joskus näennäistä yhteisymmärrystä toimenpiteiden yhdensuuntaisuudesta ja koherenssista.

Ohjelmien toimenpiteet painottuvat yhdel- le hallinnonalalle eli ohjelmien sijoitusminis-

teriöiden hallinnonaloille. Sijoituspaikka vai- kuttaa painottumiseen, mutta sitä enemmän on merkitystä valmisteluprosessilla ja poli- tiikka-alueen perinteillä. Esimerkiksi tervey- den edistäminen mielletään helposti sosiaa- li- ja terveyshallinnon asiaksi, vaikka perus- tavoite on juuri muiden hallinnonalojen ak- tivointi laaja-alaiseen ja yhteiseen tervey- den edistämiseen. Hajautettu valmistelu tuottaa eniten ehdotuksia juuri siltä hallin- nonalalta, jossa politiikkatoimenpiteitä on jo aiemmin suunniteltu esimerkiksi terveyden edistämistavoitteiden mukaan. Varsinaisten "poikkihallinnollisten" tai muille hallin- nonaloille sijoittuvien toimenpiteiden osalta kyse on hyvin usein jo meneillään olevien toimenpiteiden kirjaamisesta ohjelmakehik- koon. Toisaalta toimenpiteiden pilkkominen jo alkuvaiheessa erillisiin osiin ei edistä uu- denlaisen yhteistyön syntyä. Ohjelmien pe- rustavoite sisältöjen ja toimenpiteiden hallin- nonalarajat ylittävästä tulkinnasta ja niiden valmistelusta horisontaalisen yhteensovituk- sen kautta ei näytä toteutuvan.

Politiikkaohjelmien sisällöt eivät näytä nousevan hallituksen ydintehtävien jouk- koon. Ohjelmien sisältö muokataan niin, et- tei niiden yhteydessä odoteta syntyvän mer- kittäviä uusia avauksia. Osin tästä syystä ohjelmien ei katsota tarvitsevan merkittäviä valtuuksia tai resursseja.

Ohjelmien suhde käynnissä oleviin ja rinnakkaisiin politiikkatoimiin

Ohjelmia käynnistettäessä ei ole pidetty tar- peellisena luoda katsausta jo käynnissä ole- viin kehittämisprosesseihin ja koota uudis- tuksista ja kehittämishankkeista kokonais- karttaa. Tällainen koonti voisi selvittää, mis- sä määrin aiemmin päätetyissä ohjelmissa tai kansallisissa kehittämishankkeissa on sa-

moja toimenpiteitä kuin käynnistettävässä politiikkaohjelmassa. Tästä johtuen politiikkaohjelman rinnalla voi olla samanaikaisesti meneillään kansallisia ohjelmia, periaatepäätösten toteutusprosesseja, tai muita laajoja hankkeita, joissa kehitetään samoja asioita. Esimerkiksi Terveyden edistämisen politiikkaohjelman rinnalla toteutetaan useita ohjelmia ja hankkeita, joissa on samoja tai limittäisiä toimenpiteitä tai jotka muutoin sisällöllisesti kytkeytyvät toisiinsa. Osa näistä on politiikkaohjelman suunnitelmassa tulkittu sen toimenpiteiden toteutuskanaviksi, mutta suurelta osin rinnakkaisten ohjelmien yhteneviä toimenpiteitä toteutetaan hajautetusti, kunkin erillisohjelman määrittämällä tavalla ilman, että ohjelmien keskinäissuhdetta tai tulosvastuita on selkeästi määritetty. Poliitiikkaohjelmalla ei ole ollut mahdollisuutta koota tai merkittävästi integroida erillisohjelmia ja niiden politiikkaohjelman kannalta keskeisiä toimenpiteitä.

Ohjelmien selvästä limittäisyydestä huolimatta suuri osa ohjelmien toteuttajista ei tunnista erityisiä yhteensovittamisen tarpeita. Ohjelmien katsotaan olevan lähtökohdiltaan ja luonteeltaan erilaisia tai tarvittavan integroinnin hoituvan yksittäisten asiantuntijoiden työn kautta. Poliitiikkaohjelma voidaan myös tulkita sellaiseksi "ylätason" vaikuttamiseksi, jonka kytkennät käytännön kehittämistyöhön ovat vähäiset. Tarkastuksessa ei voitu osoittaa, että limittäisyys olisi aiheuttanut suoranaisia päällekkäisyyksiä resursien käytössä tai tarpeettomia kehittämistoimia. Tästä huolimatta voi rinnakkaisten ohjelmien suurta määrää ja toimenpiteiden hajautumista pitää epätarkoituksenmukaisena. Pelkästään ohjelmien valmistelu, toimenpiteiden määrittely eri ohjelmakonteksteissa, osallistujista ja vastuutuksista sopiminen sekä rinnakkaisten ohjelmien seuranta erilisissä organisaatioissa tai verkostoissa mer-

kitsevät asiantuntijatyöpanoksen käytön tehoittomuutta. Monien löysästi kytkettyjen kehittämisprosessien samanaikaisuus heikentää mahdollisuuksia määrittää prioriteetteja, hahmottaa eri toimijoiden vastuita ja määrittää kunkin toimenpiteen lisäarvo.

Yhteensovitustarvetta näyttää vähentävän myös ohjelmien toteutuksessa vallalla oleva määrän logiikka. Ohjelmat ovat perusluonteeltaan varsin viestinnällisiä ja silloin kaikki seminaarit ja tapahtumat, raportit ja oppaat tukevat viestinnällisiä tavoitteita. Ohjelmien toteuttajat arvioivat, että mitä suurempi määrä erilaisia operaatioita "kantaa" ohjelman tärkeinä pitämiä asioita, sitä paremmin sanoma menee perille.

Suurin ongelma rinnakkaisten ohjelmien ja hankkeiden suuresta määrästä ja ohjelmien keskinäissuhteen puutteellisesta määrittelystä aiheutuu poliittisen johdon ohjaus- ja seurantatoimille. Kokonaisuuden hahmottaminen vaikeutuu ja usein on epäselvää, missä asioissa mikin ohjelma tai osahanke etenee tuloksellisimmin. Rinnakkaisten kehittämishankkeiden suuri määrä heikentää erityisesti politiikkaohjelman mahdollisuutta kanavoida poliittista ohjausta ja raportoida kokonaisuutena tietyn politiikka-alueen tavoitteiden toteutumisesta.

Monien kehittämisooperaatioiden limittäisyys haittaa myös paikallistason, erityisesti kuntien kehittämistyötä. Valtiovallan perusviestejä ja prioriteetteja on vaikeaa tunnistaa ja lukuisten rinnakkaisten ja osin päällekkäisten ohjelmien verkko voi rapauttaa koko ohjelma- ja hankehallinnon uskottavuutta. Vaara on ilmeinen siitä huolimatta, että kunnilla on usein varsin pragmaattisia keinoja suunnistaa ohjelmakentässä ja löytää sopiva väylä omien kehittämishankkeiden toteuttamiseen.

Ohjelmien organisointi, resurssit ja suhde keskeisiin päätösprosesseihin

Politiikkaohjelman sijoittaminen tiettyyn vastuuministeriöön näyttää leimaavan ohjelman yhden hallinnonalan tavoitteiden toteuttajaksi. Sijaintiministeriötä oleellisempaa on kuitenkin se, että mahdollinen asiantuntijatuki on helpoimmin saatavissa juuri sijaintiministeriöstä ja toimenpiteiden sisällystään johtuen ao. hallinnonalan virastoista.

Ohjelmien omat resurssit ovat hyvin pienet ja "omilla" määrärahoilla on voitu käynnistää vain yksittäisiä rajattuja selvityksiä, aineistohankkeita tai seminaareja, joiden tulos voi yksittäisten toimenpiteiden kannalta olla suuri, mutta merkitys ohjelman kokonaistavoitteita ajatellen vähäinen. Ohjelmien omat määrärahat eivät ole resursoinnin suurin ongelma. Ohjelmien vaikuttavuutta ajatellen käytössä oleva asiantuntijapanos ja vaikutusmahdollisuudet ohjelmien kannalta merkittäviin määrärahoihin ovat huomattavasti suurempi ongelma. Ohjelmat ovat hyvin riippuvaisia yhteistyöministeriöiden varautumisesta ohjelman toteutukseen ja tarvittavaan työpanokseen. Myös sijoitusministeriöiden varautuminen politiikkaohjelman tarpeisiin vaihtelee. Esimerkiksi muista ohjelmista poiketen Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman tueksi sijoitusministeriö on osoittanut kolme osa-aikaista asiantuntijaa, mikä parantaa oleellisesti ohjelman toteutus-edellytyksiä.

Ohjelmajohtoon näkökulmasta katsoen ministeriöiden asiantuntijapanos ei yleensä ole ohjelman käytössä, vaan parhaimmillaan osoitettu niihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joista ministeriö on vastuutettu. Tämä on omiaan hajauttamaan ohjelmaa rajattujen, yksittäisten osahankkeiden toteuttajaksi. Resursointi ei tue toimenpiteiden integrointia, uusia avauksia tai käynnistysvaiheessa mel-

ko yleisesti muotoiltujen toimenpiteiden jalostamista. Ohjelmilla ei ole riittäviä valmisteluressursseja tai valtuuksia sellaisten käyttämiseen.

Ohjelmien virkamiesjohtoryhmät voivat olla tärkeä yhteistyötä virittävä foorumi. Haastatteluarvioiden mukaan ryhmien rooli jää usein toivottua vähäisemmäksi, koska niissä ei voida sopia merkittävästä resurssien uudelleen suuntaamisesta tai ministeriöiden työpanoksen käytöstä.

Toisella ohjelmakaudella luovuttiin yrityksestä integroida toisiinsa HSA:n laadinta, kehys- ja budjettivalmistelu sekä politiikkaohjelmien toteutus, vaikka ensimmäisen ohjelmakauden kokemuksia arvioinut työryhmä piti tätä varsin perusteltuna tavoitteena. Kun ohjelmista suurelta osin karsittiin toimenpiteet, joilla on välittömiä määräraha vaikutuksia, ei yhteyttä kehys- ja budjettisuunnitteluun enää toisella ohjelmakaudella pidetty oleellisena. Lisäksi hallituksen ensimmäisen kehyskirroksen osalta arvioitiin, että ohjelmat eivät ehtineet laatia omia ehdotuksiaan ennen "kehysikkunan sulkeutumista". Tämän jälkeen ohjelmat ovat suurelta osin tyytynneet esittämään budjettivalmisteluun vain vuosittaista toimintamenoja koskevaa määrärahaa. Ministeriryhmien kautta on esitetty toiveita joidenkin määrärahojen varmistamisesta, mutta tällä ei ole ollut sanottavaa vaikutusta.

Ohjelmajohto toimii pitkälti sen varassa, että eri vastuutahot ovat sisällyttäneet ohjelmaan osallistumisen toiminta- ja taloussuunnitelmiinsa, vuosittaisiin tulossuunnitelmiin, yksiköiden työsuunnitelmiin ja hallinnonalan tulossopimuksiin. Ohjelmilla ei ole mahdollisuutta suoraan vaikuttaa näiden asiakirjojen ja ohjausmenettelyjen sisältöihin. Asiakirjoissa maininnat ohjelmiin osallistumisesta ovat usein melko väljiä tai ne puuttuvat kokonaan. Toisaalta politiikkaohjelmissa ei

aina ole pidetty tarpeellisena puuttua ministeriöiden "sisäisiin" asioihin, vaan korostettu niiden itsenäisyyttä oman toimintansa suunnittelussa.

Toimenpiteiden edistyminen, ohjelman lisäarvo ja tulosten pysyvyys

Suuri osa ohjelmaan kirjatuihin toimenpiteistä näyttää edistyneen ohjelmakauden aikana ja politiikkaohjelman avulla on voitu vauhdittaa joidenkin toimenpiteiden valmistelua. Tosin suuri osa toimenpiteistä olisi todennäköisesti toteutettu muutoinkin ja siksi on vaikeaa arvioida politiikkaohjelman merkitystä niiden edistymiselle. Ohjelmassa on huomattavan paljon toimenpiteitä, joiden valmistelu tai toteutus on käynnistynyt ennen ohjelmaa ja joiden toteutusprosessiin ohjelma ei edes pyri merkittävästi vaikuttamaan. Osa toimenpiteistä on siis kirjattu ohjelmaan lähinnä muistuttamaan siitä, että näidenkin uudistusprosessien edistymistä on syytä seurata. Monet toimenpiteet on käynnistetty ministeriön tai virastojen omien strategioiden tai TTS:n linjausten perusteella tai jatkona aiemmalle kehittämistyölle. Näyttää siltä, että suuri osa toimenpiteistä toteutetaan ohjelmasta riippumatta ja sisällöllisesti aiemmin kaavailun mukaisesti.

Tarkastushavaintojen mukaan politiikkaohjelma ei oleellisesti muuttanut ministeriöiden suunniteltua toimintaa tai asiantuntijatyön painotuksia ja kohdentumista. Myöskään uudenlaisia yhteistyösuhteita ei ole merkittävästi syntynyt. Horisontaalinen yhteistyö riippuu pitkälti aiemmista yhteistyön käytännöistä ja laajuudesta. Tältä kannalta katsoen ohjelmien lisäarvo jää rajatuksi, vaikka ne parhaimmillaan voivat rikastuttaa valmistelua välittämällä tietoa rinnakkaisista toimenpiteistä ja luomalla ainakin tilapäisiä

foorumeita eri hallinnonalojen asiantuntijoiden keskusteluihin.

Näyttää siltä, että ne toimenpiteet, joista vastaavat pääosin sijaintiministeriön yksiköt ja sen hallinnonalan laitokset, ovat edenneet kaikkein varmimmin ja myös ohjelman muita tiiviimmässä seurannassa. Sen sijaan juuri politiikkaohjelmille tärkeät poikkihallinnolliset tai muille hallinnonaloille pääosin sijoittuvat toimenpiteet ovat edenneet joko hitaammin tai muutoin ohjelmasta riippumatta. Ohjelmalla on ollut vaikeuksia sitouttaa juuri näitä toimijoita ohjaamaan vastuullaan olevia toimenpiteitä politiikkaohjelman erityistavoitteiden mukaisesti. Toisaalta toimenpiteiden kirjo ja määrä on niin suuri, että ohjelmajohtajan on vaikeaa käytännössä ohjata kaikkien toimenpiteiden toteutusta tai edes seurata niiden edistymistä kovin yksityiskohteisesti.

Ohjelmien lisäarvo on ennen kaikkea hallituksen tärkeinä pitämien asioiden esiin nostamisessa. Hallituskauden aikana politiikkatavoitteille saatu julkisuus ja syntynyt keskustelu voi vaikuttaa tuleviin päätöksentekijöihin ja päätöksiin. Tätä kulttuurista tai asenteellista muutosta on vaikeaa suoraan havaita tai osoittaa.

Politiikkaohjelmissa on varsin vähän toimenpiteitä, joissa luotaisiin pysyviä edellytyksiä politiikkatavoitteiden edistämiseksi. Asiakirjoissa ja viestinnässä puhutaan väljästi eri tahojen verkostoitumisesta, mutta toimenpiteiden tuloksena ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta odoteta syntyvän uudenlaisia yhteistoimintamenettelyjä, organisoituneita verkostoja tai yhteisen suunnittelun ja valmistelun areenoita. Toimenpiteissä keskitytään tiettyjen uudistushankkeiden ja pilottien edistämiseen, ei vakiintuvien yhteistyökäytäntöjen kehittämiseen. Ohjelmiin kuuluvien valmistelu- ja kehittämishankkeiden tuloksena syntyy säädosmuutoksia,

työryhmäraportteja, oppaita ym. Kun ohjelmakausi päättyy, joudutaan kuitenkin kysymään, mitä pysyvää ohjelmista jää horisontaalisen politiikkavalmistelun osalta.

Kehittämisenäkökohtia

Horisontaalisen valmistelun ja hallinnonalarajat ylittävien politiikkatoimien toteuttamiseksi tarvitaan nykyisenlaisia politiikkaohjelmia vahvempia tai velvoittavampia yhteensovituksen menettelyjä. Näyttää siltä, että eräissä muissa ohjelmissa integroinnin edellytykset ovat paremmat kuin politiikkaohjelmissa (esim. Metsäalan strateginen ohjelma). Myös kansainväliset kokemukset politiikkajohdon horisontaalisesta integroinnista tai sisältöjen "valtavirtaistamisesta" voivat antaa pohjaa uusien välineiden käyttöönotolle. Integraatio voi tilanteen mukaan edellyttää erilaisten "viitekehysten" käyttöä, valmisteluvastuiden määrittelyä, budjettitoimien ja määrärahojen horisontaalista kokoamista ja ohjaamista, tilapäisten tai pysyväisluonteisten toimielinten perustamista ja joskus myös komiteatyypin valmistelun käyttöä. Valtioneuvoston kanslian roolia horisontaalisen integraation ja yhteensovituksen keinojen kehittämisessä on täsmennettävä ja vahvistettava. Samalla valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia on velvoitettava tekemään yhteistyötä poikkialuehallinnollisten politiikkajohdon integroinnissa.

Tarkastusviraston arvion mukaan politiikkaohjelmat ovat nykyisistä merkittävistä puutteistaan huolimatta luoneet vähitellen maaperää ja hyväksyntää ministeriöiden väliselle verkostomaiselle ja epäviralliselle yhteistyölle. Niiden avoimen ja verkostomaisen toteutustavan hyvänä puolena on ohjelmahallinnon keveys ja mahdollisuus toimenpiteiden joustavaan uudelleenarviointiin oh-

jelmakauden aikana. Poliitiikkaohjelmia ei ole toteutettu alkuperäisten määritysten mukaan, joten ohjelmajohtamismallin kaikkia mahdollisuuksia tai lopullista tehoa ei vielä ole testattu. Ohjelmatoimintaa on kuitenkin tarpeellista ja mahdollista kehittää huomattavasti nykyistä tehokkaammaksi. Kyse on yhtäältä alkuperäisen ohjelmakonseptin perusteiden soveltamisesta ja toisaalta uusien ohjelmien toteutusta vahvistavien keinojen ja menettelyjen luomisesta.

Joissakin tilanteissa politiikkaohjelmia voidaan käyttää viestittämään ja välittämään hallituksen tärkeinä pitämiä yhteiskuntapolitiittisia tavoitteita ja linjauksia. Tarvetta on kuitenkin vain silloin, kun ohjelma on perusteltua rakentaa muun muassa tehokkaille koulutuksellisille ja eritasoisia viestintäkeinoja käyttäville keinoille. Muuten nykyisenlaiset periaatepäätökset ja selonteot toteutussuunnitelmien ja seurantavelvoitteiden voimat riittää tähän tarkoitukseen. Poliitiikkaohjelmien toimivien rooli voi olla sisällön täsmäntäminen sellaisessa politiikassa, jonka ydintehtäviä ei voida suoraan osoittaa yhdelle ministeriölle ja jossa on ilmeisiä katvealueita toimenpiteiden suunnittelussa. Aidosti poikkialuehallinnollisten tietotarpeiden määrittely ja vastaavien toimenpiteiden valmistelu voi tapahtua politiikkaohjelman avulla.

Kaikissa tilanteissa politiikkaohjelmien sisällön pitää perustua hallitusohjelman keskeisiin ja tärkeisiin tavoitteisiin ja linjauksiin. Ohjelmista ei kannata muodostaa hallitusohjelman tai HSA:n täydet. Ohjelman valmistelutyöhön ja ohjaustoimiin on ohjelmajohtajan välittömään alaisuuteen irrotettava tarvittavat asiantuntijaresurssit ministeriöistä ja mahdollisesti myös muista tahtoista. Kyse ei välttämättä ole laajoista projektiyksiköistä, mutta oleellista on, että ohjelman toteutus ei saa olla kokonaan riippuvainen sektoriministeriöiden valmiudesta tai

halukkuudesta tukea ohjelmatyötä. Samalla koko valtioneuvoston ja ministeriöiden sitoutumista ohjelman toteutukseen ja toimenpiteiden valmisteluun on vahvistettava ennen ohjelman varsinaista toteutusvaihetta. Valtioneuvoston kanslian roolia ohjelmien välittömänä ohjaus- ja raportointikanavana ja mahdollisesti myös sijoituspaikkana on tarkennettava. Kanslian rooliin voi myös kuulua käynnistysvaiheessa meneillään olevien ja politiikkaohjelman tavoitteita tukevien uudistushankkeiden ja ohjelmien kartoitus ja mahdollisten karsinta- tai työnjakoehdotusten tekeminen päällekkäisen ohjelmatoiminnan välttämiseksi.

Nykyisten erillisten ministeriryhmien si-

jaan ohjelmista vastuulliset ministerit voivat käyttää vakiintuneita ministerivaliokuntia ja työryhmiä ja joissakin tapauksissa ministerien "tehtävisalkku" voi muodostua pääosin politiikkaohjelmien vaatimista tehtävistä. Tämä korostaa ohjelmien painavaa roolia hallitusohjelman toteutuksessa. Ohjelmien toteutuksen vaatimista määrärahoista neuvotellaan samaan tapaan kuin sektoriministeriöiden voimavaroista. Ohjelmien valtuuksia käynnistää selvitys- ja valmistelutyötä lisätään. Sisältöä täsmennettäessä on määritettävä selkeä strateginen ydin, koottava ohjelmaan vain kaikkein tärkeimmät horisontaaliset toimet ja sovittava niiden etenemisen seurantajaksoista ja menettelyistä.

8.2 Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja tonttitarjonta

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtio on asettanut useissa ohjelmissa tavoitteeksi tonttitarjonnan lisäämisen. Uusiin tonttien kaavoittamisen rinnalla olisi tärkeää saada rakennettua valmiiksi kaavoitettuja mutta tyhjillään olevia tontteja, joita esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on arvioitu olevan varsin runsaasti. Rakentamattomien tonttien käyttöön saamista voitaisiin tukea kiinteistöverojärjestelmää kehittämällä. Tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010) on arvioitu valtion toimia kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämisessä.

Valtion vuoden 1998 kiinteistöstrategian mukaisesti valtion kiinteistövarallisuutta on pyritty keskittämään valtion liikelaitoksille. Kiinteistöomaisuuden keskittämisestä huolimatta kiinteistövarallisuutta on edelleen useiden toimijoiden hallinnassa ja tiedot valtion kiinteistöistä ovat kiinteistötietojärjestelmässä puutteelliset.

Valtion kiinteistöstrategian mukaisesti valtion kiinteistövarallisuudelle on pyritty saamaan mahdollisimman hyvä tuotto. Tätä tavoitetta ei ole kuitenkaan suhteutettu muihin yhteiskuntapoliittisesti tärkeisiin tavoitteisiin, kuten kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. Yksittäisten liikelaitosten tai tulosalueiden rinnalle tarvitaan laajempaa kokonaisnäkemystä asuntotuotannon ja yhdyskuntarakenteen merkityksestä koko kansantaloudelle ja sitä kautta valtionaloudelle.

Kiinteistövero tonttitarjonnan lisääjänä

Kasvukeskuseuduilla ja erityisesti Helsingin seudulla asuntojen hinnat ovat jatkaneet nousuaan. Tilannetta helpottamaan on useissa strategioissa ja ohjelmissa asetettu tavoitteeksi tonttitarjonnan lisääminen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maankäytön suunnittelu on ensi sijassa kuntien vastuulla. Myös valtiolla on useita rooleja tonttitarjonnassa, sillä se on lainsäätäjä, viranomainen, maanomistaja ja avustusten myöntäjä.

Vaikka Suomen suurimmissa kunnissa on jatkuvaa pulaa omakotitalotonteista, keskimäärin tonttitilanne näytti suurimmilla kasvukeskuseuduilla tarkastuksen perusteella vähintään kohtuulliselta. Kasvukeskuksissa asuntojen kysyntää tulee kuitenkin pitämään yllä muun muassa alueille suuntautuva muuttoliike sekä asumisrakenteessa tapahtuvat muutokset. Pelkkä uusien tonttien kaavoitus ei kuitenkaan takaa tonttien rakentamista. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on arvioitu olevan lähes seitsemän miljoonaa kerrosneliometriä valmiiksi asemakaavoitettua asuinpinta-alaa. Kaavoittamisen rinnalla olisikin tärkeää saada valmiiksi kaavoitetut tontit rakennetuiksi. Tällöin päästäisiin myös hyödyntämään alueisiin jo tehdyt investoinnit. Tonttien rakentamiseen voidaan vaikuttaa fiskaalisin keinoin erityisesti rakentamattoman tontin korotetulla kiinteistöverolla.

