

## TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2009 vp

### Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008

### Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 26 päivänä toukokuuta 2009 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtion tilinpäätöskertomuksen vuodelta 2008 (K 11/2009 vp) ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2009 vp).

Tarkastusvaliokunta antaa asioista yhteisen mietinnön.

##### *Lausunto*

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt asiasta valtiovarainvaliokunnan lausunnon (VaVL 12/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston controller Soili Vasikainen, valtiovarain controller -toiminto
- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohdaja Marjatta Kimmonen, esikuntapäällikkö Marko Männikkö, ylijohdaja Jarmo Soukainen, johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- alivaltiosihteeri Juhani Turunen, ylijohdaja Silja Hiironniemi, IT-johtaja Leena Honka, projektijohtaja Jaakko Kuusela, projektipäällikkö Janne Marttinen ja ja neuvotteleva virkamies Hannele Savioja, valtiovarainministeriö
- peruspalveluministeri Paula Risikko, kansliapäällikkö Kari Välimäki ja kehittämisspäällikkö Anne Kallio, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Markku Tapio, valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto
- poliisitarkastaja Matti Rinne, sisäasiainministeriö
- laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjäoikeus
- kehittämisspäällikkö Erkki Aaltonen ja tietohallintopäällikkö Markku Kiiski, Kansaneläkelaitos
- kehittämisspäällikkö, dosentti Anna-Maija Lehto ja tilastopäällikkö Olli Seppänen, Tilastokeskus
- toimitusjohtaja Kari Järvinen, Solidium Oy.

##### *Viitetieto*

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 28.5.2009 päättänyt, että asioiden K 11/2009 vp Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008 ja K 12/2009 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoi-

toivuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta yhteydessä käsi-

tellään asia TRO 1/2009 vp Valtion tietohallinnon ohjaus.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Käsittelyssä olevat kertomukset**

Käsittelyssä oleva valtion tilinpäätöskertomus ja sitä koskeva Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus ovat toista kertaa eduskunnan käsiteltävänä kevädistuntokaudella. Talousarviolain 17.1 §:n mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen. Aiemmin asiaa koskeva palautekeskustelu onkin käyty vasta syysistuntokauden aikana. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalla on mahdollisuus saamansa tilinpäätösinformaation perusteella ohjata seuraavan vuoden talousarviovalmistelua.

Tilinpäätöskertomukseen sisällytetään talousarviolain 17.2 §:n mukaisesti valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomus on laaja, osat I—III yhteensä 610 sivua. Tilinpäätöskertomuksen luettavuus on kuitenkin parantunut uuden ulkoasun

myötä. Kertomuksen I osassa käsitellään valtiontalouden ja hallituksen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Siihen sisältyy myös hallituksen vastaus eduskunnan talousarviolausumiin, tilimuistutuskertomus ja valtioneuvoston controllerin lausuma tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ja erillisenä niteenä oleva osa III käsittelee puolestaan tilinpäätöslaskelmat.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuman tarkoituksena on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarvioissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä (oikean ja riittävän kuvan vaatimus).

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta on puolestaan ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus hallituksen valtiontaloudellisen kertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Se on laajuudeltaan 55 sivua. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eduskunnalla on tilinpäätöskertomusta käsitellessään käytettävissään myös tilintarkastajan kertomus asiasta.

#### **Keskeiset havainnot ja kehittämistarpeet**

Tarkastusvaliokunta nosti esille sekä vuoden 2006 että vuoden 2007 valtion tilinpäätöstä koskevissa mietinnöissään (TrVM 1/2007 vp, TrVM 1/2008 vp) useita kehittämistarpeita tilinpäätöskertomusta koskien. Kehittämisehdotuksia esitettiin mm. tilinpäätöskertomuksen aikaistami-

sesta ja kertomusmenettelyn kehittämisestä, valtiontalouden kehysmenettelystä ja finanssipoliitiikan raportoinnista, tavoitteiden ja määrärahojen selkeämmästä yhteydestä, yhteiskunnallisten vaikutusten ja tavoitteiden saavuttamisen kriittisemmästä arvioinnista sekä erityisteemojen käsittelyn laadusta ja syvällisyydestä. Valiokunnan keskeiset havainnot koskevat osin jo aiemminkin esiintuotuja asioita, joiden tila edelleen kaipaa kohentamista.

#### *Tilinpäätöskertomuksen antamisen aikaistaminen*

Tarkastusvaliokunta käsittelee tämän otsikon alla tilimuistutuskertomuksessa annetun vastauksen eduskunnan kirjelmän EK 11/2008 vp kohdan 1 osalta tässä. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus aikaistaa tilinpäätöskertomuksen antamista eduskunnalle ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännöllisten esteiden poistamiseksi. Tilinpäätöskertomus ilmoitettiin tänä vuonna saapuneeksi 19.5. ja lähetekeskustelu asiasta käytiin 26.5. Viime vuonna lähetekeskustelu käytiin 29.5. Tarkastusvaliokunta on kumpanakin vuonna aloittanut ennakkokäsittelyn asiassa toukokuun alkupuolella.

Hallituksen puolelta on todettu, että käännettävät tekstit saadaan toimitetuksi kääntäjille huhtikuun alussa ja että käännösaikataulu on äärimmäisen tiukka. Näin laajan, vaativan ja yhteiskunnallisesti vaikuttavan tekstin kääntäminen onnistuu vain erittäin kokeneilta kielenkääntäjiltä, jotka hallitsevat valtionhallinnon ja sen eri hallinnonalojen sanaston. Tänä vuonna käännösaikataulua kiristettiin vielä viikolla aikaisemmasta, eikä tämän äärimmilleen kiristetyn käännöstyön jatkuva kiristäminen ole hallituksen mukaan enää vaihtoehto. Hallituksen mielestä käännöstyötä tulisi aikaistaa ja antaa työn tekemiselle aikaa kaksi kuukautta. Yksi vaihtoehto olisi ministeriöiden velvoittaminen toimittaa tilinpäätöskertomustekstit samanaikaisesti ministeriöiden tilinpäätösten kanssa 15.2. mennessä.

*Tarkastusvaliokunta pitää äärimmäisen tärkeänä, että hallitus antaa tilinpäätöskertomuksen jatkossa eduskunnalle kuukautta nykyistä*

*aiemmin. Tällä turvataan budjetin seuranta-asiakirjan asiallinen käsittely eduskunnassa. Valiokunnan omaksumaa ennakkokäsittelyä ei voida pitää pysyvänä ratkaisuna.*

Tarkastusvaliokunta seuraa valtioneuvoston taholla tapahtuvaa kertomusmenettelyn (toimenpidekertomus ja tilinpäätöskertomus) uudistamistyötä.

#### *Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot ja arvioinnin kriittisyys*

Valtioneuvoston controllerin vahvistuslausumassa todetaan, että yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita asetettaessa olisi nykyistä selvästi enemmän kiinnitettävä huomiota tavoitteiden asettamiseen sellaisiksi, että niiden toteutumisen seuranta olisi mahdollista ja että resurssien ja vaikuttavuuden välistä yhteyttä olisi mahdollista kuvata. Keskittyminen nykyistä valikoidumpiin tavoitteisiin talousarviovaiheessa ja vain niihin liittyvien tulosten ja vaikutusten selvittämiseen tilinpäätöskertomuksessa tarpeellisin mittarein tuottaa selkeämmän ja paremman tuloksen. Samalla myös tilinpäätöskertomuksen sivumäärää on mahdollista supistaa, mitä valiokunta pitää toivottavana.

Tarkastusvaliokunnan mielestä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tietoina tulee riittävän johdonmukaisella tavalla esittää tavoitteiden saavuttaminen ja tavoitteista jääminen, syy tavoitteista jäämiselle sekä toimenpiteiden kustannukset. Tarkastusvaliokunta käytti taannoin esimerkkinä tienpitoa. Tilinpäätöskertomuksessa sivulla 306 selvitetään tienpidon osalta tavoitteita ja toteumia ja kerrotaan, että huonokuntoisten siltojen määrä oli tavoitetta suurempi, mutta syytä tähän ei kerrota. Seuraavalla sivulla kerrotaan yli-ikäisten rataaksojen kilometrimäärän vähentyneen asetettua tavoitetta vähemmän, mutta ei kerrota, miksi näin kävi.

Hallituksen ja ministeriöiden asettamilla vaikuttavuustavoitteilla on usein kosketuspintaa monien hallinnonalojen ja ministeriöiden kesken. Tällöin myös toiminnan tulokset syntyvät useiden eri sektoreiden yhteisvoimin ja toimenpitein. Hyvän kokonaiskuvan saamiseksi onkin tärkeää, että tavoitteita, rahoitusta ja toiminnan

tuloksia arvioidaan laajasti hallinnonalojen rajat ylittäen silloin, kun kyseessä on useita eri hallinnonaloja koskettava toiminta. Tämä ei kuitenkaan saa vähentää yksittäisen ministeriön vastuuta toimia tehokkaasti ja tuloksellisesti omalla hallinnonalallaan.

