



Valtiontalouden tarkastus- viraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville



Valtiontalouden tarkastusviraston
vuosikertomus eduskunnalle
toiminnastaan 2016 valtiopäiville

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K172016VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K172016VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172016vp)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

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. Kertomuksessa arvioidaan myös niiden kannanottojen toteutumista, jotka eduskunta on antanut tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2015.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tärkeimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2016 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2015. Tuloksellisuustarkastuksista, finanssipolitiikan tarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2016 elokuun loppuun mennessä toteutetut tarkastukset ja jälkiseurannat.

Lain (869/2012) nojalla suoritettavan finanssipolitiikan valvonnan tuloksista tarkastusvirasto raportoi kaksi kertaa vuodessa. Tarkastusvirasto on antanut finanssipolitiikan valvonnan raportin 17. päivänä toukokuuta 2016 (Dnro 181/56/2016).

Valtion tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 31. päivänä toukokuuta 2016 (K 15/2016 vp).

Helsingissä 13. syyskuuta 2016

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

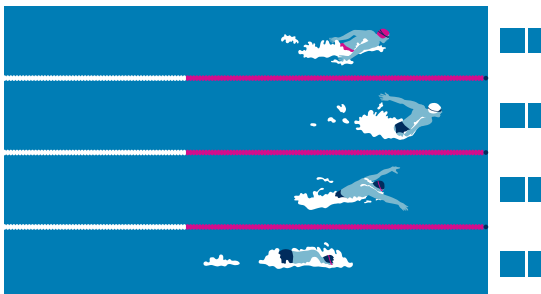
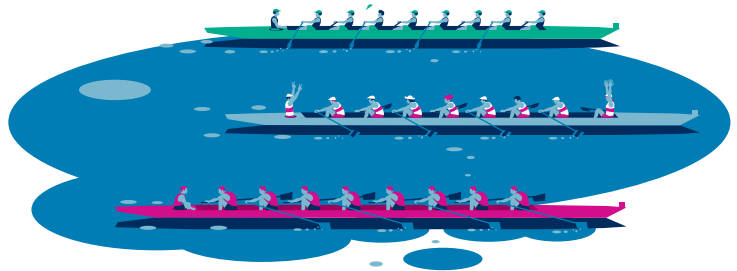
Marko Männikkö
ylivohtaja

Hyvä hallinto on kilpailukyvyn edellytys



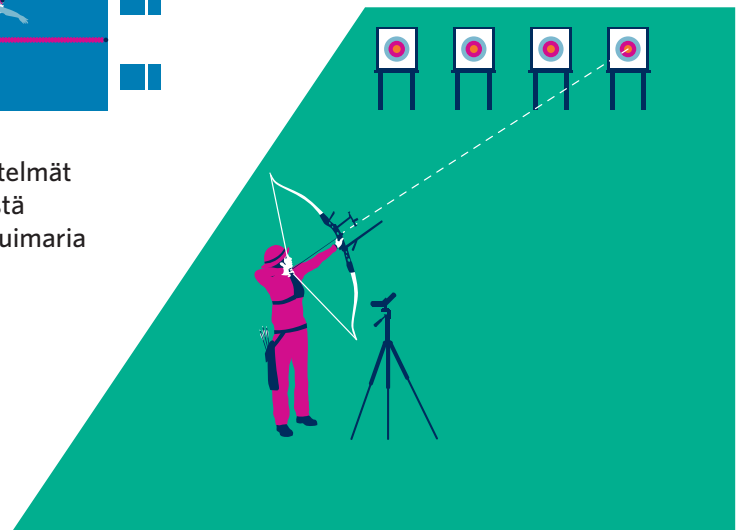
Paremmat tukien
vaikutusarvioinnit
kirkastavat suunnan
ks. luku 2

Hyvällä joukkuepelillä
menestykseen: EU-asioiden
valmistelu vaatii
ministeriöiden yhteistyötä
ks. luku 4



Tilinpäätös tekee
tilivelvollisuuden näkyväksi
ks. luku 6

Toimivat tietojärjestelmät
kannattelevat sisäistä
valvontaa kuin vesi uimaria
ks. luku 5



Tarkastustulokset
luovat läpinäkyvyyttä
ja avoimuutta
ks. luku 7



VTV seuraa tarvittaessa
pitkäänkin kannanottojen
toteutumista
ks. luku 1



Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset ja valvontatyö kohdennetaan valtion- ja kansantalouden riskianalyyssissä tunnistettuihin julkisen talouden olennaisiin riskeihin. Strategisena tavoitteena on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. Vuosikertomuksessa on esitetty eduskunnan kannalta olennaiset johtopäätökset.

Vuosikertomuksessa vuoden 2016 valtiopäiville tarkastusvirasto seuraa eduskunnalle antamiensa kertomusten aiheuttamia toimenpiteitä ja raportointivelvoitteiden toteutumista. Eduskunnan kannanotot vuosikertomuksen kehittämistä ja lakien vaikutusarvioita käsittelevän yksikön perustamisesta ovat johtaneet kannanoton mukaisiin toimenpiteisiin.

Hyvään hallintotapaan valtion taloudenhoidossa kuuluvat toiminnan laillisuus ja asianmukaisuus. Ylimmän virkamiesjohdon toiminnan tarkastuksen perusteella virkamiesjohto on olennaisilta osin noudattanut säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja. Ylimmän johdon viranhoitotavat myös tukevat hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista hallinnossa.

Vuosikertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että hallinnon ohjauksessa on välttämätöntä sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tarkastusvirasto varmistaa tilintarkastuksella muun muassa, että toimintakertomuksissa on esitetty toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Tämän perusteella taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko hyvin, mutta puutteet tavoitteiden asettamisessa vaikeuttavat tulossohjauksen toimivuutta. Vastaavan haasteen on havaittu esiintyvän myös valtiotasolla valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksessa.

Elinkeinotoiminnan edistämisen osalta vuosikertomuksessa on arvioitu sitä, miten vaikutusarvioita on laadittu. Päätöksenteon perustaksi tarvitaan analyysia ja tietoa siitä, miten perusteet eri tukien tarpeelle ja ennakoitujen vaikutukset toteutuvat.

Digitaalisten julkisten palveluiden kehittämistä on arvioitu asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden näkökulmasta. Palvelukokonaisuuksien sijasta useat julkisen hallinnon sähköiset palvelut on kehitetty yksittäisen viranomaisen omista tarpeista ja sektorirajat ylittävien kokonaisuuksien rakentaminen on ollut vaikeaa.

Strategisena tavoitteena on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa

Puutteet tavoitteiden asettamisessa vaikeuttavat tulossohjauksen toimivuutta

Vuosikertomuksessa on käsitelty hallinnonalojen yhteistyötä EU-asioiden valmistelussa. Huomiota on kiinnitetty laajapohjaiseen valmisteluun ja ennakkovaikuttamiseen sekä Suomen EU-politiikan yleistavoitteiden konkreettisuuteen ja kohdentamiseen. EU-asioiden valmistelun merkitys korostuu Suomen valmistautuessa seuraavaan EU-puheenjohtajuuskauteensa ja komission keskittyessä sääntelyssä laajempiin toimenpidepaketteihin.

EU-asioiden valmistelun merkitys korostuu Suomen valmistautuessa seuraavaan EU-puheenjohtajuuskauteensa



Tiedolla johtaminen varmistaa hallitun muutoksen

Usein sanotaan, että on tärkeämpää tehdä oikeita asioita kuin tehdä asioita oikein. Ulkoisen tarkastajan työssä nämä kaksi tapaa arvioida toimintaa ovat jatkuvasti läsnä.

Olympiavuonna saamme seurata innolla urheilijoiden tuloksellisuutta. Tiedon ja taidon avulla urheiluvoitoksia hiotaan ja kehitetään huippuunsa. Samalla yhteiskunnallinen keskustelu lisääntyy oikein tekemisen arvosta reilussa kilpailussa. Julkishallinnon eettisyys vuorostaan luo pohjan kansalliselle kilpailukyvyille.

Julkisten palvelujen tuottamisessa korostuu lähivuosina asiakkaan näkökulma. Tämän mahdollistaa palvelujen tuottajien verkostoituminen ja joustavuus asiakkaan edun ja tarpeiden mukaisesti. Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia sisältää kunnianhimoisia ja tärkeitä tavoitteita. Asiakkaiden osallisuus, palvelujen yhteentöimivuus ja kustannustehokkuus vaativat merkittäviä toimintatapamuutoksia. Asiakkaiden näkökulma tulee jatkossa enemmän esille toiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Asiakkaat määrittelevät täten vahvemmin ja ajantasaisemmin sitä, mitkä ovat oikeita asioita. Asiakuusstrategian asianomistajuus on valtionhallinnossa tärkeää toimeenpanon varmistamiseksi.

Murroksessa tarvitsemme selkeitä tavoitteita

Konkreettisia tavoitteita tarvitaan, jotta ilmennetään yhteiskunnallinen suunta teknologiseen kehitykseen pohjautuvan murroksen aikana. Muutokset koskevat tehtyjä asioita, tekemisen tapoja, välineitä sekä osaamistamme. Useat samanaikaiset muutokset lisäävät toiminnan riskejä ja paineistavat julkisen sektorin työyhteisöjä. Uusiutuminen vaatii meiltä kaikilta paljon.

Ulkoisella tarkastuksella on tärkeä rooli murroksen tuomien mahdollisuuksien realisoitumisen ja tuloksellisuuden parantamisen tukena. Kun arvioimme, onko tehty oikeita asioita, vertaamme toiminnalle asetettuja tavoitteita tuloksiin ja vaikutuksiin.

Asiakkaiden tarpeiden
ennakointi tuo tehokkuutta

Kokeilukulttuurissa oikeiden asioiden tekeminen voi olla myös sitä, että tavoitteena on saada tietoa siitä, mikä toimii ja mikä ei toimi. Tällöin suunnittelutyössä ja tavoitteiden asettamisessa on huomioitava riskit, joita syntyy, jos kokeilu ei tuota sille toimintana asetettuja tuloksia. Toimiva ja läpinäkyvä riskienhallinta korostuu murroksessa, jolloin uusia toimintamalleja synnytetään ja vanhoja tuhoetaan.

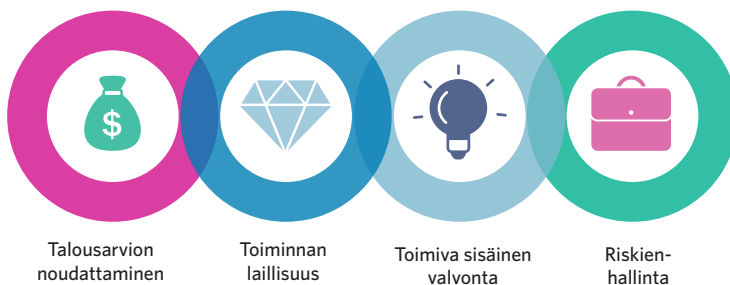
Yhteiskunnassamme avoimuus ja läpinäkyvyys tukevat demokratian toteutumista. Julkiselle toiminnalle asetettavat tavoitteet ovat ohjausväline strategiselta tasolta operatiiviseen toimintaan. Arvioimme tulosohjauksen toimivuutta tilintarkastusten perusteella taloudellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisen ja niistä raportoinnin näkökulmasta. Ministeriöiden toteuttama ohjaus taloudellisuuden ja tuottavuuden osalta toimii heikosti. Taloudellisuudelle sekä tuottavuudelle on asetettu tavoitteet vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle. Tavoitteiden asettaminen on yhteinen haaste ohjauksen toimivuudelle.

Tavoitteiden asettaminen on johtamisen kivijalka

Riskienhallinta ja ennakointi luovat tehokkuutta

Kun arvioimme, onko asioita tehty oikein, laillisuus ja hyvä hallintotapa korostuvat. Hyvään hallintotapaan valtion taloudenhoidossa kuuluvat talousarvion noudattaminen, toiminnan laillisuus sekä toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Talousarvion ja sitä koskevien säännösten noudattaminen on tärkeää taloushallinnon toimivuutta arvioitaessa.

Talousarvion noudattaminen kuuluu hyvään hallintoon



Kuvio 1: Hyvän hallinnon edellytykset

Digitalisaation myötä valtionhallinnon johdon tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota sisäisen valvonnan järjestämiseen ja toimivuuteen. Palvelujen keskittäminen ja niiden tietojärjestelmäpohjaisuus korostavat tarvetta ennakoida ja hallita kokonaisuutta. Keskitetyt tietojärjestelmämuutokset tehostavat toimintaa, mutta altistavat myös systeemitason virheille. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden keskittäminen ja yhteisten tietojärjestelmien hyödyntäminen vaativat rinnalleen vastuiden ja roolien selkeän määrittelyn ja seurannan.

Parhaimmat käytännöt osoittavat, että digitalisoinnista ja automaatiosta saadaan parhaat hyödyt, kun menettelytapoja uudistetaan samalla, kun prosesseja automatisoidaan. Digitalisointi huomioidaan tällöin jo säädöksiä valmisteltaessa. Johdon osoittama tietoisuus sisäisen valvonnan merkityksestä luo perustan hyvälle hallinnolle koko organisaatiossa. Toimintoja ja sisäistä valvontaa automatisoitaessa kontrollit tulee määritellä etukäteen ja koko prosessin kannalta olennaisiin kohtiin.

Oikeiden asioiden tekeminen vaatii osaamista johtaa ja hallita muutoksia sekä isoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia. Esimerkkinä tästä voi mainita sähköisten palvelujen tuottamiseksi tarvittavien palveluketjujen tai -verkostojen hallinnan. Muutoksia tapahtuu samanaikaisesti toimittajakentässä, teknologian kehityksessä ja julkisen hallinnon asiakkaiden odotuksissa. Yksityiset palveluntuottajat siirtyvät käyttämään palvelumalleja, jotka hyödyntävät reaaliaikaista sosiaalista mediaa ja asiakkaan todennäköisiä tarpeita ennakoivaa älykkyyttä. Täten myös yhteiskunnan odotukset julkisille palveluille muuttuvat.

Tarkastushuomiot kertovat siitä, että suuret muutokset vaativat investointeja, minkä vuoksi tavoiteltujen kustannussäästöjen realisoituminen vie aikaa. Tarkastustemme mukaan palvelutuotantovaiheen kustannuksia ei arvioida kunnolla. Yhtenä syynä on osaamisen puute, mutta taustalla voidaan arvioida olevan myös tarkoitushakuisuutta. Kustannusarvioita minimoidaan, jotta hankkeen tai toiminnan käynnistämiseksi saadaan tuki. Tämä on riskienhallinnan kannalta kestävätilanne. Digitalisaation kustannussäästötavoitteet tulisikin arvioida läpinäkyvämmiin.

Muutokset korostavat johdon vastuuta ja yhteistyötä sisäisen valvonnan järjestämisessä

Verkostot virkamiesvalmistelun keskiöön

Nopeat toimintaympäristömuutokset luovat lainsäädäntötyölle uusia haasteita. Lainsäädännön laatuun vaikuttaa ennakkointityön ja vaikutusarviointien lisäksi kattava hallinnon ja sidosryhmien välinen vuoropuhelu. EU-asioiden valmistelun osalta olemme nostaneet esille hyviä käytäntöjä ennakoivasta ja sidosryhmiä osallistavasta lainsäädäntövalmistelusta. Nopeatahtinen ja muuttuva toimintaympäristö vaatii myös lainvalmistelijoilta siirtymistä verkostomaiseen työskentelytapaan sekä data-analytiikan ja laajempien menetelmällisten valmiuksien hyödyntämiseen. Vuosikymmenten takainen päätöksentekijöitä yhteen tuova saunailtakulttuuri korvautuu somekulttuurilla, jolloin sidosryhmäkeskustelulle luodaan uusia mahdollisuuksia ja eri verkostoja voidaan hyödyntää tehokkaasti.