Valtion kiinteistöomaisuuden hallinta suhteessa kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon

Valtiolle laadittiin vuonna 1998 kiinteistöstrategia. Sen tarkoituksena oli koota valtion eri toimijoiden hallinnassa ollutta kiinteistövarallisuutta yhteen ja luopua valtiolle tarpeettomasta kiinteistövarallisuudesta. Tavoitteena oli kattaa valtion kiinteistöliiketoiminnan avulla 1990-luvun pankkikriisistä aiheutunutta valtionvelkaa. Valtion vaihto-omaisuuskiinteistöt keskitettiin Kapiteeli Oy:öön, joka myytiin vuonna 2006. Käyttöomaisuuden kohdalla kiinteistöt pyrittiin keskittämään rakennusten osalta Senaatti-kiinteistöjen ja metsä- ja vesialueiden osalta Metsähallituksen hallintaan. Vaikka tilanne on selkiytynyt kiinteistöstrategian myötä, lukuisat hallinnansiirrot valtion eri virastojen, laitosten, liikelaitosten ja yritysten välillä ovat tehneet kokonaisuuden hahmottamisesta vaikeaa.

Valtion kiinteistöpolitiikka aiheutti etenkin 2000-luvun alussa ristiriitoja kuntien kanssa. Valtio on korostanut eri yhteyksissä tonttitarjonnan lisäämistä kasvukeskuksissa ja asettanut tavoitteeksi asuntotuotantoon soveltuvien alueidensa luovuttamisen kohtuuhintaan kunnille. Valtion kiinteistöstrategiassa kiinteistövarallisuutta tarkasteltiin kuitenkin ensi sijassa fiskaalisesta näkökulmasta ja sille pyrittiin saamaan mahdollisimman hyvä tuotto. Valtion kiinteistöliiketoiminnan tuottoisuutta on kuitenkin vaikea arvioida, sillä valtiovarainministeriö ei ole tehnyt kokonaislaskelmaa sen tuloista. Lisäksi tavoite on asettunut ristiriitaiseen suhteeseen muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden, kuten kohtuuhintaisen asuntotuotannon, kanssa. Valtiovarainministeriö ei ole pohtinut sitä, olisiko tonttitarjonnan lisäämisessä kyse sellaisesta erityisen painavasta syystä, jonka

perusteella valtion kiinteistövarallisuutta voitaisiin luovuttaa alle käyvän hinnan, mihin laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) annetaan mahdollisuus.

Ristiriidoilta kuntien kanssa olisi voitu välttyä, jos valtion kiinteistöomaisuutta järjestellessä asuntorakentamiseen soveltuvat maa-alueet olisi irrotettu omaksi kokonaisuudekseen käyttö- ja vaihto-omaisuuden rinnalle. Näin ei kuitenkaan alueiden vähäisen määrän vuoksi tehty. Tällöin kuitenkin aliarvioitiin määrällisesti vähäisten alueiden strateginen merkitys kuntien tonttutuotannossa.

Valtion kiinteistötietojen ajantasaisuus

Vaikka valtion kiinteistöomaisuutta on keskitetty kiinteistöstrategian mukaisesti Senaatti-kiinteistöihin ja Metsähallitukseen, omaisuutta on edelleen myös muiden yksiköiden hallinnassa. Eri yksiköillä voi olla myös erilainen suhtautuminen hallintansa olevien alueiden kehittämiseen. Esimerkiksi rautatietojen osakeyhtiömuotoinen VR-Yhtymä pyrkii kehittämään aktiivisesti alueitaan, mutta vuoden 2010 alusta osaksi Liikennevirastoa siirretty Ratahallintokeskus on ennemminkin toiminut kehittämistä vastaan, koska toiminnasta aiheutuisi sille kuluja ilman että se voisi käyttää syntyneitä tuloja hyväkseen. Pahimmillaan valtion liikelaitoksella ja valtion yhtiöllä on keskenään kilpailevia hankkeita. Nämä ovat osaltaan sumentaneet kuvaa valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta.

Vuonna 2002 annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) mukaan valtion kiinteistövarallisuuden haltijaviraston, valtion liikelaitoksen tai valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston olisi tullut tarkastaa ja huolehtia, että sen hallinnassa olevan val-

tion kiinteistövarallisuuden omistaja- ja haltijatiedot ovat ajan tasalla vuoteen 2003 mennessä. Tarkastuksen perusteella näin ei ole menetelty, sillä Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmässä tiedot ovat edelleen puutteelliset. Maanmittauslaitoksen mukaan koko kiinteistötietojärjestelmän laatua parantaisi se, jos valtion kiinteistöomistukset saataisiin ajantasaistettua rekisteriin.

Kiinteistötietojärjestelmien puutteellisuudet havaittiin, kun selvityksen kohteeksi otettiin valtion maanomistukset Helsingin seudun 14 kunnan alueella. Tietojen epävarmuustekijät huomioon ottaen valtio omistaa Helsingin seudulla noin neljä prosenttia kuntien pinta-alasta. Näistä suurin osa on Metsähallituksen hallinnassa olevia luonnonsuojelualueita ja Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olevia puolustusvoimien alueita. Valtiolla ei ole enää määrällisesti merkittäviä, asuntorakentamiseen soveltuvia maanomistuksia kasvukeskuksissa. Joissakin kunnissa

on kuitenkin jäljellä myös tärkeitä asuntorakentamiseen soveltuvia alueita. Lisäksi pinta-alaltaan pienet alueet voivat sijaita otollisesti suhteessa kunnan yhdyskuntarakentamiseen. Esimerkiksi rautatietojärjestelmien alueet sijaitsevat erityisesti asemanseutujen osalta yleensä keskeisillä paikoilla. Asuntorakentamisen näillä alueilla kuitenkin estävät usein melu- ja tärinähaitat.

Valtion toimintojen yhtiöittäminen ja liikelaitostamisen myötä eri toimijoiden asema suhteessa emovaltioon on toisinaan hämärtynyt. Esimerkiksi kaavoituksen lakisääteisissä viranomaisneuvotteluissa on ollut ajoittain epäselvyyttä siitä, kuka on viranomainen. Myös maankäyttöön liittyvissä neuvotteluissa kuntien kanssa liikelaitokset ovat yhtäältä esiintyneet yksityisen toimijan tavoin, mutta toisaalta argumentoineet itselleen erityisasemaa. Tältä osin tarkastusviraston havainnot tukevat liikelaitosten aseman selvittämisen tarpeellisuutta.

9 Ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta – yhdyskuntarakenteen vaikutus ilmastonmuutokseen

Johtopäätökset ja kannanotot

Suurimpien kasvukeskusten kehyskunnissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, hajaraken-taminen on yleistä. Runsas asemakaavoite-tun alueen ulkopuolelle suuntautuva raken-taminen hajauttaa yhdyskuntarakennetta. Tästä koituu merkittäviä kustannuksia jul-kiseen talouteen. Hajarakenntamisen sääte-ly on tehotonta. Yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat useiden eri sektoreiden toimet, mutta tästä huolimatta yhdyskuntaraken-teen eheyttäminen on vain ympäristöminis-teriön vastuulla. Valtiolta puuttuu siten hor-izontaalinen ote yhdyskuntarakenteen ke-hittämiseen.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen kustannukset

Riittämätön kohtuuhintaisten asuntojen tar-jonta kasvukeskuksissa on johtanut siihen, että yhä useammat perheet ovat muutta-neet kasvukeskuksien kehyskuntiin. Näissä kunnissa hajarakenntaminen on varsin yleis-tä. Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja nii-den kehyskunnissa jopa puolet uudesta ra-kenntamisesta suuntautuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Tämä on valtakunnal-listen alueidenkäyttötavoitteiden ja monien muiden strategioiden esiin tuomien yhdys-kuntarakenteen eheyttämistä koskevien ta-voitteiden vastaista.

Kasvukeskusten kehyskunnissa tapahtu-vasta laajamittaisesta hajarakenntamisesta ai-heutuu monia kustannuksia julkiselle talou-delle. Hajautuneessa rakenteessa työmatkat pitenevät, liikenne lisääntyy ja ilmastokus-tannukset kasvavat. Ilmastonmuutoksen hil-litsemispyrkimysten kannalta yhdyskuntara-kennteen merkitys korostuu erityisesti pitkällä aikavälillä, sillä nyt tehtävät ratkaisut vaikut-tavat tuleviin mahdollisuuksiin kehittää yh-dyskuntarakennetta. Toisaalta yhdyskunta-rakenteen eheyttämisen vaikutukset päästö-jen vähentämiseen tapahtuvat hitaasti.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen aihe-uttamista kustannuksista on saatavilla vain vähän eriteltyä tietoa. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen lisää infrastruktuurin rakenta-miseen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Lisäksi kunnallisten peruspalvelujen, kuten koulukuljetusten tai vanhusten kotipalvelu-jen, toteuttaminen tulee kalliimmaksi hajau-tuneessa rakenteessa. Valtio osallistuu pe-ruspalvelujen rahoittamiseen valtionosuuk-sien kautta. Lisäksi valtio investoi väyliin ja tukee muun infrastruktuurin rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) rakennusluvan myöntämisen edellytyksissä asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle ote-taan huomioon se, että infrastruktuurin jär-jestäminen ei saisi aiheuttaa kunnalle erityi-siä kustannuksia. Tarkastusviraston mukaan laissa tulisi edellyttää kustannusten arvioi-mista myös peruspalveluiden osalta.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ongelmakohdat

Hajarakentamisen kontrolloimiseen on olemassa keinoja. Kunta voi esimerkiksi osoittaa suunnittelutarvealueita, joille ei saa rakentaa ilman rakentamisperusteiden arviointia. Näille alueille on kuitenkin myönnetty varsin paljon rakennuslupia. Lainsäädäntö ei kontrolloi hajarakentamista kattavasti eikä kunnallisessa päätöksenteossa olla aina valmiita rajoittamaan hajarakentamista. Suomen laaja perusrakentamisoikeus tekee hajarakentamisen säätelystä tehotonta. Tarkastuksen perusteella olisikin syytä pohdita sitä, tulisiko tätä oikeutta jotenkin rajoittaa nykyisestä.

Kuntavetoinen maankäytön suunnittelu ja valtion harjoittama liikennejärjestelmän suunnittelu ovat toisistaan irrallisia. Tämä vaikeuttaa alueiden käytön suunnittelua yhdyskuntarakennetta eheyttävämpään suuntaan. Erityisesti suurten raideinvestointien osalta tulisi varmistaa se, että maankäytön suunnittelu ja raideliikenteen suunnittelu ja toteutus tukevat riittävän hyvin toisiaan.

Tarkastusvirasto tarkasteli tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010) esimerkinomaisesti kahta avustusmuotoa, kunnallistekniikan rakentamisavustuksia ja vesihuoltotoimenpiteisiin suunnattuja avustuksia. Avustukset toteutuvat yhdyskuntarakenteen kannalta vastakkaisiin suuntiin toimivia tavoitekokonaisuuksia. Kun kunnallistekniikan avustukset pyrkivät eheyttämään yhdyskuntaa, vesihuoltotoimenpiteisiin suunnatut avustukset näyttävät pikemminkin hajauttavan yhdyskuntarakennetta, erityisesti niissä tapauksissa, joissa niitä ohjataan kasvavien kaupunkien lievealueille.

Eri sektoreiden toimien koordinoimattomuus on heikentänyt valtion toimien vaikuttavuutta yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on asetettu tavoitteeksi vain ympäristöministeriön hallinnonalalle, vaikka monet muutkin hallinnonalat vaikuttavat sen kehittymiseen. Valtiolta puuttuu siten strateginen ja poikkihallinnollinen ote, jolla pyrittäisiin eheyttämään yhdyskuntarakennetta.

10 Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

Johtopäätökset ja kannanotot

Itämeren ja sisävesien rehevöityminen on yksi suurimmista kansallisista ympäristöongelmistamme. Maatalousteemasta tehtyjen tuloksellisuustarkastusten havainnot tukevat käsitystä, jonka mukaan myös maataloussektorilla voitaisiin tehdä nykyistä enemmän vesiensuojelun hyväksi. Ympäristönsuojelun tehostaminen voitaisiin toteuttaa tuotannon kannattavuutta tai omavaraisuustavoitteita olennaisesti vaarantamatta. Nämä ratkaisut voitaisiin toteuttaa käyttämällä nykyistä enemmän kansallista harkintaa tukien kohdentamisessa, eikä uusia tukimuotoja tai määrärahoja tarvittaisi. Ympäristötukia tulisi kohdentaa ympäristönsuojelun kannalta ongelmallisimmille alueille kaikille maksettavan tasatuen sijasta.

Jotta tuet kohdentuisivat eri tavoitteiden kannalta mahdollisimman tehokkaasti, hallinnon tulisi varmistaa, että päätöksentekijöiden käytettävissä olevat maatalouden tunnusluvut ovat luotettavia. Tuloksellisuustarkastusten perusteella maatalouden virallinen kannattavuuslaskenta antaa turhankin pessimistisen kuvan tuotannon kannattavuudesta. Tällöin maatalouspolitiikan tulo- ja tuotantotavoitteet saattavat saada liian suuren painoarvon tukien kohdentamisessa.

Rakennerahastojen seurantaan ja valvontaan käytettäviin tietojärjestelmiin on liittynyt ongelmia. Järjestelmien tietosisällöissä havaittiin puutteita, jotka ovat vaikeuttaneet hankkeiden tuloksellisuuden ja ohjelmien

vaikuttavuuden luotettavaa arviointia. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tietojärjestelmien sisältämä seurantatieto on oikeaa ja riittävää ja että ohjelmien arvioinnit perustuvat luotettavaan tietoon.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hitaasta käynnistymisestä Euroopan unionin uudella ohjelmakaudella on tehty Valtiontalouden tarkastusvirastolle erityisesti maa- ja metsätalousministeriöön sekä Maaseutuvirastoon kohdistunut kantelu, jossa kiinnitettiin huomiota Euroopan unionin ohjelmakauden 2007–2013 kohtuuttoman hitaaseen, tehottomaan ja kalliiseen käynnistymiseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tukien osalta. Kanteluasiaan antamassaan päätöksessä Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 uusittu tietojärjestelmä saatiin eräiltä osin toimimaan syksyllä 2008 ja keväällä 2009, mutta se on ollut monilta osin tämän jälkeenkin keskeneräinen. Samaan aikaan on ollut käynnissä Maaseutuviraston alueellistamishanke, mikä on johtanut asiantuntevan henkilöstön suureen vaihtuvuuteen. Tämä on hidastanut päätöksentekoa ja lisännyt hankkeiden johtamisen haasteita ja aiheuttanut valtiolle lisäkustannuksia.

Tarkastusvirasto katsoi, että kokonaisuutena arvioiden Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 valmistelu ja toteutus olivat ohjelmakauden alkuvuosina eri syistä niin puutteellista, etteivät tuensaa- jien maa- ja metsätalousministeriöltä sekä

Maaseutuvirastolta saama palvelu ja tuki olleet hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Tarkastusvirasto edellytti, että ohjelman toteutus tulee saada pikimmiten asianmukaiseen kuntoon.

Rakennerahastojen seurantaan ja valvontaan käytettävän tietojärjestelmän kehitys ja käyttöönotto on viivästynyt. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä on vaikeuttanut ohjelmakauden 2007–2013 rakennerahasto-ohjelmien käynnistämistä ja toimenpiteiden seuranta.

Suomessa rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmä on tarpeettoman raskas ja monimutkainen, mikä vaikeuttaa tehokas-

ta toimintaa ja nostaa hallintokustannuksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että rakennerahastojen hallintomallin yksinkertaistamista tulisi jatkaa säädöksiä yksinkertaistamalla, kuten myös Euroopan tilintarkastustuomioistuim on suosituksissaan²¹ edellyttänyt.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan olisi lisäksi syytä arvioida, olisivatko alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet Suomen osalta toteutettavissa tehokkaammin kansallisen toimenpitein kuin unionin talousarvion ja ohjelmien kautta toteutetulla tuella. Arviointitarpeeseen vaikuttaa Suomen nyt vakiintunut asema unionin toiminnan ja ohjelmien nettomaksajana.

²¹ Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2007 antaman vuosikertomuksen koheesiopolitiikan hallintoa koskeva suositus (6.34): "Tilintarkastustuomioistuin toistaa komissiolle esittämänsä suosituksen hyödyntää menoihin sovellettavissa asetuksissa ja säännöissä vahvistettuja yksinkertaistamismahdollisuuksia, kuitenkin niin ettei menojen vaikuttavuus heikkene. Näin pystyttäisiin pienentämään varainkäytön virheriskiä ja vähentämään hankkeen toteuttajien hallinnollista taakkaa."

10.1 Euroopan unionin maataloustukien vaikuttavuus

Maatalouden toimintaympäristö

Maatalous on jo vuosikymmeniä ollut yhteiskunnan tuesta riippuvainen toimiala. Tätä nykyä noin puolet maatalouden tuotoista tulee markkinoilta tuotteiden myyntituloina ja puolet erilaisina tukina. Vuositasolla maataloustukia maksetaan noin kaksi miljardia euroa, josta Euroopan unioni maksaa noin 40 prosenttia. Kansallisesti maksettavat tuet on hyväksyttävä Euroopan unionissa.

Maatalouden tuottajahinnat laskivat Euroopan unioniin liityttäessä huomattavasti, kun aiemmin ylläpidetty rajasuoja jouduttiin purkamaan. Samalla hintatukeen perustuva kansallinen maatalouspolitiikka korvautui Euroopan unionin yhteisillä tukimuodoilla, jotka tällä hetkellä maksetaan pääasiassa tuotantokapasiteetin (peltoalan tai eläinmäärän) perusteella määräytyvien tukioikeuksien mukaan. Tukitarvetta on perusteltu maatalouden erittäin huonolla kannattavuudella. Virallisten kannattavuuslukujen mukaan viljelijät ovat viime vuosina saavuttaneet vain noin puolet laskennallisista kannattavuustavoitteistaan. Tavoitteet ovat olleet noin 13 euron tuntipalkka omalle työlle ja viiden prosentin tuotto omalle pääomalle.

Kannattavuuden parantaminen on nähty välttämättömäksi, jotta tuotanto ylipäänsä jatkuisi ja maa olisi peruselintarvikkeiden suhteen omavarainen. Tuotanto- ja tulotavoitteiden lisäksi maatalouspolitiikalla on ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita: viljelyn aiheuttaman ravinnekuormituksen ja kasvihuonekaasupäästöjen tulisi vähentyä. Myös maatalouden rakennetta on pyritty kehittämään. Viime vuosikymmeninä maatalous onkin voimakkaasti pääomavaltaistunut ja

muuttunut entistä selkeämmin yritystoiminnaksi. Oman pääoman määrä on lähes samaa luokkaa kuin pienissä ja keskisuurissa teollisuusyrityksissä.

Maataloustukien vaikuttavuus

Euroopan unionin maataloustukien vaikuttavuus -teemasta on vuosina 2006–2009 tehty kolme tuloksellisuustarkastusta: Maatalouden ravinnepestöjen vähentäminen (175/2008), Maa- ja metsätalousministeriön harkinnanvaraiset tukijärjestelmät (190/2009) sekä Maatalouden kannattavuuden laskenta (199/2009). Ensimmäinen tuloksellisuustarkastus käsitteli maatalouden ympäristökysymyksiä, lähinnä ravinnekuormitusta vesistöihin. Toinen tuloksellisuustarkastus kohdistui kansallisen harkinnan käyttöön tukien kohdentamisessa, ja kolmas käsitteli maatalouden kannattavuuslaskennan luotettavuutta.

Tässä teemaraportissa kootaan yhteen edellä mainittujen tuloksellisuustarkastusten päähavaintoja. Lisäksi tehdään eräitä kokoavia päätelmiä, jotka eivät sellaisenaan olleet mukana alkuperäisissä tuloksellisuustarkastuksissa, vaan ovat enemmänkin synteesi yksittäisten tuloksellisuustarkastusten havainnoista.

Ilman tukia maatalous olisi nykyisillä hintasuhteilla huonosti kannattavaa, mutta tuet muuttavat tilannetta olennaisesti. Markkinahavainnot antavat epäsuoria viitteitä siitä, että maatalous ei ole Suomessa aivan niin huonosti kannattavaa kuin viralliset kannattavuusluvut antavat ymmärtää. Peltomaa on varsinkin Etelä-Suomessa erittäin kallista.

Vuonna 2006 peltomaa oli Suomessa lähes kaksi kertaa kalliimpaa kuin Ruotsissa, jossa viljelyolosuhteet ovat selvästi Suomea suotuisimmat. Peltomaan hintaan vaikuttavat kuitenkin hyvin monet eri seikat. 2000-luvulla maatalouden tuotantopanokset ovat kallistuneet raaka-aineiden ja tuotantotarvikkeiden keskimääräistä tuontihintaindeksiä nopeammin, mutta tämä ei ole juurikaan näkyntä panosten käyttömäärien vähenemisenä.

Tuloksellisuustarkastuksessa 199/2009 havaittiin, että kannattavuuslaskennan lähtötietoihin sisältyy huomattavaa arvionvaraisuutta. Eräillä kirjanpitoiloilla työtunteja on kirjattu moninkertaisia määriä maatalouden työnormeihin nähden. Kirjanpitoiloiden omaan pääomaan luetaan myös valtion maksamat investointiavustukset, joille täten vaaditaan oman pääoman tuottoa. Tämä tilojen kannattavuutta heikentävä laskentakäytäntö ei vastaa Yritystutkimusneuvottelukunnan suosituksia, mutta on Euroopan unionin vaatimusten mukainen.

Viljelijöiden neuvontajärjestön laskemat, Yritystutkimusneuvottelukunnan suositusten mukaiset maatalouden tunnusluvut, osoittavat virallisia lukuja selvästi parempaa kannattavuutta. Näiden mukaan maatalous on ollut päätoimiseksi luokiteltavilla tiloilla viime vuosina osapuilleen laskennallisten kannattavuustavoitteiden mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että viljelijä on saanut työnsä markkinapalkan ja pääomilleen viiden prosentin koron.

Tuloksellisuustarkastuksessa 175/2008 kävi ilmi, että maatalouden ympäristöpolitiikkaa on toteutettu tuotanto- ja tulopolitiikan ehdoilla. Tämä on merkinnyt sitä, että politiikan ympäristötavoitteet ovat olleet

käytännössä toissijaisia. Euroopan unionin osaksi maksamaa maatalouden ympäristötukea on pidetty yhtenä osana maatalouden tulotukipakettia, eikä järjestelmä ole saavuttanut täysin sille asetettuja ympäristötavoitteita. Maatalouden ravinnepäästöt vesistöihin eivät ole juurikaan vähentyneet viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Pitkästi tämän seurauksena eräät sisävedet ja rannikkoalueet, kuten Saaristomeri, ovat pahoin rehevöityneitä. Muiden sektoreiden ravinnepäästöjä on onnistuttu vähentämään melko tehokkaasti, mikä on tehnyt maataloudesta suurimman ravinnekuormittajan²².

Maatalouden ympäristötuen ehdot, kuten suojakaistat ja lannoitusrajoitukset, ovat olleet sen verran lieviä, että käytännössä kaikki aktiiviviljelijät ovat hakeneet ja saaneet tukea. Tuen saamiseksi vaaditut toimenpiteet eivät ole juuri aiheuttaneet lisäkustannuksia tai tulonmenetyksiä. Järjestelmän käyttö tulotukena on periaatteessa ollut ympäristötukijärjestelmään liittyvien Euroopan unionin politiikkatavoitteiden vastaista, sillä ympäristötuelle on ainoastaan tarkoitus kompensoida ympäristönsuojelun aiheuttamat lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Toisaalta tämä kertoo osaksi siitä, että suomalaisessa maataloudessa on sinänsä valmiutta sitoutua ympäristön kannalta hyvään maatalouskäytäntöön ja ottaa se osaksi tavanomaista maatalouden harjoittamisen tapaa.