Valiokunnan mielestä tilinpäätösraportoinnin keskeinen vaatimus ja haaste on kertoa hyvien tulosten lisäksi oikeat ja riittävät tiedot myös toiminnan puutteista ja epäkohdista. Valiokunnan mielestä tilinpäätöskertomus sisältää edelleenkin liian vähän kriittistä arviointia, kun vain osa ministeriöistä raportoi tavoitteista, joita ei ole täysin saavutettu tai joissa koetaan olevan haasteita tai selviä puutteita. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että tavoitteiden saavuttamisen ja tulosten kriittistä arviointia syvennetään.

#### *Erityisteemojen hyödynnettävyys heikkoa*

Erityisteemojen raportoinnin keskeisenä tarkoituksena on valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden lisääminen. Tilinpäätöskertomuksessa ei ole vuosittain tarpeen kertoa kattavasti kaikesta. Kun poikkihallinnolliset teemat ja hallinnonalojen erityisteemat valitaan siten, että niissä käsitellään yhteiskuntapolitiikan ja hallinnonalan kannalta keskeisiä kysymyksiä, tulevat jollakin aikavälillä merkittävät asiakokonaisuudet arvioiduiksi.

Valiokunta tarkastelee jäljempänä muutamia erityisteemoja tarkemmin. Tarkastusvirasto on puolestaan erilliskertomuksessaan raportoinut kuudesta erityisteemasta ja todennut, että kyseiset erityisteematekstit ovat suurelta osin heikotasoisia eikä niiden perusteella voi muodostaa kokonaiskuvaa erityisteeman yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Ministeriölle annettu velvollisuus ja tilaisuus esittää erityisteemoissa eduskunnan toivomaa laaja-alaisempaa ja syvällisempää yhteiskunnallista vaikuttavuustietoa ei tarkastusviraston mukaan vastaa tarkoitustaan.

*Valiokunnan mielestä tilinpäätöskertomuksessa esitettävien erityisteemojen valinta, käsitelytapa ja syvällisyys vaativat nyt ministeriöltä erityistä huomiota.*

#### *Eduskunnan saama kuva valtion taloudellisesta asemasta puutteellinen*

Valtioneuvoston controllerin mukaan tilinpäätöskertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta ja riskeistä sekä muun muassa valtion eläkevastuusta ja varautumisesta eläkevastuiden kasvuun täydentävät osin valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Valtiontalouden keskipitkän aikavälin kehityksen systemaattinen kuvaus on kuitenkin vaikeasti hahmotettavissa. Controllerin mielestä valtion taloudellisen aseman kuvaamisen on tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Asian tuntijakuulemisessa tuli myös esiin, että parhailaan selvitetään vaihtoehtoisia malleja valtion tasehallinnon uudistamiseksi.

Tarkastusviraston erilliskertomuksen mukaan keväällä 2009 julkaistussa valtiovarainministeriön taloudellisessa katsauksessa todettiin, että vuonna 2008 uusia valtion takauksia myönnettiin 5,4 mrd. euroa. Vuoden lopussa valtion takaukanta oli 15,3 mrd. euroa. Käsiteltävänä olevassa tilinpäätöksessä valtiontakaukset ja takuut ovat 3,8 mrd. euroa. Ero johtuu siitä, että em. vastuut koskevat vain valtion talousarviotaloutta. Niistä puuttuvat silloin esimerkiksi talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varat ja vastuut sekä myös valtionyhtiöiden sellaiset varat ja vastuut, jotka kirjanpitolain mukaisessa tilinpäätöksessä pitäisi konsolidoida konsernitilinpäätökseen. Valtion taseesta ei näy suoraan myöskään eläkevastuiden määrää. VTV:n mukaan valtion tilinpäätöksessä ja sen liitteessä valtion taloudellista asemaa koskevat tiedot esitetään hyvin suppeasti tasearvojen kautta.

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa kuudella eri hallinnonalalla, ja niiden yhteenlaskettu tase oli 25,6 mrd. euroa. Valiokunnan mielestä eduskunnan ei ole mahdollista saada valtion taloudellisesta asemasta ja sen riskeistä oikeaa ja riittävää kuvaa pelkästään tilinpäätöstietoihin nojautuen. Eduskunnan tiedonsaanti rahastoista on tilinpäätöskertomuksen perusteella vähäistä, eikä tilinpäätöskertomuksessa ole käytetty mahdollisuutta rahastojen toimintaa ku-

vaavan lisätiedon antamiseen. Tämä heikentää eduskunnan kykyä hahmottaa taloudellisessa asemassa tapahtuvia muutoksia erityisesti pidemmällä aikavälillä. Rahastojen tarkastelun olisi perusteltua olla osa tilinpäätöskertomusta.

*Tarkastusvaliokunta ehdottaa, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin eduskunnan tiedonsaannin lisäämiseksi talousarvion ulkopuolisista rahastoista eduskunnan budjettivallan tehostamiseksi. Eduskunnalla tulee olla kokonaiskäsitely valtion todellisesta taloudellisesta tilanteesta. Tilanne ei hahmotu vain talousarviotaloutta tarkastelemalla.*

#### *Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi*

Tarkastusvaliokunnan mielestä meneillään oleva talouskriisi asettaa valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuuden todelliselle koetukselle. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteon avoimuus ja tietoperustan luotettavuus korostuvat. Tarkastusviraston erilliskertomuksen mukaan kehäksiä on noudatettu vuonna 2008 ja myös vuoden 2009 talousarvio ja ensimmäinen lisätalousarvio ovat pysyneet kehysten puitteissa. Toteutettavat elvytystoimet painottuvat verotuksellisiin toimiin, jotka menokehys jättää huomioimatta. Lisäksi menokehysten ulkopuoliset menot ovat kasvaneet huomattavasti.

Finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen valtiontalouden kehäksiä koskevan selonteon käsittelyn merkityksestä eduskunnassa ja eduskunnan roolista talous- ja finanssipolitiikan ohjauksessa ja päätöksenteossa. Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Valtiontalouden kehäksiä koskeva selonteko esitetään eduskunnalle keväätuntokauden puolivälissä siten, että eduskuntakäsittely painottuu

huhtikuulle. Toukokuun alussa eduskunnalle annetaan edellistä varainhoitovuotta koskeva valtion tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus, jossa on valtiontalouden kehityksen ja riskien kannalta olennaista tietoa. Syyskuun puolivälissä eduskunnalle annettavassa valtion talousarvioesityksessä on mm. laskelmia julkisen talouden kestävydestä, jotka olennaisessa määrin taustoittaisivat myös valtiontalouden kehäksiä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto julkaisee kaksi kertaa vuodessa taloudellisen katsauksen, joka sisältää yksityiskohtaisen analyysin kansantalouden tilasta ja näkymistä. Syyskuun katsaus on talousarvioesityksen liitteenä. Kevään katsaus julkaistaan kehyspäätöksen yhteydessä, ja se sisältää kehyspäätöstä koskevaa taustamateriaalia. Se toimii valtiontalouden kehysten perustelumaikeutena, mutta sitä ei toimiteta virallisesti eduskunnalle osana kehyspäätöstä koskevaa selontekoa.

*Valiokunnan mielestä on tarpeen ratkaista, milloin ja missä menettelyssä tarkempi dokumentaatio, kuten valtiovarainministeriön laatima taloudellinen katsaus, on järkevää saattaa eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi.*

#### **Talousarviolausumat**

Tarkastusvaliokunta katsoo valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausunnon (VaVL 12/2009 vp — K 11/2009 vp) perusteella, että seuraavien lausumien johdosta suoritettujen valtion tilinpäätöskertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

- EK 33/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp)  
*Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilökunnan asema*
- EK 44/2003 vp — HE 55/2003 vp, HE 145/2003 vp  
*Vammaispalvelujen parantaminen*
- EK 33/2004 vp — HE 151/2004 vp, HE 244/2004 vp, HE 255/2004 vp)  
*Raha-arpajaisten ja vedonlyöntipelien tuoton käyttö*  
*Eläinlääketieteen koulutus*

- EK 36/2005 vp — HE 119/2005 vp, HE 201/2005 vp  
*Vammaiset ja pitkäaikaissairaat lapset*
- EK 45/2006 vp — HE 122/2006 vp, HE 265/2006 vp  
Lausuma 2: *Vankeinhoitolaitoksen resurssitilanne*  
Lausuma 3: *Lääkäri- ja pelastushelikopteri-toiminta*  
Lausuma 6: *Lakisääteisten valtionosuuksien lisäysten osoittaminen yleisistä budjettivaroista*  
Lausuma 8: *Kokonaisarvio museoiden, teattereiden ja orkestereiden henkilötövuosien jakautumisesta ja kokonaistarpeesta*  
Lausuma 9: *Metsämuseo Luston rahoituksen siirto*  
Lausuma 13: *Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus.*

### Tilimuistutuskertomus

Tarkastusvaliokunta käsittelee hallituksen kertomuksen eduskunnan kannanottoihin erillisten otsikoiden alla (tilinpäätöskertomuksen aikais-taminen, tietohallinnon vaikuttavuus, tuotta-vuusohjelma).

### Valtion tietohallinnon vaikuttavuus

Tämän otsikon alla tarkastusvaliokunta käsittelee tilimuistutuskertomuksessa annetut vastaukset eduskunnan kirjelmän EK 11/2008 vp koh-taan 3 (valtion tietohallinnon vaikuttavuuden li-sääminen), 4 (sähköinen tunnistaminen ja var-mennepalveluiden puutteiden ja ongelmien kor-jaaminen) ja eduskunnan kirjelmän EK 21/2008 vp kohtaan 2 (julkishallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus).