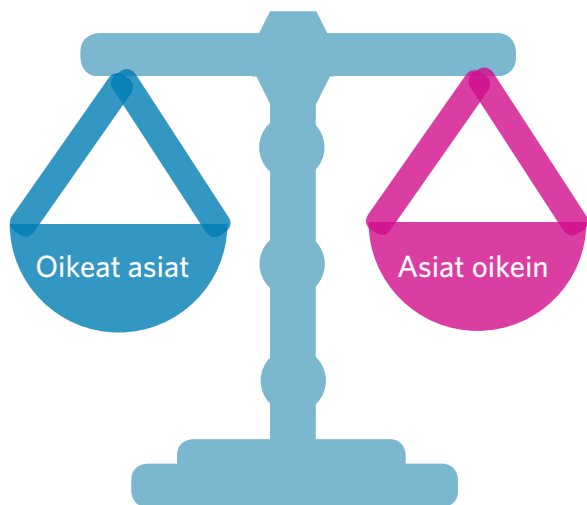
Vuorovaikutusta tarvitaan myös innovaatioiden edistämisyössä ja julkisen sektorin toimiessa uusien liikemallien mahdollistajana. Tarkastushuomioiden perusteella julkisella sektorilla uudenaisten ratkaisujen kokeilemista rajoittaa varovainen suhtautuminen siihen liittyviin riskeihin. Asioiden oikein tekemisen vaatimus voi myös lamauttaa. Kuntasektorilla olemme havainneet hyviä käytänteitä: vuorovaikutus tarjoajien kanssa ennen kilpailutusta toteutuu markkinakartoitusvaiheessa; vuorovaikutus tarjoajien kanssa kilpailutuksen aikana toteutuu neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn hyödyntämisen kautta. Tilaaajan ja tarjoajan väliseen kumppanuusperusteiseen yhteistyöhön hankintasopimuksen aikana liittyy myös hankinnan hyötyjen ja riskien jakaminen.

Muuttuvassa toimintaympäristössä asioiden oikein tekeminen voi olla haasteellista esimerkiksi ohjeistuksen tai sääntelyn laahatessa kehityksestä jäljessä. Perusteellinen ja tarpeeksi laajapohjainen suunnittelu ja virkamiesvalmistelu tukevat kokonaisuuden hallintaa myös tältä osin.

Saunasta someen –
vuorovaikutusta ja verkostoja

Tieto lisää tuloksellisuutta

On yhteiskunnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tärkeää, että varmennamme, onko asiat tehty oikein. Yhteiskunnan kestävän tulevaisuuden kannalta on merkityksellistä, että arvioimme sitä, onko tehty oikeita asioita. Tarkastusviraston tuottama tieto tukee demokratian toimivuutta siten, että päätöksentekijät saavat tuekseen riippumattoman, asiantuntevan tahon tietoa siitä, miten hyvin hallinto toimii ja miten hyvin toiminnalle asetettuja tavoitteita on saavutettu. Kiitän tarkastusviraston henkilöstöä tämän tiedon tuottamisesta ja päätöksentekijöitä tiedon hyödyntämisestä.



Kuvio 2: VTV tuottaa tietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| Pääjohtajan puheenvuoro: Tiedolla johtaminen varmistaa hallitun muutoksen | 11 |
| 1 Eduskunnan esittämien kannanottojen seuranta | 21 |
| 2 Elinkeinoelämän edistäminen | 25 |
| 3 Digitalisointi julkisen hallinnon asiakaspalvelun edistäjänä | 33 |
| 4 Ministeriöiden välinen yhteistyö EU-asioiden valmistelussa | 43 |
| 5 Hyvä hallintotapa ja valtion taloudenhoito | 49 |
| 5.1 Talousarvion noudattamisessa oli puutteita | 49 |
| 5.2 Sisäistä valvontaa ja riskien-hallintaa tarpeen vahvistaa | 52 |
| 5.3 Valtionapuihin liittyy riskejä | 62 |
| 5.4 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa vuonna 2015 | 64 |
| 5.5 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut | 66 |
| 6 Tilivelvollisuus ja valtion taloudenhoito | 69 |
| 6.1 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat | 70 |
| 6.2 Toiminnallinen tuloksellisuus | 72 |
| 7 Hallinnonalakohtaisia havaintoja | 79 |
| 7.1 Tasavallan presidentin kanslia | 79 |
| 7.2 Valtioneuvoston kanslia | 80 |
| 7.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala | 82 |
| 7.4 Oikeusministeriön hallinnonala | 84 |
| 7.5 Sisäministeriön hallinnonala | 85 |
| 7.6 Puolustusministeriön hallinnonala | 87 |
| 7.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala | 89 |
| 7.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala | 93 |
| 7.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala | 95 |
| 7.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala | 97 |
| 7.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala | 100 |
| 7.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala | 102 |
| 7.13 Ympäristöministeriön hallinnonala | 104 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 8 | Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus | 107 |
| 8.1 | Tarkastusvirasto koetaan asiantuntevaksi ja luotettavaksi | 107 |
| 8.2 | Tarkastusviraston vaikuttamiskeinot ovat moninaisia | 109 |
| 8.3 | Tarkastusvirasto arvioi tulostavoitteidensa toteutumisen säännöllisesti | 112 |
| | | |
| Liite 1: | Tarkastusraportointi 09/2015-08/2016 | 116 |
| | | |
| Liite 2: | Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet | 124 |
| | | |
| Viitteet | | 134 |

*VTV seuraa
tarvittaessa
pitkäänkin
kannanottojen
toteutumista*



1 Eduskunnan esittämien kannanottojen seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa eduskunnalle antamiensa kertomusten aiheuttamia toimenpiteitä. Seuranta kohdistuu toimenpiteiden lisäksi myös annettujen raportointivelvoitteiden toteuttamiseen.

Eduskunnan kannanotot liittyvät asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Lisäksi kannanotot liittyvät yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Tämän vuoksi tarkastusvirasto seuraa kannanottoja koskevien asioiden toteuttamista myös eduskunnan hallitukselta edellyttämän raportoinnin jälkeen.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksiin liittyvät eduskunnan kannanotot ovat vain osa kaikista eduskunnan kannanotoista. Hallituksen vuosikertomusuudistuksen yhteydessä 2013 tavoitteena oli uudistaa myös eduskunnan lausumien ja kannanottojen sekä niihin liittyvien hallituksen toimien kirjaamista¹. Tuolloin ajatuksena oli perustaa mahdollisimman ajantasainen rekisteri lausunnoista ja niihin liittyvistä hallituksen toimista. Hallinnolla olisi ollut mahdollisuus lisätä rekisteriin tietoja toimista, jotka liittyvät eduskunnan lausunnon toteuttamiseen. Lausumarekisteriä ajatellussa muodossa ei ole perustettu. Sen sijaan eduskunta on karsinut voimassa olevien lausumien määrää. Tarkastusviraston kertomuksiin liittyen on tällä hetkellä voimassa 20 kannanottoa.

Seuraavassa esitetyt kannanoton numerot viittaavat eduskunnan lausumarekisterin numerointiin.

Kannanotto 1/2015 vp

K 9/2015 vp - K 15/2015 vp - EK 26/2015 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempina esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asettamisen selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

Valtioneuvosto muutti valtion talousarviosta annettua asetusta² helmikuussa 2016. Asetuksen perusteella muutettiin vuotta 2015 annettavan hallituksen vuosikertomuksen vaatimuksia. Asetuksella koottiin hallituksen vuosikertomusta koskevat sisältövaatimukset yhteen. Uutena sisältövaatimuksena vuosikertomukselle tuli vaatimus esittää katsaus valtiontalouden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksia supistettiin.

Hallituksen vuosikertomuksen informatiivisuus ja selkeys ovat parantuneet aiempaan verrattuna. Tavoitteiden asettamiseen liittyvät ongelmat ovat säilyneet. Samoin toimenpiteiden ja jopa suunniteltujen toimien kuvailu on edelleen yleistä, vaikka tilivelvollistava tavoitteiden saavuttamisesta raportointi tulisi olla pääosassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen ja antaa tästä erilliskertomuksen eduskunnalle. Tarkastusvirasto siis seuraa asian kehittymistä myös jatkossa.

Kannanotto 93

K 12/2014 vp - K 16/2014 vp - EK 37/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seuranta ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Valtiovarainministeriö on vuonna 2014 laatinut ohjeen merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden seurannan ja raportoinnin periaatteista. Ohjetta on sovellettu syksystä 2014 lähtien, mutta soveltaminen ei ole ollut yhtenäistä koko valtionhallinnossa. Toimintatapojen yhtenäistämistä jatketaan, jotta hallituksella olisi edellytykset raportoida eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Tämän kertomuksen luvussa 3 on käsitelty asiaa digitalisoinnin ja asiakaspalvelun näkökulmasta.

Kannanotto 143

K 5/2013 vp - K 15/2013 vp - EK 1/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää vaali- ja puoluerahoitusta koskevat uudistustarpeet.

Puoluelakia uudistettiin ja muutokset tulivat voimaan 1.1.2016. Uudistuksessa muun ohella puoluelain nojalla maksettavan valtionavustuksen valvonta siirtyi oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Kannanotto 95

K 18/2014 vp - EK 46/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi ja ottaa huomioon edellä mietinnössä esitetyt kannanotot asiaa koskien.

Lakien vaikutusarviointeja käsittelevä yksikkö on perustettu ja sen toiminta on alkanut keväällä 2016.

*Paremmat tukien
vaikutusarvioinnit
kirkastavat suunnan*



2 Elinkeinoelämän edistäminen

Elinkeinojen menestyminen on ensiarvoista Suomen taloustilanteessa. Valtio voi tehdä menestyksen eteen paljon, mutta se voi myös olla eri tavoin haitaksi pyrkiessään tukemaan elinkeinoja.

Elinkeinot ovat hyvin monimuotoisia, samoin elinkeinojen edellytyksiin vaikuttavat valtion toimet. Osa elinkeinoinhin vaikuttavista toimista on nimenomaisesti suunnattu elinkeinojen edistämiseen. Lisäksi monet muut toimet vaikuttavat merkittävästi yritysten toimintamahdollisuuksiin, vaikka niillä ensisijaisesti tavoiteltaisiin toisenlaisia vaikutuksia.

Valtion toimet voivat olla yleisesti yritysten toimintaedellytyksiä tukevia tai joihinkin yrityksiin kohdennettuja. Toimien pääryhmiä ovat säädökset ja rahalliset elinkeinotuet.

Monet valtion toimet vaikuttavat elinkeinojen edellytyksiin menestystä

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat pääosin seuraaviin tarkastuksiin:

- Investointiympäristön kehittäminen keskipitkällä aikavälillä (käynnissä)
- Yritysten investointien edistäminen (käynnissä)
- Julkiset hankinnat innovaatiotoiminnan edistäjänä (käynnissä)
- Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu (9/2016)
- Väylähankkeiden yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat (10/2016)
- Pienten ja keskisuurten yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen 13.5.2016
- Valtion pääomasijoitustoiminta (15/2016)
- Tutkimus ja kehittäminen kiinteistö- ja rakennusklusterissa (20/2015)
- Viennin rahoitus (1/2015)

Elinkeinojen edistämisen ei ole samanlaista itseisarvoista merkitystä kuin on esimerkiksi terveyden edistämisen. Tästä syystä toimien vaikuttavuustiedoksi ei riitä se, miten kohteena olleiden yritysten tilanne on muuttunut. Tarvitaan erityisesti analyysia ja tietoa siitä, miten on saavutettu yleisemmin yhteiskunnallisia hyötyjä sekä millaisia mahdollisia haittoja valtion toimista on aiheutunut tai voi aiheutua.

Säädöshankkeissa on edellytetty muun ohella yritysvaikutusten arviointia. Jos elinkeinopolitiikkaan kuulumattomilla säädöshankkeilla on joitakin yritysvaikutuksia, ne ovat tavallisesti haitallisia sivuvaikutuksia, kuten yritysten toimintamahdollisuuksien rajautumista tai yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan kasvua.

Myös elinkeinojen nimenomaisilla edistämistoimilla voi olla ei-toivottuja sivuvaikutuksia muille yrityksille, muille toimialoille tai yleisellekin edulle. Tällaisia haittavaikutuksia voivat olla esimerkiksi kilpailuolojen vääristyminen, tarpeellisen rakennemuutoksen hidastuminen tai markkinaperusteisen toiminnan estyminen. Tarkastuksissa on havaittu negatiivisten sivuvaikutusten ja yleisemmin välillisten vaikutusten jäävän helposti suorien ja positiivisten vaikutusten varjoon, osin niiden vaikean arvioitavuuden vuoksi. Välilliset vaikutukset ja sivuvaikutukset voivat kuitenkin olla yhteiskunnallisesti merkittävämpiä kuin välittömät tavoitellut vaikutukset, eikä niitä pitäisi ohittaa.

Elinkeinojen edistämisen vaikutuksia on vaikea arvioida

Tarkastuksissa on tunnistettu, että elinkeinojen edistämisen vaikutusarviointit ovat vaikeita toteuttaa ja päätelmät epävarmoja. Samalla tarkastuksissa on kuitenkin kannettu huolta siitä, että perustelut tuen tarpeelle ja ennakoitujen vaikutukset ovat usein jääneet liian uskonvaraisiksi.

Edistämistoimien suunnittelu vaatii toisinaan hallinnon ulkopuolista erityisasiantuntemusta. Näin on ollut esimerkiksi rahoitusinstrumentteja tai liikennejärjestelmiä suunniteltaessa. Vaikeutta tehdä vaikutusarviointeja on lisännyt se, että valmistelua on siirtynyt yhä enemmän hallinnon ulkopuolelle, jolloin valmistelevat virkamiehet ovat yhä riippuvaisempia ulkopuolisista erityisasiantuntijoista. Esittelyvastuussa olevien virkamiesten voi olla vaikea koetella riittävästi ulkopuolelta, usein ostopalveluina, hankittuja tarve- ja vaikutusarvioita.

Riippuvuus ulkopuolisten asiantuntijoiden laskelmista on tullut erityisen selvästi esiin esimerkiksi elinkeinotoimintaa palvelevien väyläinvestointien suunnittelussa. Tarvittavien mallinnusten osajajia on ollut vain muutama. Liikennevirastolla ei ole ollut systemaattista laskelmien laadunvarmistusmenettelyä, jossa laskelmien oikeellisuutta olisi voitu arvioida.

Säädöksillä voi olla ei-toivottuja sivuvaikutuksia

Virkamiehet ovat yhä riippuvaisempia ulkopuolisista asiantuntijoista

Tuntematta kohdetoimintaa syvällisesti voi olla vaikea saada selvyyttä siitäkään, ovatko valtion toimet ylipäättään tarpeen. Esimerkiksi pääomasijoitustoimintaa koskevassa tarkastuksessa havaittiin esitetyn hyvin ristiriitaisia näkemyksiä markkinaperusteisen rahoituksen saatavuudesta. Kun asiasta ei ole riittävästi selvitystietoa, valtio on varmuuden vuoksi lähtenyt varmistamaan rahoituksen saatavuutta. Esimerkiksi viennin rahoituksessa valtio on ymmärrettävästikin karttanut sitä riskiä, että vientikauppa jäisi toteutumatta ostajien huonoina pitämien rahoitusmahdollisuuksien vuoksi. Koska valtion rahoitus viennin edistämiseksi on suurta, olisi tarpeen olla riittävän hyvin selvitettyä tietoa rahoituksen tosiasiallisesta merkityksestä erilaisten vientikauppojen toteutumisessa.

Valtion rahoitus on saajilleen melko turvallista ja muutenkin edullista, joten sille riittää kysyntää. Kysynnästä ei siksi voi suoraan päätellä, että rahoitusmarkkinat eivät toimisi. Jos valtio vastaa liian herkästi oletettuun tai todelliseen markkinarahoituksen puutteeseen, on riskinä, että valtio tulee rahoittaneeksi heikkoja kohteita, jotka eivät ole saaneet rahoitusta markkinoilta.

Kun valtio on esimerkiksi viennin rahoituksessa pyrkinyt vastaamaan kaikkien rahoituskysyntään, on valtion rahoituksen määrä lähtenyt voimakkaaseen kasvuun. Vientitakuiden myöntämisvaltuutta on kasvatettu useaan otteeseen nykyiseen 19 miljardin euron valtuusrajaan asti. Työ- ja elinkeinoministeriössä on arvioitu, että valtuutta voi olla tarve kasvattaa jopa 30 miljardiin euroon.

Elinkeinojen edistämistoimiin liittyy merkittäviä intressejä ja intressitahojen vahvoja vaikutusmahdollisuuksia. Tämä lisää riskiä, että yksipuolisetkin näkemykset siirtyvät virkamiesvalmistelun perustaksi, varsinkin jos hallinnossa ei ole riittävää omaa asiantuntemusta eikä valmisteltavista asioista ole tutkimustietoa.

Vaikuttavuusarvioinneissa on pinnallisuutta, kapeutta ja oletusten perustelemattomuutta

Tarkastuksissa on ilmennyt, että vaikutusarvioinneissa on toisinaan tyydytty keveisiin ratkaisuihin. On esimerkiksi vain kysytty toimijoilta, onko työllisyys lisääntynyt tai oliko valtion rahoituksen saaminen tärkeää hankkeen aloittamiseksi. Tarkastuksissa on kritisoitu yksinomaan kyselyihin perustuvia vaikutusarviointeja niiden pinnallisuudesta ja epäluotettavuudesta. Kysely ainoana arviointiperusteena tulee vielä epäluotettavammaksi, jos se on kohdistettu vain toimintaa jatkaneille yrityksille, kuten pääomasijoitustoiminnan tuloksia arvioitaessa on tehty.