Tuloksellisuustarkastuksessa 175/2008 tehtiin karkea laskelma maatalouden päästövähennyksistä, jotka olisivat saavutettavissa, jos nykyisensuuruinen maatalouden ympäristötuki kohdennettaisiin ympäristönsuojelun kannalta tehokkaasti. Tehokkainta olisi ottaa jyrkästi vesistöihin viettävät rantapel-

²² Viimeisimmän seurantaraportin mukaan Saaristomeren valuma-alueella maanäytteiden helppoliukoisien fosforin pitoisuudet ovat jopa kasvaneet. Muilla tutkituilla alueilla pitoisuudet ovat hieman laskeneet. (Aakkula J. & Manninen T. & Nurro M. (toim.): Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantaraportti (MYTVAS 3) – Väliraportti. MMM:n julkaisu 2010).

lot kokonaan pois aktiiviviljelystä. Nämä pelot, joita on noin seitsemän prosenttia koko maan peltoalasta, sijaitsevat pääosin Varsinais-Suomessa. Viljelyn lopettaminen jyrkillä rantapelloilla vähentäisi maatalouden kokonaisfosforipäästöjä jopa viidenneksellä ja typpipäästöjä noin seitsemällä prosentilla. Sinileväesiintymien vähentämiseksi nimenomaan fosforikuormituksen vähentäminen on tärkeää, sillä sinilevät pystyvät sitomaan ravinnokseen ilmakehän typpeä.

Toimenpiteen aiheuttamat tulonmenetykset voitaisiin kompensoida nykyisensuuruisella ympäristötuella. Peltojen poisto aktiiviviljelystä ei uhkaisi elintarvikkeiden omavaraisuustavoitteita, sillä esimerkiksi rehuviljasta on jatkuvasti ollut merkittävää ylituotantoa. Ylijäämäviljaa on laivattu Euroopan unionin vientituella pääasiassa Yhdysvaltoihin. Tällaista viljan ylituotantoa, joka rehevöittää vakavasti muun muassa Saaristomerta, ei voida pitää missään suhteessa kansantaloudellisesti järkevänä.

Maatalouselinkeinojen tukirahoitus on taloudellisesti merkittävää sekä kansallisesti että Euroopan unionin tasolla. Ylikansallinen kilpailuympäristö korostaa strategisen ohjauksen ja monipuolisen tietoperustan merkitystä rahoituksen mitoituksessa ja harkinnassa. Keskeisiä tietoja ovat maataloustuotteiden kysyntä-, tarjonta- ja hintatiedot sekä tuotannon vaikutuksia koskevat kansalliset tavoitteet ja niiden toteutumistiedot. Eri tukijärjestelmillä tulisi myös olla selkeät roolit tavoitteiden saavuttamisessa. Tuloksellisuustarkastuksen 190/2009 perusteella maa- ja metsätalousministeriön strategiset valmiudet elinkeinotoiminnan ohjaamisessa eivät ole olleet enää ajanmukaisia.

Euroopan unionin jäsenyys on rajoittanut kansallista maataloustukea. Samalla se on tuonut uusia rahoitusvälineitä maatalouselinkeinojen tukemiseen. Kansallisen liikkumavaran tulisi olla tiedossa, ja sitä tulisi käyttää tehokkaasti tukivalikoiman ylläpidossa, rahoituksen mitoituksessa ja tuen kohdentamisessa yksittäisille toimijoille. Liikkumavaran tunnistaminen on tärkeää myös Euroopan unionin päätöksentekoon vaikuttamiseksi. Tuloksellisuustarkastuksessa 190/2009 tuli esille, että kansallisen liikkumavaran tunnistamisessa oli puutteita. Lisäksi kansallisten ja Euroopan unionin tukijärjestelmien roolit ja tavoitteet eivät olleet selkeitä. Tällöin ei ole selkeästi hahmotettavissa, mihin asioihin voidaan vaikuttaa kotimaisilla päätöksillä ja mitkä asiat kuuluvat Euroopan unionin päätettäväksi tai johtuvat Euroopan unionin toimista. Kansallisen ja unionin tason täsmällisemmän roolin hahmottumattomuus johtaa helposti demokratia- ja vastuunalaisuuden vajeeseen sekä päätöksenteon legitimitettiin heikkenemiseen.

Tukivalikoima muodostuu tuotantoprosessin eri vaiheisiin kohdistuvista tuista. Eri tuotantosuunnissa tukitarpeet ovat erilaisia ja ne riippuvat tuotantomäärästä, tulonmuodostusta ja ulkoisvaikutuksia koskevista tavoitteista. Prosessien eri vaiheet tuotantosuunnittain tulisi tästä syystä tunnistaa. Tuloksellisuustarkastuksessa 190/2009 havaittiin, että tukihallinnon nykyiset rakenteet ja menettelytavat eivät ole luoneet riittävää perustaa tiedon kokonaisvaltaiselle hyväksikäytölle viranomaisharkinnassa. Tietojärjestelmät ovat keskittyneet pääasiassa tukien maksatuksen ja valvonnan tietotarpeisiin.

10.2 Euroopan aluekehitys- ja Euroopan sosiaalirahaston vaikuttavuus ja tukihallinnon tehokkuus

Tavoitteet ja rahoitus

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla (koheesiopolitiikalla) lisätään jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä vähennetään alueiden välisiä kehityseroja. Euroopan unionin tuki jäsenmaille kanavoidaan jäsenmaissa valmistelujen ja komission hyväksymien tavoiteohjelmien kautta. Ohjelmakaudella 2007–2013 koko Suomi kuuluu Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen piiriin.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen toimenpideohjelmat pyrkivät vahvistamaan Suomen kansallista ja alueellista kilpailukykyä ottaen huomioon alueelliset erityispiirteet ja koheesiopolitiikan keskeiset periaatteet. Ohjelmien strategisina painopisteinä ovat kilpailukykyisten ja innovatiivisten yritysten toimintaedellytysten parantaminen, yritysten kansainvälistyminen, verkostoituminen, tasapainoinen alueellinen kehitys ja alueellisten vetovoimatekijöiden edistäminen. Suomen rakennerahastostrategia määrittelee ne tavoitteet ja painopisteet, joiden perusteella eri kehityshankkeille myönnetään rahoitusta.

Suomen saama rakennerahastorahoitus ohjelmakaudella 2007–2013 on noin 1,7 miljardia euroa, josta Alueellinen kilpailukyky -tavoitteen osuus on 1,6 miljardia. Rakennerahastorahoitus jakaantuu Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osuuteen (1,1 miljardia) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osuuteen (0,6 miljardia).

Ohjelmakauden ohjelmien kokonaisrahoitus on 6,1 miljardia euroa, mikä koostuu

Euroopan unionin osuudesta (1,7 miljardia), kansallisesta julkisesta osuudesta (2,0 miljardia) ja arvioidusta yksityisen rahoituksen osuudesta (2,4 miljardia). Ohjelmakauden rahoituksesta vain 28 prosenttia tulee Euroopan unionilta ja 72 prosenttia on kotimaisia varoja.

Rakennerahastojen vaikuttavuus ja tukihallinnon tehokkuus -teemasta on vuosina 2008–2009 tehty neljä tuloksellisuustarkastusta: Euroopan unionin tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella (166/2008), Alueellisten kehittämissohjelmien vaikutukset (172/2008), Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2-ohjelmien toteuttajina (183/2009) ja Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen (189/2009). Meneillään on Euroopan unionin tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien valvonnan kustannuksista, jonka yhteydessä tarkastusvirasto on siirtynyt rinnakkaistarkastuksen suorittavan jäsenen asemasta tarkkailijaksi. Lisäksi teema-alueesta on valmistunut jälkiseurantaraportit Yritystukien vaikutusten pysyvyydestä ja Innovatiivisten toimien alueellisista ohjelmista.

Vaikuttavuuden arviointi

Rakennerahastovaroilla toteutettujen ohjelmien tuloksia on selvitetty ohjelmakaudelta 2000–2006 sekä ulkopuolisten että hallinnon itse tekemien arviointien avulla. Rakennerahastovaroista osaksi rahoitetuista Suomen tavoite 1 ja 2 -ohjelmista tehtiin väliar-

vioinnit ohjelmakauden 2000–2006 puolivälissä. Tavoite 3 -ohjelma arvioitiin kokonaisuudessaan.

Tuloksellisuustarkastuksen 166/2008 mukaan ohjelma-arvioinnit suoritettiin asianmukaisia metodeja käyttäen ja Euroopan unionin ohjeistuksen mukaisesti. Huonona käytäntönä havaittiin, että arvioinneissa oli tukeuduttu liiaksi ohjelmien omiin seuranta-tietoihin. Tämä on todennäköisesti johtanut liian optimistisiin johtopäätöksiin ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Esimerkiksi hankkeiden itsensä ilmoittamat tiedot työpaikkojen määristä olivat huomattavan optimistisia tilastotietoihin verrattuna. Ohjelmamatason vaikuttavuuden arviointia ovat vaikeuttaneet myös indikaattorien suuri määrä ja hankkeiden pienuus.

Tilastoaineistoa oli käytetty jossain määrin vaihtelevasti eri toimenpideohjelmien arvioinneissa. Yleensä tilastoaineiston käyttö oli rajoittunut ohjelmien toimintaympäristön analyysin tekemiseen. Tilastoaineistojen käyttöä ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin tulisikin lisätä. Myöskään tilastoaineistojen käyttö pelkästään toimintaympäristön analyysiin ei ole riittävää. Tilastotiedon hyödyntämistä ja tukien vaikuttavuuden mittaamista haittasivat myös hanketietojen keräämisessä esiintyneet epäjohtomukaisuudet.

Tuloksellisuustarkastuksen 172/2008 mukaan viranomaisten seurantajärjestelmissä olevien hanketietojen puutteellisuus ja epäluotettavuus on vaikeuttanut hankkeiden seuranta- ja arviointia. Ohjelmien ja hankkeiden tuloksia on ollut vaikea todentaa, koska tulostittareiden asettamisessa on esiintynyt puutteita. Puutteet ovat vaikeuttaneet hankkeiden tuloksellisuuden ja ohjelmien vaikuttavuuden arviointia sekä hyvien käytäntöjen havaitsemista ja siirtämistä ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmiin.

Ohjelmakaudella 2007–2013 on otettu käyttöön Internet-pohjainen EURA 2007-seuranta- ja rahoitusjärjestelmä, jonka avulla hallinnoidaan sekä EAKR- että ESR-varoilla osittain rahoitetut toimenpiteet. Järjestelmä korvaa edellisellä ohjelmakaudella käytetyt sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja työministeriön järjestelmät. Tuloksellisuustarkastuksessa 166/2008 havaittiin, että järjestelmän kehitystyö ja käyttöönotto oli viivästynyt. Tämä on viivästyttänyt myös ohjelmien käynnistymistä ja aiheuttanut ongelmia myös hanketoiminnan seurantaan ja valvontaan.

Myös muihin Euroopan unionin varojen seurantaan käytettäviin tietojärjestelmiin on liittynyt ongelmia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kanteluasiaan antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tietojärjestelmän toimimattomuuteen. Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa Euroopan unionin ohjelmien tietojärjestelmäongelmiin.

Tuloksellisuustarkastuksissa havaittiin myös monia rakennerahastovaroilla toteutettuun hanketoimintaan liittyviä ongelmia. Yleinen ongelma oli hankkeiden pieni koko, ja siitä johtuva hankkeiden suuri määrä.

Tuloksellisuustarkastuksessa 183/2009 pidettiin hankkeiden toteutuksessa ongelmana sitä, että tukea myöntävät viranomaiset rahoittivat myös omia hankkeitaan. Omien hankkeiden rahoittamiseen saattaa syntyä epäily päätöksentekijän puolueettomuudesta ja intressiristiriidasta. Tuloksellisuustarkastuksessa 166/2008 kiinnitettiin huomiota siihen, että tuen myöntämistä ja käyttöä koskevat tehtävät tulee olla eriytettyinä siten, että menettelyt vastaavat Euroopan yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksia ja moitteettoman varainhoidon vaatimuksia.

Tuloksellisuustarkastuksessa 189/2009 ha-

vaiettiin, että hankkeita oli toteutettu osittain päällekkäin ja että eräissä hankkeissa esiintyi myös kilpailutukseen ja esteellisyyssäänöksiin liittyviä ongelmia. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli valtionapuviranomaisena ja hankintayksikkönä ei ollut kaikissa hanketoteutuksissa selkeä. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi keskittyä Euroopan unioni-rahoitteisissa hankkeissa yksinomaan rakennerahastojen kansallisen hallintoviranomaisen tehtävien hoitamiseen. Ministeriön tulisi myös selkeyttää omia valtionavustus- ja hankintaprosessejaan.

Taloustaantumien johdosta rakennerahastojen rahoitusehtoja on muutettu siten, että Euroopan unionin rahoitusosuus voi olla etupainotteinen. Ohjelmakaudella 2007–2013 on toistaiseksi ollut vaikea saada kokonaiskuva Euroopan unionin rahoitusosuuksien käytöstä, koska kaikki hankkeet ovat osarahoitettuja, ja Euroopan unionin rahoitusosuus lasketaan koko ohjelmakauden ajalta.

Valvonta ja hallinnointi

Vuoden 2007 alussa voimaan tulleeseen rakennerahastolakiin (1401/2006) sisältyvät säännökset ohjelmatyöstä, rakenneohjelmien hallinnoinnista, seurannasta, ohjelma-varojen osoittamisesta, valvonnasta ja tarkastuksesta. Lisäksi laki sisältää säännökset hallinto- ja seurantakomiteoista ja niiden tehtävistä. Rakennerahastovarojen tarkastusviranomaistoiminta on keskitetty valtiovarainministeriöön valtioneuvoston controller-toiminnon yhteydessä toimivalle tarkastusviranomaiselle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti vuodelta 2008 antamassaan eduskuntakerptomuksessa huomiota siihen, että rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa sen tehokasta toimintaa ja nostaa sen kustannuksia. Tilan-

ne on muilta osin edelleen sama, paitsi että hallinnointijärjestelmän välittävien viranomaisten määrä (66 viranomaista) on aluehallinnon uudistuksen yhteydessä vähennetty 43:een. Vuonna 2009 on asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää tarpeet, edellytykset ja keinot rakennerahastojen hallinnointi- ja tukijärjestelmien yksinkertaistamiseksi.

Meneillään olevan tuloksellisuustarkastuksen perusteella on liian varhaista sanoa, onko tehdyillä uudistuksilla ollut myönteisiä vaikutuksia. Sinänsä viranomaisten määrä ei ole kansainvälisessä vertailussa tavaton. Kun tämä suhteutetaan Suomen saamiin Euroopan unionin rakennerahastovaroihin sekä rakennerahastojen suhteelliseen osuuteen Suomen julkishallinnon varainkäytöstä, voidaan kuitenkin todeta, että hallinnon rakenne on tarpeettoman raskas.

Euroopan unionin säädökset antavat jäsenvaltioille huomattavan harkintavallan rakennerahastojen hallinnon, valvonnan ja tarkastamisen järjestämisessä, esimerkiksi Neuvoston asetus 1083/2006, artikla 59. Meneillään olevassa tuloksellisuustarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Suomessa on ohjeistettu Euroopan unionin säädösten edellyttämää vähimmäistasoa laajempia velvoitteita, esimerkkinä hallintoviranomaisen ohjeet välittävälle viranomaiselle. Tämä on asettanut myös lisävaatimuksia välittävien viranomaisten henkilöstöresursseille.

Suomessa käytössä oleva järjestelmä ei mahdollista rakennerahastojen hallinnoinnin, valvonnan ja tarkastusten kokonaiskustannuksien luotettavaa selvittämistä hallintoviranomaisen ja erityisesti välittävien viranomaisten tasolla. Todentavan ja tarkastusviranomaisen kustannusten kokonaismäärä on mahdollista saada selville, mutta kustannuksia ei voida riittävän luotettavasti eritellä ohjelma- tai ohjelmakausitasolla, koska eri ohjelmat käsitellään yhtenä kokonaisuutena.

11 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

11.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2009 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 116 tilintarkastuskertomusta. Näistä 84 annettiin sellaisista virastoista ja laitoksista, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen (tilivirastot²³). Lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen tarkoittama toimintakertomus. Nämä ovat toiminnallisesti merkittäviä virastoja tai laitoksia, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet ja jotka näin vastaavat ministeriölle talousarvion toimeenpanosta ja toiminnallisesta tuloksellisuudestaan.

Varainhoitovuoden 2009 tilintarkastuksissa todettiin 34 tilivirastossa ja kolmessa muussa virastossa 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 2008 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 36 tiliviraston ja viiden muun viraston tilintarkastuskertomukseen.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden

virastojen ja laitosten kokonaismäärä on laskenut vuoteen 2008 verrattuna. Tämä johtuu pääosin siitä, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä koskevien kielteisten laillisuuskannanottojen määrä pieneni.

Eniten kielteisiä laillisuuskannanottoja annettiin kuitenkin edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä todettujen puutteiden vuoksi. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin 13 virastoa. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin 24 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä.

Merkittävän kokonaisuuden muodostivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevat virheet. Näitä huomautuksia sisältyi 11 tilintarkastuskertomukseen. Koska huomautukset koskivat useita asioita, niiden yhteismäärä oli lähes 20. Merkittävimpänä on pidettävä määrärahan ylittymistä neljällä momentilla. Muut tämän ryhmän huomau-

²³ Vuosikertomuksessa käytetään kahta eri ilmaisua talousarvioasetuksen mukaisen tilinpäätöksen laativista virastoista ja laitoksista. Tilintarkastus tarkastelee kyseisiä virastoja ja laitoksia vuoden 2009 näkökulmasta ja käyttää sen vuoksi ilmaisua tilivirasto. 1.1.2010 voimaan tulleen talousarviolain muutoksen myötä perustettiin kirjanpitoyksiköt ja tilivirastokäsite jäi pois käytöstä.

tukset koskivat määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä virheitä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon neljän viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla sekä kolmessa virastossa huomautuksessa myös valtuuden ylittämistä.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös kirjanpidon järjestämiseen ja hoitamiseen liittyviin vakaviin puutteisiin, joiden perusteella kolmessa tilintarkastuskertomuksessa todettiin, ettei viraston kirjanpitoa ollut hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksen perusteella on todettu, ettei sisäisen valvon-

nan järjestäminen palvelukeskusten ja niiden asiakkaina olevien virastojen ja laitosten osalta kokonaisuutena vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimuksia. Puutteet koskivat keskeisiä maksuliikkeen ja kirjanpidon järjestelyjä, ja ne johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon Valtiokonttorin tilintarkastuskertomuksessa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisiin sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Selkeillä säännöksillä luodaan edellytykset hyvälle sisäiselle valvonnalle ja selkeälle työnjaolle myös uudelleen järjestetyissä tehtävissä. Valtion talousarviosta annettua asetusta tulee nopeasti täydentää niin, että se tukee asianmukaisia menettelyjä myös uusissa toimintamalleissa.

11.2 Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten 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 jakauma hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä piene- ni edellisen vuoden 16:sta 13:een. Luvut ei-

vät yliopistojen (kuusi ilmoitusvelvollisuutta vuonna 2008) oikeudellisen aseman muuttamisen vuoksi kuitenkin ole täysin vertailukelpoisia. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn kahdeksassa tilintarkastuskertomuksessa (11 vuonna 2008, 17 vuonna 2007). Kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvät puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen kahdeksassa ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2009 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2008 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 16 virastolle ja laitokselle. Näistä seitsemän osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2009 (vuonna 2008 10).

TAULUKKO 4: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2007–2009 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

Hallinnonala	Tilintarkastuskertomukset		Ilmoitusvelvollisuudet	
	vuonna 2009	2007	2008	vuonna 2009
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1		1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	13			
Puolustusministeriön hallinnonala	4	2	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	13	2	2	2
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	28	15	7	3
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9		1	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	9	2	2	3
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	2	1	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	1		
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	116	24	16	13

11.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2009 opetus- ja kulttuuriministeriönministeriön tilintarkastuskertomuksessa. Huomautus koski valtionapumenojen va-

rainhoitovuodelle kohdentamista. Vuonna 2008 budjetointimenettelyjä koskeva huomautus annettiin kahdessa ja vuonna 2007 kolmessa tilintarkastuskertomuksessa.

11.4 Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 5 esitetään tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain tilivirastoina, 1.1.2010 alkaen kirjanpitoyksiköinä, toimivilla virastoilla ja laitoksilla on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2009 tilintarkastusten perusteella 19 tilivirastolle, mikä on kaksi vähemmän kuin vuonna 2008. Huomautukset koskivat määrärahan ylittämistä ja sen käyttötarkoitusta.

Valtuuksia oli vuonna 2009 käytössään 46 virastolla ja laitoksella. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin kuudessa tilintarkastuskertomuksessa. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuuskirjanpidon järjestämisessä. Valtuuden ylittämistä huomautettiin kolmessa tilintarkastuskertomuksessa.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai neljä tilivirastoa ja tasetta koskevan huomautuksen kymmenen tilivirastoa. Tasetta koskevat huomautukset liittyivät omaisuuden arvostamiseen ja sen esittämiseen taseessa. Taseen erien arvostusperiaatteiden erilaisuus, väljät menettelyt rajattaessa omaisuus- ja pääomaerien tietoja taseeseen ja niiden arvoja määriteltäessä sekä käyttöomaisuuden seurannan puutteet hei-

kentävät jossain määrin taseen hyödynnettävyyttä.

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

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimus siitä, että viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot myös talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta, koski vuonna 2009 vielä myös niitä virastoja ja laitoksia, jotka eivät toimi tilivirastoina (32 kpl) ja joita valtion talousarviosta annettu asetus ei velvoita laatimaan tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tulee laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittama toimintakertomus.

Erityisen tärkeänä on pidettävä talousarvion toteutumisesta esitettäviä tietoja. Edellä tarkoitetuista 32 virastosta ja laitoksesta lähes kaikki laativat talousarvion toteutumalaskelman. Koska esittämistapaa ei ole määriteltä, se on ollut joissain tapauksissa rakenteeltaan puutteellinen. Tuotto- ja kululaskelman ja taseen virastot esittivät laskelmamuodossa harvemmin, mutta näitä koskevia yksittäisiä tietoja esitettiin kuitenkin toimintakertomuksissa.

TAULUKKO 5: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET TILIVIRASTOT

	2007	Huomautukset vuonna	
		2008	2009
Talousarvion toteutumalaskelma	33	21	19
Tuotto- ja kululaskelma	1	5	5
Tase	4	6	10
Liitetiedot	10	5	5
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu			
Tilinpäätöksen hyväksyminen		3	89

11.5 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. Tarkastuskananotot on raportoitu niille tilivirastoille, joita

tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Taulukko 6 havainnollistaa sisäisen valvonnan tilaa hallinnossa.

Kun sisäisen valvonnan tilaa tarkastellaan sisäisestä valvonnasta huomautusten saaneiden virastojen ja laitosten määrän perusteella, sisäinen valvonta näyttää kirjanpidon osalta heikentyneen edelliseen vuoteen verrattuna. Niiden virastojen ja laitosten osuus, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, oli laskenut 69 prosenttiin virastoista ja laitoksista (78 % vuonna 2008 ja 73 % vuonna 2007). Olennaisia puutteita, joiden suhteen viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä 21 prosentissa virastoja ja laitoksia (15 % vuonna 2008 ja 19 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007). Tarkastusvirasto kiinnittääkin huomiota kirjanpidon järjestämiseen ja hoitamiseen liittyviin poikkeuksellisen vakaviin puutteisiin, joiden perusteella kolmessa tilintarkastuskertomuksessa todettiin, ettei viraston kirjanpitoa ollut hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2009, PROSENTTIA TARKASTETUISTA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA (VALTUUKSIA 46 VIRASTOLLA)

	Kirjanpito	Valtuusseuranta	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	69 %	78 %	73 %	78 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	10 %	9 %	5 %	6 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	21 %	13 %	22 %	16 %

Valtuuskirjanpidon osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 13 prosentissa niitä virastoja, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (30 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008 ja 36 % vuonna 2007). Keskeinen syy olivat puutteet valtuuskirjanpidon järjestämisessä.