### Julkisen sektorin palveluinnovaatiot

Sähköisiin palveluihin ja tietoteknologiaan jul-kisen sektorin toimintojen ja käytäntöjen uudis-tajana kohdistuu suuria odotuksia. Hallituksen tavoitteet on asetettu korkealle ja tietoyhteiskun-ta-käsitteen alla on toteutettu poikkeuksellisen

paljon sekä valtakunnallisia että alueellisia kehittämissankkeita, joihin on käytetty merkittä-västi budjettivaroja. Monissa hankkeissa julki-set toimijat ovat olleet keskeisessä asemassa niin hankevalmistelussa, päätöksenteossa kuin itse toteuttamisessakin. Yritykset ovat osallistuneet hankkeisiin etenkin tietotekniikan ratkaisujen toteuttajina ja konsultteina.

Kansainvälisten vertailujen valossa Suomi on menettänyt asemansa tietoyhteiskunnan kärki-maiden joukossa, ja olemme pudonneet alem-mille sijoille. Suomi lähti voimallisesti liikkeel-le, mutta nyt vahva kansallinen tahtotila on hii-punut johtuen osin ylisuurten odotusten aiheut-tamista pettymyksistä. Tulokset eivät ole vastan-neet 2000-luvun alun odotuksia ja tavoitteita. Kehittämistyö on pirstoutunut irrallisiksi ja kooltaan usein pieniksi hankkeiksi, joiden avul-la sähköiset menettelyt eivät ole juurtuneet py-syvään käyttöön. Laajempien tavoitteiden saa-vuttamista on vaikeuttanut myös kehittäjien tek-niikkakeskeisyys ja käyttäjien tarpeiden sivuut-taminen, yhteistyön ongelmat ja liiallinen usko uuden tekniikan muutosvoimaan.

Suurisuuntaisten visioiden ja tavoitteiden rin-nalla on julkisella sektorilla toteutettu useita vä-hemmän näyttäviä kehittämishankkeita, jotka kuitenkin asiakastyytyväisyydellä ja käyttäjä-määrillä mitaten ovat valiokunnan mielestä olleet merkittäviä uudistuksia ja palveluinnovaatioita. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, verot-tajan, työvoimahallinnon, koulutuksen ja kirjas-tojen verkkopalvelut ovat hyviä esimerkkejä laajasti käytetyistä ja toimivista sähköisistä asiointipalveluista, joiden käyttäjämäärät ovat jatkuvasti kasvaneet. Teknisessä mielessä esi-merkiksi sähköisten asiointipalveluiden alueella toteutetut ratkaisut harvemmin ovat mullistavia tai radikaaleja, vaan pikemminkin vähittäisiä uudistuksia, jotka parantavat palveluiden saata-vuutta ja laatua ja helpottavat kansalaisten asiointia kotoa tai työpaikalta käsin, ilman jonoja ja aukioloaikoja.

*Valiokunnan mielestä tällaisen kehittämis-työn merkittävyyttä ja innovaatioarvoa on syytä painottaa, sillä lopputuloksen usein näennäises-tä helppoudesta ja itsestäänselvyydestä huoli-*

*matta sähköisten palvelujen mahdollistaminen edellyttää useimmiten virastojen toimintaprosessien merkittävää uudistamista ja eri toimijoiden laajaa yhteistyötä.*

Hallintorajat ja kuntarajat ylittävä yhteistyö on tärkeässä asemassa pyrittäessä edistämään tietotekniikkaa hyödyntävien innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa. Valiokunnan mielestä kehittämishankkeiden hyvällä johtamisella ja yhteistyöllä voidaan lisätä hankkeiden vaikuttavuutta ja välttää päällekkäisyyksiä. Julkisten toimijoiden ja yksityisen sektorin yhteistyönä toteutettaviin sähköisiin palveluihin sisältyy etenkin kehitettävien ratkaisujen avoimuuden ja laajamittaisen hyödyntämisen näkökulmasta monia haasteita, joihin on kiinnitettävä paljon nykyistä enemmän huomiota. Valiokunnan tarkastelussa on ollut etenkin terveydenhuollon tietojärjestelmät ja niiden mittava uudistamistyö, kuten sähköinen resepti, potilasarkisto ja varmennepalvelut. Kattava kansallinen terveydenhuollon tietojärjestelmä on lain asettaman aikataulun mukaan oltava käytössä 1.4.2011 mennessä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty erilaisia käsityksiä aikataulun pitävyydestä.

Kansalaisten osallistumisen lisääminen ja kansalaisten tarpeista lähtevien toimintamallien ja palvelujen tunnistaminen on alue, jossa Suomi on menestynyt erityisen heikosti. Oikeusministeriön ja kuntien yhteistyönä toteutettu sähköinen äänestäminen syksyllä 2008 kunnallisvaalien yhteydessä Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä on tunnetuin viime aikoina toteutetuista sähköisen osallistumisen kokeiluista. Teknisten ratkaisujen osalta sähköinen äänestysjärjestelmä ja tietoturvaratkaisut hankittiin yksityisiltä yrityksiltä. Tavoitteena oli tehdä sähköisestä äänestämisestä mahdollisimman käyttäjäystävällinen ja vaivaton tapahtuma niin, että kuka tahansa voi suoriutua siitä ilman erityistä tietoteknistä tuntemusta.

Kokeilu johti kuitenkin ongelmiin ja ristiriitaiseen lopputulokseen, äänestäjien valitukseen ja vaalien uusimiseen kokeilukunnissa tuomioistuimen päätöksellä. Kokeiluun osallistuneissa kunnissa reilu puolet äänestäjistä käytti sähköis-

tä äänestysmahdollisuutta, ja käyttäjäkommenttien valossa äänestäminen oli helppoa. Lopullisten tulosten varmistuttua kävi kuitenkin ilmi, että yli kahdensadan sähköistä äänestyslaitetta käyttäneen äänestäjän äänet (yht. 232) jäivät kokonaan kirjautumatta järjestelmään. Todennäköiseksi syyksi on arveltu sitä, että äänestäjät eivät painaneet ok-painiketta ennen äänestyskortin poistamista koneesta. Tämä on herättänyt arvostelua siitä, että äänestyksessä käytetty ohjelmaa ei testattu etukäteen tarpeeksi ja riittävän laajalla yleisöllä (ks. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisu 11/2009. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatio toiminta, s. 67—83).

#### *Sähköisen asioinnin vauhdittaminen*

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmassa sekä viimeisimpänä valtiovarainministeriön laatimassa SADe-hankkeen loppuraportissa on mainittu pääpiirteissään samat kehittämiskohteet ja ongelmat kuin 2000-luvun alussa. Raportti ei sisällä uusia avauksia tai tuo ratkaisuja valtion IT-toiminnan kehittämisessä ilmenneisiin ongelmiin. Valtion IT-toiminnan kehittämislinjaukset ja kehittämiskohteet ovat olleet käytännössä koko 2000-luvun samanlaisia.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen vuoden 2001 lopussa julkaistussa julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmassa vuosille 2002—2003 todettiin, että julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehitys ja sen ohjaus on edennyt laajana rintamana mutta hitaasti ja sen suurimpina puutteina ovat olleet johtajuuden puute, kilpailevien visioiden runsaus, politiikan ja käytännön hankkeiden riittämätön yhteys, yhteistyön ja koordinaation vähäisyys, ohjelmien toimeenpanon huono seuranta, hallinnon jäykät rakenteet ja toimintatavat, osaamisvaje sekä tekniset esteet ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuus.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 6.3.2009 hallituksen kannanoton sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Valtiovarainministeriö asetti 14.4.2009 sähköisen asioinnin ja de-

mokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) perustuen hallituksen kannanottoon. Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset julkishallinnon palvelut. Hallituksen asettama tavoite on huomattavan laaja ja toteutukseltaan vaativa. Sen toteuttaminen edellyttää lähivuosina mittavia investointeja määrittelytyön vaatimaan asiantuntijakonsultointiin, ohjelmistojen hankintaan ja käyttöönnottoon.

Valiokunnan näkemyksen mukaan hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.3.2009 julkistamaa kannanottoa, jonka mukaan valtion tieto- ja tietojärjestelmäarkkitehtuuria koskeva päätöksenteko siirretään lainsäädäntömuutosten avulla valtiovarainministeriöön, voidaan pitää oikeasuuntaisena kehityksenä. Hallituksen kannanotto on vahva poliittisen tahtotilan osoitus, jolla pyritään vastaamaan tarkastusvaliokunnan esittämiin ja eduskunnan hyväksymiin kannanottoihin sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa esille tuomiin puutteisiin ja ongelmiin. Kannanottojen toteuttamiseen tarvitaan käytännössä ammattitaitoista ja määrätietoista virkamiesjohtamista ja lainsäädäntöä. Muutos edellyttää myös riittäviä hallinnon omia resursseja ja tietotaidon varmistamista muutosten läpiviennin turvaamiseksi sekä IT-toimittajista riippumattoman ohjauksen varmistamista. Muuten poliittista tahtotilaa ei pystytä toteuttamaan käytännössä. Muutoksen läpivienti on valiokunnan mielestä suuri haaste valtion IT-toiminnan ja myös kuntien ohjauksesta vastaavalle valtiovarainministeriölle.