Riskinä on, että valtio rahoittaa heikkoja kohteita, jotka ovat hyvästä syystä jääneet ilman markkinaehtoista rahoitusta

Kyselyihin perustuvat vaikutusarviointit ovat usein pinnallisia ja epäluotettavia

Tarkastuksissa on havaittu yritystä tehdä vaikutusarviointeja kunnianhimoisemminkin. Esimerkiksi väylähankkeissa on jo pitkään tehty ohjeistetusti systemaattisia kustannus-hyötyarviointeja. Niissä puutteena on ollut se, että vaikutuksia on katsottu vain välittömästi kohteena olleiden toimijoiden, kuten kuljetusyritysten, kannalta. Samoin laskelmien toistettavuudessa on havaittu ongelmia. Vastaaviin systemaattisiin asetelmiin ei ole havaittu pyrityn muissa elinkeinojen edistämistoimissa. Esimerkiksi säädöshankkeissa on esitetty melko hajanaisesti ja vähille perusteille jääneitä oletettuja vaikutuksia, joista on vaikea vakuuttua ja saada kokonaiskuva.

Vaikutusten arvioiminen vain välittömien toimijoiden kannalta on merkinnyt sitä, että siirtymävaikutukset muihin toimijoihin ja markkinoihin ovat jääneet arvioimatta. Tämä ei ole koskenut vain väylähankkeiden vaikutusarviointeja. Esimerkiksi viennin rahoituksessa ja pääomasijoitustoiminnassa ei ole arvioitu, miten valtion rahoitus vaikuttaa rahoitusmarkkinoihin laajemmin. Riskinä näissä on se, että pyrkimys korjata markkinapuutetta lopulta estää markkinoiden muodostumistakin.

Vaikutusarvioinnit ovat toisinaan nojautuneet perustelematta jääneisiin oletuksiin. Yksi tällainen on oletus valtion rahoituksen vipuvaikutuksesta. Vipuvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että valtion sijoitus laittaa liikkeelle suuremman määrän yksityistä rahoitusta. Vaikutusarvioinneissa on jäänyt tarkastelematta mahdollisuus, että valtion rahoitus olisi syrjäyttänyt yksityistä rahoitusta. Tämä liittyy kysymykseen siitä, olisiko hanke käynnistynyt myös ilman valtion rahoitusta. Tätä on jonkin verran huomattu selvitetyn, mutta lähinnä kyselyin.

Vaikuttavuutta on myös pyritty osoittamaan tavalla, jossa oletettua syy-seuraussuhdetta olisi ollut hyvä perustella tarkemmin. Esimerkiksi pääomasijoitustoiminnassa on menestystä pyritty osoittamaan raportoimalla rahoitettujen yhtiöiden korkeita liikevaihdon kasvulukuja. On mahdollista ja jopa luultavaa, että syy-seuraussuhde on ollut päinvastainen kuin on tarkoitettu: valtion rahoitusta on jopa tavoitteellisesti suunnattu kasvupotentiaalia omaaville aloille, joissa kasvu olisi mahdollisesti toteutunut muutenkin.

Tarkastuksessa havaittiin positiiviseksi se, että Teollisuussijoituksen vaikuttavuudesta tehdyssä arvioinnissa vaikuttavuuden selvittämisen vaikeus on avoimesti todettu. Arvioinnissa on myös koetettu perustella vaikuttavuuspäätelmiä ja niiden taustaoletuksia. Tällöin ulkopuolisen lukijan on helpompaa valpastua ja arvioida tehtyjä oletuksia.

Pyrkimys korjata markkinapuutetta saattaa estää markkinoiden muodostumistakin

Vaikutusarvioinnit ovat toisinaan nojautuneet perustelematta jääneisiin oletuksiin

Arviointien laatua on mahdollista parantaa

Elinkeinojen edistämistoimissa tulee arvioida myös vaikutuksia, jotka ulottuvat yhteiskuntaan välitöntä kohdetta laajemmin. Niissä valtion rahoituksella pyritään juuri laajemmin johonkin yhteiskunnalliseen hyvään, jolloin välittömän kohteen edistäminen on vain keino yleiseen hyvään pääsemiseksi.

Väyläinvestointien tarkastuksessa nostettiin esiin tarve tasapainottaa arviointiasetelmaa arvioinnin tarkkuuspyrkimyksen ja yksinkertaistamisen välillä. Tarkkuuspyrkimystä on pidetty sinänsä hyvänä, mutta joidenkin olennaisten mutta vaikeasti arvioitavien vaikutusten selvittämiseksi voi olla perusteltua tinkiä siitä. Näin myös arvioinnin hallinta ja taloudellisuus paranisivat. Epävarmuudet on kuitenkin tuotava avoimesti esiin. Tarkastuksessa on pidetty myönteisenä, että liikennehallinnossa on mietitty hankkearviointien kehittämistä aiempaa laaja-alaisemmat yhteiskuntataloudelliset vaikutukset huomioon ottavaksi.

Laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten selvittämättä jättämisestä on perusteltu arviointien kalleudella. Joissakin elinkeinojen edistämistoimissa sidotaan kuitenkin niin paljon valtion rahoitusta, että perusteellisen arvioinnin teettäminen olisi tarkastusviraston mielestä sen kalleudesta huolimatta järkevää. Riippumaton ja kerralla riittävän huolellisesti tehty selvitys parantaisi järjestelmien uskottavuutta ja mahdollisesti myös tuloksellisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö onkin esittänyt harkitsevansa tällaisen selvityksen teettämistä viennin rahoituksesta ja pääomasijoitustoiminnasta. Näissä olisi hyvä selvittää valtion roolin sekä rahoituksen tarpeen ja sen vaikuttavuuden lisäksi myös valtion mittavan rahoituksen sivuvaikutuksia rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön olisi tarkastusviraston mielestä hyvä harkita eri järjestelmistä tehtävien selvitysten yhdistämistä, koska selvitystarpeet näissä eri rahoitusjärjestelmissä ovat osin hyvin samanlaisia.

Hankittava selvitystieto lisäisi esittelevien virkamiesten mahdollisuuksia harkita itsenäisesti edistämistoimien perusteita. Ei voida kuitenkaan kokonaan poistaa sitä riskiä, että esittelijät joutuvat toimimaan muualta tulleiden esitysten varassa. Hallinnon tehostamispaineissa valmistelijoiden vastualueet eivät kapene eikä valmisteluun käytettävä työaika lisääny. Tällöin olisi hyvä harkita esittelijöiden metavalmiuksien lisäämistä substanssiasiantunteukseen pyrkimisen sijasta. Koulutuksen tavoitteena voisi olla se, että vastuuvirkamiehillä olisi riittävästi näkemystä siitä, mistä hyvä vaikutusarviointi koostuu ja mikä sen laatua voi heikentää. Tätä kautta paranisi kyky asettaa kyseenalaiseksi valmistelijalle esitettyä tietoa. Metavalmiuksien lisäämisessä voisi uudella lainsäädännön arviointineuvostolla olla rooli.

Riippumaton ja perusteellinen selvitys elinkeinojen edistämisen yhteiskunnallisista vaikutuksista parantaisi järjestelmän uskottavuutta

Virkamiesten yleistä näkemystä hyvästä vaikutusten arvioinnista tulisi kehittää

Muita kehittämissuuntia elinkeinojen edistämässä

Tarkastuksissa on lisäksi tullut esiin innovatiivisuutta, kotimarkkinoidenkin tärkeyttä, lupakäytäntöjä sekä pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta koskevia huomioita.

Tarkastuksissa ei juurikaan löydetty innovatiivisuutta edistäneitä hankintoja. Tämä koski varsinkin valtion hankintoja; kuntien hankinnoista näitä löydettiin jonkin verran enemmän. Tekes on pyrkinyt aktiivisesti edistämään innovatiivisuutta hankintatoimessa.

Julkinen sektori on suuri rakennuttaja. Innovatiivisten ratkaisujen edistämisen mahdollisuus on jäänyt vähälle käytölle kiinteistö- ja rakennusalalla. Samalla kiinteistö- ja rakennusalalla varsinaisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen osuus liikevaihdosta on ollut toimialoista pienin. Tutkimus- ja kehittämispanoksella on todettu olevan suuri merkitys tuottavuuskehitykselle. Kiinteistö- ja rakennusalalla tuottavuuskehitys onkin ollut teollisuusalojen heikointa, joskaan ilmiö ei ole vain suomalainen. Toimialan heikko tuottavuuskehitys on ongelmallista kansantalouden kokonaistuottavuuden kannalta, koska toimialan kansantaloudellinen merkitys on valtava: sen suuruus on noin kaksi kolmasosaa kansallisvarallisuudesta ja neljänneksen bruttokansantuotteesta. Toimiala ei juuri saa myöskään valtion tutkimus- ja kehittämisrahoitusta, vaan Tekes on suunnannut pienenevää rahoitustaan pääasiassa kansainvälistymään pyrkiville kasvuyrityksille. Myös kaupan alalla on tarkastuksissa kiinnitetty huomiota siihen, että kotimarkkinoiden tärkeys jää liian vähälle huomiolle.

Lupakäytäntöihin ja valtion toimien ennakoitavuuteen liittyvät ongelmat tulivat esiin investointien edistämistä koskevassa tarkastuksessa. Tarkastuksessa paneuduttiin neljän toimialan tilanteeseen: kaivostoimintaan, lääketeollisuuteen, ohjelmistoalaan sekä vähittäiskauppaan. Näistä kolmella lupakäytännöt olivat merkittävästi rajoittaneet investointien etenemistä. Ennakoitavuuden tarve tuli esiin kaikilla neljällä alalla investointien suunnitelmallisuuden edellytyksenä.

Innovatiivisia hankintoja ei toteuteta tarpeeksi

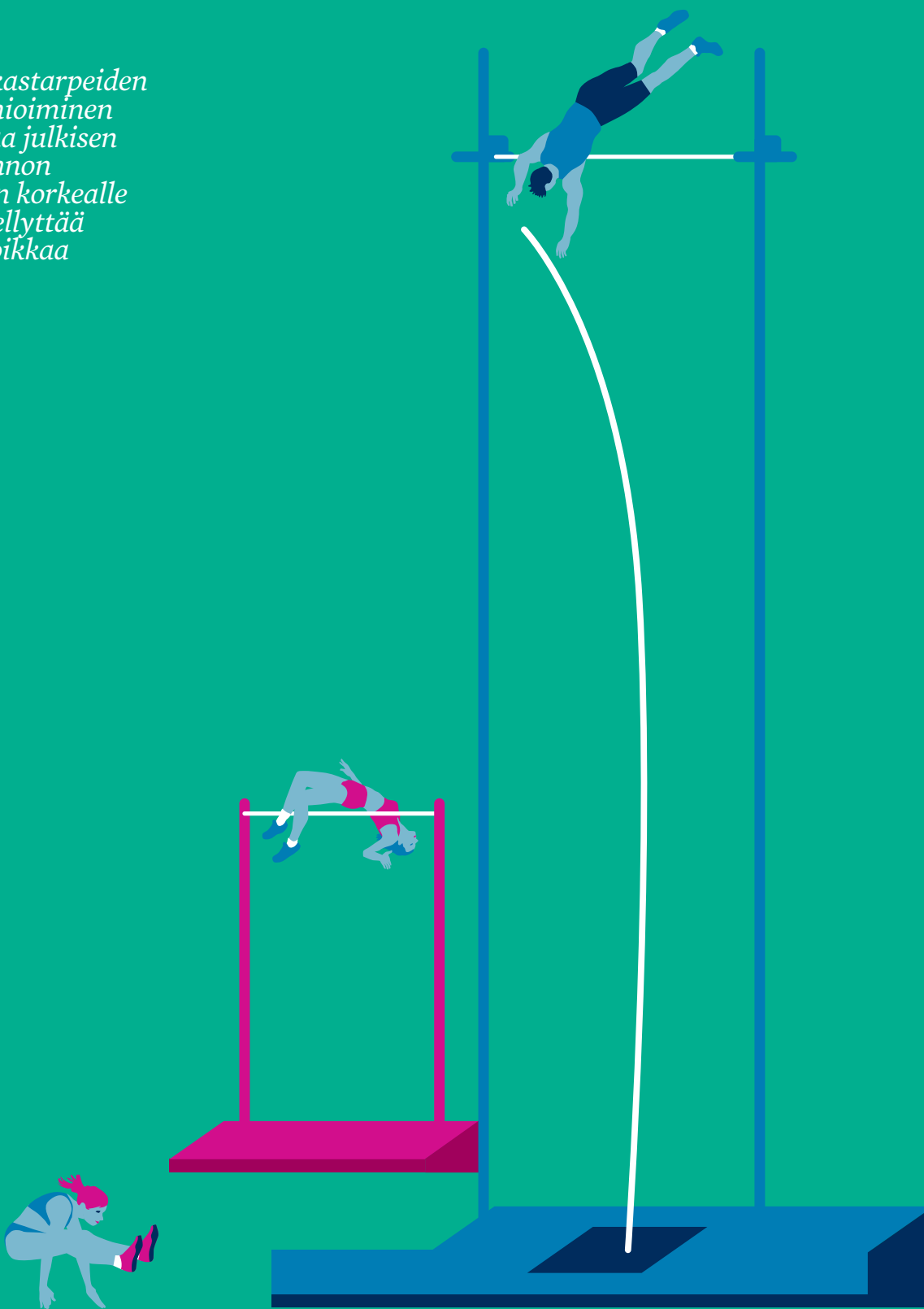
Kansainvälistymistä on edistetty kotimarkkinoiden kustannuksella

Lupakäytäntöjen kehittämisessä on tasapainoiltava erisuuntaisten yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden välillä ja toisaalla on selviydyttävä niillä käsittelyresursseilla, joihin valtiontaloudessa on varaa.

Elinkeinoelämässä odotetaan vaalikaudet ylittävää ennakoitavuutta. Sen toteutuminen on kuitenkin haasteellista demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän poliittisen liikkumavaran vuoksi. Tässä saattaa olla tarpeen pohtia, missä asioissa ja miten olisi mahdollista vahvistaa pitkäjänteisen virkamiesvalmistelun asemaa menettämättä poliittisen ohjauksen keskeistä merkitystä. Lupakäytäntöihin ja ennakoitavuuteen liittyviin odotuksiin ei ole mahdollista vastata pelkillä teknisillä ratkaisulla.

Elinkeinoelämä toivoo
ennakoitavuutta yli
vaalikausien

*Asiakastarpeiden
huomioiminen
nostaa julkisen
hallinnon
riman korkealle
ja edellyttää
digiloikkaa*



3 Digitalisointi julkisen hallinnon asiakaspalvelun edistäjänä

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa tähdätään käyttäjälähtöisiin, tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantaviin yhden luukun digitaalisiin julkisiin palveluihin.³ Asiakas- ja käyttäjälähtöisyys on ollut esillä useissa eri hallitusohjelmissa⁴, ja se on mainittu eri ministeriöiden ohjauksen yhtenä tavoitteena jo monena vuonna⁵. Vuonna 2014 valmistui erillinen julkisen hallinnon asiakkuusstrategia⁶, jota ollaan integroimassa valmisteilla olevaan strategiaan julkisen hallinnon toiminnasta asiakkaan hyväksi digitaalisessa yhteiskunnassa⁷. Helmikuussa 2016 julkaistuissa, valtiovarainministeriön johdolla laadituissa digitalisoinnin periaatteissa⁸ asiakaslähtöisyys ja asiakkaan kokema hyöty korostuvat.