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 edellisenä vuonnakin. Tilintarkastuksissa on 22 prosentissa virastoista ja laitoksista todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (21 % vuonna 2008 ja 23 % vuonna 2007). Keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute hallinnossa on edelleen työ- ja kustannusten kohdentaminen toiminnoille tai muille laskentakohteille. 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 tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2009 tilintarkastuksissa taloussääntö arvioitiin asianmukaiseksi 96 pro-

sentissa tilivirastoista (vuonna 2008 95 % ja vuonna 2007 94 %).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin neljälle virastolle ja laitokselle (neljälle virastolle ja laitokselle vuonna 2008 ja 12 virastolle ja laitokselle vuonna 2007). Huomautukset koskivat pääosin sen valmistelua. Yleisesti johto on kiinnittänyt huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja arviointimenettelyihin. Tarkastusten perusteella menettelyissä on kuitenkin olennaisia eroja virastojen välillä. Tarkastusten perusteella kiinnitetään edelleen huomiota siihen, että 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 edelleen kiinnittää huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen.

Järjestelmätarkastukset

Tilintarkastusten yhteydessä tehtyjen järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena oli varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ja tietoturvajärjestelyt olivat asianmukaisesti järjestetty. Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Järjestelmätarkastuksia tehtiin vuonna

2009 yhteensä kahdeksan, joista yksi oli jälkitarkastus. Tarkastukset kohdistuivat seitsemään suureen tilivirastoon ja jälkitarkastus palvelukeskukseen.

Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallintaan liittyvät riskit, kontrollit, käyttöoikeudet sekä muut sisäisen valvonnan menettelyt. Myös tietoturvasuuteen liittyviä järjestelyjä ja tietohallinnon organisointia sekä toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvia järjestelyjä tarkastettiin. Ulkoistettujen toimintojen ja palveluiden osalta asioita tarkastettiin tarvittaessa palvelukeskuksissa rajatusti,

jotta pystyttiin varmistamaan järjestelyjen ja menettelyjen asianmukaisuudesta.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät tehtävien eriyttämiseen ja työnjakoihin; käyttöoikeuksien hallintaan ja valvontaan; vastuiden ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen ja dokumentointiin, mm. sopimukset, tietoturvadokumentit ja menettelmäkuvaukset sekä loogiseen ja fyysiseen suojaukseen. Tarkastuksissa tehtiin myös havaintoja, jotka aiheutuivat toimintaympäristön ja/tai järjestelmän muutoksista. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

11.6 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 2009 tilintarkastusten perusteella voidaan sisäisen tarkastuksen osalta todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 71 virastossa ja laitoksessa, mikä on 61 prosenttia virastoista ja laitoksista (59 % vuonna 2008 ja 64 % vuonna 2007).

Sisäisen tarkastuksen määrä on siihen käytettyjen henkilötyövuosien mukaan arvioituna pienentynyt viimeisen kolmen vuo-

den aikana. Sisäiseen tarkastukseen käytettiin vuonna 2009 yhteensä noin 97 henkilötyövuotta (102 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja 114 henkilötyövuotta vuonna 2007), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 11 henkilötyövuotta (15 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja vuonna 2007). Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännös sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammatillisuutta ja riippumattomuutta. Niistä virastoista, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2009, oli 52 virastossa (29 virastossa vuonna 2008 ja 33 virastossa vuonna 2007) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 69 virastossa ja laitoksessa, mikä on 97 prosenttia niistä virastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (96 % vuonna 2008 ja 91 % vuonna 2007).

11.7 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2009

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa tarkastetaan yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tuloksellisuustarkastusta ja tilintarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kohdista tarkastusta tilastolliseen rahayksikköön perustuvana otantana (monetary unit sampling), eikä sen 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 testausta. Varainhoitovuonna 2009 Euroopan unionin varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin Etelä-Savon ja Pohjois-Savon työ- ja elinkeinokeskuksissa ja Maaseutuvirastossa. Euroopan sosiaalirahastovarojen hallinnointia ja sisäistä valvontaa koskenut tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön sekä Hämeen työ- ja elinkeinokeskukseen. Euroopan aluekehitysrahaston osalta Euroopan unionin varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvä tarkastus kohdistui Pirkanmaan työ- ja elinkeinokeskukseen. Lisäksi osana tilintarkastusta toteutettiin tarkastus, joka kohdistui viranomaisten itse toteuttamien raken-

nerahastohankkeiden hallinnoinnissa käytettäviin tietojärjestelmiin.

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa on havaittu keskeneräisyyttä maaseuturahaston yritys- ja hanketukien toimeenpanossa, mikä on ilmennyt muun muassa tukien hallinnointijärjestelmän puutteina sekä tuen hallintoon liittyvien erityiskysymysten kirjallisen ohjaamisen tarpeena. Maaseutuviraston siirtyminen Seinäjoelle on lisännyt henkilöstön vaihtuvuutta ja osaltaan vaikeuttanut toimeenpanoa.

Euroopan sosiaalirahastovarojen tarkastuksessa todettiin, ettei työ- ja elinkeinokeskustiliviraston tilinpäätöstä ja työ- ja elinkeinokeskusten toimintakertomusta koskevassa ohjeistuksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota Euroopan unionin rahoituksella toteutettavaan toimintaan ja kuntien rahoitusosuuden ja osarahoitussuhteiden seurantaan. Lisäksi todettiin tarve koota nykyinen Euroopan unionin rahoitusta koskeva ohjeistus aiempaa tiiviimmäksi ja yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi.

Euroopan aluekehitysrahastovarojen tarkastuksessa havaittiin menojen tukikelpoisuuden todentamiseen liittyviä menettelyjä, joita on pidettävä tukikelpoisuussääntöjen vastaisina. Tarkastuksessa todettiin, että jatkossa tulee kiinnittää erityistä huomiota menojen tukikelpoisuuden varmistamiseen jokaisen maksatuserän yhteydessä. Rakennerahastohankkeiden tietojärjestelmien tarkastuksessa todettiin, että ohjelmakauden 2007–2013 rakennerahastohankkeiden ja -varojen hallinnointijärjestelmien keskeneräisyys on hankaloittanut varojen hallinnointia ja seuranta.

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan raken-

nerahasto-ohjelmien tarkastusviranomaisyksikön kanssa käydyissä keskusteluissa on todettu tarve lisätä yhdenmukaistavaa ohjeistusta liittyen erityisesti tukikelpoisuuteen, erilaisiin kustannusten korvausmalleihin sekä tarkastushavaintojen systemaattiseen käsittelyyn ja dokumentointiin. Lisäksi todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriön Euroopan unionivarojen hallinnointia ja rahoituksen toteutumista koskevan raportoinnin pääasiallinen kohde on ollut Euroopan komissio, ja että ministeriöllä voisi olla nykyistä aktiivisempi rooli myös kansallisesti varojen käyttöä koskevien analyysien ja johtopäätösten tuottajana sekä hyvien käytäntöjen luoja.

Euroopan unionivarojen tilintarkastuksissa ei ole tarkastetuissa kohteissa tullut sisäisen valvonnan osalta esiin muuta olennaista huomautettavaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät Euroopan unionin varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen. Euroopan unionivarojen hallinnoinnin ja valvonnan tilaa on vuonna 2009 sivuttu maatalouden kannattavuuden laskentaa ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä käsitelleissä tuloksellisuustarkastuksissa. Rakennerahastojen osalta vuonna 2009 julkaistut tuloksellisuustarkastukset kohdistuivat alueellisten ympäristökeskusten toimintaan tavoite 2-ohjelmien toteuttajina sekä yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistämiseen liittyvään hanketoimintaan. Lisäksi meneillään on rinnakaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien valvonnan kustannuksista.

Tuloksellisuustarkastuksissa todettiin, että maataloustuotannon tukemiseen kohdentuu valtaosa Euroopan unionilta tulevista varoista, ja varojen oikean kohdentamisen varmistamiseksi päätöksentekijöillä on oltava luotettavat tiedot maatalouden tilasta Suomessa. Tarkastuksissa ilmeni, että maatalouden viralliseen kannattavuuslaskentaan, ja siinä

erityisesti työtuntien kirjaamiseen, sisältyy huomattavaa arvionvaraisuutta, joka saattaa heikentää tunnuslukujen luotettavuutta. Myöskään maatalouden harkinnanvaraisen tukemisen reunaehdot ja tavoitteet eivät oleet talousarvioesityksissä riittävän selkeästi eriteltyjä. Eräiden tukijärjestelmien rooli tukipolitiikan kokonaisuudessa oli epäselvä, ja epävarmuutta ilmeni muun muassa siitä, pyritäänkö tuilla vaikuttamaan tulonmuodotukseen ja tulonjakoon vai tuotannon laajuuteen ja ulkoisvaikutuksiin.

Myös rakennerahastovaroista rahoitettujen hankkeiden toteutuksessa havaittiin ongelmia. Yhtenä ongelmana oli se, että tukea myöntävät viranomaiset rahoittivat myös omia hankkeitaan. Omien hankkeiden rahoittamisen vuoksi saattaa syntyä epäily päätöksentekijän puolueettomuudesta ja intressiristiriidasta. Hankkeita oli myös toteutettu osittain päällekkäin, ja eräissä hankkeissa esiintyi myös kilpailutukseen ja esteellisyyssäännöksiin liittyviä ongelmia. Tarkastusten perusteella työ- ja elinkeinoministeriön tulisi keskittyä Euroopan unionirahoitteisissa hankkeissa yksinomaan rakennerahastojen kansallisen hallintoviranomaisen tehtävien hoitamiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti viimevuotisessa eduskuntakertomuksessaan huomiota siihen, että rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa sen tehokasta toimintaa ja nostaa sen kustannuksia. Tilanne on edelleen sama lukuun ottamatta sitä, että hallinnointijärjestelmän välittävien viranomaisten määrä on aluehallinnon uudistuksen yhteydessä vähennetty 66:sta 43:een. Vaikka viranomaisten määrä ei kansainvälisessä vertailussa ole erityisen suuri, voidaan hallinnon rakennetta, suhteutettuna Suomen saamiin Euroopan unionin rakennerahastovaroihin sekä rakennerahastojen suhteelliseen osuuteen Suomen julkishallinnon varainkäytöstä, pitää edelleen tarpeettoman raskaana.

11.8 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 17 virastossa ja laitoksessa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

Valtionavut	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009
a) ei olennaista huomautettavaa	14 %	45 %	59 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	14 %	0 %	0 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	71 %	55 %	41 %

Vuonna 2009 valtionapuihin kohdennettua tilintarkastusta suoritettiin neljässä ministeriössä, kahdeksassa työ- ja elinkeinokeskuksessa, sekä viidessä muussa virastossa ja laitoksessa. Vuosina 2007–2009 tehtyjen tarkastusten perusteella näyttäisi siltä, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta olisi parantunut, vaikka verrattain suuressa osassa tarkastetuista todettiin sellaisia olennaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka edellyttävät toimenpiteitä. Tietoihin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, kuinka monessa ja millaisessa virastossa tarkastusta on suoritettu ja millaisiin valtionapuihin sitä on kohdennettu.

Suoritettujen tilintarkastusten perusteella voidaan yleisesti todeta, että valtionapujen hallinnointimenettelyihin on virastoissa kiinnitetty huomiota. Tyypillisimmin puutteet liittyvät valtionapujen myöntämismenettelyssä valtionapujen perusteiden riittävään varmistamiseen ja valtionapujen valvontaan.

11.9 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 6,0 miljardia euroa vuonna 2009, mistä käyttöomaisuusosakkeiden osuus oli 0,2 miljardia euroa. Tarkastustoiminnalla on pyritty vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtion talousarviosta annetun lain tarkoitaman yhteishankintamenettelyn noudattamista ja hankintoihin liittyviä menettelyjä yhteensä 27 virastossa (53 virastossa vuonna 2008 ja 20 virastossa vuonna 2007). Hankintatoimen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

Hankinnat	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009
a) ei olennaista huomautettavaa	85%	55%	74%
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	5%	4%	11%
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	10%	42%	15%

Niistä virastoista, joissa hankintatoimen tilaa tilintarkastuksissa tarkastettiin, 15 prosentissa todettiin sellaisia puutteita, joiden johdosta viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat hankintojen hankintamenettelyä ja hankinnan dokumentointia.

11.10 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset

Tarkastustoiminnan yhteydessä havaitut väärinkäytökset

Tarkastustoiminnassa 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 ilmoitettava viipymättä salassapitosäännösten estämättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Tarkastusviraston on tehtävä tarkastustoiminnassa havaitsemastaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston toiminnassa tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse tehnyt rikosilmoitusta tai tekoa ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Tarkastusviraston tehtävä rikosilmoituksen tekemiseen ei siten kata tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä olevia valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä.

Vuoden 2009 aikana tarkastusvirasto ei ole tehnyt rikosilmoituksia. Vuoden 2009 aikana kahdessa tarkastustoiminnan myötävaiikutuksen perusteella aloitetussa oikeusprosessissa annettiin tuomioistuimen ratkaisu.

Kantelut

Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen voi kääntyä, jos epäilee, että valtion taloudenhoidossa on esiintynyt epäkohtia. Tarkastusvirastolle voi kannella kuka tahansa. Kantelun voi tehdä itseään koskevassa asiassa, mutta kannella voi myös toisen puolesta tai yhdessä muiden kanssa.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 65. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 41. Toukokuun 2010 loppuun mennessä oli käsittelemättä yksi vuoden 2009 aikana tullut kantelu. Tätä aiemmin tulleet kantelut on kaikki käsitelty. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt valtiontaloudessa esiintyvistä epäkohdista. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluva taho on kantelijan mielestä toiminut virheellisesti tai epätarkoituksenmukaisesti. Kantelut jakautuivat melko tasaisesti tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluville alueille. Ne kohdistuivat valtion virastoihin ja laitoksiin, valtiontuen saajiin, valtionyhtiöihin ja EU-varojen käyttöön. Tarkastusvirasto ei tutki kanteluna viittä vuotta vanhempaa asiaa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Tarkastusvirastoon on myös tullut kansalaisilta lukuisia tiedusteluja, minkä viranomaisen puoleen heidän tulisi ongelmissaan kääntyä. Jos asia ei ole kuulunut tarkastusviraston toimivaltaan, on kansalaisia pyritty neuvomaan, mille viranomaiselle tai muulle taholle asia kuuluu.

Kantelujen selvittelyn yhteydessä tarkastusvirasto on hankkinut asiasta tarpeelliseksi katsomansa selvityksen asianomaiselta viranomaiselta. Kertomusvuoden aikana kan-

teluasiana antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto on noin 30 prosentissa tapauksista todennut, että asiaa on selvitetty tai tullaan selvittämään tarkastuksen yhteydessä. Noin yhdessä viidesosassa tapauksista tarkastusvirasto on edellyttänyt valtion virastolta tai laitokselta korjaavia toimenpiteitä virheellisuuden tai epäkohdan poistamiseksi. Kanteluista noin kymmenen prosenttia on siirretty muun viranomaisen, usein ministeriön käsiteltäväksi. Tällöin tarkastusvirasto on pyytänyt ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on kantelun johdosta ryhtynyt. Noin 30 prosenttia ei ole antanut aihetta tarkastusviraston toimenpiteisiin. Noin kymmenen prosenttia kanteluista on ollut sellaisia, ettei tarkastusvirasto ole ollut toimivaltainen niitä käsittelemään. Tällöin kantelu on usein kohdistunut kuntien tai Kansaneläkelaitoksen taloudenhoitoon tai toimintaan.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hidaskäynnistyminen Euroopan unionin ohjelmakaudella 2007–2013

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä tarkastusviraston kanteluasiassa antamasta päätöksestä, joka edellytti tavallista laajalaisempaa käsittelyä. Kyseessä on Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hidaskäynnistyminen Euroopan unionin uudella ohjelmakaudella. Asiasta on vuonna 2008 tehty myös eduskunnassa kaksi kirjallista kysymystä hallituksen vastattavaksi.

Tarkastusvirastolle tehdyssä kantelussa kiinnitettiin huomiota Euroopan unionin ohjelmakauden 2007–2013 kohtuuttoman hitaaseen, tehottomaan ja kalliiseen käynnistymiseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tukien osalta. Kantelu kohdistui erityisesti maa- ja metsätalousmi-

nisteriöön sekä Maaseutuvirastoon. Uuden ohjelmakauden valmistelu aloitettiin liian myöhään, ja vasta ohjelmakauden alettua havahduttiin näkemään ongelman laajuus.

Kanteluasiana antamassaan päätöksessä Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 uusittu tietojärjestelmä saatiin eräiltä osin toimimaan syksyllä 2008 ja keväällä 2009, mutta on ollut monilta osin tämän jälkeenkin keskeneräinen. Samaan aikaan on ollut käynnissä Maaseutuviraston alueellistamishanke ja tästä johtunut asiantuntevan henkilöstön suuri vaihtuvuus. Se on hidastanut päätöksentekoa ja lisännyt hankkeiden johtamisen haasteita. Tästä on aiheutunut valtiolle merkittäviä lisäkustannuksia. Ohjelman toimeenpanoon liittyvistä ongelmista ja niihin liittyvistä rahoituksellisista riskeistä tiedottaminen on myös ollut puutteellista.

Tarkastusvirasto katsoi, että kokonaisuutena arvioiden Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 valmistelu ja toteutus oli ohjelmakauden alkuvuosina eri syistä niin puutteellista, ettei tuensaajien maa- ja metsätalousministeriöltä sekä Maaseutuvirastolta saama palvelu ja tuki ollut lainkaan hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Tarkastusvirasto edellytti, että ohjelman toteutus tulee saada pikimmiten asianmukaiseen kuntoon.

Nilsin moottorikelkkareitistön kehittämisshanke

Kantelussa kiinnitettiin huomiota Nilsin moottorikelkkareitistön kehittämisshankeeseen, joka kantelijan käsityksen mukaan oli rakennettu osittain ilman lupaa. Valtionavustusta oli myönnetty, vaikkei moottorikelkkareitistön reittisuunnitelmaa ollut vie-

lä vahvistettu eikä kaikilta maanomistajilta saatu käyttöoikeutta. Nilsiän kaupunki sai Pohjois-Savon ympäristökeskukselta hankkeeseen Euroopan unionin ja kansallista rahoitusta 270 000 euroa. Samasta asiasta oli aiemmin kanneltu myös eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamies on katsonut, että ulkoi-
lureitti voidaan rakentaa yksityistielle tie-
kunnan ja maastoon maanomistajien kanssa
tehdyllä käyttöoikeussopimuksilla. Nyt reit-
ti on rakennettu virheellisesti maanomista-
jien kanssa tehdyin sopimuksin sitä mukaa
kuin sopimuksia on tehty. Asiassa olisi kui-
tenkin huolehdittava siitä, että sopimukset
on tehty koko reitille ennen reitin rakenta-
mista. Tilanne, jossa reitti on merkitty maas-
toon sopimuksettoman osuuden molemmin
puolin, johtaa vääjäämättä siihen, että myös
sopimuksetonta osuutta tullaan käyttämään
läpikulkuun, vaikka reittiä ei olisikaan vielä
otettu käyttöön.

Tarkastusvirasto yhtyi oikeusasiamiehen
kantaan siinä, että asiassa olisi tullut huo-
lehtia käyttöoikeussopimusten teosta koko
reitille ennen reitin rakentamista ja erityi-
sesti siitä, ettei keskelle reittiä jää osuuk-
sia, joista sopimusta ei ole. Tarkastusviras-
to kuitenkin katsoi, etteivät Pohjois-Savon
ympäristökeskus ja Nilsiän kaupunki olleet
menetelleet siinä määrin virheellisesti, että
se olisi edellyttänyt valtionavustuksen ta-
kaisinperintää.

Nilsiän moottorikelkkareitistön rakenta-
misen taustalla oli se, että Euroopan unio-
nin rakennerahastokauden 2000–2006 va-
roja näytti jäävän Suomen osalta käyttämät-
tä 30.6.2009 mennessä, johon ajankohtaan
mennessä näistä varoista rahoitettavaksi ai-
ottujen hankkeiden tuli olla toteutettuja ja
maksettuja. Nilsiän moottorikelkkareitistön
kehittämishankkeen suunnitelmat olivat sii-
nä määrin valmiit, että hanke oli mahdol-

lista toteuttaa määräajassa. Tarkastusviras-
to kiinnitti Pohjois-Savon Elinkeino-, liiken-
ne- ja ympäristökeskuksen huomiota siihen,
että siinäkin tapauksessa, kun avustuspäätös
on olosuhteet huomioon ottaen valmisteltava
kiireellisesti, tulee päätöksen valmistelussa
noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

Anna Tapion koulun tarkastus

Tarkastusvirastolle tehtiin kantelu, jos-
sa pyydettiin tutkimaan, onko Anna Tapi-
on koulun taloutta ja hallintoa hoidettu lakia
noudattaen ja järkevästi sekä onko julkisia
varoja käytetty oikein ja tarkoituksenmukai-
sesti. Koska valtionapuviranomaisen tehtä-
vänä on ensisijaisesti valvoa ja tarkastaa val-
tion rahoituksen käytön laillisuutta ja asian-
mukaisuutta, tarkastusvirasto siirsi kantelun
opetus- ja kulttuuriministeriön tutkittavaksi,
ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan tarkastus-
virastolle, mihin toimenpiteisiin se on asian
johdosta ryhtynyt. Ministeriö antoi 28.9.2009
Opetushallituksen tehtäväksi tehdä asiaa
koskeva tarkastus. Tarkastuskertomus on
valmistunut 12.3.2010 ja lähetetty opetus-
ja kulttuuriministeriölle sekä tarkastusviras-
tolle. Ministeriö on pyytänyt tarkastuskerto-
mukselta Anna Tapion koulun johtokunnan
vastineen elokuuhun 2010 mennessä. Ope-
tus- ja kulttuuriministeriö tekee tämän jäl-
keen kantelua koskevan päätöksensä.

Väärinkäytösilmoitukset

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun
lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisten on
ilmoitettava viipymättä toiminnassaan teh-
dystä valtion varoihin tai omaisuuteen koh-
distuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvi-
rastolle.

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 tarkoituksenmukaiset toimet väärinkäytösten havaitsemisen jälkeen tulee nähdä osana tehokasta sisäistä valvontaa.

Lain edellyttämiä väärinkäytösilmoituksia valtion virastot ja laitokset tekivät vuonna 2009 yhteensä 20 väärinkäytöksestä (28 kpl vuonna 2008). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2009 yhteensä viisi kappaletta (13 kpl vuonna 2008). Nämä olivat sellaisia väärinkäytöksiä, joista ei ole ollut lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta tarkastusvirastolle, mutta virastot ja laitokset ovat kuitenkin katsoneet tarpeelliseksi raportoida niistä tarkastusvirastolle. Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan tekemästä väärinkäytöksestä. Muut väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet useille eri väärinkäytöslajeille.

Lisäksi Euroopan unionin tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät komission asetuksissa säädettyjen tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset on tehty kunkin rahaston osalta neljännesvuosittain. Ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle vuodelta 2009 yhteensä 29 (64 ilmoitusta vuodelta 2008). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset. Vuosien 2009 ja 2008 lukumää-

rätiedot eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia, koska Euroopan unioni on hieman lieventänyt sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamisen vaatimuksia.

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

Euroopan aluekehitysrahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä neljä (18 ilmoitusta vuodelta 2008). Kaikki ilmoitukset olivat uusia. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 22 529 euroa ja suurin 35 481 euroa (vuoden 2008 ilmoituksissa 18 256 ja 259 454 euroa). Näin ollen kaikissa neljässä ilmoituksessa sääntöjenvastaisuusmäärä oli yli 10 000 euroa (18 vuodelta 2007).

Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä 10 (24 vuodelta 2008). Näistä oli uusia ilmoituksia neljä ja jatkoilmoituksia kuusi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 11 635 euroa ja suurin 281 093 euroa (vuoden 2008 ilmoituksissa 3 071 euroa ja 633 511 euroa). Kaikissa vuodelta 2009 toimitetuissa ilmoituksissa sääntöjenvastaisuusmäärä oli yli 10 000 euroa (20 vuodelta 2008).