#### *Sähköisten tunnistuspalvelujen kehittäminen*

Yli vuosikymmenen kestäneen sähköisten tunnistuspalvelujen kehitystyön alkuperäisenä tavoitteena oli kehittää kaikille julkisen sektorin toimijoille yhteinen ja turvallinen ratkaisu sähköiseen tunnistamiseen. Odotukset tunnistamisratkaisun käyttöönotosta ja leviämisestä eivät kuitenkaan ole toteutuneet, eikä ns. kansalaisvarmenne ole saavuttanut merkittävää osuutta

julkisen sektorin sähköisten palveluiden tunnistusmenetelmänä. Kehitystyöllä oli alusta pitäen vahva poliittinen tuki, ja aihe sisältyi useamman hallituksen ohjelma-asiakirjoihin. Myös Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelma 2008—2011 pitää sisällään tavoitteen sähköisen tunnistamisen edelleen kehittamisestä.

Sähköinen tunnistaminen ei ole kuitenkaan ollut este sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseksi, koska suurin osa sähköisistä palveluista ei edellytä sähköistä tunnistamista. Ongelmana on ollut valtionhallinnon tuottamien päällekkäisten sähköisten tunnistuspalveluiden kehittäminen. Sähköisen tunnistuksen kehittämisen linjaukset on tehty jo vuonna 2001 pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen julkaisemassa sähköisen asioinnin toimintasuunnitelmassa, jonka pohjalta julkisessa hallinnossa on käytetty pankkien tarjoamia verkkopankkitunnisteita Väestörekisterikeskuksen tarjoaman kansalaisvarmenteen ohella. Linjauksen johdosta julkinen hallinto on voinut kehittää vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluita, joiden käyttö on lisääntynyt useisiin miljooniin vuosittaisiin asiointitapahtumiin Kelan, verohallinnon ja työhallinnon sähköisissä asiointipalveluissa.

Luonnollisen henkilön sähköinen tunnistaminen ei ole ollut este sähköisten palveluiden kehittämiseksi. Sen sijaan yritysten ja yhteisöjen sähköisen tunnistamisen kestävien ja yleisten ratkaisujen puute on hidastanut ja estänyt yrityksille ja yhteisöille tarkoitettujen sähköisten asiointipalveluiden kehittämisen. Yritys- ja yhteisötunnistusratkaisuja on selvitetty eri työryhmissä jo vuosituhaten alusta lähtien. Valiokunta painottaa, että myös yksityinen sektori tarvitsee palveluidensa kehittämiseen yleisiä yritysten ja yhteisöjen sähköisen tunnistuksen ratkaisuja.

Hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.3.2009 julkaiseman kannanoton mukaan valtionhallinnon tuottamat tunnistuspalvelut eivät saa vääristää kilpailua markkinoilla. Valiokunnan mielestä viranomaistoimienpiteiden avulla tulisi luoda edellytyksiä yritys- ja yhteisötunnistusvälineiden kehittämiseksi sekä rohkaista markkinoita tunnistusvälineiden kehit-



tämiseen. Valtioneuvosto on hyväksynyt 5.3.2009 periaatepäätöksen sähköisen tunnistamisen jatkotoimenpiteistä. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta (HE 36/2009 vp).

#### *Julkisten tietovarantojen hyödyntäminen*

Suomessa on hyvät ja kattavat perusrekisterit, joita hyödyntämällä on voitu vähentää ja poistaa kansalaisiin kohdistuvia tietopyyntöjä ja parantaa tietojen yhteiskäyttöä. Valiokunnan mielestä viranomaisten hallussa oleva tieto ei siitä huolimatta ole riittävästi muiden viranomaisten käytettävissä, vaikka tietosuojaja- ja tietoturvallisuuskäsitteet sallisivat nykyistä tehokkaampaa tietojen yhteiskäyttöä. Tietojen hajanaisuudesta ja päällekkäisyydestä johtuen asiakkailta kerätään sama tieto useita kertoja. Myös kunnissa tietoja kunnan asukkaista pidetään yllä kymmenissä tietojärjestelmissä joka kunnassa.

Valiokunnan mielestä tietosuoritteiden hinnoittelun osalta valtionhallinnossa ei aina ole selvää, milloin jokin uusi asiointi- tai tietopalvelu tai sen lisäpiirre on maksutonta tai maksullista. Tietojen hyödyntäjät pitävät veloituksia usein liian korkeina suhteessa tietopalveluista aiheutuviin välittömiin kustannuksiin. Vaarana on, että palvelun tai tiedon liian korkea hinnoittelu estää tai hidastaa sähköisen asiointi- tai tietopalvelun käyttöä.

*Valiokunnan mielestä hallituksen ja ministeriöiden toiminnan vaikuttavuuden haasteet ovat yhä enemmän horisontaalisia; ministeriörajat sekä valtio- ja kuntarajat ylittäviä. Aivan erityisesti tämä huomio koskee valtion ja kuntien tietohallintoa ja sen ohjausta.*

*Julkisen sektorin IT-toiminnan ohjauksessa olevia ongelmia ja puutteita ei valiokunnan mielestä ole ratkaistu riittävän voimallisesti. Lukuisista selvityksistä ja suunnitelmista huolimatta IT-toiminnan ohjauksen järjestämisessä ei ole päästy käytännön toimenpiteisiin eikä tavoitteiden toteutumista osoittaviin tuloksiin. Valiokunta tulee edelleen seuraamaan eduskunnan ja hallituksen kannanottojen toteutumista.*

*Valiokunnan näkemyksen mukaan valtion IT-toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä vaarana on ajautuminen selvityskierteeseen, jossa ongelmiin tosiasiallisesti vaikuttavia tuloksia ja ratkaisuja on vaikea saada aikaiseksi. Ongelmien kasaantuessa ministeriöissä laaditaan uusia suunnitelmia ja strategioita, joiden toteuttamista ei johdeta eikä resursoida riittävästi.*

*Valiokunnan mielestä keskeisimmät ongelmatkohdat ja kehittämistarpeet ovat siis seuraavat:*

— *Valtiovarainministeriön toteuttama koko julkisen sektorin IT-toiminnan ohjaus ei tällä hetkellä ole hallituksen asettamiin tavoitteisiin nähden toimiva.*

— *Valtion IT-toiminnan johtaminen informaatio-ohjauksen avulla ei ole riittävä toimintatapa.*

— *Ohjauksen vahvistamiseksi tarvitaan lainsäädäntöä ja sen nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä sekä valtionhallinnon ja kuntien yhteisiä standardeja.*

— *Lainvalmistelun yhteydessä on tarkkaan harkittava, mitä on tarpeen keskittää ja mitä hajauttaa.*

— *Tietotekniikan soveltamisessa palveluihin viranomaisyhteistyön merkitys ja sen käytännön toimivuus on aivan keskeistä.*

— *Kansalaisten osallistuminen sähköisten palvelujen kehittämiseen on nähtävä laajasti. Sen on oltava muutakin kuin asiakaspalautteen antamista.*

— *Terveystieteiden tietojärjestelmien yhteensopivuus ja aikataulujen pitävyys on varmistettava osapuolten hyvällä yhteistyöllä kaikessa valmistelussa.*

— *Sähköiset tietovarannot ja perusrekisterit on saatava tehokkaampaan yhteiskäyttöön.*

#### **Harmaa talous**

Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö ovat raportoineet harmaan talouden torjunnasta lainsäädäntö- ja selvityshankkeiden etenemisen, suhdannetaantumien vaikutusten, torjunnan viranomaisyhteistyön ja poliisin erityshaasteiden osalta.

Raportissa on käsitelty useita ajankohtaisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi konkurssirikosten määrän kasvua ja pörssiyritysten mahdollisiin konkursseihin liittyviä suuria taloudellisia tappioita, eräitä harmaan talouden torjuntaan liittyviä uudistuksia, viranomaisyhteistyöprojektin vakinaistamiseen liittyviä vaikeuksia ja suurten talousrikojuttujen aiheuttamaa tutkinta-aikojen pidentymistä.

Raportin mukaan työvoimavaltaisten alojen verorikollisuus on käytännössä hallitsemattomassa tilanteessa, kun arvonlisä- ja tuloveron kiertäminen on lähes jokaisen veronkiertoa harastavan työvoimavaltaisen yrityksen liikevaihdon takana. Poliisin toiminta sen riittämättömistä resursseista huolimatta on ollut harmaan talouden torjunnassa tuloksellista, ja haltuun saatu rikoshyöty nousi ennätyskorkealle vuonna 2008, lähes 60 milj. euroon. Harmaan talouden laajuutta tai kattavaa torjuntakeinojen vaikuttavuuden arviointia raportissa ei esitetä.