Digitalisoinnin on ajateltu mahdollistavan asiakaslähtöisen, tuloksellisen asioinnin. Digitalisoinnin odotetaan nopeuttavan ja yksinkertaistavan asiointia ja samalla säästävän kustannuksia. Asiakaslähtöisen asioinnin onnistuminen edellyttää riittävää hallintoviranomaisen ja asiakkaan välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Palvelujen käyttäjiltä saadun palautteen ja asiakaslähtöisten arviointimenetelmien avulla voidaan jatkaa palvelun laadun ja tehokkuuden parantamista.⁹

Kaikki Suomessa asuvat henkilöt ja Suomeen sijoittuneet yritykset ovat julkisen hallinnon asiakkaita. Julkisen hallinnon asiakkaat muodostavat keskenään varsin epäyhtenäisen joukon. Asiakaskeskeisen palveluntuotannon suunnittelun lähtökohdan tuleekin sen vuoksi olla ihmisten tarpeissa ja olosuhteissa, jotka voivat olla hyvin moninaisia. Hallinnossa on ollut käynnissä palvelurakenteiden uudistaminen monikanavaisiksi ja toimintatapojen muuttaminen asiakaslähtöisiksi.¹⁰

Tavoitteena on käyttäjälähtöiset yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut

Julkisen hallinnon asiakkaat ovat laaja ja monimuotoinen joukko

Tässä luvussa digitalisointia julkisen hallinnon asiakaspalvelun edistäjänä tarkastellaan seuraavien tarkastusviraston tarkastusten perusteella:

- Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto (6/2016)
- Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut (5/2016)
- Maahantulon viranomaistoiminta ja sen kehittäminen (3/2016)
- Sähköiset työvoimapalvelut (8/2015)
- Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa (7/2015)

Asiakasnäkökulma on pyritty ottamaan huomioon

Suomen julkinen hallinto on kehittänyt sähköistä asiointia jo pitkään. Julkista hallintoa koskevissa kansainvälisissä vertailuissa Suomi sijoittuu korkealle sähköisten palvelujen saatavuutta ja käytettävyyttä arvioitaessa.¹¹

Asiakaslähtöisten menetelmien käyttö on yleistynyt sähköisten palvelujen kehittämisessä. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) eri hankkeissa pyrittiin huomioimaan asiakasnäkökulma käyttämällä useita erilaisia asiakaslähtöisiä menetelmiä. Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto -tarkastuksessa (6/2016) havaittiin, että jokaisessa tarkastuksen kohteena olleessa SADe-ohjelmassa kehitetyssä loppukäyttäjäpalvelussa käytettävyyttä oli joko arvioitu tai testattu.¹²

SADe-ohjelma

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) tavoitteena oli edistää sähköistä asiointia. Tarkoitus oli, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi olisi ollut mahdollista vuoteen 2013 mennessä kaikissa keskeisissä palveluissa. SADe-ohjelmaan valittujen hankkeiden valintakriteereinä olivat muun muassa asiakaslähtöisyys ja merkittävyys hallinnon kehittämisen ja asiakkaiden kannalta. SADe-ohjelma käynnistyi jo vuonna 2009 osana Arjen tietoyhteiskunta-ohjelmaa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen aikana. SADe-ohjelman palvelukokonaisuushankkeet kohdistuivat kuuden eri ministeriön hallinnonaloille.

SADe-ohjelman hankkeista Opintopolku.fi on tehostanut ja yksinkertaistanut opintoihin hakeutumista. Käytännössä yhteishaku on digitalisoitu kokonaan, sillä Opintopolku.fi-palvelun yhteishakutoiminnallisuuden käyttöönoton jälkeen yhteishakuun on tullut vain yksittäisiä paperihakemuksia. Opintopolusta on muodostunut yhtenäinen palvelukokonaisuus, jolla on korvattu useita rinnakkaisia portaalipalveluita.¹³

Pääasiassa SADe-ohjelman hankkeissa oli kuitenkin vasta opeteltu uusia menetelmiä ja toimintatapoja. Tämän vuoksi asiakaslähtöisyys toteutui vaihtelevalla tavalla eri hankkeissa. SADe-ohjelman hankkeista saatuja kokemuksia pitää arvioida, jotta niistä voidaan ottaa opiksi ja siirtää hyvät käytännöt muuhun toimintaan oikealla tavalla soveltaen.

Asiakkaat ovat hyötynneet sähköisistä palveluista jo nyt puutteista huolimatta

Asiakkaat ovat hyötynneet sähköisistä palveluista jo silloinkin, kun sähköisiä palveluita on kehitetty vain yksittäisten viranomaisten omista lähtökohdista.

Maahantulon viranomaistoiminta ja sen kehittäminen -tarkastuksessa (3/2016) todettiin, että sähköiset ratkaisut ovat tehostaneet ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvaa viisuminkäsittelyä, koska se ei ole enää riippuvaista yksittäisen edustuston kapasiteetista vaan edustustojen kuormitusta voidaan tasata. Esimerkiksi Suomen Venäjällä sijaitseviin edustustoihin jätetyt viisumihakemukset voidaan käsitellä Kouvolassa. Vaikka viisumiasian vireillepanoa ei ole kehitetty, niin asiakas hyöttyy jo nyt sähköisistä ratkaisuista saamalla viisumipäätöksen aiempaa nopeammin.

Maahanmuuttoviraston järjestelmät mahdollistavat sen, että opiskelun tai työn vuoksi oleskelulupaa hakeva asiakas voi laittaa asian vireille sähköisesti. Tämä säästää sekä asiakkaan että viranomaisen aikaa ja vaivaa. Vuonna 2014 opiskeluun liittyvistä oleskelulupahakemuksista jo 76 prosenttia laitettiin vireille sähköisesti. Työhön liittyvissä oleskelulupahakemuksissa sähköisen asioinnin osuus vaihtelee ammateittain ja maittäin.

Opintopolku.fi on onnistunut palvelukokonaisuus

Asiakaslähtöisten menetelmien käyttöä on harjoiteltu

Sähköiset ratkaisut ovat tehostaneet viisuminkäsittelyä

Tarvitaan asiakaslähtöisiä, sektorirajat ylittäviä palvelukokonaisuuksia

Asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittäminen on haastavaa. Useat julkisen hallinnon sähköiset palvelut on kehitetty yksittäisen viranomaisen omista tarpeista. Esimerkiksi sähköisiä työvoimapalveluita on kehitetty siten, että työvoimahallinnon ruutiinitehtäviä on siirretty asiakkaiden hoidettaviksi, mutta itse työnhakuprosessia ei ole uudistettu.¹⁴

Erityisesti sektorirajat ylittävien kokonaisuuksien rakentaminen on ollut vaikeaa. SADe-ohjelman sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus ei muodostanut yhtenäistä kokonaisuutta, vaan se koostui irrallisista, hajanaisista palveluista. Ohjelmassa oli rakennettu useita yksittäisiä terveydenhuollon portaaleita, jotka eivät muodostaneet toisiaan tukevaa kokonaisuutta. Asiakkaan käyttäytymistä terveyteen liittyvien tietojen haussa ei tunnettu tai ymmärretty. Monet palveluista oli rakennettu palveluntarjoajan ja asiantuntijan lähtökohdista.¹⁵

SADe-ohjelman sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus koostui irrallisista, hajanaisista palveluista



Kuvio 3: Terveydenhuollon portaaleja

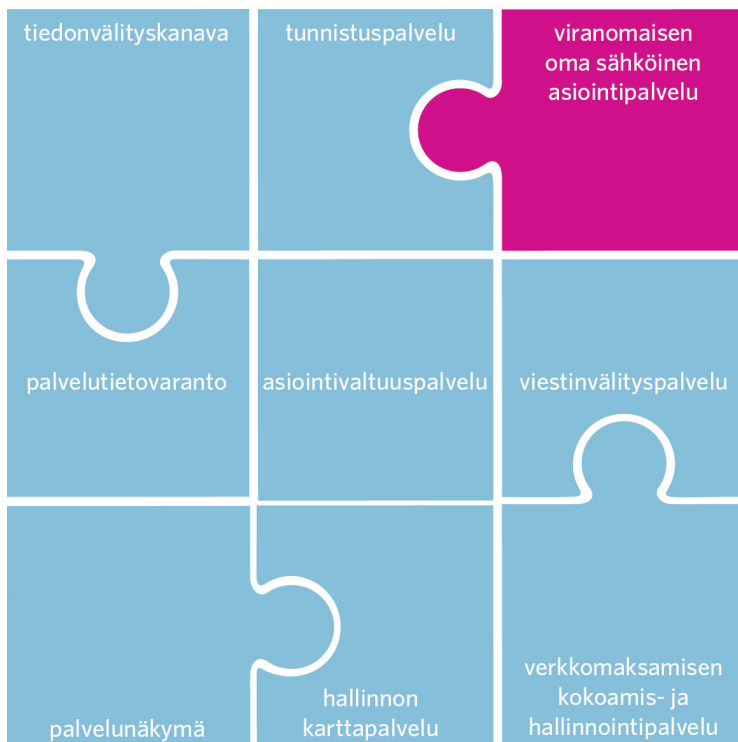
Palvelukokonaisuuksien kehittämistä ovat haitanneet monet tekijät. Viranomaisten sähköinen tiedonvaihto on lähtökohtaisesti vaikeaa muun muassa viranomaisten käyttämien tietomallien eroavaisuuksien, tietojen vaihtoon tarkoitettujen teknisten rajapintojen puuttumisen ja lainsäädännöllisten esteiden vuoksi.¹⁶ Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto -tarkastuksessa (06/2016) havaittiin myös, että epäselvät vastuut ja kokemattomuus yhteistyöstä ovat haitanneet usean toimijan voimin kehitettäviä palvelukokonaisuuksia. Esimerkiksi JulkICT Lab -palvelukonseptin kehittämiseen liittyi useita eri toimijoita ja sopimuksia, joiden keskinäiset suhteet eivät olleet selviä. Palvelutuotantomalli oli raskas, koska palvelutuotantoa ohjasi monimutkaiseen sopimusjärjestelyyn perustunut projektiorganisaatio. JulkICT Lab ei ollut muodostunut osallistavaksi, eri toimijoiden yhteiseksi kehitysympäristöksi.¹⁷

JulkICT Lab

JulkICT Lab on valtiovarainministeriön tarjoama julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen kehittämisympäristö. Sen tavoitteena on tukea julkisen hallinnon innovatiivisia ICT-ratkaisuja ja toimintamalleja kehittävien ekosysteemien syntyä yhteistyössä alan toimijoiden kanssa mm. tarjoamalla kehittämislaboratorion toiminnan tueksi. Palvelu- ja innovaatiotoiminnassa on tarkoitus pyrkiä hyödyntämään julkisen hallinnon avautuvia tietoaineistoja. JulkICT Lab -toteutusprojekti käynnistyi vuonna 2013, ja sen tuotantokäyttö alkoi vuonna 2014. JulkICT Lab -kehitysympäristöä hyödyntää 11 projektia, joiden lisäksi kolme kokeilupilottia on viety päätökseen.

Sähköisen asioinnin tukipalveluita on kehitetty teknologiavetoisesti

Sähköisen asioinnin tukipalvelulla tarkoitetaan palvelua, jota käyttäjäorganisaatio käyttää asiointipalvelunsa tai muun sille kuuluvan tehtävän taikka sen tarjoaman palvelun tukena. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016 vp) määrittelee tukipalveluiksi useita palveluja. Seuraava kuvio 4 havainnollistaa niitä. Tukipalvelut eivät ole sidoksissa varsinaisen palvelun sisältöön. Ne ovat yleiskäyttöisiä, ja niitä voidaan kehittää ja tarjota keskitetysti. Käyttäjäorganisaatio, joka sisällyttää tukipalvelun osaksi omaa palveluaan, on tukipalvelujen tuottajan asiakas. Hallituksen esityksessä viranomaiset veloitettaisiin yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden käyttöön. Tämä puolestaan edellyttäisi, että tukipalvelujen olisi oltava laadukkaita, asiakkaitaan hyvin palvelevia ja toimintavarmoja.



Kuvio 4: Sähköisen asioinnin tukipalvelut

Sähköisen asioinnin tukipalveluiden kehittäminen on alkanut jo vuosituhatvuotien vaihteessa ja siinä on jatkuvasti ollut vaikeuksia.^{18,19} Omissa palveluissaan tukipalveluita hyödyntävät palveluntuottajat eivät ole olleet mukana kehitystyössä riittävän varhaisessa vaiheessa tai tarpeeksi laajasti edustettuina. Tämän seurauksena palveluntuottajat eivät tunne tukipalveluita kunnolla eivätkä ole ajoissa osanneet varautua siihen, miten tukipalvelut integroitaisiin omiin palveluihin. Kun palveluiden kehittämistä ei integroida toiminnan kehittämiseen, syntyy helposti viranomaisten palvelutoiminnasta erillisiä teknisiä palveluita, joille ei löydy luontevaa käyttöä. Näin kävi erityisesti silloin, kun palvelujen kehittämistä vastasivat ministeriöt tai palvelukeskukset.²⁰

Asiointitili voidaan nähdä yhtenä sähköisen asioinnin tukipalveluna. Asiointitili kehitettiin ratkaisuksi kansalaisen ja viranomaisen väliseen sähköiseen viestintään. Asiointitili nähtiin tarpeelliseksi sen vuoksi, että normaalia sähköpostia ei voitu käyttää kansalaista koskevien tietojen vaihtoon sähköpostiin liittyvien tietoturvaongelmien takia. Panostukseen nähden asiointitilin käyttäjämäärät jäivät kuitenkin vähäisiksi. Niinpä asiointitilin hinnaksi muodostui lähes 10 euroa yhtä käyntikertaa kohden.²¹

Sähköisen asioinnin tukipalveluita ovat myös kansallisessa palveluarkkitehtuuriohjelmassa (KaPA) toteutettavat palveluväylä, tunnistuspalvelu sekä rooli- ja valtuuspalvelu. Näiden palveluiden toteutus on ollut teknologiavetoista, vaikka KaPA-ohjelmassa kehittämisen lähtökohdat olivatkin alun perin toimintalähtöisiä.²²

On tehty palveluita, joiden käyttö on jäänyt suunniteltua paljon vähäisemmäksi

Palvelukanavien kehittämisen lisäksi on tunnistettava asiakkaan kokema hyöty

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt edistämään hallinnon palvelurakenteiden kehittymistä monikanavaisiksi. Tunnistettuina kanavavaihtoehtoina ovat sähköiset palvelut, puhelinpalvelut ja käyntiasiointi.²³ Teknologian nopea kehittyminen edellyttää, että tätä karkeaa jaottelua ymmärretään syvällisemmin. Sähköiset palvelut tulee voida tarjota asiakkaiden käyttämiltä, keskenään hyvinkin erilaisilta päätelaitteilta ja alustoilta. Toisaalta palvelu voidaan tarjota myös eri kanavia yhdistelemällä.

Kansalaisneuvonta on toteutettu monikanavaisen palvelurakenteen avulla. Kansalaisneuvontaa annetaan usean eri palvelukanavan kautta, joista puhelinpalvelua käytetään eniten.

Vuonna 2015 Kansalaisneuvontaan tuli runsaat 40 000 yhteydenottoa, joista lähes 32 000 tuli puhelimitse. Kansalaisneuvonnan alkuperäisenä tavoitteena oli 300 000 yhteydenottoa vuodessa. Nykyiset toteumat vastaavat ainoastaan noin yhtä seitsemäsosaa suunnitellusta, minkä vuoksi suoritteiden yksikkökustannukset muodostuvat korkeiksi. Kansalaisneuvonnan kehityskustannuksiin on käytetty lähes kaksi miljoonaa euroa, ja sen ylläpidon kustannukset ovat yli miljoona euroa vuodessa.²⁴ Myös viranomaispäätösten etenemisen seurantaan ja tiedottamiseen tarkoitettun asiointitilin kohdalla on jääty merkittävästi suunnitellusta käyttöasteesta.²⁵

Silloin, kun palvelujen käyttö jää suunniteltua paljon vähemmäksi, on todennäköisesti tehty virheitä palvelun kehittämisen yhdessä tai useammassa vaiheessa. On mahdollista, että palvelun kehittämisen lähtökohdat on ymmärretty väärin. Esimerkiksi yhteydenotto Kansalaisneuvontaan itse asiassa tarkoittaa sitä, että varsinaisesta palvelusta vastaava viranomainen on epäonnistunut omassa asiakaspalvelussaan. Kansalaisneuvonnan tulisi kytkeytyä paremmin viranomaisten palveluihin ja niiden parantamiseen.²⁶

Kansalaisneuvonnan kehittämällä ei ole parannettu varsinaisesta palvelusta vastaavien viranomaisten asiakaspalvelua

Tähän mennessä sähköisten palvelujen kehittämisessä on pyritty itse palvelutapahtuman ominaisuuksien käyttäjäystävällisyyteen tai tarjoamaan palvelua eri kanavien kautta. Valtiovarainministeriö ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) ovat laatineet sähköisten palvelujen kehittämiseen suosituksia ja ohjeita, joissa kannustetaan palvelujen käytettävyydestäukseen ja käyttäjien tarpeiden huomioimiseen.²⁷

Palveluita kehitettäessä on tärkeää oivaltaa, että arvo syntyy asiakkaalle palvelun tuottamasta hyödystä asiakkaan omiin tavoitteisiin nähden, ei palvelun ominaisuuksista itsessään.²⁸ Tämänkin lähestymistavan tueksi on tarjolla apuvälineitä, mutta ne ovat hajanaisesti tarjolla. Esimerkiksi JulkICT Lab tarjoaa palvelumuotoilun työkalupakin²⁹, jonka avulla pyritään ottamaan asiakasnäkökulma paremmin huomioon sähköisten palvelujen kehittämisessä. Palvelumuotoilulla tarkoitetaan palvelujen innovointia, kehittämistä ja suunnittelua muotoilun menetelmin. Sitä hyödynnettiin muun muassa Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -ohjelman Palvelunäkymät-hankkeessa.³⁰ Digitalisaatio tarjoaa uusia työkaluja, välineitä ja tietovarantoja asiakasymmärryksen rakentamiseen.