Maaseutuvirasto on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2009 yhteensä 15 komission asetuksen (EY) N:o 1848/2006 mukaisia ilmoitusta (22 ilmoitusta vuodelta 2008). Näistä uusia ilmoituksia oli 11 ja jatkoilmoituksia neljä. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 399 euroa ja suurin 60 602 euroa (vuoden 2008 ilmoituksissa 6 514 ja 280 736 euroa). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli kolme (19 vuodelta 2008).

Väärinkäytösilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisessä valvonnassa esiintyvistä puutteista. Väärinkäytöksiä pyritään estä-

mään myös korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan kirjanpitoyksikön toimintakertomuksen tulee sisältää erityinen sisäisen valvon-

nan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Toimintakertomukseen tulee sisällyttää myös virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvedotiedot.

12 Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

12.1 Tasavallan presidentin kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu. Toimintakertomuksessa esitettyjä taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuskertomuksessa oikeina ja riittävinä.

12.2 Valtioneuvoston kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Valtioneuvoston kanslian tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämistä.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, eikä näistä tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja pidetty oikeina ja riittävinä.

Valtioneuvoston kanslian hallinnonalalle kohdistui tarkastus Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus ja puoluetuki ja omistajaohjaus 2006–2009. Valtioneuvoston kansliaa koski myös tuloksellisuustarkastus Poliittikaohjelmat ohjausvälineenä, josta on raportoitu luvussa 8.1.

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus ja omistajaohjaus

Tarkastusvirasto tarkasti valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja liikelaitosten antaman vaali- ja puoluerahoituksen vuosilta 2006–2009. Vastikkeellisen ja vastikkeetoman rahoituksen määrä oli kyseisenä ajanjaksona noin 110 000 euroa ja se oli lähinnä vastikkeellista, eli erilaisia ostoja. Vastikkeetonta lahjoitusrahaa oli alle 2 000 euroa.

Tarkastuksen perusteella päätöksenteko on tapahtunut oikealla tasolla. Rahoituksen antamisesta on päättännyt toimiva johto, mitä voidaan yksittäisten suoritusten pienuus huomioon ottaen pitää riittävänä tasona. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on suosittanut, että valtio-omistaja antaisi vaali- ja puoluerahoituksen antamista koskevan linjauksen, vaikka rahoituksen pieni määrä ei tätä sinänsä edellyttäisikään. Linjauksen antaminen olisi kuitenkin perusteltua vaali- ja puoluerahoituksen läpinäkyvyyden, puolueiden tasapuolisen kohtelun, kansainvälisiin korruption vastaisiin suosituksiin ja omistajaohjaukseen osallistuvien poliitikkojen riippumattomuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi. Omistajaohjauksen keinoin on varmistuttava myös hallituksen esitykseen (HE 6/2010 vp) puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta sisältyvien tukea koskevien rajoitusten toteutumisesta.

12.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä korkotukeen myönnetyn valtuuden ylittämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

Ulkoasiainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Ministeriön tilinpäätöksessä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvattiin henkilötövuosien ja kustannusten jakautumisella tehtävittäin. Koska tietoihin sisältyi työajan kohdentamisesta aiheutuvaa olennaista arvionvaraisuutta, ei esitettyjä tietoja pidetty oikeina ja riittävinä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Täydentävyys ja johdonmukaisuus kehitysyhteistyössä (203/2010) ja Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta (209/2010).

Täydentävyys ja johdonmukaisuus kehitysyhteistyössä

Täydentävyys ja johdonmukaisuus kehitysyhteistyössä -tarkastuksessa selvitettiin, miten Suomen kehitysyhteistyössä on toteutettu Pariisin julistuksen periaatteita. Julistuksen periaatteilla pyritään avunantajien yhteistyön parantamiseen ja päällekkäisen työn vähentämiseen. Suomi liittyi julistuk-

seen 2005 ja asetettu määräaika tavoitteiden saavuttamiselle on 2010. Tuona aikana kehitysavun määrä on noussut 600 miljoonasta eurosta 966 miljoonaan euroon (vuoden 2010 talousarviomääräraha).

Tarkastuksen perusteella kaikkia Pariisin julistuksen periaatteita ei ole otettu käyttöön Suomen kehitysyhteistyössä. Ministeriön ohjeistusta sekä ministeriön ja edustustojen välistä työnjakoa ei ole kehitetty julistuksen mukaisesti, sillä toimivallan osittainen siirto edustustoille ei ole toteutunut. Puutteita ilmeni myös hankeyhteistyössä, paikallisen yhteistyön määrärahan käytössä ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä.

Tarkastusvirasto on katsonut, että Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueet tulisi määritellä. Ne muodostaisivat perustan Suomen avun kohdentamiselle ja rajaamiselle sekä avunantajien väliselle yhteistyölle. Pariisin julistuksen tähänastinen toimeenpano on kuitenkin edesauttanut sekä avunsaajia että avunantajia tehostamaan kehitysyhteistyön hallinnointia.

Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta

Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) tarkastuksessa arvioitiin, onko rahasto toteuttanut tuloksellisesti sille asetettuja tavoitteita. Finnfund on ulkoasiainministeriön hallinnonalalla toimiva yhtiö, jonka tehtävänä on rahoittaa yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhankkeita Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Suomen valtio omistaa yhtiöstä 87,1 prosenttia, Finnvera Oyj 12,8 prosenttia ja Elinkeinoelämän

keskusliitto EK 0,1 prosenttia. Yhtiön taseen loppusumma on 250 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella Finnfundin hankevalmistelu on perusteellista ja yhtiö on ottanut hyvin huomioon Suomen kehityspolitiikan tavoitteet rahoitustoiminnassaan. Suomen kehityspolitiikan tavoitteena on poistaa köyhyys taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväällä tavalla. Finnfundin tuloksellisuuden kannalta on ollut tärkeää, että yhtiö on rahoittanut ainoastaan kannattavaksi katsomiaan hankkeita. Hankkeilla on pystytty lisäämään kohde-

maiden työpaikkoja sekä ansio- ja vientituloja, siirretty teknologiaa ja osaamista sekä parannettu ympäristön tilaa.

Finnfundin toimintaa ei ole kuvattu valtion tilinpäätöskertomuksessa. Ottaen huomioon yhtiön toiminnan merkityksen kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta, tulisi yhtiön toiminnasta raportoida kehityspolitiikan yhteydessä. Yhtiön pääomaa on myös korotettu ja suunniteltu korotettavaksi vuosien 2008–2011 aikana yhteensä 60 miljoonalla eurolla.

12.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ovat ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos.

Tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle, mutta taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidettiin edellisen vuoden tapaan riittävinä vain ministeriön osalta. Molempien toimintakertomuksessaan esittämiä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

12.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Vuonna 2010 sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivat kirjanpitoyksiköt ovat ministeriö ja Poliisihallitus.

Varainhoitovuodelta 2009 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset ministeriön lisäksi niistä 12 virastosta ja laitoksesta, jolle ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittama toimintakertomus.

Sisäasiainministeriön lisäksi hallinnonalan virastoista yhden eli Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto. Ministeriön tilintarkastuskertomuksessa kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttöä. Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa syynä olivat puutteet toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä.

Taloudellisuutta koskevia tietoja pidettiin ministeriön lisäksi oikeina ja riittävinä 11 ja tuottavuutta koskevia tietoja yhdeksän viraston ja laitoksen osalta. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin Maahanmuuttovirastoa lukuun ottamatta oikeina ja

riittävinä kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa.

Sisäasiainministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin pääosin riittävinä. Ministeriön hyväksymät taloudellisuustavoitteet on arvioitu riittäviksi ministeriön lisäksi yhdeksässä ja tuottavuutta koskevat tavoitteet kahdeksassa virastossa ja laitoksessa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja ja laitoksia oli yhdeksän. Tuottavuuden osalta vastaava luku oli kahdeksan virastoa ja laitosta. Myös ministeriön omalle toiminnalleen asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä ja sen niistä esittämiä tietoja oikeina ja riittävinä.

Sisäasiainministeriön tilintarkastuksen yhteydessä todettiin lähinnä eräiden tulojen kohdentamiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta ministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

12.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjä vuonna 2010 ovat ministeriö, Puolustusvoimat, ja Puolustushallinnon rakennuslaitos. Tarkastusvirasto antoi näiden nykyisin kirjanpitoyksikköinä toimivien tilivirastojen lisäksi tilintarkastuskertomuksen myös Puolustushallinnon palvelukeskukselta.

Puolustusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat edelleen syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarviossa uusitun valtuuden ylittämistä, valtuuksien käytön seurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja sen vuosituloksen esittämistä. Valtuusseurannan ja tuloksellisuuden las-

kentatoimen puutteet olivat edelleen syynä myös Puolustusvoimille asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

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

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

Puolustusministeriön hallinnonalalla todettiin kahden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia hankintamenettelyjä ja yhdessä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä koskevia puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

12.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Suosituks

Valtiovarainministeriön on syytä kiinnittää huomiota sisäisen valvonnan järjestämiseen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen hoitamissa tehtävissä niin, että se toiminnan luonne huomioon ottaen kokonaisuutena vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n vaatimuksia sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sisäistä valvontaa koskevia säännöksiä on erityisesti valtion talousarviosta annetun asetuksen osalta syytä tarkistaa vastaamaan nykyisiä toimintamuotoja.

Valtiovarainministeriön on syytä kiinnittää huomiota myös riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tavoitteiden asettamiseen hallinnonalansa virastoille ja laitoksille.

Valtion talousarviotalouteen kuuluneen organisaation oikeudellisen aseman muuttuessa tulisi omaisuuden siirroissa riittävästi varmistua valtion edun toteutumisesta. Luovuttamisen periaatteet ja omaisuuden ja velkakerien määrittely ja arvostaminen tulisi määrätä selkeästi etukäteen. Keskeisenä periaatteena tulisi olla, että uudelle organisaatiolle siirretään vain välittömästi siirrettävään toimintaan liittyvää omaisuutta. Luovutettavan omaisuuden arvon osalta tulisi varmistua siitä, ettei sitä ilman perusteltua ja tiedossa olevaa syytä luovuteta uudelle organisaatiolle käypää hintaa alemmasta arvosta.

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimii vuonna 2010 ministeriön lisäksi yhdeksän kirjanpitoyksikköä. Näistä Verohallin-

to ja Tullilaitos ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto, Väestörekisterikeskus. Edellä mainittujen lisäksi neljä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koottiin 1.1.2010 yhdeksi valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaksi kirjanpitoyksiköksi.

Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset varainhoitovuodelta 2009 yhdeksästä nykyisin kirjanpitoyksikköinä toimivasta tilivirastosta sekä neljästä lääninhallituksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen mukainen toimintakertomus.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kolmeen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto. Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tämä oli syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski edellisen vuoden tapaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja tilinpäätöstä varmentavia tase-erittelyjä. Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämistä ja tase-erittelyjen laatimista ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Valtiokonttorin tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski sisäisen valvonnan järjestämistä Valtiokonttorin talous- ja henkilöstöhallinnon hoitamissa tehtävissä sekä eräiden lyhytaikaisten saatavien esittämistä taseessa. Valtiokonttorin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen välisten sopimusten puutteiden vuoksi sisäisen valvonnan järjestelyt eivät palvelukeskuksessa hoidettavien tehtävien osalta ole vuonna 2009 kaikilta osin vastanneet valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n vaatimuksia sisäisen valvonnan järjestämisestä.

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

Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi Ahvenanmaan lääninhallitusta ja Väestörekisterikeskusta lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi ministeriötä, Väestörekisterikeskusta ja Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan virastoissa.

Kun tulostavoituksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävässä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja on valtiovarainministeriön hallin-

nonalalla vain kolme eli Tullihallitus, Tilastokeskus ja Verohallinto. Tuottavuuden osalta tilanne oli vuonna 2009 samanlainen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan todettiin taloussääntö puutteelliseksi kahdessa tilintarkastuksessa. Ministeriön lisäksi neljässä virastossa ja laitoksessa todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyvät puutteet.

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kohdistui tuloksellisuustarkastus Työturvallisuus valtion työpaikoilla (202/2009) ja edellä luvussa 4 käsitelty tarkastus Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen (207/2010). Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan koski tuloksellisuustarkastus Säätiöiden valtiontuki ja valvonta, josta on raportoitu luvussa 7.

Työturvallisuus valtion työpaikoilla

Tarkastuksessa selvitettiin, miten työturvallisuutta on johdettu valtionhallinnossa. Työtapaturma- ja ammattitautikorvauksia maksettiin valtionhallinnossa vuonna 2008 yhteensä noin 26 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella työturvallisuus on valtionhallinnossa hoidettu pääosin asianmukaisesti eikä työtapaturmariski valtion työpaikoilla ole keskimääräistä suurempi. Tarkastuksessa tehtiin kuitenkin ehdotuksia tilanteen edelleen parantamiseksi. Työturvallisuuden johtaminen tulisi ottaa osaksi kokonaisjohtamista ja esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin sopimukseen tulisi sisällyttää toimijoille kuuluvat tehtävät, vastuut ja valvonta.

12.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Suosituks

Opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä kiinnittää huomiota riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tavoitteiden asettamiseen hallinnonalansa virastoille ja laitoksille.

Tilinpäätöstarkastuksen ajankohtana yliopistojen pääomittamiseen liittyvät yksityiskohdat eivät kaikilta osin olleet tiedossa. Koska järjestelyt ovat vielä kesken, tullaan tarkastusta jossain määrin jatkamaan myös vuonna 2010.

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimii vuonna 2010 ministeriön lisäksi seitsemän kirjanpitoyksikköä. Yliopistojen toiminta on järjestetty 1.1.2010 alkaen julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai säätiön muotoon. Tarkastusvirasto antoi varainhoitovuodelta 2009 tarkastuskertomuksen hallinnonalan 27 tilivirastosta, joista yliopistoja oli 20.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy opetusministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi 15 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Vaikka tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt ovat erityisesti työajan kohdentamisen osalta kehittyneet, yliopistojen ja muiden korkeakoulujen kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat edelleen useimmiten syynä puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä. Muita kielteisten laillisuuskannanottojen syitä olivat talousarvion vastainen mää-

rärahan käyttö tai menojen varainhoitovuodelle kohdentaminen sekä maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamiseen liittyvät olennaiset puutteet. Talousarvion vastaisesta määrärahan käytöstä annettiin huomautus seitsemässä tilintarkastuskertomuksessa. Syynä olivat muun muassa virheet tulojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa erityisesti yliopistojen tilinpäätöksissä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin kolmelle tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat kirjanpidon menettelyjä ja maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta. Koska yliopistot eivät enää vuonna 2010 toimi valtionvirastoina, niille ei kielteisistä laillisuuskannanotoista huolimatta enää asetettu velvollisuutta ilmoittaa tarkastusvirastolle toimenpiteistään.

Tilintarkastuksissa tehdyn arvion mukaan opetusministeriö ei ole edelleenkään asettanut hallinnonalansa virastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Taloudellisuustavoitteita pidettiin riittävinä vain Museoviraston ja Valtion taidemuseon tilintarkastuksissa. Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti opetusministeriön lisäksi 17 tilivirastoa. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 18 tilivirastossa. Kahdentoista yliopiston esittämiä taloudellisuustietoja ja tuottavuustietoja pidettiin tilintarkastuksissa oikeina ja riittävinä. Maksullista toimintaa harjoittavista 26 tilivirastosta 19 esitti toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Yliopistojen osalta keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute oli edelleen työajan ja sen perusteella laskettavien kustannusten kohdentaminen. Yliopistojen oikeudellisen aseman muuttaminen korostaa asianmukaisia laskentatoi-

men järjestelyjä ja riittävää eri tavoin rahoitettavan toiminnan erilläänpitoa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, ei tulosohjaus ole toteutunut hallinnonalalla käytännössä lainkaan. Vain kahden tiliviraston osalta voitiin todeta, että niille on asetettu riittävät taloudellisuustavoitteet ja ne esittivät tästä myös oikeat ja riittävät tiedot.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön lisäksi 18 muussa tilivirastossa sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet. Lisäksi kahdeksassa yliopistossa todettiin sellaisia kirjanpidon sisäisessä valvonnassa olevia puutteita, joiden johdosta niiltä olisi tilintarkastuskertomuksessa edellytetty toimenpiteitä, mikäli ne olisivat jatkaneet vuonna 2010 toimintaansa valtion virastoina.

Yliopistolain voimaannpanosta annetun lain (559/2009) mukaan vanhan yliopistolain mukaiset yliopistot lopettavat toimintansa siten, että yliopistot toimintoineen, henkilöstöineen ja opiskelijoineen siirtyvät 1.1.2010 toimimaan uuden yliopistolain mukaisina itsenäisinä oikeushenkilöinä. Uusi yliopisto vastaa niistä velka-, palvelu-, hankinta- ja toimitussitoumuksista, joihin vanha yliopisto on sitoutunut. Yliopistojen tilintarkastuksesta vastaavat tilikaudesta 2010 alkaen yliopistolain (558/2009) 64 §:n tai tilintarkastuslain mukaiset tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on jatkossakin oikeus tarkastaa yliopistoja. Tarkastusoikeus perustuu valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n 1 momentin kohtaan 3.

Yliopistojen osalta tilintarkastuksissa kiin-

nitettiin huomiota myös uusimuotoisille yliopistoille siirrettävän omaisuuden määrittelyyn ja arvostamiseen. Tarkastusta suunnattiin erityisesti sellaisiin eriin, joihin arviointiin sisältyvän olennaista riskiä yliopistoja koskevan päätöksenteon näkökulmasta. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että yliopistojen tilinpäätöksissä ei todettu sellaisia olennaisia virheitä, jotka tulisi huomioida yliopistojen pääomittamista koskevassa päätöksenteossa. Tarkastuksessa todettiin kuitenkin, että eräät yliopistot olivat maksaneet ostolaskujaan etupainotteisesti vuonna 2009, jolloin ne kohdistuivat valtion kassavaroihin.

Tilinpäätöstarkastuksen ajankohtana yliopistojen pääomittamiseen liittyvät yksityiskohdat eivät kaikilta osin olleet tiedossa. Koska järjestelyt ovat vielä kesken, tullaan tarkastusta jossain määrin jatkamaan myös vuonna 2010. Olennaisimpana tarkastettavana asiana on yliopistojen avaavien taseiden ja käyttöpääoman muodostaminen. Tarkastus toteutetaan opetus- ja kulttuuriministeriön tilintarkastuksen osana. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että valtion talousarviotalouteen kuuluneen organisaation oikeudellisen aseman muuttuessa tulisi omaisuuden siirroissa riittävästi varmistua valtion edun toteutumisesta. Luovuttamisen periaatteet ja omaisuuden ja velkaerien määrittely ja arvostaminen tulisi määrätä selkeästi etukäteen. Keskeisenä periaatteena tulisi olla, että uudelle organisaatiolle siirretään vain välittömästi siirrettävään toimintaan liittyvää omaisuutta. Luovutettavan omaisuuden arvon osalta tulisi varmistua siitä, ettei sitä ilman perusteltua ja tiedossa olevaa syytä luovuteta uudelle organisaatiolle käypää hintaa alemmasta arvosta.

Opetusministeriön hallinnonalalle kohdistui myös tuloksellisuustarkastus Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta, josta on raportoitu luvussa 6.

12.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimii ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä. Näiden nykyisin kirjanpitoyksikköinä toimivien tilivirastojen lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös Maaseutuvirastosta ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen mukainen toimintakertomus.

Maa- ja metsätalousministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto aiheutui talousarvion vastaisesta tulojen kirjaamisesta menomomentille.

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet kuudelle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet viidelle virastolle. Taloudellisuutta koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeri-

ön lisäksi kaikissa hallinnonalan virastoissa. Tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin hallinnonalan tilintarkastuksissa Metsäntutkimuslaitosta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, pidettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoja ministeriötä, Elintarviketurvallisuusvirastoa ja Maaseutuvirastoa lukuun ottamatta riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina virastoina.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla todettiin kolmen tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kohdistuneista tuloksellisuustarkastuksista on raportoitu luvussa 10.1.

12.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Suosituks

Liikenne- ja viestintäministeriön on syytä kiinnittää huomiota riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tavoitteiden asettamiseen hallinnonalansa virastoille ja laitoksille.

Vuoden 2010 alussa aloittaneessa Liikennevirastossa on syytä kiinnittää huomiota valtuuksien käytön seurantaan, talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttötarkoitukseen sekä yhtenäisiin menettelyihin tilinpäätöksen ja erityisesti siihen sisältyvän taseen laadinnassa.

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi toimii vuonna 2010 neljä kirjanpitoyksikköä. Varainhoitovuodelta 2009 tarkastusvirasto antoi yhdeksää tilivirastoa koskeneet tilintarkastuskertomukset.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon Ilmailuhallinnossa, Ratahallintokeskuksessa, Rautatievirastossa ja Tiehallinnossa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat valtuuden tai määrärahan ylittämistä sekä toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämistä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyjä. Vuoden 2010 alussa aloittaneessa Liikennevirastossa on syytä kiinnittää huomiota yhtenäisiin menettelyihin tilinpäätöksen ja erityisesti siihen sisältyvän taseen laadinnassa.

Ilmoitusvelvollisuus sisältyi Ilmailuhallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon tilintarkastuksista annettuihin tilintarkastuskertomuksiin. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä sekä taseen muodostamiseen vaikuttavien väyliä koskevien kirjauskäytäntöjen yhtenäistämistä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä neljässä tilivirastossa ja tuottavuustavoitteita ministeriön lisäksi kuudessa tilivirastossa. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi viidessä ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja viidessä virastossa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäville taloudellisuustavoitteilla ohjattuja ja oikeat ja riittävät tiedot esittäviä virastoja oli neljä. Tuottavuuden osalta vastaava tilanne oli viisi virastoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin kuuden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisin syy olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä kirjanpidon hoitamisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen (198/2009) ja edellä luvussa 5 käsitelty tuloksellisuustarkastus Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut (211/2010).

Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen

Tarkastuksessa selvitettiin vuonna 2004 perustettujen Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen ohjauksen onnistuneisuutta. Liikelaitokset toimivat liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa. Niiden suora valtiontaloudellinen merkitys on pieni, mutta kyseisten liikelaitosten kansantaloudellinen merkitys on suuri. Ne mahdollistavat meritse tapahtuvan liikenteen. Suomen viennistä noin 90 prosenttia tapahtuu laivarahtina.

Tarkastuksen perusteella ainakin Varustamoliikelaitoksen tehtävien hoitaminen on tehostunut liikelaitostamisen myötä. Laitosten ongelmana on alalla vallitseva kilpailun puute, eikä siihen ole löydettävissä nopeita ratkaisuja.

Alalla on tapahtumassa uusia muutoksia jo lähitulevaisuudessa. Varustamoliikelaitos yhtiöitettiin 1.1.2010 alkaen. Liikelaitoksen väyläpalvelut ja öljyntorjuntatehtävien hoito siirtyivät samaan aikaan perustettuun merenkulun tuotantoyhtiöön. Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämistä valmistellaan. Merenkululaitoksen tilaajatoiminnot siirtyivät 1.1.2010 perustettuun Väylävirastoon.

12.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla toimii ministeriön lisäksi 12 kirjanpitoyksikköä. Varainhoitovuonna 2009 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös 14 työ- ja elinkeinokeskuksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittama toimintakertomus.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon viidessä virastossa ja laitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja sekä valtuuden seurannan ja sisäisen valvonnan puutteita.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle. Ilmoitusvelvollisuus koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut viidelle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet 20 virastolle ja laitokselle. Työ- ja elinkeinokeskusten taloudellisuustavoitteita ei tarkastuksissa pidetty riittävinä ja muistakin tilivirastoista vain Patentti- ja rekisterihallitukselle, Geologian tutkimuskeskukselle, Tekes – teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskukselle, Turvatekniikan keskukselle ja Energiamarkkinavirastolle oli asetettu riittävät taloudellisuustavoitteet. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 25 ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja 24 virastossa.