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt ja kilpailuttanut harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen, ja se valmistuu tämänhetkisen aikataulun mukaan 31.3.2010. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida harmaan talouden kokonaismäärä ja verojen ja muiden lakisääteisten maksujen menetykset Suomessa mahdollisimman uusiin tietoihin perustuen. Tutkimuksella selvitetään erityisesti kansainvälistä sijoitustoimintaa ja veroparatiisien käyttöä veronkierrossa ja koti-, sisä- ja ulkomaankauppaan liittyvää harmaata taloutta. Tutkimuksessa kuvataan myös keskeiset tehokkaan harmaan talouden torjunnan esteet ja erityisesti tiedon saannin ja käytön esteet sekä ne tekijät, jotka vähentävät harmaan talouden toiminnasta aiheutuneita maksamattomia verotuloja ja sosiaaliturvamaksuja.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä hallituksen tavoitetta (Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä — Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslia 6.3.2009) vahvistaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Valiokunta tulee käsittelemään hallituksen esittämiä toimenpiteitä yksityiskohtaisemmin ja perus-

teellisemmin harmaata taloutta koskevan tutkimuksen valmistuttua.

## **Euroopan unionin rakennerahastot ja maaseudun kehittämisohjelmat**

### *Euroopan Unionin rakennerahastot*

Tarkastusvaliokunta edellytti lausunnossaan (TrVL 2/2008 vp), että valtion tilinpäätöskertomuksessa tarkastellaan asianmukaisella tavalla rakennerahastotoiminnan ja muun EU-varainkäytön kansallisia tuloksia ja vaikutuksia erilaisen indikaattorien ja yhteenvedojen avulla. Tilinpäätöskertomukseen kuuluu myös sen arvioiminen, mitä lisäarvoa ja hyötyä rakennerahastotoimilla on saatu kansallisen politiikan tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Lisäksi valiokunta edellytti, että rakennerahastohankkeiden ja ohjelmien tarkastuksessa vahvistetaan laillisuustarkastuksen ohella varainkäytön tuloksiin ja vaikutuksiin liittyvää tarkastusta ja arviointia. Tarkastusvaliokunta myös katsoi, että työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen voi antaa mahdollisuuden hyvien kansallisten käytäntöjen kehittämiselle ja viranomaistoiminnan tehostamiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriö on raportoinut EU:n rakennerahastojen vaikuttavuuskatsauksessaan ohjelmakauden 2000—2006 toteutuksesta ja ohjelmien rahoituksesta. Ennakkotietojen mukaan ohjelmissa syntyi liki 78 000 uutta työpaikkaa ja yli 15 000 uutta yritystä. Ohjelmien tavoitetietoja ei ole esitetty. Ulkopuoliset arvioitsijat esittivät vaikuttavuuden parantamiseksi alueellisiin tavoite 1 ja 2 -ohjelmiin johdonmukaista viitekehystä, jonka avulla voidaan hahmottaa kansallisen politiikan kehityskulut. Alueellisten ohjelmien tavoiteasetannan tulisi perustua maakuntien toimiala- ja työmarkkinarakenteisiin. Tavoitteiden toteutumisen rinnalla tulisi aina tarkastella alueiden todellista tilastopohjaista kehitystä.

Valtionalouden tarkastusvirasto (VTV:n) tuloksellisuustarkastuskertomukset 183/2009) toteaa alueellisten ympäristökeskusten tavoite 2 -ohjelman tarkastuksen osalta, että rahoitustukijärjestelmän sisäänrakennettuna ongelmana on

se, että hankehallinnan menettelytapoihin ei kuulu seurata työpaikka- ja yritystietojen pysyvyyttä ja ylipäättään vaikutuksia.

Tavoite 3 -ohjelmassa syntyi ennakkotietojen mukaan n. 21 000 uutta työpaikkaa (tavoite 11 200) ja yli 9 000 uutta yritystä (tavoite 6 800). Ohjelmassa tehtyjen arvioiden ja erilliselvytysten mukaan hankkeisiin voivat vaikuttaa useat toimenpiteet ja on vaikea arvioida, mikä merkitys ESR-rahoituksella on ollut.

Valiokunta on jo aiemmin todennut (TrVL 2/2008 vp) hankkeiden olevan pieniä ja sekä tavoitteiltaan että tuloksiltaan varsin vaatimattomia. Hankkeiden hallinnointi on hajanaista, sillä hallinnointiin osallistuu kuusi ministeriötä ja 125 välittävää toimielintä. Tämä hajanaisuus on edistänyt päällekkäisten hankkeiden syntyä ja osaltaan myös lisännyt tehottomuutta.

#### *Maaseudun kehittämisohjelmat*

Maaseudun kehittämisohjelmien keskeisenä tavoitteena on ollut harvaanasutuilla seuduilla asuvan väestön ja työpaikkojen turvaaminen sekä maaltamuuton hidastaminen. Maa- ja metsätalousministeriö ei esitä tilinpäätöskertomuksessa työllisyys- ja yritysvaikutuksia, vaan toteaa, että ohjelmiin liittyvät vaikutukset tulevat täsmäntymään vuoden 2009 aikana, koska kauden ohjelmien sulkeminen on kesken.

Maa- ja metsätalousministeriön Valtiontalouden tarkastusvirastolle esittämissä raporteissa ohjelmien vaikutuksina esitettiin syntyneen 15 000—20 000 työpaikkaa ja 6 000—7 000 yritystä ohjelmakaudella 2000—2006.

Tarkastusvirasto ei ole tehnyt ohjelmakauden kokonaisuutena tuloksellisuustarkastuksia, mutta se havaitsi vuonna 2000 tekemässään tarkastuksessa, että todellisuudessa työpaikkoja oli alle puolet hankerekisteriin tallennettujen työpaikkojen määrään verrattuna. Työllistävät vaikutukset jäivät usein vain hankkeiden toteutuksen aikaiseksi. Vuonna 2004 tehdyn tarkastuksen tulokset olivat samansuuntaisia. Myös kauden 2000—2006 alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa (ALMA) arvioineen konsulttiryhmän mukaan hanketoimijoiden omiin ilmoituk-

siin perustuvat työpaikkatiedot voivat olla tarkoitushakuisia.

*Valiokunta pitää tärkeänä, että hankkeiden arviointia kehitetään siten, että välittömien työpaikka- ja yritysvaikutusten ohella voidaan arvioida vaikutusten pysyvyyttä. Tukitoimenpiteiden vaikutusta tulisi myös seurata alueellisella tasolla kaikki kansalliset ja EU-tuet huomioon. Tämä parantaisi myös projekteissa ilmoitettujen uusien työpaikka- ja yritystietojen vaikutusten luotettavuutta.*

#### **Valtion omistajaohjaus**

Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Suomen valtiolla on osakeomistuksia sekä suoraan että Solidium Oy:n kautta yhteensä 53 merkittävässä yhtiössä. Näistä 18 on markkinaehtoisesti toimivia valtio-enemmistöisiä yhtiöitä ja 18 markkinaehtoisesti toimivia valtion osakkuusyhtiöitä. Valtioenemmistöisillä yhtiöillä tarkoitetaan osakeyhtiöitä, joiden kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö, ja vastaavasti valtion osakkuusyhtiöitä ovat osakeyhtiöt, joissa valtio on merkittävä vähemmistöomistaja. Osa markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä on pörssinoteerattuja. Loput 17 yhtiötä ovat valtion erityistehtäviä toteuttavia yhtiöitä, joilla on joko hoidettavanaan valtion yhtiölle osoittama tietty tehtävä tai jokin sellainen erityisrooli, jonka vuoksi yhtiö ei toimi kilpailullisessa ympäristössä. Suurin osa erityistehtävyyhtiöistä on valtio-enemmistöisiä yhtiöitä, mutta joukossa on myös muutamia valtion osakkuusyhtiöitä.

Valtion omistajaohjaus järjestettiin uudelleen 1.5.2007, jolloin valtioneuvoston kansliaan sijoitettu omistajaohjausosasto aloitti toimintansa. Omistajaohjausosaston hoidettavaksi keskitettiin kaikkien markkinaehtoisesti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus, joka oli aiemmin ollut hajaantuneena usean ministeriön vastuulle. Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilytettiin edelleen hajautettuna vastuuministeriöille. Kuitenkin erityistehtäviä hoitavista yhtiöistä Solidium

Oy ja siitä eriytetty Governia Oy kuuluivat keskitetyn omistajaohjauksen piiriin.

Tavoitteena uudelleenorganisoinnissa oli saada omistajaohjaus erilleen sääntelystä, mikä myös toteutui. Omistajaohjausosasto sijoitettiin valtioneuvoston kansliaan, koska se ei monien muiden ministeriöiden tavoin hoida yritystoi-

minnan sääntely- ja viranomaistehtäviä. Muita uudistukselle asetettuja tavoitteita olivat osaaamisen keskittäminen ja synergian saavuttaminen sekä omistajaohjaukseen liittyvien asioiden koordinointi niin, että toisistaan poikkeavien tulkintojen riski poistuisi.