Digitalisaatio antaa uusia välineitä myös asiakasymmärryksen syventämiseen

*Hyvällä
joukkuepelillä
menestykseen:
EU-asioiden
valmistelu vaatii
ministeriöiden
yhteistyötä*



4 Ministeriöiden välinen yhteistyö EU-asioiden valmistelussa

Euroopan unioni on jo useiden vuosien ajan toiminut erilaisten kriisien paineessa. Esimerkiksi talouskriisi ja muuttoliike ovat monimutkaisia kysymyksiä, joita ei voida ratkaista vain yhden politiikka-alan toimilla. Unionissa käsitelläänkin laajoja asiakokonaisuuksia monilla eri foorumeilla. Jäsenvaltioiden päämiesten muodostaman Eurooppa-neuvoston rooli on ollut erityisen korostunut. Myös komissio on muuttanut rakennettaan ja toimintatapojaan Jean-Claude Junckerin johdolla. Komissio keskittyy yksittäisten säädösehdotusten sijaan laajempiin toimenpidepaketteihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan (tuloksellisuustarkastuskertomus 2/2016) on tarpeen vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä horisontaalisten EU-asioiden käsittelyssä. Suomen seuraava EU-puheenjohtajuuskausi lähestyy vuonna 2019, ja siihen on alettu varautua. Nyt on oivallinen hetki hioa kotimainen EU-valmistelujärjestelmä huippukuntoon.

Jotta Suomi voi tehokkaasti vaikuttaa päätöksentekoon unionin toimielimissä, tarvitaan saumatonta yhteistyötä eri hallinnonalojen asiantuntijoiden kesken. Tämä edellyttää yhteistyökykyä ja -tahtoa sekä valtioneuvoston kanslialta, jolla on yleisvastuu EU-asioiden yhteensovittamisen toimivuudesta, että muilta ministeriöiltä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tiedonkulkuun EU-aloitteen valmistelun alkuvaiheessa, jolloin tehdään ennakkollista valmistelua ja ennakkovaikuttamista etenkin komission suuntaan.

Suomen vaikuttavuus EU:ssa paranee sujuvalla yhteistyöllä kotimaassa

EU-jäsenyyden alkuajoista lähtien on pyritty siihen, että Suomella on yksi yhtenäinen neuvottelukanta kuhunkin unionin lainsäädäntöaloitteeseen ja muuhun toimenpiteeseen. On pidetty tärkeänä, että eri ministerit ja eri hallinnonalojen virkamiehet eivät esitä toisistaan poikkeavia kantoja Brysselissä. Yhtenäinen neuvottelukanta vahvistaa pienen maan vaikutusmahdollisuuksia unionin päätöksenteossa. EU-asioiden valmistelua varten on valtioneuvostossa yhteensovittamisjärjestelmä, jonka perusrakenteen muodostavat valmistelujaostot. Keskitasona on EU-asioiden komitea ja poliittisena tasona on EU-ministerivaliokunta.

EU-asioiden kansallisen valmistelun kehittämisen aika on nyt – hyvissä ajoin ennen Suomen seuraavaa EU-puheenjohtajuuskautta

Politiikka-aloittain järjestäytyneitä valmistelujaostoja voisi hyödyntää enemmän EU-hankkeiden ennakkolisessä valmistelussa. Joissain jaostoissa käydään jo keskustelua tulevista aloitteista ja suunnitellaan yhdessä varhaisen ennakkovaikuttamisen strategiaa. Tällainen toimintatapa tulisi ottaa käyttöön kattavasti. Asioiden varhainen käsittely ja laajemmat painopistekeskustelut vaativat tietenkin jaoston työskentelyä johtavalta ministeriöltä kokousten huolellista etukäteissuunnittelua. Yksi osa ennakkointia on vaikutusten arviointi. Suomelle tärkeissä tai ongelmallisissa EU-hankkeissa tulee laatia alustava arvio hankkeen vaikutuksista kotimaassa. Tässä työssä sidosryhmät, jotka ovat edustettuina jaostojen laajoissa kokoonpanoissa, voivat tarjota hyödyllistä tietoa kentältä. Jaostojen kokoukset tulisivatkin järjestää aina kun se on tarkoituksenmukaista laajassa kokoonpanossa, suppean viranomaiskokoonpanon sijaan.

EU-asioiden komitean tehtävänä on käsitellä laajakantoisia, kaikkia ministeriöitä koskevia EU-asioita tai asiakokonaisuuksia. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksessä vuonna 2009 edellytettiin EU-asioiden komitean roolin selkiyttämistä, mutta sitä ei ole tapahtunut. Komitea on kokoontunut varsin harvoin. Ministeriöiden johtavien virkamiesten tiedonsaanti ja keskinäinen keskustelu EU-asioiden komitean puitteissa on ollut riittämätöntä, vaikka säännölliselle keskustelulle on selkeästi tarvetta.

Yhteensovittamisjärjestelmässä ylimpänä on EU-ministerivaliokunta, joka käsittelee oikeudellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti tärkeät EU-asiat. Kyseinen ministerivaliokunta toimii pääsääntöisesti tehokkaasti, mutta poikkihallinnollisten asioiden valmistelua voisi entisestään vahvistaa. Kehittämisen varaa on myös asiakirjojen laadussa ja jakelussa. EU-ministerivaliokunnalle toimitettut asiakirjat voisivat olla tiiviimpiä ja olennaisiin asioihin keskittyviä. Lisäksi ongelmia aiheutuu siitä, että ministerivaliokunnan kokousten asiakirjamateriaali toimitetaan hyvin myöhäisessä vaiheessa. Jokaisella ministerillä sekä häntä avustavilla henkilöillä ja virkamiehillä tulisi olla aikaa valmistautua näihin kokouksiin, joissa käsitellään Suomen EU-politiikan olennaisimpia kysymyksiä. Yksi tapa varmistaa asioiden perusteellisempi käsittely on se, että Suomelle hyvin ongelmallisia tai erityisen laaja-alaisia asioita käsitellään EU-ministerivaliokunnassa muutamaa eri otteeseen.

Valmistelujaostoissa tulisi suunnitella ennakkovaikuttamista ja käydä temaattisia keskusteluja

EU-asioiden komiteassa on käyttämätöntä potentiaalia, vaikka tarve laaja-alaisen unioniasioiden käsittelyyn on lisääntynyt

Viikoittain kokoontuva EU-ministerivaliokunta on vahvistanut ministerien sitoutumista Suomen EU-politiikan linjauksiin – asioita käsitellään myös ennakoivasti

Epämuodollinen yhteinen valmistelu on ketterää, mutta läpinäkyvää

Yhteensovittamisjärjestelmän lisäksi ministeriöt tekevät paljon epämuodollista yhteistyötä EU-asioiden valmistelussa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet tekevät paljon yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön virkamiesten kanssa. Toinen esimerkki ovat puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön toimialat, joilla on tyypillisesti yhteistä valmistelua edellyttäviä asioita.

Laajapohjainen valmistelu luo edellytyksiä sille, että myöhemmässä vaiheessa tapahtuva EU-säädöksen täytäntöönpano voidaan hoitaa ajoissa ja virheettömästi. Valmisteluyhteistyö voi koskea yksittäistä säädöshanketta tai laajempaa asiakokonaisuutta. Käytännössä vastuuministeriö voi esimerkiksi koota ad hoc -valmisteluryhmän tai pitää sähköpostilistan avulla yhteyttä muihin ministeriöihin, virastoihin ja sidosryhmiin. Tiiviit yhteydet ovat hyödyllisiä myös toiminnan strategisessa suunnittelussa. Kun kukin ministeriö laatii vuosittaista tai puolivuositista EU-vaikuttamissuunnitelmaansa, sen kannattaa kuulla muita ministeriöitä, jotta ne osaavat varata resursseja toisen hallinnonalan EU-asioiden osallistumiseen.

Hyvin toimivan epävirallisen yhteistyön käänköpuolena on läpinäkyvyyden ja dokumentaation puute. Horisontaalisten EU-asioiden valmistelussa pitää hyödyntää paremmin olemassa olevia käytäntöjä ja välineitä. Lisäksi pitää pohtia uusia ketteriä dokumentointimahdollisuuksia, kuten yhteisiä sähköisiä työtiloja. Yksi tapa parantaa EU-asioiden valmistelun läpinäkyvyyttä on se, että hyödynnetään kansallisessa lainvalmistelussa vakiintuneita menettelytapoja. Esimerkiksi ministeriö voi järjestää sidosryhmille EU-hankkeesta lausuntokierroksen tai tiettyä hanketta valmistelemaan voidaan nimittää työryhmä ja tarpeen mukaan ohjausryhmä.

Aina yhteistyö ei kuitenkaan suju parhaalla mahdollisella tavalla Suomen kokonaisedun kannalta. Tämä saattaa johtua paitsi käsiteltävästä asiasta myös suhtautumisesta: nähdäänkö erilainen osaaminen ja näkökannat voimavarana vai jarruttavana asiana valmistelussa? On esimerkiksi esiintynyt tilanteita, joissa vastuuministeriön virkamiehet eivät ole ajoissa tunnistanee, miten EU-asia liittyy muiden ministeriöiden toimialoihin. Eräs keino parantaa yhteistyön edellytyksiä on, että kaikkien ministeriöiden virkamiehet tuntisivat paremmin Suomen yleiset EU-poliittiset kannat sekä unionin toimielinten, esimerkiksi komission, strategiset prioriteetit. On tärkeää, että virkamiehillä on osaamista ja näkemystä myös oman tehtäväkentän ulkopuolelta. Tämä on Brysselissä toimittaessa uskottavuuskysymys.

EU-asioissa joustava yhteistyö on välttämättömyys, sillä käsittelyaikataulut ovat tiukkoja eikä niihin pystytä Suomesta vaikuttamaan

EU-hankkeiden hoito sitoo henkilöstöresursseja kaikissa ministeriöissä. Unioniasiat ovat keskeinen osa virkamiesten työtä kansallisen säädösvalmistelun ja kansainvälisten asioiden hoitamisen lisäksi. Johdon tehtävänä on varmistaa, että EU-valmisteluun on riittävästi ja riittävän osaavaa työvoimaa. Ministeriöissä tulee kannustaa virkamiehiä hankkimaan käytännön kokemusta esimerkiksi unionin toimielimestä, EU-virastosta tai Suomen pysyvistä EU-edustustosta. On tärkeää, että ministeriöissä suunnitellaan riittävän ajoissa, millaiseen tehtävään EU-kokemusta hankkinut henkilö palaa. Vaivalla hankittu osaaminen ja henkilöverkot tulisi saada mahdollisimman tehokkaasti käyttöön.

Ministeriöissä ei hyödynnetä täysin EU-tehtävistä kokemusta hankkineiden virkamiesten osaamista ja verkostoja

EU-tavoitteet on määriteltävä selkeästi hallituksen vaikuttamisstrategiassa

EU:ssa monivuotinen ja vuotuinen ohjelmasuunnittelu, esimerkiksi komission työohjelmat, ovat muuttuneet aiempaa strategisemmiksi. Hallitus antoi eduskunnalle maaliskuussa 2016 valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian (E 18/2016 vp), jonka on tarkoitus korvata aiemmat EU-selonteot ja avaintavoitteet. Uudistuksen tavoitteena on operatiivisempi, lyhyemmän aikavälin suunnitteluasiakirja, joka tarjoaisi eväitä myös julkisuudessa käytävälle EU-keskustelulle. Eduskunnan valiokunnat ovat käsitelleet EU-vaikuttamisstrategiaa perusteellisesti: yhdeksän erikoisvaliokuntaa sekä suuri valiokunta ovat antaneet asiassa keväällä tai kesällä 2016 lausunnot, joissa muun muassa edellytettiin vaikuttamisstrategian aikataulutuksen tarkistamista.

Valtioneuvoston uusi EU-vaikuttamisstrategia on yhdistelmä kuvailtavaa tilanneanalyysiä ja Suomen tavoitteiden esittelyä. Vaikka asiakirjan nimi on vaikuttamisstrategia, se ei sisällä konkreettisia vaikuttamissuunnitelmia. Asiakirjassa on neljä päälukua, joiden teemoja ovat muuttoliike, kasvu, ulkoinen toiminta ja yhteiset arvot. Erityisesti kasvuteeman alla on monia, toisistaan erillisiä alalukuja. Määriteltäessä Suomen EU-politiikan yleistavoitteita tarvitaan hallinnonalarajat ylittävää kokonaisvaltaista näkemystä ja selkeiden prioriteettien asettamista. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa olisi voitu tuoda selkeämmin esiin asioiden ja politiikkasektorien välisiä yhteyksiä, kuten suuri valiokuntakin toteaa lausunnossaan SuVL 3/2016 vp.

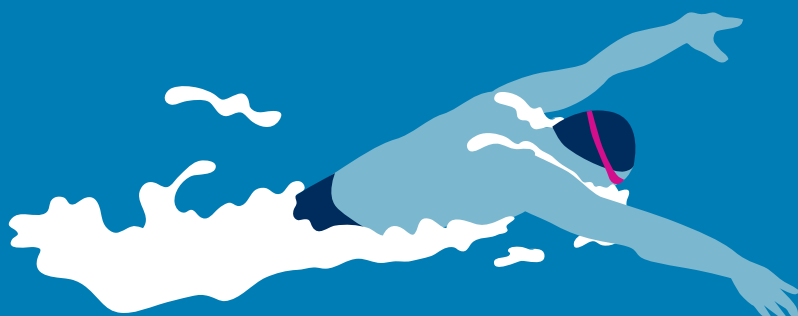
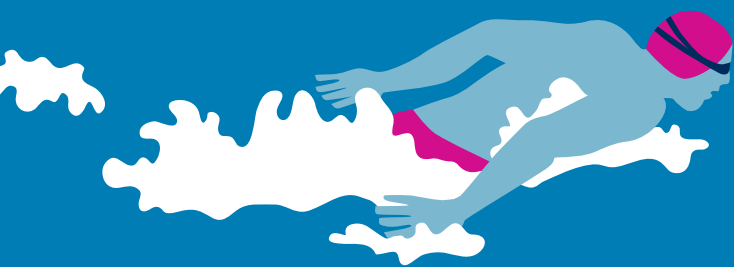
Aiemmat, kerran hallituskaudessa laaditut EU-selonteot olivat hyödyllinen keino määritellä Suomen EU-politiikan yleisiä tavoitteita useamman vuoden ajalle. Eduskunnan valiokunnilla on toisinaan vaikeuksia muodostaa kokonaiskuva EU-politiikan linjasta. Selonteot ovat turvanneet eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ja vastanneet kansanedustajien tiedontarpeisiin. Lisäksi EU-selonteot ovat palvelleet ministerien ja virkamiesten tekemää vaikuttamista unionin toimielinten suuntaan, kun jokaisella politiikka- sektorilla on ollut tiedossa eduskunnan käsittelemät yleisen tason kannat. Tältä pohjalta on voitu reagoida nopeasti, vaikkakin alustavasti, monenlaisiin unionissa ajankohtaisiksi tullessiin kysymyksiin.

Sen sijaan vuosittaisten EU-avaintavoitteiden ohjausvaikutus oli jäänyt heikoksi, vaikka periaatteessa on hyvä ajatus koota yhteen asiakirjaan Suomelle kaikkein tärkeimmät, usein horisontaaliset EU-hankkeet tai asiakokonaisuudet. Erityisesti Suomen omien aloitteiden kohdalla EU-avaintavoiteasiakirjat olisivat voineet olla selvästi konkreettisempia. Yleisesti ottaen Suomen EU-politiikan yleistavoitteiden tulee olla niin konkreettisia ja kohdennettuja, että tavoitteet näkyvät käytännössä EU-hankkeiden hoitamisessa. Tavoitteet ja keinot tulee määritellä siten, että niiden toteutumista voidaan mielekkäästi arvioida jälkeenpäin.