Kun tulohajauksen tilaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla arvioidaan ta-

loudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja oli tilintarkastusten mukaan viisi.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla todettiin kahdeksan tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Työvoima- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Kainuun hallintokokeilun tila (201/2009) ja Päästökauppa – Kioton joustomekanismit (200/2009). Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallaa koski myös tuloksellisuustarkastus Säätiöiden valtioneuvoston valvonta (210/2010), josta on raportoitu luvussa 7. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallaan liittyviä tarkastuksia on käsitelty luvussa 10.2.

Kainuun hallintokokeilun tila

Tarkastuksessa selvitettiin vuonna 2005 aloitetun ja vuoteen 2012 jatkuvan hallintokokeilun onnistumista. Kokeilussa määräraha alueen kehittämistä varten koottiin yhdelle momentille. Kehittämisraha on kasvanut kokeilun alun 44,8 miljoonasta eurosta lähes 60 miljoonaan euroon vuonna 2009.

Tarkastuksen perusteella rahoitusjärjestelmä on ollut aluekehittämisvälineenä varsin tehoton. Rahoitus ei ole ollut vapaasti kohdennettavissa, sillä suurin osa siitä on sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lähes puolet rahasta kohdistuu perustienpitoon

ja varsinaisen elinkeinotoiminnan tukemisen osuus on vähäinen. Merkittävänä tuloksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että hallintokokeilun myötä palvelurakenteen muutoksella on saatu hillittyä kustannusten kasvua. Kustannuskehityksen jatkumiseen liittyy kuitenkin riskejä.

Tarkastuksen perusteella hallintokokeilussa toimivallan siirto maakuntavaltuustolle ei ole tapahtunut suunnitellussa laajuudessa. Tämän vuoksi kokeilun vaikutus maakunnan kehitykseen on jäänyt vähäiseksi.

Päästökauppa – Kioton joustomekanismit

Päästökauppaa ja Kioton joustomekanismin hyödyntämistä koskeneessa tarkastuk-

sessä selvitettiin joustomekanismeilla hankittujen päästöyksiköiden hankinnan toimivuutta ja tuloksellisuutta. Joustomekanismin toteutus tapahtuu neljän toimijan, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen, yhteistyönä. Vuosien 2005 ja 2009 välillä valtio myönsi joustomekanismin hankintoihin 100 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella hankintatoimi on onnistunut tyydyttävästi, mutta toimintaa olisi mahdollista tehostaa. Ongelmat liittyvät muun muassa organisaatiorakenteeseen, henkilöresurssien epätarkoituksenmukaiseen jakautumiseen ja hankintaprosessin monimutkaisuuteen. Päästövähennys joustomekanismien avulla on kuitenkin ollut kustannustehokasta verrattuna kotimaisiin vähennyskeinoihin.

12.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Suosituks

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin Kanta-hankekokonaisuudessa olevien ongelmien korjaamiseksi. Tämä edellyttää riittävää hankehallinnan osaamista, riittävää resursointia, realistisia aikatauluja sekä kustannusarvioita. Ministeriön tulee ottaa huomioon suunnitelmissaan toimijakentän laajuus sekä muut kehittämishankkeet, jotka ovat käynnissä erityisesti terveydenhuollon alalla. Resurssien hajuttamista sosiaalialan tietoteknologian sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin kehittämiseen tulee välttää strategisella ohjauksella ja toimenpiteiden priorisoinnilla.

Apulaisoikeuskansleri on todennut, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa valitusten käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä eikä täytä perustuslain vaatimuksia sekä edellyttänyt ministeriön laativan kokonaisvaltaisen ja yksityiskohtaisen suunnitelman toimenpiteiksi ruuhkan purkamiseksi. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Ministeriö on vastuussa lautakunnan tuloksellisuudesta. Ministeriön vastuu ei poistu yksinomaan sillä, että tulosso-pimusneuvotteluissa ja tulosohjausasiakirjoissa asetetaan tavoitteita. Ministeriön tulee seurata tulostavoitteiden toteutumista ja varmistua niiden konkreettisten ja realististen toimien riittävydestä, joilla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet.

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomuksessa on todettu, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan siirretty määräraha, jota ei saa ylittää, oli ylitetty. Tarvit-

taessa ministeriön on varmistettava toimintojen riittävä resursointi ja kehitettävä lainsäädäntöä siten, että se luo edellytykset tulokselliselle toiminnalle.

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta- ja talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa tilivirastoista kolmelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita hallinnonalan tilivirastoille ei ollut edelleenkään asetettu.

Oikeat ja riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tiedot esittivät ministeriön lisäksi kolme virastoa ja laitosta.

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

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla todettiin kolmen tilintarkastuksen

yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen ja kirjanpidon sisäistä valvontaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan koski myös tuloksellisuustarkastus Poliittikaohjelmat ohjausvälineenä (212/2010), josta on raportoitu luvussa 8.1.

12.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

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

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita sekä ministeriölle että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuselle ja Suomen ympäristökeskukselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin ministeriön osalta riittävinä. Ministeriön ja hallinnonalan tilivirastojen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Valtion lainananto asuntotuotantoon (205/2010). Ympäristöministeriön hallinnonalaan liittyi myös tuloksellisuustarkastus Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä, josta on raportoitu luvussa 9.

Valtion lainananto asuntotuotantoon

Valtion lainanantoa asuntotuotantoon koskeneessa tarkastuksessa tarkastettiin erityisesti sosiaalisen asuntotuotannon lainojen hallintoa. Lainanantoa hallinnoivat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja Valtiokonttori ja niitä ohjaavat ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Valtion antolainauskanta on ollut viime vuosina noin 10 miljardia euroa.

Tarkastuksen perusteella lainoituksen riskienhallinta on ollut onnistunutta. Luottotappioiden määrä on ollut vähäinen ja tuetut kohteet ovat pysyneet asuntokäytössä. Lainoituksen ehdot ovat kuitenkin olleet monimutkaisia ja ehtojen tulkinta on vaatinut syvällistä perehtymistä järjestelmään. Järjestelmä on monimutkaistunut, koska aikojen saatossa siihen on tehty vähittäisiä muutoksia, joilla on pyritty sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin. Tarkastusvirasto katsoo, että viranomaisten asiantuntemuksen jatkuvuus on varmistettava ja lisäksi tietojärjestelmien käyttöä tulisi tehostaa ja siirtä asiakirjojen sähköiseen käsittelyyn. Merkittävänä puutteena voidaan pitää sitä, että tiedonsiirto ARA:n ja Valtiokonttorin välillä tapahtuu paperitulosteina, vaikka sekä lähetettävä että vastaanottava järjestelmä ovat sähköisiä.

13 Tarkastusviraston toiminta, tuloksellisuus ja vaikuttavuus

13.1 Toimintaperusta

Perustuslaillinen tehtävä ja asema

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto on sekä varsinaisen valtionhallinnon että eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen riippumaton valvontaviranomainen. Asemaltaan tarkastusvirasto kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tavoin perustuslaissa säädettyihin valvontaviranomaisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston valtiosääntöisenä tavoitteena on siten yleisesti edistää luottamusta oikeusvaltion periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa.

Perustuslaissa säädetyn valtiontalouden ylimmän ulkoisen tarkastustehtävänsä lisäksi tarkastusvirasto on vuodesta 2009 alkaen toiminut ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) perusteella yleisten vaalien ehdokkaiden vaalirahoituksen laillisuusvalvontaviranomaisena.

Vuonna 2009 Valtiontalouden tarkastusvirasto on aloittanut lisäksi valmistelevat toimet puoluelain muutoksen (683/2010) mu-

kaisten puoluerahoituksen laillisuusvalvontaviranomaistehtävien aloittamiseksi.

Tarkastusviraston päämäärä ja tavoitteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto on osa eduskunnan finanssivaltaa toteuttavaa ja turvaavaa perustuslaillista järjestystä. Valtiontalouden tarkastusvirasto valtion taloudenhoidon ulkoisena tarkastajana tukee eduskuntaa sille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntö- ja valtionaloudellisen vallan sekä valvontavallan käytössä.

Valtion ylimpänä taloudenhoidon tarkastajana Valtiontalouden tarkastusviraston valtiosääntöisenä päämääränä on vastuullistaa hallitusta ja hallintoa toimimaan tuloksellisesti lakien ja määräysten, hyvän hallinnon periaatteiden sekä eduskunnan päätösten ja eduskunnan asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtionaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa. Tarkastusviraston valvonta- ja tarkastustoiminta kohdentuu valtion taloudenhoitoon, talousarvion noudattamiseen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen.

Tarkastusviraston visio

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

Tämä edellyttää, että virastolla on

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

Tarkastusvirasto toimii visionsa mukaisesti tuottaessaan tarkastustehtävällään lisäarvoa eduskunnan, valtioneuvoston, valtion virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen toiminnalle tuodessaan tarkastusten tulokset avoimesti kansalaisten tietoon sekä tarjotessaan tarkastusviraston henkilöstölle innostavan ja ammatti-identiteettiä vahvistavan työyhteisön.

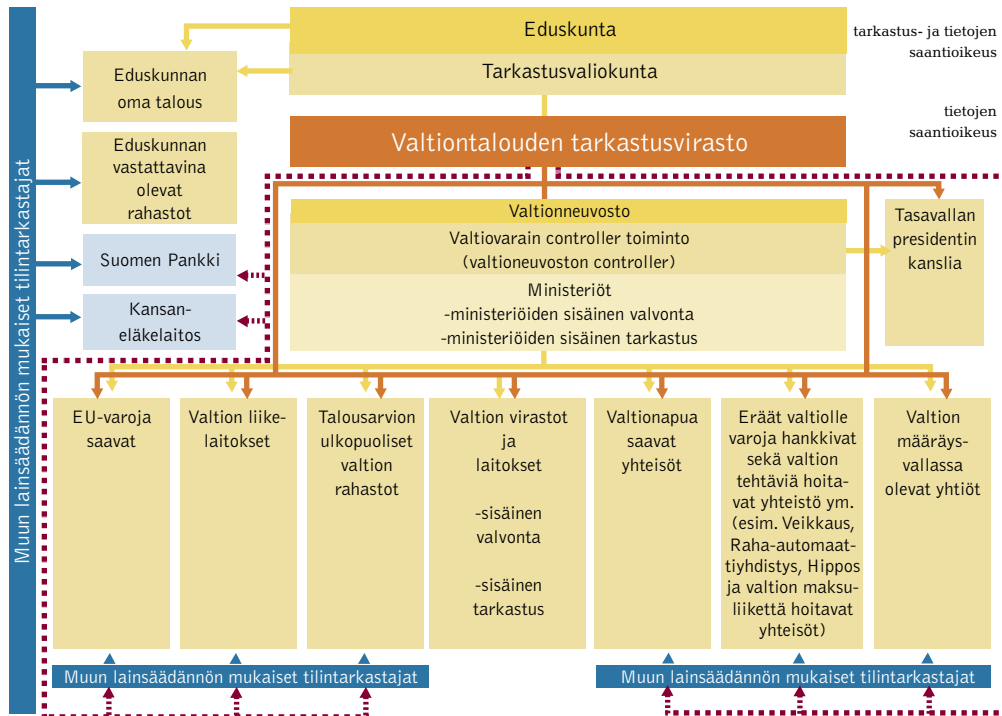
Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue

Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue kattaa

- valtioneuvoston ja ministeriöt,
- tasavallan presidentin kanslian,
- valtion virastot ja laitokset,
- valtionavut,
- valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot,
- valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt,
- valtion maksuliikettä hoitavat luottolaitokset sekä

Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot ja varainsiirron välittäjän, myöntäjän ja saajan tai maksajan.

Tarkastusviraston toiminta-alue kattaa noin neljänneksen Suomen bruttokansantuotteesta. Kuvio 2 kuvaa tarkastusviraston tarkastusoikeuden ja toiminta-alueen kohdentumista valtion taloudenhoitoon.



KUVIO 2: Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä

TIETOJA TARKASTUSOIKEUDEN ALAISESTA VALTIONHALLINNOSTA:

VALTIONHALLINTO

61 kirjanpitoyksikköä²⁴

valtion tilinpäätöksen loppusumma noin 48,0 mrd. euroa²⁵

henkilöstön määrä noin 122 000²⁶

VALTIONTUET JA TULONSIIRROT

valtionavut kunnille, kuntayhtymille, yliopistolain mukaisille yliopistoille, kotitalouksille, yleishyödyllisille yhteisöille ja yrityksille

muut tuet ja siirtomenot, siirtomenot noin 30,6 mrd. euroa

²⁴ Luku ei sisällä eduskuntaa, Valtiontalouden tarkastusvirastoa eikä Ulkopoliittista instituuttia.

²⁵ Valtion tilinpäätöksen mukainen talousarvioien loppusumma.

²⁶ Lähde: Henkilöstö hallinnonaloittain 12/2009. Valtiovarainministeriö, 10.2.2010.

VALTION MÄÄRÄYSVALLASSA OLEVAT YHTIÖT

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta tarkastusvirasto kohdistaa tarkastustoimintansa valtion omistajaohjaukseen. Yhtiöiden tilintarkastus suoritetaan yhteisöjä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

36 valtion määräysvallassa olevaa yhtiötä (1.1.2010)

liikevaihto noin 39,4 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 64 000

TALOUSARVION ULKOPUOLISET VALTION RAHASTOT

11 rahastoa

rahastojen yhteenlasketut tuotot 1,3 mrd. euroa ja kulut 0,8 mrd. euroa

VALTION LIIKELAITOKSET

viisi liikelaitosta

liikevaihto noin 1,46 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 4 800

ERITYISKOHTEITA

Euroopan unionin ja Suomen välisten varainsiirtojen sekä Euroopan unionivarojen käytön valvonta

Euroopan unionin talousarviosta valtion talousarvioon tilitettävät osuudet noin 1,2 mrd. euroa

Valtion talousarviosta Euroopan unionille menevät maksut noin 1,8 mrd. euroa

13.2 Tarkastustoiminnan kohdentaminen

Tarkastustoiminnan kohdentamisen lähtökohta

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa sille perustuslaissa säädettyä ulkoisen tarkastuksen tehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja muuta laillisuustarkastusta sekä tuloksellisuustarkastusta ja eri tarkastusmenetelmiä yhdistävää tarkastusta siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

Tarkastustoiminnan oikea kohdentuminen on yksi tarkastusviraston kriittisistä menestystekijöistä. Tarkastustoiminnan kohdentamisen lähtökohtana on tarkastusviraston koko toimintaa koskeva suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä, joka

- tunnistaa viraston toiminnan kannalta keskeisimmät toimintaympäristön muutokset, valtiontalouteen kohdistuvat riskit ja virastoon kohdistuvat odotukset,
- määrittää strategiset tarkastustoiminnan kohdentamisen kriteerit, tarkastusalueet ja tarkastusten näkökulmat sekä
- ajoittaa ja kohdentaa tarkastukset vaikuttavuuden kannalta oikein.

Tarkastusvirasto seuraa toimintaympäristön muutoksista johtuvia vaikutuksia valtiontalouteen ja valtiontalouden hoitoon. Toimintaympäristön seuranta ja systemaattinen riskianalyysi muodostavat tarkastustoiminnan strategisen johtamisen perustan.

Tarkastuksen kohdentamisen periaatteet

Tarkastustoiminnan kohdentaminen ja resurssien allokointi perustuu viraston strategiseen suunnitteluun. Tarkastusviraston strategiaa päivitettiin kertomusvuonna muun muassa eduskunnalle raportoitavien tarkastusteemojen sisältöjen ja tarkastusaikataulujen osalta. Strategiassa vuosille 2010–2012 on

- vahvistettu yleiset tarkastustoiminnan kohdentamista koskevat kriteerit,
- määritelty pysyvät tarkastusalueet, joihin kohdistetaan tarkastustoimintaa vuosittain sekä
- määritelty tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan strategiset teema-alueet.

Tarkastustoiminnan kohdentamisen yleiset kriteerit ovat

- tarkastettavan asian taloudellinen merkitys,
- asiaan liittyvä taloudellinen riski sekä
- tiedon käyttökelpoisuus valtion taloudenhoitoa koskevan päätöksenteon, valtion taloudenhoidon oikeellisuuden ja laadunvarmistamisen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamisen näkökulmasta. Tarkastustiedon käyttökelpoisuuden kriteereinä ovat tarkastustiedon valtiontaloudellinen merkitys ja tiedon kyky edistää valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuutta sekä tiedon vaikuttavuus tarkastustoiminnan varmentavan, ennaltaehkäisevän ja vastuullistavan vaikutuksen kautta.

Tarkastuksen kohdentamisen menetelmät

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaan tarkastusten suorittaminen perustuu tarkastusviraston pääjohtajan vahvistamaan tarkastussuunnitelmaan. Tarkastussuunnitelmassa määritetään tarkastusaiheet ja tarkastusten resursointi sekä tarkennetaan tarkastusviraston strategian mukaisten tarkastusteemojen raportointiaikataulut. Tarkastussuunnitelma konkretisoi tarkastusvirastolle laissa määrättyä perustehtävää ja tarkastusviraston päämäärää edistää tuloksellista ja korkealaatuaista valtiontaloudenhoitoa. Tulostavoitteet 2010 ja tarkastussuunnitelma 2010–2012 linjaa ja sovittaa yhteen tarkastustoimintaa tarkastusviraston strategisiin tavoitteisiin nähden yhtä vuotta pidemmällä tarkastussuunnittelujaksolla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laatii valtion- ja kansantalouden riskianalyysin valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon kannalta strategisesti merkittävimmistä riskeistä. Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi tukee tarkastustoiminnan kohdentamista valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon tärkeimpiin riskeihin ja ohjaa tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen toimintayksiköiden riskianalyysien laatimista.

Tilintarkastuksen resurssien kohdentamisen lähtökohtana on tilintarkastuksen riskianalyysin esiin tuomat tarkastustarpeet. Tilintarkastus tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen sekä kaikkien valtion kirjantapitoyksiköiden ja eräiden ministeriöiden tulosohejauksessa olevien erikseen määrättyjen virastojen taloutta ja tuloksellisuutta koskevan tilinpäätösinformaation. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi.

Tuloksellisuustarkastuksen resurssien kohdentaminen perustuu toimintaympäristöanalyysiin ja hallinnonaloittain laadittavien riskianalyysien tuloksiin. Tarkastussuunnittelussa huomioidaan aiheiden kattavuus siten, että hallinnonalat tulevat strategia-kauden aikana tarkastetuiksi niiden taloudellisen merkittävyyden ja riskin edellyttämässä laajuudessa. Yksittäiset tarkastukset kohdennetaan toiminnan tuloksellisuusketjun eri osiin kohdentuvan riskianalyysin perusteella.

Laillisuustarkastusta tehdään osana vakio- muotoista tilintarkastusta ja erikseen kohdennettavia asiakokonaisuuksia koskevana tarkastuksena. Aiheita määriteltäessä tarkastustarvetta arvioidaan sekä yksittäiseen asiaan että valtion taloudenhoidon kokonaisuuteen liittyvän riskin perusteella.

13.3 Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky

Tarkastusvirasto tuottaa valtion taloudenhoitoa koskevaa, valtion taloudenhoidon oikeellisuutta ja toimivuutta varmistavaa ja valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuutta edistävää tarkastustietoa.

Lisäksi tarkastusvirasto huolehtii toimialaansa kuuluvista ja ylimmälle tarkastusviranomaiselle kuuluvista asiantuntija- ja neuvontatehtävistä, suorittaa eräitä kansainvälisten järjestöjen tilintarkastustehtäviä sekä toimii kansallisena yhteysviranomaisena tarkastusalan kansainvälisessä yhteistyössä ja tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena Euroopan unionin varainhoidon tarkastustoiminnan osalta.

Tarkastustoiminnalla ja siihen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto

- edistää valtion taloudenhoidon ja siihen liittyen valtion toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä valtion taloudenhoidon ja valtionhallinnon toiminnallista tuloksellisuutta sekä
- varmistaa, että valtion talousarviota ja taloudenhoitoa koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan,
- varmistaa, että valtionaloudesta ja valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot,
- tukee hyvää hallintoa ja taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden toteutumista.

Tarkastustoiminnan palvelukyky tukee sitä, että eduskunta saa käyttöönsä päätök-

senteossaan ja valvontavallan käytössään tarvitsemaansa tietoa, ja että valtioneuvosto voi hyödyntää tarkastustietoa yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa ja hallinnon ohjauksessa, ja että valtion virastot, laitokset ja rahastot saavat käyttöönsä oman toimintansa kehittämisen kannalta keskeistä informaatiota. Lisäksi tarkastustoiminta palvelee myös kansalaisten oikeutta saada tietoa valtion taloudenhoidon tilasta.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan yhteiskunnallisten tulosten ja kansalaistulosten muodostuminen

Tarkastustoiminnan yhteiskunnallisilla tuloksilla ja kansalaistuloksilla tarkoitetaan toiminnalla saavutettavaa yhteiskunnallisia hyötyjä kansalaisten näkökulmasta. Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus koostuu tarkastuksen

- 1 ennaltaehkäisevästä ja vastuullistavasta vaikutuksesta
- 2 taloudellisuus- ja tuloksellisuustietojen sekä hallinnon sisäisen valvonnan ja ohjauksen toimivuuden varmentamisen hyödyistä ja
- 3 tarkastuksella aikaan saatavista korjauksista ja kehittämistoimista.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan yhteiskunnalliset tulokset

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kaikin tärkein yhteiskunnallinen tulos on tarkastuksen ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Tarkastuksen olemassaolo ja



KUVIO 3: Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset

tietoisuus siitä, että kaikki taloudenhoidosta vastaavat ovat riippumattoman tarkastuksen kohteena, vahvistaa osaltaan virkatoiminnan vastuullisuutta ja tuloksellisuuden huomioimista.

Valtiontalouden tarkastusviraston tavoitteena on varmistaa, että taloutta hoidetaan oikein ja mahdollisimman tuloksellisesti. Tämä edellyttää toisinaan myös kriittisten havaintojen esiin nostamista sekä virheiden ja puutteiden korjaamista jo tarkastuksen aikana. Tarkastusviraston tarkastustoiminnassa korostuu siten valtiontalouden asiantuntijuus, joka merkitsee hallituksen ja hallinnon oikean ja tuloksellisen toiminnan tukemista tarkastukseen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla.

Tarkastusvirasto varmentaa ulkoisena tarkastajana tilinpäätösinformaation ja valtiontaloutta koskevan tuloksellisuusinformaation oikeellisuutta ja riittävyttä. Valtiontaloudessa varmentamistehtävä ulottuu tilinpäätösraportoinnin lisäksi myös valtiontaloutta koskevan päätöksenteon tietoperustaan sekä ohjausjärjestelmien toimivuuteen sekä valtioneuvoston ja sen alaisuudessa toimivi-

en valtion virastojen ja laitosten taloudenhoidon sisäisen valvonnan toimivuuteen.

Varmentamistehtävän avulla tarkastusvirasto vahvistaa luottamusta, avoimuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista ja tukee näin myös hallinnon toimintaedellytyksiä. Päätöksenteon ja toiminnan arviointia koskevan tiedon tuottaminen, osana varmentamistehtävää, taas luo edellytyksiä kansanvaltaan kuuluvalla yhteiskunnalliselle keskustelulle ja päätöksenteolle.

Ulospäin näkyvimmän huomion tarkastustoiminnan yhteiskunnallisista tuloksista saavat tyypillisesti tarkastusten yhteydessä esitettävät huomautukset virheellisistä tai tuloksellisuudeltaan riittämättömistä toimintatavoista sekä suositukset kehittämistoimista.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan kansalaistulokset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminta tukee avointa hallintoa ja kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä sekä vastuullistaa virkatoimintaa.

Tarkastusvirasto tuottaa tietoa valtiontalouteen liittyvän hallintotoiminnan laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta ja julkistaa tiedot avoimesti. Tarkastusvirasto toteuttaa siten osaltaan kansalaisten perustuslaillista tiedonsaantioikeutta.

Tarkastusvirasto tukee toiminnallaan verovarojen ja valtion varallisuuden hyvää hoitoa ja sitä, että kansalaiset saavat verolle mahdollisimman paljon vastinetta. Tarkastusvirasto rakentaa osaltaan kansalaisten luottamusta siihen, että valtiontaloutta hoidetaan hyvin ja vastuullisesti, ja että mahdollisiin epäkohtiin puututaan. Valtiontaloutta ja sen hoidon tuloksellisuutta koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentajana Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa kansalaisille edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja arvioida kriittisestikin yhteiskunnallista päätöksentekoa ja hallinnon toimintaa.