*VALTIOENEMMISTÖISET YHTIÖT JA VALTION OSAKKUUSYHTIÖT*

**Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt**

Pörssi-yhtiöt		Ei-listatut yhtiöt	
Strateginen intressi	Sijoittajaintressi	Strateginen intressi	Sijoittajaintressi
<b>Valtioenemmistöiset yhtiöt</b>			
Finnair Oyj		Boreal Kasvinjalostus Oy	Altia Oyj
Fortum Oyj		Haus Kehittämiskeskus Oy	Destia Oy
Neste Oil Oyj		Itella Oyj	Edita Oyj
		Motiva Oy	Kemijoki Oy
		Patria Oyj	Labtium Oy
		Rahapaja Oy	
		Raskone Oy	
		Suomen Viljava Oy	
		Vapo Oy	
		VR-Yhtymä Oy	
<b>Osakkuusyhtiöt</b>			
	Elisa Oyj	Ekokem Oy Ab	Arek Oy
	Kemira Oyj	Fingrid Oyj	Art and Design City
	Metso Oyj	Gasum Oyj	Helsinki Oy Ab
			Eka-kiinteistöt Oy
	Outokumpu Oyj		FCG Finnish Consulting Group Oy
	Rautaruukki Oyj		Silta Oy
			Suomen Siemenperunakeskus Oy
	Sampo Oyj		
	Sponda Oyj		
	Stora Enso Oyj		
	TeliaSonera AB		

**Erityistehtäviä hoitavat yhtiöt**

**Valtioenemmistöiset yhtiöt**

Alko Oy  
OHY Arsenal Oyj  
CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy  
Finnvera Oyj  
Governia Oy  
Hansel Oy  
Solidium Oy  
Suomen Erillisverkot Oy  
Suomen Teollisuussijoitus Oy  
Teollisen Yhteistyön rahasto Oy  
Tietokarhu Oy  
Oy Veikkaus Ab  
Yleisradio Oy  
Yrityspankki Skop Oyj

**Osakkuusyhtiöt**

Hevosopisto Oy  
Suomen Ilmailuopisto Oy  
Suomenlinnan Liikenne Oy

*Omistajaohjaukselle asetetut tavoitteet ja niistä raportoiminen*

Valtion yhtiöomistusta koskevaa päätöksentekoa ja omistajaohjausta sääntelee laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007), joka tuli voimaan vuoden 2008 alusta lukien. Valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta linjataan myös hallitusohjelmassa sekä valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (7.6.2007), jossa valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijaiseksi tavoitteeksi asetetaan yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin parhaan taloudellisen kokonaistuloksen saavuttaminen, mitä arvioidaan kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella. Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtion omis-

tajapolitiittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen, jota arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö toteuttaa sille asetettuja tavoitteita ja tehtäviä.

*Valtioneuvoston periaatepäätöksessä omistajaohjaukselle asetetut tavoitteet ovat valiokunnan mielestä sinänsä hyviä ja oikeansuuntaisia, mutta tavoitteet on kirjattu siten, että niiden toteutumisen arviointi on hankalaa. Avoimeksi jää, miten määritellään "kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos" tai "mahdollisimman hyvä yhteiskunnallinen ja taloudellinen kokonaistulos". Valiokunnan käsityksen mukaan asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen mittaamiseksi valittujen arviointikriteerien tulee olla sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta voitaisiin tosiasiallisesti arvioida, onko omistajaohjauksessa saavutettu sille asetetut tavoitteet.*

Valtion omistajaohjausta käsitellään yhtenä erityisteemana valtion tilinpäätöskertomuksessa

vuodelta 2008. Teemaosiossa selvitetään perusasioita valtion omistajaohjauksesta. Omistajaohjauksen tavoitteita käsittelevässä kappaleessa selvitetään asetettuja tavoitteita hyvin yleisellä tasolla eikä siinä tuoda esiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä asetettuja, yhtiöiden toiminnan luonteen mukaan (markkinaehtoinen/erityistehtävä) eriytettyjä tavoitteita. Myöskään tavoitteiden toteutumista tai toteutumisen arvioinnissa käytettäviä mittareita ei selosteta tässä yhteydessä lainkaan. Valtion yhtiöomistusten hoitoa käsittelevässä kappaleessa tuodaan esiin muutamia tunnuslukuja, kuten valtion pörssisalkun arvo sekä valtion pörssisalkun yhtiöiden osinkotuotto vuodelta 2008. Tekstistä ei käy ilmi, että nämä ovat valtioneuvoston kanslian tulossuunnitelmassa 2008 omistajaohjausosastolle asetettujen mitattavien tavoitteiden mittareita. Myöskään sitä ei selvitetä, millaisia tulossuunnitelmassa asetetut tavoitteet olivat ja saavutettiinkö ne. Saavutetuista tuloksista kerrotaan enemmän toisaalla, valtioneuvoston kanslian yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niiden toteutumista selvittävässä luvussa, mutta sielläkään ei selkeästi kerrota asetetuista tavoitteista.

*Pelkkä toteamus tavoitteiden toteutumisesta hyvin ei ole valiokunnan mielestä riittävää raportointia. Pelkän irrallisen tulostiedon kertominen ei palvele lukijan tarpeita, vaan asetetut tavoitteet ja saavutetut tulokset on tuotava selvemmin esiin, syitä ja seurauksia analysoiden.*

Valtion omistajaohjausta koskeva erityisteema ei ollut niiden kuuden erityisteeman joukossa, joiden tarkastamisesta tarkastusvirasto raportoi erilliskertomuksessaan. Kuitenkin myös valtion omistajaohjausta koskevan erityisteematekstin osalta voidaan todeta, että sen sisältö on enimmäkseen kuvailevaa eikä sisällä olennaista syventävää tietoa. Tämä tosin voi osittain selittyä sillä, että kyseessä on uusi toiminto valtioneuvoston kansliassa, jolloin perusasioiden kuvailemiselle voi vielä olla perusteita. Tästä huolimatta tarkastusvaliokunnan mielestä tekstiin olisi ollut syytä sisällyttää myös kriittinen näkökulma ja esimerkiksi saavutettujen tulosten tarkempi analyysi.

Tietoa valtion omistajaohjauksesta ja yhtiöomistuksista annetaan myös omistajaohjausosaston vuosikertomuksessa, joka julkaistiin ensimmäisen kerran syksyllä 2008 ja toisen kerran toukokuun lopussa 2009. Vuosikertomuksen tavoitteena on kuvata omistuksen kehitystä niin, että lukijalle syntyy mahdollisimman hyvä kuva siitä, miten valtion omistuksia on hoidettu. Vuosikertomuksen julkaiseminen perustuu hallitusohjelmaan, jossa kiinnitettiin huomiota omistajaohjauksen raportointiin toteamalla, että sitä kehitetään ja eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus omistajaohjauksesta. Tarkastusvaliokunnan saaman tiedon mukaan ensimmäistä omistajaohjausosaston vuosikertomusta ei kuitenkaan ole käsitelty eduskunnassa.

#### *Solidium Oy*

Solidium Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö, joka muutettiin valtioneuvoston päätöksellä 21.10.2008 valtion ei-strategisista pörssiomistuksista huolehtivaksi holding-yhtiöksi. Solidiumin hallintaan annettiin valtion omistamat osakkeet kahdeksassa pörssi-yhtiössä: Kemira, Metso, Outokumpu, Rautaruukki, Sampo, Sponda, Stora Enso ja TeliaSonera. Solidiumin tehtävänä on hoitaa omistuksiaan niin, että niistä saadaan valtiolle paras mahdollinen kokonaistuotto. Yhtiö voi sekä lisätä että vähentää valtion osakesijoituksia ja tarvittaessa myös hankkia omistuksia muista yhtiöistä. Solidium on pitkäjänteinen omistaja, ei lyhyen syklin sijoittaja. Se toimii itsenäisesti ja markkinaehtoisesti eikä ole poliittinen toimija. Solidiumin osakesalkun arvo oli 5,6 mrd. euroa 13.5.2009. Osinkotuloja Solidium sai keväällä 2009 noin 285 milj.euroa.

Vaikka Solidium kuuluukin valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden kategoriaan, sen omistajaohjauksesta vastaa omistajaohjausosasto. Omistajaohjaukseen kuuluu, että Solidiumin yhtiökokoukseen osallistuu valtion omistajaohjauksesta vastaava ministeri tai hänen määräämänsä henkilö. Omistajalle myös toimitetaan tilinpäätös, sen yhteydessä tehty toimintakertomus laajoine salkkuraportteineen, vuosikertomus, mahdollinen osavuosikatsaus sekä muut omistajan pyytämät raportit. Solidiumin asema

on omistajaohjauksen näkökulmasta sikäli erikoinen, että valtion omistajaohjauksen keskeiset periaatteet ja toimintatavat linjaava valtioneuvoston periaatepäätös on osoitettu omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille, ei yhtiöille. Periaatepäätöksessä tuodaan selvästi esille, että omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille. Tarkastusvaliokunnan mielestä periaatepäätöksen sitovuus suhteessa Solidiumiin ja sen hallinnassa oleviin kahdeksaan yhtiöön on epätarkka.

*Valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta sääntelevän perustuslain 90 §:n esitöissä (HE 1/1998 vp) todetaan eduskunnan valvonnan ulottuvan sekä valtion talousarvioon sisältyvään että sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvien kohteiden joukossa mainitaan valtioenemmistöiset osakeyhtiöt mutta ei valtion osakkuusyhtiöitä, jotka ovat siten valvonnan ulkopuolella. Tarkastusvaliokunta tulee jatkossa valvomaan myös valtioenemmistöisiä yhtiöitä ja niiden omistajaohjausta.*

## **Valtion tuottavuusohjelma**

### *Tietoperusta*

Valtion tuottavuusohjelmasta on raportoitu tilinpäätöskertomuksen neljässä eri kohdassa: finanssipolitiikkaan kuuluvassa osiossa "Julkisen palvelutuotannon ja hallinnon tuottavuuden kehitys", tilimuistutuskertomusosiossa (kirjelmä EK 11/2008 vp kohta 5) valtionvarainministeriön erityisteenana ja palvelukeskusten osalta osiossa "Valtion konserniohjaus ja yhteiset palvelut". Tarkastusvaliokunnan mielestä raportointi näin useassa osassa vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista.

Valtionvarainministeriön mukaan hallinnonalat raportoivat toimintakertomus- ja tilinpäätösmenettelyssä tuottavuusohjelman vaikutuksista ja tuloksista. Valtioneuvoston kanslia ja ulkoasianhallinto ovat todenneet lyhyesti tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset ja nyky-

vaiheen tilinpäätöskertomuksessa, mutta muut hallinnonalat eivät ole raportoineet tuottavuusohjelmasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan raportoinnissa on jätetty hyödyntämättä tehtyjä tutkimuksia ja arvioiteja, mikä kaventaa raportoinnin tietoperustaa ja heikentää sen luotettavuutta. Valtiovarainministeriön selvityksestä valtion tuottavuusohjelman toteuttamisen vaikutuksista rakennemuutospaikkakunnilla ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksesta valtion alueellistamis- ja tuottavuusohjelman vaikutuksista maakunnissa ei ole esitetty tuloksia.

Tarkastusviraston mukaan raportoinnissa ei myöskään esitetä tarkemmin, miten valtiovarainministeriö on huomioinut valtiovaraincontroller -toiminnon tilaaman tuottavuusohjelman ulkoisen väliarvioinnin tulokset ja ehdotukset tuottavuusohjelman toteutuksessa. Tarkastusvaliokunnan (TrVM 1/2008 vp) käyttämässä väliarvioinnissa painotettiin, että tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen ei takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvua. Väliarvioinnin mukaan henkilöstövähennykset voivat aiheuttaa kokonaistuottavuuden laskua myös silloin, kun henkilötöyvuosivähennykset saavutetaan esim. ulkoistamisella, jonka kustannukset ovat korkeammat kuin ennen ulkoistamista. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2007 valtion kokonaistuottavuus laski 1,9 %, kun se kahtena edellisenä vuonna kasvoi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto myös korostaa, että Valtionkonttorin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelmasta keväällä 2009 laadittua laajaa loppuarviointia ja ulkoista laatuarviointia olisi voitu hyödyntää paremmin raportoinnissa palvelukeskusten osalta.

Valtionvarainministeriön tarkoituksena on teettää tuottavuusohjelman seuraava seurantaselvitys siten, että se valmistuisi alkuvuodesta 2010. Valiokunnan mielestä tuottavuusohjelman raportoinnissa tulisi ensin hyödyntää jo tehdyt tutkimukset ja arvioinnit.

*Tuottavuushyötyjen, laadun ja vaikuttavuuden arviointi*

Eduskunnan hyväksymä kannanotto edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä (TrVM 1/2008 vp).

Tarkastusvaliokunta korosti mietinnössään (TrVM 1/2007 vp), että tuottavuusohjelman näkökulmaa tulee laajentaa voimakkaasti laatutekijöihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Laatutekijöitä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee myös seurata ja arvioida merkittävästi nykyistä enemmän ja monipuolisemmin ohjelman toteutuksessa. Valiokunta myös katsoi, että tuottavuusohjelman toteutuksessa tulee huomioida nykyistä paremmin virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus. Valiokunta esitti seuraavan vuoden mietinnössään (TrVM 1/2008 vp), että se on erittäin huolestunut tuottavuusohjelman tavasta jättää toiminnan tai palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointi kokonaan ohjelman ulkopuolelle valiokunnan aiemmin esittämästä selkeästä kannanotosta huolimatta.

Valiokunta pitää erittäin tärkeinä tarkastusviraston erilliskertomuksen johtopäätöksiä, joiden mukaan tuottavuusohjelman erityisteemaraportointi keskittyy toiminnan yleiseen kuvaamiseen ja raportointi valtion tilinpäätöskertomuksen tilimuistutusosassa on tuottavuusohjelman taustan ja tavoitteiden yleistä kuvaamista. Raportoinnissa korostuu henkilötyövuosimuutosten ja uusien henkilötyövuosivähennystavoitteiden esittäminen ilman syvällisempää tietoa tuottavuustoimenpiteistä ja niihin liittyvistä tuottavuushyödyistä. Tällöin on hyvin vaikea saada käsitystä siitä, mitä tuottavuustoimenpiteitä on käytännössä tehty tai mitkä näiden tulokset ovat.

Tilastokeskuksen tuottavuustilastointi perustuu käytettyjen panosten ja tuotosten käyttöön ja tuottavuus kuvaa suoritteiden ja panosten volyyminä. Valtion tuottavuustilasto sisältää yli 3 000 suoritetta. Tuottavuustilastointi ei kuvaa vaikuttavuutta, kuten julkisten palvelujen tarpeellisuutta tai saatavuutta. Palvelujen laatuun kuu-

luu yhtenä osatekijänä palvelutarpeisiin vastaaminen. Suoriteluokan sisäiset laadunmuutokset ovat vaikeita havaita ja julkisissa palveluissa ei ole käytettävissä markkinahintainformaatiota, jonka usein oletetaan heijastavan laadunmuutoksia.

Palvelujen laadun arvioinnin yhteydestä tuottavuuteen ei ole esitetty analysoituja tietoja tilinpäätöskertomuksessa. Tutkijoiden mukaan laadun muutoksen mittaamista ei rajoita niinkään se, ettei tiedetä mitä pitäisi mitata, vaan se, että mitattavaa tietoa ei saada kerättyä yhtenäisillä periaatteilla eri hallinnollisista järjestelmistä tai tilastoista.

Valiokunta pitää hyödyllisenä virkamiesten ja tutkijoiden yhteistyön lisäämistä esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko palvelujen laadun arviointi tuottavuusohjelmassa ylipäättään mahdollista. Tuottavuusohjelman yhteydet ja vaikutukset toiminnan ja palvelujen laatuun ovat tärkeitä myös siksi, että tuottavuusohjelmaa ryhdytään toteuttamaan kunnissa valtioneuvoston kehyspäätöksen yhteydessä hyväksytyin vuosien 2010–2013 Peruspalveluohjelman mukaisesti.

*Valiokunnan mielestä tuottavuusohjelmaa ei ole käsitelty tilinpäätöskertomuksessa vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta eikä se näin ollen anna eduskunnalle olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.*

*Palvelukeskukset*

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tuottavuuden kannalta merkittävä ja keskeinen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus edellyttäisi uudistuksen lähtö-, nyky- ja tavoitetilän esittämistä, jotta tavoitteen saavuttamisen astetta ja toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin arvioida. Raportoinnissa ei myöskään esitetä toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tavoite- ja toteumatietoja, kuten toiminnan kokonaisvolyymejä, niiden muutoksia, henkilötyövuosimääriä, suoritteita ja kustannuksia. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistuksen merkittävyydestä osana valtion tuottavuusohjelmaa ei saa oikeaa ja riittävää kuvaa. Työvoimatarpeen vähenemisen osalta viitataan Val-



tiokonttorin arviointiin, jonka mukaan talous- ja henkilöstöhallinnon uudistamisen vaikutus työvoimatarpeen vähenemiseen on vuoden 2003 lähtötilanteesta ollut tähän mennessä noin 500 henkilötyövuotta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto painottaa, että raportoinnista puuttuu kriittinen esittäminen. Kertomustekstissä ei tuoda esille palvelukeskustoimintaan liittyviä haasteita eikä asioita, joihin panostaminen olisi keskeistä palvelukeskustoiminnan onnistumisen ja tuottavuushyötyjen realisoitumisen kannalta ja joihin eduskunta voisi päätöksenteolla vaikuttaa. Palvelukeskustoiminnan onnistuminen vaatii muutoksia myös asiakasvirastojen toiminnassa. Asiakasvirastoissa tapahtuvien ja tarvittavien muutosten osuutta palvelukeskustoiminnasta saatavien hyötyjen toteutumiseksi ei tuotu mitenkään esille. Valtiontalouden tarkastusviraston Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen tarkastuksessa (VTV:n tarkastuskertomusluonnos: Sisäasiainhallinnon palvelukeskus Dno 97/54/07, 24.2.2009) havaittiin, että vaikka ministeriöt ovat tehneet päätöksiä palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtymisestä, ovat hallinnonalojen virastot ja laitokset siirtäneet vain hyvin pienen osan tehtävistään tai ainoastaan prosessin osia palvelukeskuksen hoitettavaksi.

Valtiovarainministeriön mukaan uudistuksella tavoitellaan merkittävää tuottavuuden parantamista, mutta kuvatuille toiminnoille tai tuottavuuden kasvulle ei esitetä määrällisiä tavoitteita. Toiminnan onnistuneisuuden arviointi suhteessa tavoitteisiin ei näin ollen ole mahdollista.