Koko valtioneuvoston kattavien tavoitteiden lisäksi ministeriöillä on omia laadukkaita EU-prioriteetti-asiakirjoja. Nämä voisivat toimia syötteenä valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaan niin, että valikoitaisiin tärkeimmät kysymykset hallituksen EU-politiikan yleistavoitteiksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ministeriöiden oma ja koko valtioneuvoston yhteinen EU-tavoitteiden asettaminen ovat prosesseina toisistaan erillään. Viimeisin, vuoden 2013 EU-selonteko oli valmisteltu ilman virkamiestason yhteensovittamista ennen poliittisen tason käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa. Mitä tulee uuteen valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaan, eduskunnan valiokunnille annetuista asiantuntijalausunnoista voi päätellä, että strategian valmistelussa on jäänyt hyödyntämättä kattava ministeriöiden EU-asioita koskeva substanssiosaaaminen. Suppea valmistelutapa vaikuttaisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että ministeriöille syntyisi omistajuus yhteiseen vaikuttamisstrategiaan ja että strategia todella ohjaisi EU:n säädöshankkeiden ja muiden EU-asoiden hoitamista käytännössä.

Valtioneuvoston EU-poliittiset selonteot eduskunnalle ovat olleet hyödyllisiä asiakirjoja

Ministeriöillä on laadukkaita EU-tavoitemuistioita, jotka sisältävät myös vaikuttamissuunnitelmia



*Toimivat
tietojärjestelmät
kannattelevat
sisäistä valvontaa
kuin vesi uimaria*

5 Hyvä hallintotapa ja valtion taloudenhoito

Hyvään hallintotapaan valtion taloudenhoidossa kuuluvat muiden asioiden ohella talousarvion noudattaminen ja toiminnan laillisuus sekä toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Tarkastusvirasto tarkastaa hyvän hallintotavan toimivuutta kaikkien tekemiensä tarkastusten yhteydessä.

Tilintarkastukset koskevat budjetointimenettelyjä, tilinpäätöstä, sisäistä valvontaa sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista. Varainhoitovuodelta 2015 tarkastusvirasto antoi kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten perusteella yhteensä 60 tilintarkastuskertomusta.

Tarkastuskaudella tehtiin kolme laillisuustarkastusta, jotka koskivat verotuloja ja valtion rahoitusosuutta ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan sekä Finavian omistajaohjaukseen. Lisäksi tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valvontaympäristöä ja ylimmän johdon menettelytapoja.

Laillisuustarkastuksissa keskitytään lainsäädännön ja muiden keskeisten normien noudattamisen tarkastamiseen.

5.1 Talousarvion noudattamisessa oli puutteita

Valtion talousarvio on keskeinen eduskunnan tekemä, valtion taloudenhoitoa ohjaava päätös, joka luo taloudelliset puitteet, velvoitteet ja oikeudet hallinnon toiminnalle. Tilintarkastusten yhteydessä tarkastetaan budjetointimenettelyjä sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista.

Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä ei huomautettu tilintarkastuskertomuksissa vuonna 2015.

Talousarvion noudattaminen

Vuonna 2015 annettiin kielteisiä laillisuuskannanottoja kolme vähemmän kuin vuonna 2014. Koska nämä koskivat useita eri asioita, kielteisten laillisuuskannanottojen yhteismäärä oli kaikkiaan 22.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä. Näistä kertyi kaikkiaan 15 huomautusta ja niitä sisältyi kahdeksan kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista varainhoitovuodelle talousarvion vastaisesti, määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n tai valtuuden käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti, tulojen käsittelemistä talousarvion vastaisesti menon vähennyksenä sekä valtuuden tai määrärahan tosiasiallista ylittämistä.

Tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen neljän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa.

Kielteistä laillisuuskannanottoa on aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisissa koossa.

Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle

Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpitei-

Kielteisiä
laillisuuskannanottoja
kertyi 22 asiasta
Kielteinen
laillisuuskannanotto annettiin
kahdeksalle kirjanpitoyksikölle

Talousarvion noudattaminen
kuuluu tulokselliseen
taloudenhoitoon

Tuloksellisuuden
laskentatoimen osalta
tilanne on jo melko hyvä

Ilmoitusvelvollisuus
perustuu tarkastusvirastosta
annettuun lakiin

siin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity ne huomautukset, jotka edellyttävät edellä mainittua ilmoitusta, ja annettu määräaika toimenpiteistä ilmoittamiselle.

Toimenpiteiden riittävyyttä tarkastetaan seuraavan tilintarkastuksen yhteydessä. Kielteiset laillisuuskannanotot ovat yleensä ilmoitusvelvollisuusasioita, mutta ilmoitusvelvollisuus voidaan asettaa myös huomautuksista, jotka eivät ole johtaneet kielteiseen laillisuuskannanottoon.



Kuvio 5: Ilmoitusvelvollisuudet hallinnaloittain

Vaikka kielteisiä laillisuuskannanottoja sisältyi kahdeksaan tilintarkastuskertomukseen, ilmoitusvelvollisuuksia annettiin kuitenkin vain viisi. Osaan kielteisiin laillisuuskannanottoihin sisältyvistä asioista ei liity sellaisia toimenpiteitä, joista olisi syytä edellyttää ilmoitusta tarkastusvirastolle.

Talousarvion noudattamisen ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet johtivat ilmoitusmenettelyyn kolmessa kirjanpitoyksikössä, valtuuden käyttöön ja valtuusseurantaan liittyvät puutteet neljässä kirjanpitoyksikössä. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn kolmessa tilintarkastuskertomuksessa.

5.2 Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tarpeen vahvistaa

Sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla varmistetaan toiminnan ja talouden lainmukaisuus, talousarvion noudattaminen ja varojen turvaaminen. Sisäisen valvonnan menettelyt osaltaan varmistavat myös taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoinnin.

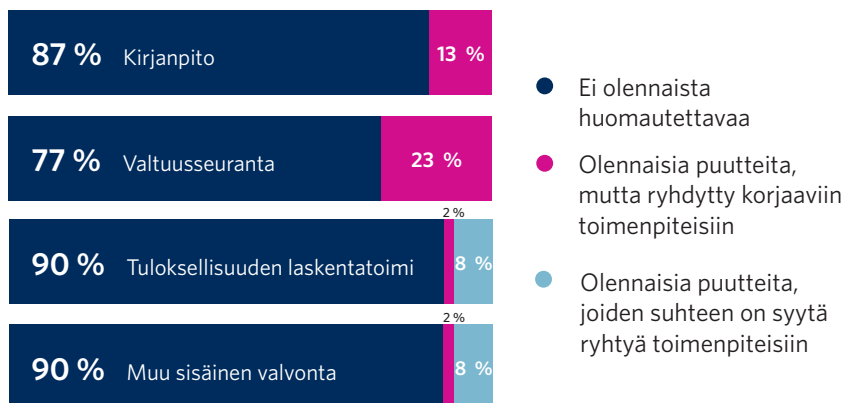
Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuus seurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä, sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Näitä ovat olleet muun muassa tilintarkastusten yhteydessä suoritettujen tietojärjestelmiä koskevat tarkastukset sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukset.

Tuloksellisuustarkastuksissa on arvioitu hallinnon ohjausjärjestelmiin ja toimintaketjuihin liittyviä riskejä ja niiden hallintaa. Sisäistä valvontaa on arvioitu erityisesti toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sekä taloutta ja toimintaa kokonaisuutena koskevan oikean ja riittävän kuvan näkökulmasta. Ohjaus-, toiminta- ja raportointijärjestelmissä havaitut puutteet ovat samalla myös valtioneuvoston tason ja ministeriöiden hallinnonalatasoisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteita.

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

Sisäinen valvonta
varmistaa hyvän hallinnon
periaatteiden toteutumista
valtion taloudenhoidossa

Tilintarkastuksiin perustuvia yhteenvetotietoja sisäisestä valvonnasta



Kuvio 6: Sisäinen valvonta numeroina vuonna 2015

Sisäisestä valvonnasta huomautuksen saaneissa kirjanpitoyksiköissä näyttäisi niiden kirjanpitoyksiköiden määrä, joissa todettiin olennaisia, toimenpiteitä edellyttäviä puutteita (25 % vuonna 2015 ja 26 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014) pysyneen samana edelliseen vuoteen verrattuna.

Niiden kirjanpitoyksiköiden, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, osuus oli 87 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (88 % vuonna 2014 ja 85 % vuonna 2013). Kirjanpitoyksiköistä 13 prosentissa todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (11 % vuonna 2014 ja 12 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013).

Valtuuksia oli käytössä 26 kirjanpitoyksiköllä. Näistä 23 prosentilla todettiin valtuusseurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (18 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014, 8 % vuonna 2013). Näin arvioituna valtuusseurannan tilanne näyttäisi heikentyneen edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuloksellisuuden laskentatoiminta koskevat keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 16 §:ssä, ja siitä säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. Kirjanpito ja tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä niin, että ne tuottavat viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Valtuusseurantaan on tarpeen kiinnittää huomiota

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan lähes samanlainen kuin edellisinäkin vuosina. Kahdeksassa prosentissa kirjanpitoyksiköistä on todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (10 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014 ja vuonna 2013).

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 ei viime vuosina ole annettu lausumaa koskevia huomautuksia.

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. Vuoden 2015 tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 44 kirjanpitoyksikössä, mikä on 73 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (70 % vuonna 2014, 73 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013).

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Toimintatapojen muuttuessa ja tehtävien osittain hajaantuessa eri toimijoiden vastuulle erityisesti sisäisen valvonnan toimivuuteen ja sen järjestämiseen kokonaisuutena on syytä kiinnittää huomiota.

Sisäinen valvonta on prosesseissa ja tietojärjestelmissä

Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden keskittäminen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) hoidettavaksi on muuttanut merkittävästi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja tietojärjestelmiä. Palkeiden asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan tarkastaminen on keskeinen osa tarkastusviraston toteuttamaa tilintarkastusta. Tarkastuksen tavoitteena on tunnistaa ja arvioida olennaisen virheellisyysriskejä sekä arvioida asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan kontrollijärjestelmän asianmukaisuutta ja riittävyttä tunnistettuihin riskeihin nähden. Palvelukeskuksen hoitamien prosessien tarkastuksen kohteena olivat henkilöstöhallinnon ja matkahallinnan prosessit.

Henkilöstöhallinnon ja matkahallinnan prosesseihin liittyviä tietojärjestelmiä ovat Kieku- ja M2-järjestelmä. Näitä koskeneen järjestelmätarkastuksen tavoitteena oli varmistua järjestelmien ohjelmisto- ja käyttöturvallisuudesta.

Viraston johto harkitsee, miten sisäinen tarkastus kirjanpitoyksikössä järjestetään

Palvelujen keskittäminen korostaa kokonaisuuden hallintaa sisäisessä valvonnassa

Tietojärjestelmät ovat avain tehokkaaseen sisäiseen valvontaan

Koska keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ovat yleisemminkin siirtyneet tietojärjestelmiin, tilintarkastuksia täydentämään tarvitaan myös erikseen toteutettuja tietojärjestelmien tarkastuksia. Tietojärjestelmistä tarkastettiin ensisijaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Painopisteenä vuonna 2015 oli yhteinen valtionhallinnon käyttämä talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmä.

Palvelukeskuksen asiakasprosessien tarkastuksen perusteella todettiin, että henkilöstöhallinnon asiakaspalveluprosessin sisäinen valvonta ei ole asianmukaisesti järjestetty. Sisäistä valvontaa ei ole myöskään henkilöstöhallinnon kokonaisuus huomioon ottaen asianmukaisesti järjestetty.

Kieku-tietojärjestelmän käyttöönotto on aiheuttanut merkittäviä sisäisen valvonnan riskejä. Palkanlaskennan ja -maksun oikeellisuuden kannalta on olennaista, että tietojärjestelmä on ennen käyttöönottoa testattu asianmukaisesti ja laskentaperiaatteiden oikeellisuus on varmistettu. Testauksen siirtäminen käyttöönotto-projektista palvelutuotantoon merkitsee tietoisien riskien ottamista siitä, että palkanmaksussa tapahtuu virheitä. Todetut virheet palkanmaksussa osoittavat, että palvelukeskuksen nykyiset sisäisen valvonnan menettelyt eivät ole asianmukaisia ja riittäviä. Sisäisen valvonnan menettelyillä ei ole voitu riittävästi estää, havaita ja korjata virheitä.

Palvelukeskuksessa Kieku-henkilöstöhallinnon sisäisen valvonnan menettelyitä ollaan vasta kehittämässä ja ohjeistamassa, vaikka ensimmäiset kirjanpitoyksiköt ovat ottaneet sen käyttööseen jo vuonna 2011. Tämä on johtanut erilaisiin käytäntöihin palkka-aineiston sisäisen valvonnan menettelyissä. Valtionhallinnon kokonaisuuden näkökulmasta sisäisen valvonnan menettelyt ovat usein päällekkäisiä, mutta osin on myös havaittu selkeitä sisäisen valvonnan puutteita. Osin sisäisen valvonnan menettelyitä ei ollut käytönotettu tai niiden toteuttamista ei ole asianmukaisesti valvottu.

Tehtävien eriyttämisen tavoitteena on estää virheitä ja väärien käytöksiä siten, että tehtävät jaetaan useampaan vaiheeseen eri henkilöille riskialttiiden työyhdistelmien välttämiseksi. Palvelukeskuksen palvelutuotannossa todetut riskialttiit toimenkuvat edellyttävät nykyisellään asiakasvirastoissa tehtävien sisäisen valvonnan menettelyiden vahvistamista sekä palkanlaskennan tietojen eheyden ja oikeellisuuden laajaa varmentamista ennen palkkojen maksamista. Tämä ei ole nykyisen toimintamallin tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaista.

Matkahallinnan tarkastuksessa havaitut puutteet liittyivät tehtävien eriyttämiseen sekä osa- ja pääkirjanpidon välisen siirron epäyhtenäiseen kontrollijärjestelmään virastojen välillä.

Asiakaspalveluprosessin sisäisessä valvonnassa on kehitettävää

Tietojärjestelmien käyttöönotto tulee valmistella hyvin

Henkilöstöhallinnon tehtäviä ei ole asianmukaisesti eriytetty

Palvelukeskus ja sen asiakkaina olevat kirjanpitoyksiköt kuuluvat samaan valtiokokonaisuuteen. Se mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehokkaiden prosessien kehittämisen ja sisäisen valvonnan järjestämisen kokonaisvaltaisesti. Tehokkuutta tukevat erityisesti Kieku-tietojärjestelmän yhtenäiset asiakaspalveluprosessit ja säännökset sekä tehtävien hoitamisessa käytettävät yhtenäiset tietojärjestelmät. Sisäisen valvonnan menettelyt tulisi mahdollistaa ja kohdentaa kokonaisprosessin siihen osaan, jossa tunnistettuja riskejä voidaan tehokkaimmin hallita.

Sisäisen valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen tulisi pyrkiä erityisesti toimintoja ja sisäistä valvontaa automatisoimalla. Keskitetty henkilöstöhallinnon toimintamalli ja tietojärjestelmätarkaisu korostaa niin kontrollien vaikuttavuuden kuin niiden taloudellisen järjestämisenkin kannalta virheitä ennalta estävien sisäisen valvonnan kontrollien merkitystä. Kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että palvelusopimusta ja vastuunjako noudatetaan.

Vastuu asiakaspalveluprosesseissa käytettävien tietojärjestelmien sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä siihen liittyvästä tietoturvallisuudesta ei ole nykyisellään selkeä. Sisäisen valvonnan vastuu tulisi riittävästi selkeyttää.

Keskeiset järjestelmätarkastuksissa esille tulleet kehittämiskohdeet liittyivät järjestelmien toiminnan ja tietoturvallisuuden vastuusiin, valvontaan ja valvontamahdollisuuksiin sekä käyttövaltuushallinnan ja pääsynvalvonnan menettelyihin. Kehittämistarpeita todettiin myös järjestelmien, tietoturvallisuuden ja riskienhallinnan menettelyjen dokumentoinnissa sekä kontrollien toimivuudessa ja automatisoinnissa.

Valvontaympäristö ja ylimmän johdon menettelytavat

Johdon tietoisuus sisäisen valvonnan merkityksestä johtamisessa luo perustan hyvän hallinnon toimivuudelle koko organisaatiossa. Kun ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt osoittavat pitävänsä kiinni sovituista menettelytavoista, on todennäköistä, että muukin henkilöstö noudattaa ohjeistuksia.

Tilintarkastuksen yhteydessä tehtiin laillisuustarkastus, joka koski sisäisen valvonnan menettelyiden noudattamista valtion virastojen ylimmässä johdossa. Tarkastus toteutettiin kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Ylimmällä johdolla tarkoitettiin tarkastuksessa ministeriöiden kansliapäälliköitä, valtiosihteereitä kansliapäällikköinä ja valtiosihteeriä, joka hoitaa kansliapäällikön tehtävät, sekä muiden virastojen ylintä johtajaa ja tapauskohtaisesti yksiköiden päälliköitä tai vastaavassa asemassa toimivia henkilöitä. Suurimmissa kirjanpi-

Sisäistä valvontaa tulee kehittää kokonaisuutena

Kontrollien automatisointi on tehokkuuden edellytys

Tarkastuksen kohteena valvontaympäristö ja johdon menettelytavat

toyksiköissä ylimpään johtoon luettiin myös virkamiesjohtoryhmän jäseniä. Poliittiset valtiosihteerit ja vastaavat rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Yksittäisessä kirjanpitoyksikössä tarkastus kohdistui enimmillään kahdeksaan henkilöön.