Tarkastusvirasto palvelee kansalaisia julkistamalla tarkastustulokset avoimesti ja välittämällä tietoa toiminnastaan sekä vastamalla kansalaisten suoriin yhteydenottoihin ja käsittelemällä toimialaansa kuuluvat kansalaisten tekemät kantelut. Tarkastusviraston julkaisema asiakaslehti Reviisori edistää tarkastustiedon ja tarkastusviraston toiminnan tuntemusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan vaikuttavuus

Tilintarkastusten vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain tilintarkastuskertomuksissa annettujen ilmoitusvelvollisuuksien uusimisen

perusteella. Vuonna 2009 valmistuneiden varainhoitovuotta 2008 koskevien tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksissa asetettujen ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 24 tilivirastolle. Näistä 14 tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ollut tarvetta uusida miltään osin vuodelta 2008 annetussa tilintarkastuskertomuksessa.

Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksen selvittämiseksi on arvioitu tarkastusten kannanottojen ja hallinnolle annettujen suositusten toteutumista. Vuoden 2009 aikana valmistui 15 eri tarkastusta koskenutta jälkiseurantaraporttia. Raporteissa arvioitiin yhteensä 69 tarkastusviraston antaman suosituksen toteutumista. Jälkiseurantaraporttien perusteella 45 prosenttia suosituksista oli toteutunut täysin tai lähes täysin, 33 prosenttia oli toteutunut jossain määrin ja 22 prosenttia oli toteutunut vain vähän tai ei lainkaan. Suositusten toteutumisaste nousi merkittävästi edelliseen vuoteen verrattuna. Suositusten toteutumista tarkasteltaessa on huomioitava, että suositusten mukaisten toimenpiteiden aloittaminen ei aina perustu pelkästään tarkastuskertomuksiin kirjattuihin suosituksiin.

Tarkastusvirasto seuraa yhtenä vaikuttavuuden mittarina valtiopäiväasiakirjana eduskunnalle annettavan tarkastusviraston vuosikertomuksen herättämän keskustelun sisältöä ja määrää eduskunnassa. Täysistuntokäsittelyn puheenvuorojen perusteella kertomuksen kiinnostavuus kansanedustajien keskuudessa on viime vuosina kehittynyt myönteisesti.

13.4 Tarkastusviraston EU-toiminta

Laissa valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995) on säädetty tarkastusviraston tehtävästä tarkastaa Euroopan unionivaroja. Tarkastusvirasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja samassa laajuudessa sekä samoja periaatteita, menettelytapoja ja valintakriteerejä noudattaen kuin kansallisiakin varoja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Euroopan unionin ulkoisena tarkastajana toimivan tilintarkastustuomioistuimen kansallisen yhteysviranomaisena Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan mukaisesti.

Tarkastusviraston Euroopan unioniyhteistyö parantaa osaltaan edellytyksiä tarkastustoiminnan vaikuttavuudelle ja tarkastustoiminnan kohdentamiselle.

Tarkastusviraston EU- toiminnan yhteiskunnalliset tulokset ja kansalaistulokset

Euroopan unionin toimintaympäristössä tarkastusvirasto pitää huolta Suomen kansallisten tavoitteiden mukaisesta vaikuttamisesta ulkoiseen tarkastukseen liittyvässä yhteistyössä. Euroopan unionivarojen tarkastuksen osalta tarkastusvirasto toimii Euroopan unionin kansallisena yhteistyöviranomaisena ja kehittää lisäksi yhdessä muiden jäsenmaiden tarkastusvirastojen kanssa yhteisiä hyviä käytäntöjä Euroopan unionivarojen asianmukaisen käytön varmistamiseksi.

Tarkastusviraston tekemän finanssipolitiikan tarkastamisen yhteistoiminnan kehittämistä koskeneen aloitteen mukais-

ti tarkastusvirasto isännöi kertomusvuonna kahta korkean asiantuntijatason työpajaa. Jo vuonna 2007 tehdyn aloitteen kaukonäköisyys on tunnustettu laajasti finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuuden varmistamisen muodostuttua jopa koko Euroopan unionin tulevaisuuden kannalta keskeiseksi kysymykseksi.

Työpajojen kautta finanssipolitiikan tarkastukseen keskittyvä yhteistyö vakiintui osaksi yhteyskomitean toimintaa, kun työpajoihin kokoontuneet asiantuntijat päättivät perustaa finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden sekä Lissabonin strategian ulkoista tarkastusta kehittävät Euroopan ylimpien kansallisten tarkastusviranomaisien yhteistyöverkostot. Lisäksi yhteyskomitea on päätöslauselmallaan rohkaissut Euroopan unionin jäsenmaita rakentamaan edelleen finanssipolitiikan tarkastamisen yhteistoimintaa.

Yhteyskomitean toiminta

Euroopan unioniperustainen yhteistoiminta tapahtuu jäsenmaiden tarkastusvirastojen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhdessä muodostamassa yhteiselimessä, yhteyskomiteassa. Toiminta on organisoitunut pääjohtaja- ja yhteyshenkilökokouksiin sekä pääjohtajakokousten asettamien työryhmien työskentelyyn.

Tarkastusvirasto on ollut mukana yhteyskomitean pääjohtajakokousten asettamien pääjohtaja- ja yhdyshenkilökokouksia valmistelevan kehittämistyöryhmän, arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, rakennerahastotyöryhmän sekä Euroopan unionivarojen tarkastuksia koske-

van raportoinnin kehittämistyöryhmän työskentelyssä.

EU- varoihin kohdistuva tarkastustoiminta

Tarkastusviraston tarkastustyössä esiin nousevat Euroopan unionin varainsiirtoja koskevat tarkastuskannanotot raportoidaan niille kirjanpitoyksiköille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Tarkastusviraston oman tarkastustoiminnan lisäksi EU- varoihin kohdistetaan ajoittain EU- yhteistyön kautta koordinoitua tarkastustoimintaa. Vuonna 2009 tarkastusvirasto on osallistunut Euroopan unionin tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastukseen, joka kohdentuu tukivalvonnan kustannuksiin.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisena yhteysviranomaisena tarkastusvirasto osallistuu kansallisena tarkkailijana tilintarkastustuomioistuimen Suomessa suorittamiin tarkastuksiin. Vuonna 2009 suoritettiin kaksi tällaista tarkastusta.

13.5 Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta

Tarkastusviraston kansainvälinen yhteistyö tukee viraston työtä valtiotalouden strategisiin riskeihin liittyvässä tarkastus- ja asiantuntijatyössä ja tuo esiin kansallisten riskien kansainvälisiä ulottuvuuksia. Tarkastusviraston kansainvälinen yhteistyö parantaa siten osaltaan edellytyksiä sekä viraston toiminnan kehittämiseksi että tarkastustoiminnan vaikuttavalle kohdentamiselle. Tarkastusviraston kansainvälinen yhteistyö on osoittanut, että tarkastusviraston toiminta, käytännöt ja metodit vastaavat alan parhaita käytäntöjä. Lisäksi kansainvälisen yhteistoiminnan kautta syventävä vertaileva tieto ja näkökulma saadaan välittömästi Suomen hallintoa vastuullistavan tarkastustoiminnan käyttöön.

Tarkastusvirasto on osallistunut aktiivisesti kansainvälisen finanssikriisin syihin, kriisin hallintaan ja talouden elvytystoimiin kohdentuneeseen kansainväliseen yhteistoimintaan. Kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisessa tarkastusvirasto on painottanut erityisesti kansantalouden ja valtiotalouden riskejä koskeneeseen riskianalyyysiin liittyen finanssipolitiikan tietoperustan oikeellisuutta, vaikuttavuutta ja hallintavälineiden kehittämistä sekä ilmastonmuutoksen hallintaa ja siihen varautumista.

Valtiotalouden tarkastusvirasto osallistuu ulkoisen tarkastuksen kansainväliseen standardointityöhön ylimpien tarkastusviranomaisien kansainvälisen järjestön INTOSAI:n puitteissa. Julkisen talouden ylin ulkoinen tarkastus perustuu kansainvälisesti INTOSAI:n hyväksymiin ISSAI -standardeihin²⁷, jotka tilintarkastuksen osalta perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton

IFACin ISA -standardeihin ja joita on täydennetty laillisuustarkastuksen sekä tuloksellisuustarkastuksen standardeilla. INTOSAI ja ylimmät tarkastusviranomaiset osallistuvat myös ISA -standardien laadintayhteistyöhön. ISSAI -standardit ilmentävät kansainvälisesti hyväksyttyä käsitystä hyvästä julkisen talouden tarkastustavasta, ja lisäksi INTOSAI:n INTOSAI GOV -standardit muodostavat kansainvälisesti yleisesti hyväksytyyn viitekehyksen julkistalouden ja julkisyhteisöjen sisäiselle valvonnalle. Kertomusvuonna tarkastusvirasto on puolustanut poikkeuksellisen näkyvällä tavalla kansainvälisten ISSAI-standardien aseman vakiinnuttamista ulkoisen tarkastuksen yhteiseksi standardikehikoksi.

Kansainvälisen toiminnan yhteiskunnalliset tulokset ja kansalaistulokset

Tarkastusalan kansainvälinen järjestö INTOSAI käynnisti kertomusvuonna Yhdysvaltojen tarkastusviraston (Governmental Accountability Office) johtaman yhteistoiminnan kokemuksien kokoamiseksi rahoitus- ja talouskriisin syistä sekä kriisin hallinnan ja talouden elvytystoimenpiteiden onnistumisesta. Tarkastusvirasto on ottanut vastuuta kansainvälisen yhteisön kehittämisessä, muun muassa toimimalla yhden INTOSAI Task Force on the Global Financial Crisis -ohjelman alatyöryhmän puheenjohtajana.

Finanssikriisiin kohdentunut yhteistyö on yksi esimerkki kehityksestä, jossa kansal-

²⁷ www.issai.org.

listen talouksien ja yhteiskuntien voimakas keskinäinen riippuvuus edellyttää, että riskien hallintaa, vastuullistamista sekä tilivelvollisuuden ja hyvän hallinnon toimeenpanoa toteutetaan yhä laajemmin kansainvälisenä yhteistyönä. Tarkastusvirastolla on oma roolinsa kansainvälisen tarkastusyhteisön, kansanvaltaisten järjestelmien sekä pohjoismaisen hyvän hallinnon ja avoimuuden periaatteiden globaalissa tukemisessa.

Tarkastusalan kansainvälinen yhteistyö on osoittanut, että tarkastusvirasto on asiantunteva ja kansainvälisesti arvostettu tarkastustoimija.

Kansainvälisten tarkastusalan järjestöjen toimintaan osallistuminen

Valtioiden ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön INTOSAIn ja sen eurooppalaisen tytäjärjestön EUROSAIN tarkoitus on valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen osaamisen kehittäminen ja tarkastusosaamista koskevan tiedon vaihto. Järjestöjen toiminta on organisoitunut pysyviin työryhmiin, seminaareihin ja asiantuntijakokouksiin. Järjestöjen toimintamuotoja ovat myös tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehittäminen.

Tarkastusvirasto on vuonna 2009 osallistunut INTOSAIn kansallisia avainindikaattoreita koskevan työryhmän, ympäristötarkastusryhmän ja ohjelma-arviointityöryhmän työskentelyyn sekä EUROSAIN IT-työryhmän ja sen alatyöryhmän ITASAN ja ympäristötarkastusryhmän, WGEA-ryhmän, toimintaan.

Tarkastusvirasto oli mukana INTOSAIn ympäristötarkastusryhmän asettamassa Kioton ilmastopimuksen joustomekanismien asianmukaisuutta koskevassa rinnakkaistarkastuksessa.

Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Itämeren alueen maiden kanssa tehtävä yhteistyö

Tarkastusvirasto toimii yhteistyössä muiden pohjoismaisten tarkastusvirastojen kanssa. Pohjoismaita ja siten myös niiden tarkastusvirastoja yhdistää historiallisten ja poliittishallinnollisten tekijöiden ohella myös hallintokulttuuri, jossa ulkoisen tarkastuksen näkökulmasta korostuvat hallinnon tilivelvollisuus ja vastuu toiminnan tuloksellisuudesta. Pohjoismaisen ulkoisen tarkastuksen yhteistyön lähtökohtana onkin toiminnallisten vahvuuksien ja hyvien käytäntöjen kokoaminen tavalla, joka tukee niiden leviämistä laajemmin kansainväliseen ulkoisen tarkastuksen yhteisöön.

Tarkastusvirasto on osallistunut pohjoismaisten tarkastusvirastojen pääjohtajakokouksen asettamien valtionyhtiötarkastusryhmän, väärinkäytöstyöryhmän ja Human Resources -toimintojen (HR) työryhmän toimintaan sekä tiedottajaverkoston ja terveydenhuollon tarkastajien verkoston toimintaan. Lisäksi tarkastusvirasto on sitoutunut osallistumaan ylimpien tarkastusviranomaisien peer review -tarkastuksiin.

Yhteistoiminnassa Pohjoismaiden ja Viron tarkastusvirastojen kanssa on lisäksi pitkäjännitteisesti rakennettu tarkastajataso vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa.

Kansainväliset tilintarkastustehtävät

Tarkastusvirasto toimi vuonna 2009 Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskuksen (ECMWF), Kansainvälisen kauppatiedon ja yhteistyön järjestön (AITIC), Itämeren suojelukomission, Kulturkontakt Nordin ja Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedelin tilintarkastajana.

13.6 Tarkastusviraston toiminnan kehittäminen

Yhteistoimintasuhteiden kehittäminen

Tarkastusviraston yhteistoimintasuhteiden lähtökohtana on eduskunnan finanssivallan turvaaminen. Tarkastuskertomusten parlamentaarinen käsittely tukee merkittäväällä tavalla tarkastusinformaation vaikuttavuutta ja tarkastustoiminnan tulosten tehokasta hyödyntämistä. Tarkastusviraston ja eduskunnan välisen vuorovaikutuksen kehitystä kertomusvuonna kuvaa muun muassa se, että viraston kuuleminen asiantuntijana eduskunnan valiokunnissa on lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Yhteistoimintasuhteiden kehittämiseksi tarkastusvirasto on jatkanut vuorovaikutusta myös hallinnon kanssa. Lokakuussa 2009 tarkastusvirasto järjesti vuosittaisen palautetilaisuuden toiminnastaan valtionhallinnon ylimmälle virkamiesjohdolle. Tilaisuutta koskenut palaute on osoittanut tilaisuuden merkityksen vuoropuhelun rakentumisessa.

Tarkastusviraston keskeisten yhteistyötahtojen edustajista koostuvan neuvottelukunnan työssä korostuivat kertomusvuonna laajat, hallinnon yleiseen kehittämiseen liittyvät aiheet.

Toimintavalmiuksien ja vaikuttavuuden edellytysten kehittäminen

Tarkastusviraston tarkastustoimintaa on kehitetty vuonna 2009 kokoamalla ISSAI-standardien mukainen laillisuustarkastus tilintarkastuksen toimintayksikköön ja painotamalla edelleen tuloksellisuustarkastuksen vaikuttavuusnäkökulmaa.

Osana tarkastustoiminnan kohdentamiseen liittyvää suunnittelujärjestelmää tarkastusvirasto laati kansantalouden ja valtiokonsernin riskianalyysin. Tarkastusviraston suunnittelujärjestelmän ja tarkastusresurssien kohdentamisen lähtökohtana on aiempaa selkeämmin tarkastustoiminnan kohdentuminen riskianalyysin perusteella valtiontalouden keskeisimpiin riskeihin.

Tarkastusvirasto aloitti vuonna 2009 yleisten vaalien vaalirahoitusvalvonnan. Tarkastusvirasto suoritti laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta tarkastusvirastolle säädettyjä valvonta- ja tarkistustehtäviä Euroopan parlamentin vaalin, kolmen uusitun kunnallisvaalin ja yhden kuntaliitoksen johdosta järjestetyn kunnallisvaalin osalta. Lisäksi tarkastusvirasto antoi vuoden 2009 Euroopan parlamentin vaalien vaalirahoitusta käsittelevän erilliskertomuksen eduskunnalle.

Henkilöstön osaamisen ja työskentelyolosuhteiden kehittäminen

Tarkastusvirasto on panostanut kertomusvuonna henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja viraston osaamisen hallintaan. Tarkastusvirastossa on käynnistetty toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää henkilöstöresurssien joustavaa hyödyntämistä virastolle osoitettujen uusien vaali- ja puolue-rahoitustehtävien suorittamiseksi.

Tarkastusviraston osaamisen johtamisen järjestelmää on edelleen kehitetty vuoden aikana. Osana osaamisen kehittämistä virastossa aloitettiin esimiesvalmennus, jonka tavoitteena on tukea viraston strategian ja vision toteutumista henkilö- ja asiajohtamisen

näkökulmien kautta, muun muassa tehostamalla virastossa olevan osaamisen hyödyntämistä ja vahvistamalla henkilöstön työtyytyväisyyttä, motivaatiota ja ammatillista identiteettiä.

Osaamisen johtamisen näkökulman mukaisesti myös yksittäiset rekrytoinnit kohdistuvat rekryointisuunnitelman mukaisesti strategian ja tarkastussuunnitelman yksilöimiin osaamistarpeisiin. Rekryointisuunnitelman lähtökohtana on osaamisen koko-

naisuuden hallinta viraston toteuttaessa osaltaan tuottavuustavoitteita.

Taloussuunnitelmakaudella 2011–2014 henkilöstörakenteen muuttamisen mahdollisuudet eläköitymisen kautta rajoittuvat 16 työntekijään. Tämä korostaa rekryointisuunnitelman merkitystä yhteensovittaessa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän ja uusien vaali- ja puoluerahoitustehtävien edellyttämän osaamisen hallintaa tarkastusviraston tuottavuustavoitteiden kanssa.

13.7 Tuottavuuden kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n strategisten linjausten tavoitteiden mukaisesti omalla esimerkillä sitoutunut toteuttamaan taloudellisuus – ja tuottavuustoimenpiteitä.

Valtiontalouden tarkastusviraston menoista noin 80 prosenttia on henkilöstömenoja, joten henkilöstömenojen suuresta osuudesta johtuu, että taloudellisuus- ja tuottavuustoimenpiteet tarkastusvirastossa ovat kohdistuneet pääosin henkilöstörakenteeseen siten, että tarkastusviraston kaikki tehtävät voidaan hoitaa mahdollisimman tuloksellisesti sekä taata henkilöstölle turvallinen työssä jaksamista tukeva ja tuloksellinen työyhteisö. Tarkastusviraston toimet tuottavuuden nostamiseksi ovat kertomusvuonna kohdistuneet ICT-järjestelmien avulla tapahtuvaan automatisointiin ja henkilöstörakenteen muuttamiseen tavalla, joka mahdollistaa alhaisemman palkkaluokan henkilöstön hyödyntämisen.

Tarkastusvirastoon on kertomusvuonna perustettu assistenttipooli, jonka tarkoituksena on sekä lisätä joustavuutta viraston sisäisen työpanoksen kohdentamisessa että alentaa henkilöstökustannuksia. Työpanoksen liikkuvuuden paraneminen viraston sisällä tehostaa henkilöresurssien hyödyntämistä, muun muassa tarkastustehtävien kohdentuessa soveltuvien osin aiempaa alhaisemman palkkaluokan henkilöstölle. Assistenttipooli edistää osaltaan myös tarkoituksenmukaisia sijaisjärjestelyjä. Assistenttipoolin perustaminen on toteutettu rekrytointisuunnitelman mukaisesti ja rahoitettu viraston olemassa olevasta talousarviosta. Osana viraston osaamisen hallintaa ja rekrytointisuun-

nitelman toteuttamista henkilöstörakenteen muutoksen myötä avoimeksi jäävät virat tullaan lakkauttamaan.

Tuottavuuden näkökulmasta on osoittautunut tarpeelliseksi kehittää eduskunnan virkaehtosopimukseen perustuvaa palkkausjärjestelmää siten, että tarkastusvirastoon on perustettu uusi ylitarkastajan tehtävänmukainen vaativuusluokka 10 B.

Uusi vaativuusluokka on osa henkilöstörakenteen muuttamista. Uusi vaativuusluokka tehostaa viraston osaamisen hallintaa ja oikeudenmukaisen palkkauksen toteutumista siten, että aiempaa vaativampia tarkastustehtäviä voidaan osoittaa palkkakustannuksiltaan edullisemmalle henkilöstölle. Palkkausjärjestelmän muutoksella mahdollistetaan henkilöstörakenteen muokkaaminen siten, että johtavien tilin- ja tuloksellisuustarkastajien suhteellinen osuus tarkastushenkilöstöstä tulee pieneneväksi.

Kertomusvuonna aloitettiin varautuminen puoluelain ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muutoksesta seuraavaan puolue- ja vaalirahoituksen valvontatehtävän täsmentymiseen. Samassa yhteydessä on ollut välttämätöntä luoda yksi asianhallinnallinen tietojärjestelmä, joka palvelee puolue- ja vaalirahoitusvalvontatehtävää. Tietojärjestelmän suunnittelun ja toteutuksen lähtökohtana on ollut tavoite, että puolue- ja vaalirahoitusvalvontatehtävään kohdistettavien henkilöresurssien määrä jää mahdollisimman pieneksi. Hankittavan järjestelmän vaatimusmäärittelyjen perusteella on arvioitu, että tarkastusviraston sisäisen työpanoksen kohdentamisen lisäksi vaali- ja puolue- rahoituksen tehtäviin rekrytoidaan neljä assistenttitasoisia henkilöä.

Tarkastushenkilöstölle ei makseta ylityökorvauksia. Tarkastustyön tuottavuuden tukemiseksi tarkastusvirasto on kehittänyt työskentelyolosuhteita mahdollistamalla henkilöstön etätö- ja työaikajoustojärjestelyt. Lähtökohtana on ollut tarkastustyön epätasainen jaksottuminen kalenterivuoden aikana, minkä vuoksi tarkastusvirasto on edistänyt työaikajoustoja työaikapankin ja saldovapaiden avulla. Työaikajoustopot mahdollistavat kertyneen saldon pitämisen vapaana työtehtävien hoidon sen salliessa. Työaikajoustoilla tasataan esimerkiksi tilintarkastuksen keväälle kohdentuvaa poikkeuksellista työmäärää.

Tarkastusviraston työtilajärjestelyjä koskevana tuottavuustoimena tarkastusvirasto on luopumassa Turun toimipisteen toimitiloista. Turun toimipisteen henkilöstön osalta virastossa käytössä ollutta etätöä laajennetaan siten, että henkilöstö työskentelee jatkossa pääosin etätöissä tai henkilöstölle osoitettavassa yhteisessä työpisteessä.

Tarkastustoiminnan tuottavuuden parantamiseksi tarkastusvirasto on kiinnittänyt erityistä huomiota suunnitellusta aikataulusta myöhässä olleiden tarkastusten loppuunsaattamiseen. Kertomusvuonna tavoiteaika- taulusta myöhässä olleiden tuloksellisuus- tarkastushankkeiden määrä on vähentynyt puoleen. Tähän on päästy nimenomaan saat- tamalla päätökseen eräitä pitkään vireillä olleita tarkastuksia. Vaikka tarkastusten lop- puun saattaminen onkin hetkellisesti mer- kinnyt tarkastusten keskimääräisen läpime- noajan pitkittymistä ja tarkastuskohtaisten kustannusten nousua, pidemmällä aikavälillä pitkittyvien tarkastushankkeiden erityi-

nen tuki ja tarkastussuunnittelun kehittämi- nen tavalla, joka ehkäisee tarkastushankkei- den pitkittymistä, tulee vaikuttamaan myön- teisesti tuloksellisuustarkastuksen tuotta- vuuteen.

Tarkastusviraston tarkentuneen suunnit- telujärjestelmän mukaisesti resurssien koh- distuminen painottuu aiempaa selkeämmin riskianalyysille. Riskianalyysin perusteel- la kohdennettu tarkastus- ja asiantuntijatoi- minta tehostaa tarkastustoimintaa paranta- malla tarkastustyön vaikuttavuutta.