Valiokunta katsoo, että tilinpäätöskertomuksessa olisi ollut syytä kertoa tarkemmin, mihin palvelukeskustoiminnan tuottavuushyödyt perustuvat, mikä on uudistusten vaihe ja mihin asioihin tehtyjen selvitysten perusteella tulisi vastaisuudessa kiinnittää huomiota.

#### *Valtion henkilöstön työhyvinvointi*

Valtiovarainministeriön mukaan työhyvinvointi pysyi vuonna 2008 vähintään ennallaan edellisiin vuosiin verraten valtionhallinnon lukuisista muutoksista huolimatta. Esimiestyö ja ilmapiiri ovat kehittyneet työpaikoilla entistä parempaan

suuntaan, mutta kielteiset muutuskokemukset ja -odotukset ovat lisääntyneet. Ministeriö käyttää työhyvinvoinnin mittaamiseen tilinpäätöskertomuksen mukaan joka toinen vuosi Valtiokonttorin tekemää "Kaikki hyvin työssä?" -kyselyä.

Tilastokeskuksen uusimman työolotutkimuksen (Työolojen kolme vuosikymmentä. Tilastokeskus 2008) mukaan ilmapiiri valtiosektorin työpaikoilla on huonontunut nopeasti. Valtiosektorin työolo-ongelmat ovat nyt suuremmat kuin kuntasektorin. Esimerkiksi henkilöstön vajaus oli aiemmin kunta-alan ongelma, mutta nyt nimenomaan valtion palkansaajat kertovat, että työpaikalla on liian vähän väkeä työmäärään nähden.

Työolotutkimuksen perusteella valtion henkilöstön työhyvinvointi heikentyi vuoteen 2003 verrattuna ja oli yksityiseen sektoriin ja kunta-sektoriin verrattuna vuonna 2008 heikoin myös seuraavien tekijöiden osalta: työpaikan ilmapiirin avoimuus ja yhteishenki, ilmapiirin kannustavuus, keskustelu työn järjestämisestä, esimiestuki, tietojen avoin välittäminen, palkkojen avoimuus, vanhempien työkokemuksen arvostus ja oman työn suunnittelu.

Vuonna 2008 valtiosektorilla esiintyi eniten muihin sektoreihin verrattuna kilpailuhenkeä, uhkaa siirrosta toisiin tehtäviin, suosikkijärjestelmiin perustuvaa kilpailua, uhkaa ennakoimattomista muutoksista ja ikään perustuvaa syrjintää, samoin kuin tuottavuusmittausta ja henkilökohtaista työsuorituksen arviointia. Kaikki mainitut tekijät olivat lisääntyneet valtiosektorilla vuoteen 2003 verraten.

Tilastokeskuksen tutkimus perustuu laajoihin työolotutkimuksiin, joiden pohjalta työoloja voidaan tarkastella luotettavasti myös työnantajasektoreittain. Viimeisin, 4 400 palkansaajaa käsittävä haastattelu tehtiin keväällä 2008.

Työolobarometrin (Työ- ja elinkeinoministeriö, lokakuu 2008) mukaan työn henkinen rasittavuus on kasvanut vuodesta 2006 vuoteen 2008 erityisesti valtiolla. Työelämän laadun (työpaikan varmuus, tasapuolisuus, kannustavuus ja voimavarat suhteessa vaatimustasoon) yleissuunta on ollut valtiolla kielteinen vuonna 2008

vuoteen 2007 verraten ja työpaikan varmuutta ja kannustavuutta koskevat arviot ovat heikenneet.

Valtion työhyvinvointiohjelman (Kaiku-ohjelma) arvioinnissa vuonna 2006 tehdyssä kyselyssä koettu työhyvinvointi parantui selvästi 2000-luvun aikana erityisesti niiden vastaajien keskuudessa, jotka osallistuivat Kaiku-ohjelmaan, mutta muiden vastaajien kohdalla työhyvinvointi heikentyi joissakin suhteissa. Tutkijat kohtasivat ongelmia työssäjaksamista ja työhyvinvointia kuvaavien tietojen saannissa ja olettavat saman ongelman koskevan myös ohjelmaa (Työurien pidentäminen ja työhyvinvoinnin edistäminen. Tampereen yliopisto. Työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja 82/2008).

*Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että asiantuntijakuulemisessa ja työolotutkimuksissa on tullut ilmi ristiriitaista tietoa valtion henkilöstön työhyvinvoinnista ja sen muutoksista 2000-luvun aikana. Erityisen huomion kohteena on ollut tuottavuusohjelman ja alueellistamisen vaikutukset henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen. Valiokunta edellyttää tutkimustulosten ongelmakohtien selvittämistä ja tulosten luotettavuuden varmistamista.*

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE)**

Sosiaali- ja terveysministeriö on valinnut hallinnonalan erityisteemaksi valtioneuvoston 31.1.2008 vahvistaman Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste-ohjelma 2008—2011). Ohjelma on sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteinen ohjausväline, jolla johdetaan kansallista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Ohjelma on jatkoa vuosien 2003—2007 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalle (TATO).

Ohjelmassa määritellään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja keskeisimmät toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Siinä nostetaan esiin konkreettisia, mitattavissa olevia osatavoitteita. Tavoitteiden toteutumista seurataan 19 tilastollisen seurantaindikaattorin avulla. Ohjelman tavoitteet pyritään saavuttamaan ennalta ehkäisemällä, henki-

löstön riittävyyden varmistamisella ja osaamisen vahvistamisella.

Vuoden 2008 aikana valmisteltiin ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet yksilöitiin, konkretisoitiin ja aikataulutettiin vuosille 2008—2011. Toimeenpanosuunnitelmassa selvitetään myös ohjelman rahoitusta, organisointia, vastuunjakoja, arviointia ja viestintää.

Valtiovaraministeriön valtion tilinpäätöksen laadinnasta 10.12.2008 antamien ohjeiden (VM 57/01/2008) mukaan hallinnonaloittaisia erityisteemoja tulee käsitellä vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta siten, että ne tuovat tilinpäätöskertomukseen olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Ohjeissa todetaan lisäksi, että erityisteemat kuuluvat ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen perusrakenteeseen. Kuvauksen pääpainon tulee olla yhteiskuntapoliittisesti ja valtiontaloudellisen päätöksenteon kannalta merkittävisissä asioissa. Ohjeen mukaan tarkoituksena ei ole kuvailla hallinnon toimintaa.

Kaste-ohjelman esittelyssä tarkastellaan yleisellä tasolla ohjelman taustaa, tavoitteita, ohjelman hallinnollista organisointia ja ohjelman käynnistämistä. Aihetta ei käsitellä lainkaan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta eikä siinä esitetä vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta kuvaavia tietoja. Kaste-ohjelmaa ei ole myöskään verrattu sen edeltäjään Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO). Tällainen vertailu olisi ollut tarpeellista mm. siksi, että TATOn toteutuksessa esiintyi monia puutteita eikä ohjelman ohjauskeinojen avulla pystytty turvaamaan kansalaisille yhdenvertaista palvelujen saatavuutta. Tarkastusvaliokunnan mielestä erityisteeman käsittelyssä olisi pitänyt tuoda esiin ne toimenpiteet, joilla edeltävän ohjelman toteutuksessa ilmenneitä ongelmia ja puutteita pystytään korjaamaan ja poistamaan.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt erilliskertomuksessaan huomiota Kaste-ohjelman puutteelliseen käsittelyyn. Viraston mukaan erityisteeman raportoinnissa ei

ole lainkaan huomioitu vaikuttavuusarvioinnin näkökulmaa, vaikka se on raportoinnin keskeinen lähtökohta. Vaikuttavuus ja tuloksellisuusnäkökulmaa ei ole voitu sisällyttää tarkasteluun, koska ohjelman toteutus on vasta alkuvaiheessa eikä sillä ole vielä ulkoisia tuloksia. Tästä syystä Kaste-ohjelman valintaa vaikuttavuusarvioinnin erityisteenä tässä vaiheessa ei tarkastusviraston mielestä voida pitää onnistuneena.

Tarkastusvaliokunnan mielestä erityisteenä valittua Kaste-ohjelmaa ei ole käsitelty tilinpäätöskertomuksessa annettujen ohjeiden mukaisesti eikä ohjelman esittelyllä ole tuotu tilinpäätöskertomukseen olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon tarpeisiin.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy kertomusten johdosta seuraavan kannanoton:*

*1. Eduskunta edellyttää hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen huhtikuun loppuun mennessä.*

*2. Eduskunta edellyttää hallituksen ot-tavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.*

*3. Eduskunta edellyttää, että hallitus parantaa eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta alkaen.*

*4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.*

*5. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi nykyistä paremmin tuottavuusohjelman kokonaishyödyt ja selvittää ohjelman vaikutukset valtion henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen.*

*6. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—5 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd  
vpj. Klaus Pentti /kesk  
jäs. Risto Autio /kesk  
Pertti Hemmilä /kok  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /vihr  
Petri Salo /kok  
Pekka Vilkuna /kesk  
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Matti Salminen.