Virkamiesjohto on olennaisilta osin noudattanut säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja. Ylimmän johdon viranhoidotavat myös tukevat hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista hallinnossa.

Kehitettävää tuli esiin lähinnä eräissä matkustuskäytännöissä ja asiakasetujen kohdentamisessa. Lisäksi hyvän virkamiesetiikan turvaamiseksi on kiinnitettävä jatkuvasti huomiota siihen, että ulkopuolisten järjestämiin, enimmäkseen yleisohjelmaa sisältäviin tilaisuuksiin osallistuminen on hyvin perusteltua.

Valmisteverotus

Valmisteveroja kannetaan sekä Suomessa valmistetuista tuotteista että Suomeen tuotavista tuotteista. Verotuksen toimittaa Tulli. Osa tuotteista kuuluu direktiiveillä yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin. Yhdenmukaistetun valmisteverotuksen alaisten tuotteiden lisäksi Suomessa kannetaan myös kansallisia valmisteveroja. Valmisteveroja kannettiin vuonna 2015 yhteensä noin 6,8 miljardia euroa.

Laillisuustarkastuksen perusteella todettiin, että valmisteverot on olennaiselta osin kannettu säädösten mukaisesti ja sisäinen valvonta on olennaiselta osin asianmukaisesti järjestetty.

Valmisteverotuksen oikaisua ja jälkiverotusta koskevia säännöksiä tulisi uudistaa vastaamaan verotuksen automatisoinnin edellyttämiä muutoksia. Tullia kehoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin säännösten täsmentämiseksi. Lopullisen valmisteveron läpinäkyvyyttä heikentää se, että mahdolliset korjaukset verotukseen tehdään veroreskontraan oikaisupäätöksinä eikä valmisteverotuksen ilmoitusjärjestelmään. Tullin tulisi kehittää valmisteverotuksen ilmoitusjärjestelmää (Veivi) siten, että järjestelmässä käsiteltäisiin myös oikaisupäätökset.

Veronkorotusten määräämisessä Tullin harkintavalta perustuu lakiin, mutta lain soveltamiskäytäntö epäviralliseen ohjeistukseen. Soveltamiskäytäntö ja siihen liittyvä toimivalta olisi syytä määrittää Tullin työjärjestyksessä.

Veronlisäystä koskevat säännökset saattavat johtaa jälkiverotuksen yhteydessä kohtuuttomaan lopputulokseen silloin, kun varsinainen vero palautetaan, mutta veronlisäys jää voimaan. Jälkiverotuksen määrääjän pidentäminen vastaamaan verotusmenettelylain 56 §:ssä säädettyä viiden vuoden määräaika saattaisi

Valtion virkamiesjohto noudattaa hyvää hallintotapaa

Valmisteverot on kannettu säädösten mukaisesti

Kehitettävää todettiin verotuksen oikaisua koskevissa menettelyissä

valmisteveron tyypissä veromuodossa johtaa verovelvollisen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Sähköisessä veroilmoitusmenettelyssä verotuspäätös syntyy pääsääntöisesti automaattisesti. Ennakollisen valvonnan parantamiseksi olisi perusteltua harkita sovelluskontrollien kehittämistä siten, että manuaalikäsittelyyn nousisi nykyistä enemmän veroilmoituksia riskeihin ja olennaisuuteen perustuen. Samalla tulisi laatia selkeät menettelytapaohjeet verotuksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Verotusmenettelylain 26 §:ssä säädetään, että verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka on perusteltu, kun otetaan huomioon asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet. Säännös on massamenettelyyn perustuvan verotuksen toimittamisen yleissäännös, mutta se muodostaa samalla verotarkastuksen ja -valvonnan lähtökohdan. Säännöksellä on luotu asianmukainen säädösperusta verotuksessa tapahtuvalle valikoinnille. Olisi syytä harkita verotusmenettelylain 26 §:n valikointisäännöksen sisällyttämistä myös valmisteverotuslakiin, jolloin yksittäisissä tarkastuksissa voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon verotustapahtumien olennaisuus. Euromääräisesti olennaisten verovelvollisten verotus olisi syytä tarkastaa vuosittain vähintään tietokoneavusteisesti. Muiden verovelvollisten tarkastuksia voitaisiin kohdentaa virhealttiin tapahtumiin tai prosesseihin.

Tullin yritystarkastuksen laatimissa tarkastuskertomuksissa annetaan verovelvolliskohtaisia ohjeita. Tullin tulisi systemaattisesti verolajeittain tunnistaa erilaiset tulkintatilanteet ja muodostaa niiden pohjalta selkeät linjaukset ja periaatteet valmisteverotuksen toimittamiseksi säädösten mukaisesti ja yhdenmukaisella tavalla. Tullin olisi tarpeen harkita erityisiä kontrolleja euromääräisesti olennaisissa tai erityisen tulkinnanvaraisissa tapauksissa. Sisäisen valvonnan näkökulmasta on olennaista varmistaa, että keskeiset säädökset ovat ajantasaisia.

Valmisteverotuksen ilmoitusjärjestelmää koskeva tietojärjestelmätarkastus kohdistui järjestelmän ja sen toimintaympäristön keskeisiin sisäisen valvonnan menettelyihin ja tietoturvajärjestelyihin.

Valmisteverotuksen ilmoitusjärjestelmää on kehitetty vuosina 2011–2014 korvaamaan aikaisemmin käytössä ollut tietojärjestelmä. Uusi järjestelmä oli otettu vaiheen yksi osalta käyttöön vuoden 2014 maaliskuussa. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että järjestelmään ja sen toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ja tietoturvajärjestelyt on toteutettu asianmukaisesti ja että järjestelmässä käsiteltävien tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta voidaan varmistua.

Ilmoitusten käsittelyssä tarpeen kiinnittää huomiota olennaisuuteen ja riskiin

Tullille annettiin suosituksia, jotka koskevat ilmoitusjärjestelmän käytön ohjeistusta, järjestelmän menetelmäkuvauksen laatimista, valmisteverotuksen ilmoitusjärjestelmän ja veroreskontran tapahtumien täsmäyttämistä, käyttövaltuuksien mahdollistamia riskialttiita työyhdistelmiä ja tietojärjestelmien ulkoistettujen tehtävien valvontaa.

Verotulot

Verohallinnon ja Tullin tilintarkastusten yhteydessä on vuosina 2012–2015 tehty useita verotuloihin liittyviä tarkastuksia. Verohallinnon tarkastukset ovat kohdistuneet tuloverotukseen, verotilillä käsiteltyihin oma-aloitteisesti maksettaviin veroihin ja veronluonteisiin maksuihin sekä veronsaajatilityksiin. Tullin tarkastukset ovat kohdistuneet uusien ajoneuvojen autoverotukseen sekä valmisteverotukseen. Lisäksi kuhunkin tarkastettuun verolajiin on kohdistunut tietojärjestelmätarkastus.

Erillisessä laillisuustarkastuksessa on laadittu yhteenveto tehdyistä tarkastuksista keskittymällä kahteen kysymykseen. Yhteenvedossa tarkastellaan ensinnäkin sitä, varmistavatko automatisoitua verotusprosessia koskevat muodollisen vero-oikeuden säännökset sen, että verotusprosessin sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Toisena asiana otetaan kantaa siihen, onko verotusprosessin sisäinen valvonta asianmukaista ja riittävää.

Verotuksen toimittamisessa on asteittain ensin käytännössä ja myöhemmin säädösten avulla luovuttu tunnollisesta harkinnasta, kuten vuonna 1996 voimaan tullessa verotusmenettelylaissa alun perin säädettiin. Tunnollisen ja tapauskohtaisen harkinnan sijaan on vuodesta 2006 alkaen sovellettu verotuksen toimittamisessa menettelyä, jossa veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua. Veroilmoitusten automaatiossa tapahtuvalla tutkinnalla on pyritty tunnistamaan ja valikoimaan veroilmoitusten manuaaliseen käsittelyyn veroriskin ja -intressin kannalta merkittävät virheet ja puutteet. Autovero-, valmisteverotus- ja arvonnäisäverolaissa ei ole vastaavaa verotuksen automatisoinnista johtuvaa muutosta tehty, vaikka tutkiminen käytännössä perustuu valikointiin. Laajasta tutkimisveloitteesta tinkiminen edellytti myös verotuksen oikaisua koskevien säännösten täsmentämistä. Muissa verolaissa ei ole myöskään oikaisusäännöksiä muutoksen edellyttämällä tavalla uudistettu.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valikointiin perustuva tutkimissäännös on siten periaatteellisesti merkittävä muutos.

Verotuloja on tarkastettu Verohallinnossa ja Tullissa

Veroilmoitusten tutkimisessa on siirrytty tapauskohtaisesta harkinnasta automatisoituun käsittelyyn

Automaatiossa tapahtuvalla tutkinnalla pyritään lisäämään sisäisen valvonnan tehokkuutta. Valikointien tehokkuus riippuu siitä, miten hyvin eri valikointikriteerit havaitsevat toimenpiteitä vaativat tapaukset. Jos valvontalistalle nousee paljon tarpeetonta selvitystyötä vaativia tapauksia, se heikentää kontrollin tehokkuutta. Toisaalta tarkastuksen perusteella on todettava, että valikoinnit eivät tunnista kaikkia verotettavan tulon laskentaan vaikuttavia virheitä ja puutteita.

Valikointien määrään ja valikointikriteereihin vaikuttaa Verohallinnon pyrkimys painottaa verovalvonnan kohdentamista verovajeen ja harmaan talouden näkökulmasta euromääräisesti olennaisimpien virheiden ja väärinkäytösten havaitsemiseen. Valikoinnit perustuvat valtakunnallisesti yhdenmukaisiin ja riskienarviointiprosessin perusteella muuttuviin valikointikriteereihin. Valikointikriteerien määrittelyllä Verohallinto voi järjestää verovalvonnan haluamalleen tasolle tai mitoittaa sen käytettävissä oleviin resursseihin.

Automatisoitu verovalvonta on tasapainoilua tehokkuusvaatimuksen ja verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun välillä. Valikointikriteerit johtavat siihen, että samanlaisia tapauksia tai euromääräisesti samaa suuruusluokkaa olevia tapauksia tutkitaan periaatteessa yhdenmukaisin perustein. Valikointikriteerien ulkopuolelle jääviä tapauksia ei sen sijaan tutkita tarkemmin, mikä heikentää verotuksen yhdenmukaisuutta. Verotuksessa valikointien käsittelyä ja ratkaisumenettelyä ohjaavat myös Verohallinnon sisäisissä työohjeissa määritellyt poikkeamisrajat ja tutkimiskynnykset. Valikointien määrä on vähentynyt vuosittain. Lisäksi euromääräisiä rajoja valikointien tutkimisessa on nostettu ja samalla on vähennetty tutkittavien asioiden määrää.

Verovajeen pienentämisen ja korkean veromoraalin ylläpitämiseksi sekä verovalvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi verolainsäädännön kehittämistyöllä ja automaation lisäämisellä tulisi mahdollistaa verotusprosessien toimintojen ja sisäisen valvonnan tehokas järjestäminen. Tämä vähentäisi valvontaprosessiin liittyvää sisäisen valvonnan riskiä ja mahdollistaisi verovalvonnan suuntaamisen nykyistä laajemmin olennaisten ja tulkinnanvaraisten asioiden selvittämiseen. Verolainsäädäntöä yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä sekä toimintoja ja sisäistä valvontaa automatisoimalla voitaisiin myös vähentää verotusprosessiin liittyviä laadunhallinnan riskejä.

Valvontaa kohdennetaan verovajeen ja harmaan talouden näkökulmasta

Tasapainoilua tehokkuuden ja yhdenmukaisen kohtelun välillä

Sisäisen valvonnan näkökulmasta muodollisen vero-oikeuden säännökset, kuten verotusmenettelysäännökset, ovat olennaisia. Ne toisaalta luovat perustan sisäiselle valvonnalle ja toisaalta varmistavat aineellisen vero-oikeuden säännösten noudattamisen. Säädosvalmistelussa niitä tulisi siten systemaattisesti arvioida myös sisäisen valvonnan näkökulmasta.

Säädosvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota sisäiseen valvontaan

Finavian omistajaohjaus

Finavian omistajaohjauskäytäntöjä koskeneen laillisuustarkastuksen perusteella todettiin, että Finavian johto on toiminut johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti johdannaisvastuiden selvittämiseksi. Valtio-omistajan toiminnan on todettu olleen osin epätarkoituksenmukaista, mikä on johtanut yhtiön ja valtio-omistajan vastuusuhteiden hämärtymiseen.

Laillisuustarkastuksessa arvioitiin niiden toimenpiteiden riittävyyttä ja asianmukaisuutta, joihin Finavian johdannaistappioiden vastuukysymyksen selvittämiseksi on ryhdytty.

5.3 Valtionapuihin liittyvät riskit

Valtionavut ovat valtion talousarviossa merkittävä menoerä, jonka myöntämisestä, maksamisesta ja käytön valvonnasta on säädetty eri laeissa. Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tilaa on tarkastettu tilintarkastusten yhteydessä sisäisen valvonnan tarkastuksena sekä erillisissä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksissa. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa valtionapuja koskevien menettelyjen asianmukaisuus. Valtionapuihin liittyvä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus koski ansiosidonnaista päivärahaa.

Siirtomenojen tarkastus perustuu valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin

Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta

Vuoden 2015 talousarviossa valtion rahoitusosuuteen ansiopäivärahasta oli budjetoitu yhteensä 1,1 miljardia euroa. Laillisuustarkastus kohdistui valtion vuoden 2015 rahoitusosuuteen ja samana vuonna työttömille työnhakijoille maksettuihin ansiopäivärahaetuuksiin.

Työttömyysturvaa ja sen rahoitusta määrittävät työttömyysturvalaki, työttömyyskassalaki ja laki työttömyysetuuksien rahoituksesta. Valtion rahoitusosuuksien maksamista työttömyyskassoille ja ansiopäivärahan maksamista työttömille työnhakijoille säätelevät valtioneuvoston asetukset työttömyyskassalain täytäntöönpanosta, työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta ja työttömyysturvalain täytäntöönpanosta. Sisäisen valvonnan sääädöspäivärahasta on valtion talousarviosta annetussa asetuksessa.

Maksatusjärjestelmän määrittely aiheutti systemaattisen virheen

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli vastata kysymyksen, onko valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta maksettu työttömyyskassoille säädösten mukaisesti. Tarkastuksen perusteella todetaan, että valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta on maksettu työttömyyskassoille säädösten mukaisesti lukuun ottamatta lomautusajalta maksettuja ansiopäivärahoja, jotka eivät kuulu valtion rahoitusosuuteen.

Kaikissa työttömyyskassoissa on syytä käydä läpi työttömyysturvalain soveltaminen maksatusjärjestelmässä ja korjata vuoden 2015 osalta rahoitusosuudet sekä maksatustilastoihin että lopullisiin rahoitusosuuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee kiinnittää huomiota työttömyyskassojen maksamien etuuksien toteutumatilastoiden analyysissä erityisesti siihen, ettei lomautusajan ansiopäivärahaeriin tai muihin sellaisiin eriin, joihin ei lainsäädännön tai valtion talousarvion mukaan ole valtionosuutta myönnettävissä, sisälly todellisuudessa valtionosuutta.

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli vastata kysymykseen, onko ansiopäiväraha maksettu lopulliselle etuudensaajalle säädösten mukaisesti. Tarkastuksen perusteella todetaan, että ansiopäiväraha on maksettu tarkastukseen sisältyneiden tapausten osalta lopulliselle edunsaajalle säädösten mukaisesti.

Tarkastuksen kolmantena tavoitteena oli ottaa kantaa siihen, onko rahoitusprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Rahoitusprosessin sisäinen valvonta kokonaisuutena on järjestetty riittävällä tavalla, mutta sosiaali- ja terveysministeriön roolia prosessissa tulisi terävöittää.

Käytännössä valtion rahoitusosuuden määrä perustuu siihen tietoon, jonka työttömyyskassojen maksatusjärjestelmät tuottavat kuukausitasolla. Maksatusjärjestelmiä toimittaa kaksi eri järjestelmätoimittajaa. Maksatusjärjestelmät ovat pitkälle automatisoituja etuuspäätösten massatuotantojärjestelmiä. Järjestelmätoimittajien ja työttömyyskassojen välisissä sopimuksissa on määritely, että vastuu järjestelmän toiminnasta on järjestelmätoimittajalla. Vastuu etuuspäätösten oikeellisuudesta ja järjestelmän tuotaman tiedon oikeellisuudesta yksittäistapauksessa on kuitenkin työttömyyskassalla.