Tarkastusvirasto on aiempaa pienemmällä kokonaistyöajalla tuottanut tarkastus- ja asi- antuntijatoiminnan suoritteita niin määräl- tään kuin laadultaankin vastaavantasoisesti kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2009 tarkas- tusviraston tehtäväksi annetun vaalirahoitus- valvontatehtävän vaatima työpanos huomioi- tuna tarkastusviraston suoritteiden määrä on ollut edellisvuotta suurempi.

Tarkastusviraston henkilöstön tuottavuus on parantunut kertomusvuonna edelliseen vuoteen verrattuna. Tarkastusviraston tuot- tavuustoimenpiteet eivät kuitenkaan ole ol- leet riittäviä, jotta niiden avulla olisi kyetty kattamaan muun muassa virastolle annettu- jen uusien tehtävien henkilöresurssitarpeet. Tarkastusvirasto on sen vuoksi tehnyt stra- tegisia ratkaisuja tarkastustoiminnan uudel- leen kohdentamisesta, ja päättänyt esimer- kiksi omistajaohjauksen ja talousarvion ul- kopuolisten rahastojen tarkastuskattavuus- den harventamisesta. Tarkastusvirasto tulee jatkamaan toiminnan tuottavuuden näkökul- masta välttämättömien toimenpiteiden kehit- tämistä ja tulee myös linjaamaan tarvittaessa uudelleen toiminnan strategisia lähtökohtia.

13.8 Tarkastusviraston laadunhallinta ja laaturaportointi

Laadunhallintajärjestelmä

Laatupolitiikka on konkretisoitu ja täsmennetty laatua koskeviksi tavoitteiksi ja vaatimuksiksi tarkastusviraston suunnitteluasiakirjoissa. Laadunhallinnan perusvastuut on asetettu ja laadunhallintaan liittyvät tarkastusviraston toimivallan käyttöä koskevat menettelytavat on määritelty tarkastusviraston työjärjestyksessä. Tarkastusviraston taloushallinnon ja talouden johtamisen sekä sisäisen valvonnan menettelyt on määritelty tarkastusviraston taloussäännössä.

Yksikkökohtaiset laadunhallinnan järjestelyt on kirjattu viraston tarkastustoimintaa ja sen suunnittelua sekä tarkastuksissa noudatettavaa hyvää tarkastustapaa koskevinä määräyksinä viraston antamiin tarkastusohjeisiin. Sen lisäksi tarkastusohjeisiin on kirjattu laatupolitiikan pohjalta määritellyt toimialojen laaturperiaatteet.

Viraston vahvistamissa tarkastusohjeissa ja muissa ohjeissa on otettu huomioon kansainvälisen ylimpien tarkastuselinten järjestön INTOSAI:n eettiset ohjeet ja tarkastusstandardit, ISSAI-standardit. Tarkastusviraston vahvistamat tarkastusohjeet muodostavat siten johdonmukaisen ja selkeän, ISSAI-standardiviitekehikkoon liittyvän kokonaisuuden, jota tarkistetaan ja täydennetään tarpeellisilta osin tarkastustyön kehittyessä.

Laaduntarkastuksen osalta tarkastusvirastossa on käytössä menettelyt, joilla varmistetaan jälkikäteisesti tarkastusprosessin ja sen tuottamien suoritteiden asianmukaisesta laadusta.

Laaturaportointi

Tarkastusviraston yleisenä laatuvaatimuksena on, että tarkastukset toteutetaan viraston vahvistamien tarkastusohjeiden mukaisesti. Tavoitteen toteutumista on kertomusvuonna arvioitu yksiköiden sisäisesti laadunvarmistuksen ja -tarkastuksen toimenpitein.

Tilintarkastuksen toimintayksikössä laaduntarkastus on kertomusvuonna toteutettu ristiintarkastuksena. Laaduntarkastuksen perusteella suoritettujen tilintarkastusten on toteutettu vahvistetun tilintarkastusohjeen mukaisena. Laaduntarkastuksessa tehdyt työpaperikäytäntöjä koskevat havainnot on otettu huomioon tilintarkastusohjeistusta ja menettelytapoja tarkennettaessa.

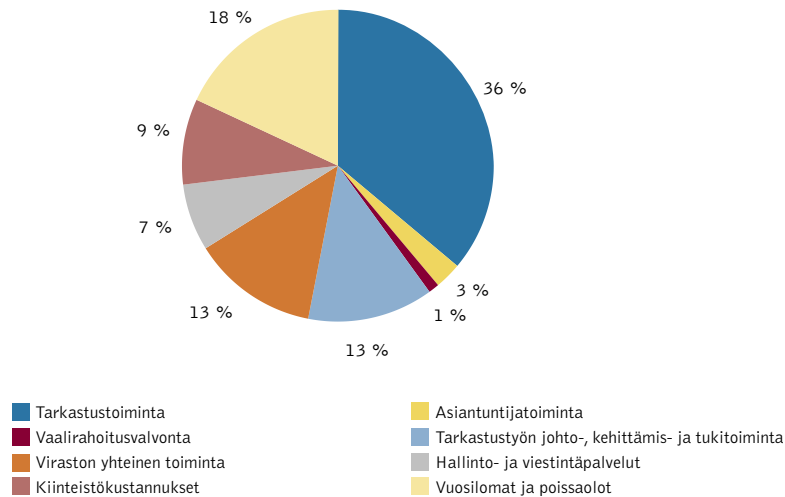
Tuloksellisuustarkastusten ohjeidenmukaisuutta on seurattu ja arvioitu valmistuneiden tarkastusten jälkikäteisen laadunarvioinnin, työnohjauksena tapahtuvan seurannan ja toimintayksikön tarkastusohjeen toimivuutta koskeneen kehittämisseminaarin avulla. Laadun osatekijöistä parhaimmiksi arvioitiin kertomuksiin sisältyvien suositusten realistisuus, tarkastusaineistojen ja menetelmien valinta sekä tarkastusaiheen valinnan perustelujen esittäminen. Eniten kehitettävää on arvioinnin perusteella tarkastushavaintojen esittämisessä, erityisesti taloudellisesti merkittävien asioiden esiintuomisessa. Laatuarvioinnin perusteella tuloksellisuustarkastuskertomusten sisällöllinen ja tekninen laatu ovat vastanneet pääsääntöisesti vahvistettua tuloksellisuustarkastusohjetta.

13.9 Tarkastusviraston tunnusluvut

Kustannukset ja kulurakenne

Tarkastusviraston menot olivat vuonna 2009 yhteensä 13,84 miljoonaa euroa (2008 12,72 milj. €).

Viraston henkilöstökulut vuonna 2009 olivat 10,79 miljoonaa euroa (2008 10,02 milj. €).



KUVIO 4: Tarkastusviraston kustannusrakenne vuonna 2009.

Keskeiset toiminnalliset tunnusluvut

Tarkastusviraston toiminnalliset tunnusluvut kuvaavat viraston toiminnan kohdentumista tehtäväänsä. Seuranta kohdentuu teholliseen työaikaan, ja se tuottaa tietoa viraston ja tarkastuksen toimintayksiköiden toiminnasta.

Ulkoiseen suoritettuotantoon eli tarkastus-

ja asiantuntijatoimintaan käytetyn työajan osuus viraston tehollisesta työajasta, ilman palkallista poissaoloa, oli tarkastusvirastossa 60,2 prosenttia (2008 59,7 %). Ulkoiseen suoritettuotantoon käytetty työaika sisältää myös tarkastuksen ohjaamiseen käytetyn ajan.

Tarkastusviraston ulkoisen suoritettuotannon kustannukset vuonna 2009 olivat 830 euroa suoritetyöpäivää kohti.

Henkilöstö

Tarkastusvirastossa työssä olevan henkilöstön kokonaismäärä oli vuoden 2009 lopussa 150 henkilöä. Näistä vakinaisessa virkasuhteessa oli 143 henkilöä ja määräaikaisessa virkasuhteessa seitsemän henkilöä (4,7 %).

Vuonna 2009 virasto käytti 147 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen.

Tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä oli vuoden 2009 lopussa 47,4 vuotta. Naisten osuus tarkastusviraston koko henkilöstöstä oli 39,6 prosenttia.

TIETOJA HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2007	2008	2009
Keski-ikä, vuotta	47,4	47,3	47,4
Naisten osuus, %	39,3	42,4	39,6
Koulutustasoindeksi	6,6	6,7	6,6

Vuonna 2009 lähtövaihtuvuus oli 7,3 prosenttia (2008 4,7 %) ja tulovaihtuvuus 4,0 prosenttia (2008 9,4 %). Kertomusvuonna päättyi 10 henkilön palvelussuhde. Eronneista viisi siirtyi eläkkeelle ja yksi siirtyi toisen työnantajan palvelukseen. Lisäksi kertomusvuonna päättyi neljä määräaikaista palvelussuhdetta.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen

Henkilötyövuotta kohden henkilöstön osaamisen kehittämiseen käytettiin koko henkilöstön osalta keskimäärin 12,9 työpäivää. Henkilöstön osaamisen kehittämisen kustannukset olivat 4,6 prosenttia viraston kokonaiskustannuksista.

HENKILÖSTÖN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

	2007	2008	2009
Henkilötyöpäivinä	1 925	1 987	1 894
Henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden	13,2	13,5	12,9
Kustannukset/euroa	617 917	690 994	641 421
Kustannukset henkilötyövuotta kohden	4 232	4 701	4 363

HENKILÖKOHTAISIEN PALKANOSIEN JAKAUMA

	10	15	20	25	30	35	40	45	50
Henkilökohtainen palkanosa %									
Osuus työntekijöistä %	2,1	1,4	3,6	15	57	21	0	0	0

Henkilöstöresurssi on keskeisin tarkastusviraston resursseista palkkojen ja muiden henkilöstömenojen muodostaessa menoista 80 prosenttia. Tarkastusviraston työntekijöiden suoritusarviointit ovat osa henkilöstön

osaamisen kehittämistä ja viraston osaamisen hallintaa, ja niillä on merkittävä vaikutus palkkakustannuksiin. Alla olevassa taulukossa on esitetty henkilökohtaisten palkanosien jakauma.

KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO
TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN
SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISESTA

ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

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 ja korkotulkeen myönnetyn valtuuden ylittämistä (15,4 miljoonaa euroa) momentilla 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v). Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää.

ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

SISÄASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta määrärahojen 26.40.01.2 (Maahanmuuttophallinnon kehittäminen, siirtomääräraha 2 vuotta vuoden 2008 talousarviossa) ja 26.40.02.2 (Ministeriön vastaanottokustannukset, arviomääräraha) käyttämistä talousarvion vastaisesti momentille 26.01.65 (Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ja maksusuudet, arviomääräraha) kuuluvien menojen maksamiseen (125 000 euroa).

HALLINNON TIETOTEKNIKKAKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimusta toiminnallista tehokkuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisestä.

SISÄASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

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

PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

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

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ta tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

PUOLUSTUSVOIMAT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviossa uusitun valtuuden ylittämistä (1,2 miljoonaa euroa) momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot), valtuuksien käytön seurannan järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla sekä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä lain 15 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla ja lain 16 §:n tarkoittamaa tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

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.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

rastolle 27.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

PUOLUSTUSVOIMAT

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuden käytön seurannan järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen valtiovarainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 27.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

VALTIOKONTTORI

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta sisäisen valvonnan järjestämistä eräissä Valtiokonttorin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen hoitamissa tehtävissä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n edellyttämällä tavalla ja taseen lyhytaikaisten saatavien esittämistä valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 c §:n tarkoittamalla tavalla.

TULLIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tullihallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämiseksi ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**OPETUS- JA KULTTUURI-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

OPETUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä

**OPETUS- JA KULTTUURI-
MINISTERIÖN HALLINNONALA**

OPETUSMINISTERIÖ

Ilmoitusvelvollisuus Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

säännöksiä on noudatettu lukuun momentille 29.10.30. (Valtionosuus- ja avustus yleisivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin, arviomääräraha) sisältyvän eduskunnan päättämän erän ylittämistä (184 582 euroa) ja tulojen (2 398,29 euroa) kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 29.01.21 (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 2 v) sekä kirjanpidon hoitamista valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan mukaisesti.

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n tarkoittamaa tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

HELSINGIN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja talousarvioasetuksen 65 §:n edellyttämää yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuden esittämistä sekä momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) vuodelle 2009 kuuluvien tulojen (0,2 miljoonaa euroa)

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ope- tus- ja kulttuuriministeriö tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 27.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvän kirjan- pitotavan vastaisten menettelyjen sekä sisäi- sen valvonnan puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2010.

KUVATAIDEAKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

LAPIN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuositulojen esittämistä sekä lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

OPETUSHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta maksullisen toiminnan tulojen (4,8 miljoonaa euroa) kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 29.30.20 (Opetustoimen henkilöstökoulutus ja erät muut menot, siirtomääräraha 2 v).

OPETUSHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Opetushallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion vastaisesti momentille 29.30.20 kirjattujen tulojen oikaisemiseksi talousarvion edellyttämällä tavalla.

OULUN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilla 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) vuodelle 2009 kuuluvien tulojen (noin 3 miljoonaa euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2010 sekä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

SIBELIUS-AKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.50.01. (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (21 760 euroa) sekä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamaa tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

SUOMEN AKATEMIA

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

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kirjanpidon hoitamista valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla ja lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä.

SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä. Svenska Handelshögskolanin kirjanpitoa ei ole kaikilta osiltaan hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan mukaisesti.

TAMPEREEN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta perusteettomien tulojen (0,5 miljoonaa euroa) kirjaamista momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2v).

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Suomenlinnan hoitokunnan tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kirjanpidon järjestämiseen liittyvien sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

TEATTERIKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

VALTION TAIDEMUSEO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.80.02 (Valtion taidemuseon toimintamenot) määrärahan käyttämistä momentille 29.80.70. (Kaluston hankinta) budjetoitujen hankintamenojen (140 766 euroa) maksamiseen.

YLIOPISTOJEN PALVELUKESKUS CERTIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

ÅBO AKADEMI

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuositu-

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

loksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**MAA- JA
METSÄTALOUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta yhteisrahoitteisen toiminnan tulojen (50 000 euroa) kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 30.01.01 (Maa- ja metsätalousministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

**MAA- JA
METSÄTALOUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

MAASEUTUVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Maaseutuviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt takaisinperintäsaamisten arvostamiseksi niiden todennäköiseen arvoon.

**LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ILMAILUHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä

**LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ILMAILUHALLINTO

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

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

RATAHALLINTOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

RAUTATIEVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n edellyttämien oikeiden ja riittävien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tietojen esittämistä tilinpäätöksessä.

TIEHALLINTO

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

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

kenteen turvallisuusviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämän maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan järjestämiseksi ja vuosituloksen esittämiseksi sekä lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi.

RATAHALLINTOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratahankkeiden kirjauskäytäntöjen sekä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämään tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseen liittyvien puutteiden johdosta.

TIEHALLINTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

seuraavia talousarvion toteutumalaskelmaa ja tuloksellisuustietojen esittämistä koskevia virheitä ja puutteita:

1) Momentin 31.10.01 (Tiehallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen (15 000 euroa) ja talousarvion mukaan momentille 31.10.21 (Perustienpito, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (100 000 euroa) maksamiseen.

2) Momentin 31.10.21 (Perustienpito, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti talousarvion mukaan momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, arviomääräraha) kuuluvien menojen (1 646 757 euroa) maksamiseen. Jos menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi momentilla 31.10.78 Vihti-Pori -hankkeen määräraha ylittynyt 677 738 euroa. Tiehallinnolla ei ollut valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n tarkoittamaa lupaa arviomäärärahan ylittämiseen.

3) Momenttien 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, arviomääräraha) ja 31.10.79 (Jälkira hoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet, siirtomääräraha 3 v) määrärahoja on käytetty talousarvion vastaisesti talousarvion mukaan momentille 31.10.01 (Tiehallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien kulutusmenojen maksamiseen.

4) Valtuuden käyttöä koskevat tiedot on esitetty liian pieninä momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, Vihti-Pori -hankkeessa 1 646 757 euroa ja Vuosaaren satamahankkeessa 441 629 euroa) ja momentilla 31.10.79 (Jälkirahoitus-, kokonaisrahoi-

13.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt taseen muodostamiseen vaikuttavien tiehankkeiden kirjauskäytäntöjen sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen liittyviin puutteiden johdosta.

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

tus- ja elinkaarirahoitushankkeet, 3 100 000 euroa). Jos momentin 31.10.78 valtuuden käyttö olisi esitetty oikein, olisi käytettävissä oleva valtuuden määrä ylittynyt Vihti-Pori-hankkeessa 810 908 euroa ja Vuosaaren satamahankkeessa 639 071 euroa. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää.

5) Tiehallinnon tilinpäätöksessä ei ole esitetty toiminnallista tehokkuutta koskevia tietoja valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämää valtuuksien hallinnointia ja valtuusseurannan järjestämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

MATKAILUN EDISTÄMISKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimusta toiminnallista tehokkuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisestä.

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 27.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta maksuaikakortin käyttöä koskevan sisäisen valvonnan järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n edellyttämällä tavalla.

SATAKUNNAN TYÖ- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 § 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituoksen esittämistä.

UUDENMAAN TYÖ- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukaisten tietojen esittämistä yhteisrahoitteisen toiminnan (menot noin 2,7 miljoonaa euroa) kustannusvastaavuudesta.

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta määrärahan ylittämistä valtion talousarvios- ta annetun lain 7 §:n 3 momentin vastaises- ti momentilla 33.01.03 (Sosiaaliturvan muu- toksenhakulautakunnan toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, ylitys 77 320,22 euroa).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamat- ta THL:n bruttobudjetoidun maksullisen toi- minnan kannattavuuden seuranta ja vuo- situloksen esittämistä valtion talousarvios- ta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyt- tämällä tavalla.

TILINTARKASTUSKERTOMUKSET HALLINNONALOITTAIN

230/53/09 Valtion tilinpäätös

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

114/53/09 Tasavallan presidentin kanslia

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

115/53/09 Valtioneuvoston kanslia

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

116/53/09 Ulkoasiainministeriö

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

117/53/09 Oikeusministeriö

118/53/09 Rikosseuraamusvirasto

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

119/53/09 Sisäasiainministeriö

120/53/09 Hallinnon tietotekniikkakeskus

121/53/09 Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

122/53/09 Häätäkeskuslaitos

123/53/09 Keskusrikospoliisi

124/53/09 Liikkuva poliisi

125/53/09 Maahanmuuttovirasto

126/53/09 Pelastusopisto

127/53/09 Poliisiammattikorkeakoulu

128/53/09 Poliisin tekniikkakeskus

129/53/09 Rajavartiolaitos

130/53/09 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus

131/53/09 Suojelupoliisi

231/53/09 Palosuojelurahasto

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

132/53/09 Puolustusministeriö

133/53/09 Puolustushallinnon palvelukeskus

134/53/09 Puolustushallinnon rakennuslaitos

135/53/09 Puolustusvoimat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

136/53/09	Valtiovarainministeriö
137/53/09	Ahvenanmaan lääninhallitus
138/53/09	Etelä-Suomen lääninhallitus
139/53/09	Itä-Suomen lääninhallitus
140/53/09	Lapin lääninhallitus
141/53/09	Länsi-Suomen lääninhallitus
142/53/09	Oulun lääninhallitus
143/53/09	Tilastokeskus
144/53/09	Tullihallitus
145/53/09	Valtiokonttori
146/53/09	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
147/53/09	Verohallinto
148/53/09	Väestörekisterikeskus

OPETUS- ja KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

149/53/09	Opetusministeriö
150/53/09	Helsingin kauppakorkeakoulu
151/53/09	Helsingin yliopisto
152/53/09	Joensuun yliopisto
153/53/09	Jyväskylän yliopisto
154/53/09	Kansallisarkisto
155/53/09	Kuopion yliopisto
156/53/09	Kuvataideakatemia
157/53/09	Lapin yliopisto
158/53/09	Lappeenrannan teknillinen yliopisto
159/53/09	Museovirasto
160/53/09	Opetushallitus
161/53/09	Oulun yliopisto
162/53/09	Sibelius-Akatemia
163/53/09	Suomen Akatemia
164/53/09	Suomenlinnan hoitokunta
165/53/09	Svenska handelshögskolan
166/53/09	Taideteollinen korkeakoulu
167/53/09	Tampereen teknillinen yliopisto
168/53/09	Tampereen yliopisto
169/53/09	Teatterikorkeakoulu
170/53/09	Teknillinen korkeakoulu
171/53/09	Turun kauppakorkeakoulu
172/53/09	Turun yliopisto
173/53/09	Vaasan yliopisto

174/53/09 Valtion taidemuseo
175/53/09 Yliopistojen palvelukeskus Certia
176/53/09 Åbo Akademi

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINNON HALLINNONALA

177/53/09 Maa- ja metsätalousministeriö
178/53/09 Elintarviketurvallisuusvirasto
179/53/09 Geodeettinen laitos
180/53/09 Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
181/53/09 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
182/53/09 Maanmittauslaitos
183/53/09 Maaseutuvirasto
184/53/09 Metsätutkimuslaitos
185/53/09 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

186/53/09 Liikenne- ja viestintäministeriö
187/53/09 Ajoneuvohallintokeskus
188/53/09 Ilmailuhallinto
189/53/09 Ilmatieteen laitos
190/53/09 Merenkulkulaitos
191/53/09 Ratahallintokeskus
192/53/09 Rautatievirasto
193/53/09 Tiehallinto
194/53/09 Viestintävirasto

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

195/53/09 Työ- ja elinkeinoministeriö
196/53/09 Energiamarkkinavirasto
197/53/09 Geologian tutkimuskeskus
198/53/09 Kilpailuvirasto
199/53/09 Kuluttajatutkimuskeskus
200/53/09 Kuluttajavirasto
201/53/09 Matkailun edistämiskeskus
202/53/09 Mittatekniikan keskus
203/53/09 Patentti- ja rekisterihallitus
204/53/09 Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
205/53/09 Turvatekniikan keskus
206/53/09 Valtion teknillinen tutkimuskeskus
207/53/09 Etelä-Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus

208/53/09 Etelä-Savon työ- ja elinkeinokeskus
209/53/09 Hämeen työ- ja elinkeinokeskus
210/53/09 Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinokeskus
211/53/09 Kainuun työ- ja elinkeinokeskus
212/53/09 Keski-Suomen työ- ja elinkeinokeskus
213/53/09 Lapin työ- ja elinkeinokeskus
214/53/09 Pirkanmaan työ- ja elinkeinokeskus
215/53/09 Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
216/53/09 Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinokeskus
217/53/09 Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
218/53/09 Pohjois-Savon työ- ja elinkeinokeskus
219/53/09 Satakunnan työ- ja elinkeinokeskus
220/53/09 Uudenmaan työ- ja elinkeinokeskus
221/53/09 Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinokeskus

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

222/53/09 Sosiaali- ja terveysministeriö
223/53/09 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
224/53/09 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
225/53/09 Säteilyturvakeskus
226/53/09 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

227/53/09 Ympäristöministeriö
228/53/09 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
229/53/09 Suomen ympäristökeskus
232/53/09 Öljysuojarahasto

TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
Jälkiseurantaraportit:
EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinta ulkoasiainministeriössä
203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
Jälkiseurantaraportit:
Budjettituki Tansanialle

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

191/2009 Puoluetuki
197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
Jälkiseurantaraportit:
Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
Jälkiseurantaraportit:

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
195/2009 Autoverotus
202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
Jälkiseurantaraportit:
Kuntien yhdistymisavustukset

Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen
Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
Jälkiseurantaraportit:
Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
Jälkiseurantaraportit:
Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
Kalatalouden kehittäminen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

182/2009 Vesiväylien kunnossapito
198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
Jälkiseurantaraportit:
Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2007

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
194/2009 Mielenterveystyön lainsäädännön toimivuus
196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportit:

Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn

Kouluterveydenhuollon laatusuositus

Hankerahoitus ohjausvälineenä

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

183/2009

Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina

205/2010

Valtion lainananto asuntotuotantoon

208/2010

Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä

Jälkiseurantaraportit:

Natura 2000 -verkoston valmistelu



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)