Finanssivalvonta ei ole viime vuosina tarkastanut etuuspäätöksen oikeellisuutta eikä maksatusjärjestelmän toimivuutta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ulkoista velvoitetta valvoa työttömyyskassoja, koska lainsäädännössä se määritellään Finanssivalvonnan tehtäväksi. Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy vuosittain Finanssivalvonnan esityksestä valtion lopullisen rahoitusosuuden ansiosidonnaisesta päivärahasta. Ministeriössä kassojen maksatusjärjestelmän tuottamia tietoja ei tarkasteta systemaattisesti. Tämä muodostaa valtion rahoitusosuuden näkökulmasta olennaisen riskin. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että ministeriö varmistaa työttömyyskassojen maksatusjärjestelmien riittävän valvonnan ja tarkastuksen erityisesti lainsäädännön muutostilanteissa.

Ansiopäiväraha on maksettu lopulliselle edunsaajalle oikein

Sosiaali- ja terveysministeriön roolia tulisi vahvistaa rahoitusprosessissa

5.4 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa vuonna 2015

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

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen.

Varainhoitovuonna 2015 Euroopan unionin varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia tehtiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin ELY-keskuksessa ja Maaseutuvirastossa.

Maaseuturahastosta osarahoitettavien hanke- ja yritystukiin ohjelmakauden 2014–2020 suurimpana hallinnollisena muutoksena on ollut hakemisen ja käsittelyn digitalisointi. Muutos on toteutunut tukien hakemisen osalta ennakoitua paremmin. Digitalisointi on kuitenkin osoittautunut järjestelmän laadinnassa ennakoitua työläämmäksi, mikä osaltaan on vaikuttanut siihen, että tietojärjestelmän kehitystyössä ei ole pysytty alkuperäisessä aikataulussa. Järjestelmän kehitystyön ongelmat ovat viivästyttäneet tukijärjestelmän toimeenpanoa siltä osin kuin kyse on rahoituspäätöksen tekemisestä tai rahoituspäätöstä seuraavista vaiheista.

Maaseutuvirastossa tarkastettiin myös viljelijätukia. Tietojärjestelmän viivästyminen on aiheuttanut muun muassa sen, että vuonna 2015 haettujen ympäristökorvaukseen liittyvien sitoumusten ja sopimusten hyväksyminen on siirtynyt vuoden 2016 puolelle. Tästä syystä momentin 30.20.43 (Ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, neuvonta ja ei-tuotannolliset investoinnit) 1 155 miljoonan euron valtuudesta käytettiin vuonna 2015 vain 11,2 miljoonaa euroa. Maaseutuvirasto on ryhtynyt tukijärjestelmään liittyvien ongelmien korjaamiseksi toimenpiteisiin, joita on syytä jatkaa tukien päätöksenteko- ja maksuprosessin nopeuttamiseksi.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoihin kohdistuneessa tarkastuksessa selvitettiin erityisesti tuensaajien identifiointia ja hankkeiden tilaa sekä valtion vuoden 2015 talousarvion toteutumisen lähtökohtia.

Tarkastetaan samalla tavalla kuin kansallisiakin varoja

Hanke- ja yritystukijärjestelmän kehitystyön ongelmat ovat viivästyttäneet toimeenpanoa

Viljelijätukien päätöksenteko- ja maksuprosessia on tarpeen nopeuttaa

EURA2014-tietojärjestelmän informaatioisisältö oli vielä vuoden 2016 alussa keskeneräistä ja osittain virheellistä. Budjetointimenettelyjä tarkastettaessa todettiin, että käytetty valtuuksien budjetointimenettely on ristiriidassa talousarviolain 10 §:n ja valtuuden käyttöä koskevan yleisen periaatteen kanssa, jonka mukaan valtuudet on tarkoitettu hankkeiden usean vuoden rahoituksen perustaksi. Momentin 32.50.64 (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin, arviomääräraha) valtuuden budjetoitikäytäntö suositeltiin muutettavaksi yleisen budjetoitikäytännön mukaiseksi.

Euroopan aluekehitysrahastovarojen sisäisen valvonnan tarkastuksessa todettiin menojen tukikelpoisuuden todentamisen osalta puutteita palkkakustannusten todentamisessa. Muutoin kustannusten tukikelpoisuus oli varmistettu ja dokumentoitu asianmukaisesti maksatuserien yhteydessä. Tarkastuksessa kehoitettiin ELY-keskusta, KEHA-keskusta ja työ- ja elinkeinoministeriötä luomaan yhteistyössä yritystukien sähköiseen hallinnointiin menettelytavat, jotka varmistavat tukien hallinnointiprosessin sisäistä valvontaa. Myös ohjeistusta olisi tarpeen päivittää.

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

Varainhoitovuonna 2015 tarkastusviraston kolmella tuloksellisuustarkastuksella oli liittymäkohtia EU-varojen hallinnointiin. Tarkastuksista kahdesta on julkaistu tarkastuskertomus keväällä 2016: EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen (kertomus 2/2016) sekä Laajakaistarakentamisen tukeminen (kertomus 8/2016). Tarkastusten keskeisiä johtopäätöksiä on kuvattu tämän kertomuksen luvussa 4 (Ministeriöiden välinen yhteistyö EU-asioiden valmistelussa) ja luvussa 7 (Laajakaistarakentamisen tukeminen).

Virastossa on lisäksi käynnissä EU:n rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuutta arvioiva tuloksellisuustarkastus. Tarkastus on rajattu Euroopan aluekehitysrahaston työllisyys- ja tulovaikutuksiin ohjelmakaudella 2007–2013. Tarkastuskertomus valmistuu syksyllä 2016.

Valtuusmenettelyä tulisi selkiinnyttää momentilla 32.50.64

EAKR-varojen sähköisiä menettelyjä on tarpeen kehittää

Kolme tuloksellisuustarkastusta liittyi EU-varojen hallinnointiin

5.5 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut

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

Tarkastusvirastolle on tehty väärinkäytösilmoituksia vähän ja niiden taloudellinen merkitys on ollut vähäinen

Hallinnon tekemät lakisääteiset väärinkäytösilmoitukset

Vuonna 2015 tarkastusvirasto vastaanotti yhdeksän (12 kpl 2014, 9 kpl 2013) valtion viranomaisen tekemää ilmoitusta toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä. Ilmoitukset jakautuivat useille hallinnonaloille.

Lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle yhden sellaisen tapauksen (3 kpl 2014, 9 kpl 2013), jossa oli kyse valtionavun saajan epäilystä väärinkäytöksestä.

EU-varojen käyttöä koskevat sääntöjenvastaisuusilmoitukset

Tarkastusvirasto on saanut tiedoksi EU-tukia hallinnoivilta työ- ja elinkeinoministeriöltä ja Maaseutuvirastolta tukien valvontaa koskevat, komission asetuksissa säädetyt, Euroopan Unionille toimitettavat sääntöjenvastaisuusilmoitukset. Tarkastusvirasto vastaanotti ilmoituksia vuonna 2015 yhteensä 63 kappaletta (60 kpl 2014, 40 kpl 2013). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että aiempia sääntöjenvastaisuuksia koskevat jatkoilmoitukset.

Nämä sääntöjenvastaisuusilmoitukset ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä.

Pääosin kantelut eivät johda erityisiin toimenpiteisiin

Yksityinen henkilö tai yhteisö voi tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle kirjallisen kantelun, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja valtion talousarvion noudattamisesta. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ei tarkastusvirastossa käsitellä kanteluasiana.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 43 (31 kpl 2014, 51 kpl 2013). Kanteluasioita käsiteltiin kertomusvuoden aikana yhteensä 44 (40 kpl 2014 ja 52 kpl 2013). Suurin osa, noin kaksi kolmasosaa, kanteluista ei antanut aihetta tarkastusviraston toimenpiteisiin. Loput asiat käsiteltiin kantelumenettelyssä, jossa kannellulta viranomaiselta pyydettiin lausunto kannellusta asiasta. Kantelukäsittely päättyi viraston antamaan kantelupäätökseen.

Kanteluiden taloudellinen merkitys on ollut vähäinen. Periaatteellista merkitystä omaavista, kanteluna käsitellyistä asioista voidaan nostaa esiin viranomaisen hankintatoimeen liittyvä tapaus. Tätä tapausta koskevassa kantelupäätöksessä tarkastusvirasto totesi, että hankintasäännösten perusteella toistaiseksi voimassa olevien sopimusten, jollainen myös kantelun kohteena ollut 8.2.1994 tehty sopimus on, tekeminen on sinänsä sallittua. Hankintayksikkö ei kuitenkaan voi tehdä voimassaololtaan rajoittamatonta sopimusta rikkomatta kilpailuttamisvelvollisuutta. Sopimuksen katsottiin muodostuneen ajalliselta kestoaltaan liian pitkäksi.

Tarkastusvirastolle voi tehdä kantelun, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia



*Tilinpäätös tekee
tilivelvollisuuden
näkyväksi*

6 Tilivelvollisuus ja valtion taloudenhoito

Valtion taloudenhoidossa tilivelvollisuutta toteuttavia asiakirjoja ovat hallituksen vuosikertomus, valtion tilinpäätös, valtion liikelaitosten, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä kirjanpitoyksiköiksi määrättyjen valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset.

Tilitarkastuksen yhteydessä Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion tilinpäätöksen, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat ja näiden liitteenä esitettävät tiedot sekä kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan esittämät toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot.

Hallituksen vuosikertomuksessa esittämistä muista tiedoista tarkastusvirasto on tarkastanut yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja julkisen talouden tilasta esitettyjä tietoja. Näistä ja valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta on raportoitu erilliskertomuksessa 15/2016 vp.

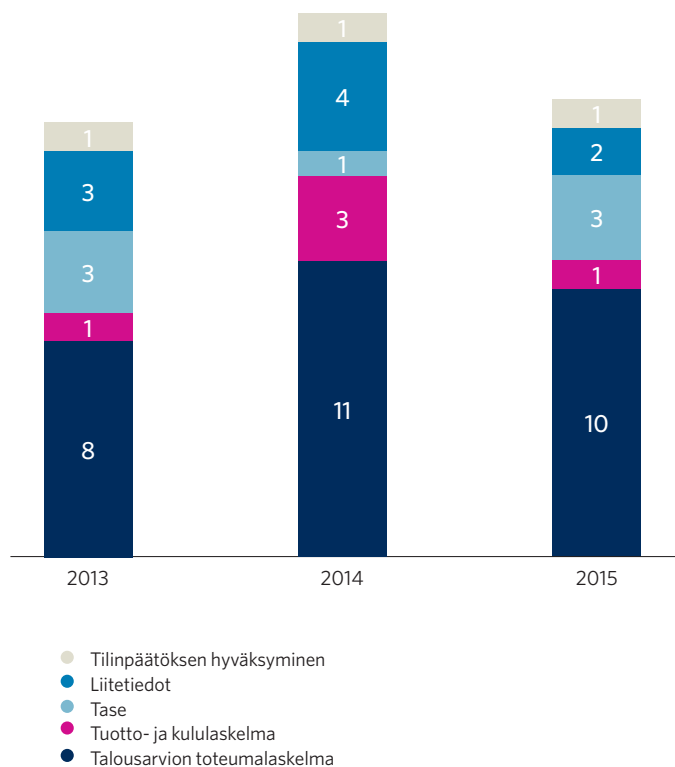
Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä täydentävässä asetuksessa. Tasavallan presidentin kanslian ja ministeriöiden lisäksi vain niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksikköinä, on valtion talousarviosta annetun asetuksen perusteella velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös. Vaikka ministeriöt edelleen asettavat tulostavoitteita myös muille virastoille ja laitoksille, ei niillä ole kattavaa velvollisuutta raportoida tilinpäätöksessä toimintansa tuloksellisuudesta.

6.1 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat

Valtion talousarviosta annettu laki (21 §) edellyttää, että tilinpäätöksessä ja tulostuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa annetaan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta. Vaatimus koskee vain niitä virastoja ja laitoksia, jotka toimivat valtiovarainministeriön päätöksen perusteella kirjanpitoyksikköinä.

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätös toteuttaa johdon tilivelvollisuutta



Kuvio 7: Tilinpäätöslaskemia koskevat huomautukset numeroina

Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteitä koskevia huomautuksia sisältyi 12 tilintarkastuskertomukseen.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaisista määrärahan käyttötarkoitusta, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille ja menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista. Näitä huomautuksia kertyi 15.

Valtuuksia oli vuonna 2015 käytössä 26 kirjanpitoyksiköllä. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin viittä kirjanpitoyksikköä. Keskeisiä syitä olivat puutteet valtuuden uusimisessa ja valtuusseurannan järjestämisessä. Valtuuden ylittämistä huomautettiin yhdessä tilintarkastuskertomuksessa ja valtuuden käyttöajan jatkamisesta yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai yksi kirjanpitoyksikkö ja tasetta koskevan huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä. Tasetta koskeva huomautus liittyi omaisuuden arvos- tamiseen ja sen esittämiseen taseessa.

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

Talousarvion toteutumalaskelmasta huomautettiin 10 kirjanpitoyksikköä

Valtuuksien seuranta on keskeinen osa talousarvion toteutumisen seurantaa

Liitetiedoista keskeisimpiä ovat vastuuta koskevat tiedot

6.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Hallinnon ohjauksessa on välttämätöntä sovittaa yhteen voimavarat ja niillä saavutettavia tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohtauksessa sovitetaan yhteen toiminnan vaikuttavuutta ja palvelukykyä koskevat vaatimukset taloudellisuuden ja tuottavuuden hallinnan kanssa. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimivaa tulosohtausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyyn ja toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille kokonaisuutena. Talousarvioesityksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Ne ovat yksi lähtökohta hallitukselle hallinnon ohjauksessa ja eduskunnalle sen päättäessä määrärahoista ja arvioidessa tavoitteiden saavuttamista.

Eduskunnan julkaistua valtion talousarvion ministeriön tulee vahvistaa virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Virastojen ja laitosten toiminnallisesta tuloksellisuudesta tulee raportoida tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa oikeat ja riittävät tiedot.

Ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tulee tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa osana tuloksellisuuden kuvausta esittää toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja näistä tilinpäätöksissä esitetyjä tietoja.

Tavoitteiden asettaminen ei etene

Ministeriöiden hyväksymät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat edelleen puutteellisia. Vain 40 prosentille kirjanpitoyksiköistä oli hyväksytty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Taloudellisuustavoitteiden osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna selvästi huonontunut. Ministeriöt olivat asettaneet tuottavuustavoitteita tulossopimuksissa hieman useammin eli 47 prosentille kirjanpitoyksiköistä. Kun taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden kattavuutta arvioidaan yhdessä, riittävät tavoitteet oli asetettu vain 32 prosentille kirjanpitoyksiköistä.

Tavoitteiden asettaminen luo pohjaa toiminnalle

Riittävät tavoitteet oli asetettu vain 32 prosentille kirjanpitoyksiköistä

| | Taloudellisuus | Tuottavuus |
|------|----------------|------------|
| 2013 | 54 % | 51 % |
| 2014 | 46 % | 51 % |
| 2015 | 40 % | 47 % |

Kuvio 8: Tavoitteiden asettaminen numeroina

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 37 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 75 prosenttia valtion omasta toiminnasta (vuonna 2014 50 % ja 76 %, vuonna 2013 52 % ja 77 %).

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

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko hyvin

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, onko tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa esitetty toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastuksen perusteella on arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisesta toiminnasta ja sen kannattavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi 55 kirjanpitoyksikössä, mikä on 92 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (62 kirjanpitoyksikössä vuonna 2014, 61 kirjanpitoyksikössä vuonna 2013).

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissään esittämät taloudellisuustiedot olivat pääosin kustannustietoja ja muita sijaissuureita, joiden osuus esitetyistä tiedoista oli 58 prosenttia. Vaikka joihinkin kirjanpitoyksiköihin kuuluu useita taloudellisesti merkittäviäkin virastoja ja laitoksia, on oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä voitu valtion talousarviosta annetun asetuksen perusteella tarkastella vain kirjanpitoyksikötasolla.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 56 kirjanpitoyksikössä, mikä on 93 prosenttia kirjanpitoyksiköistä.

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 65 prosenttia ja tuottavuustiedot 66 prosenttia valtion omasta toiminnasta (73 % ja 65 % vuonna 2014, 72 % ja 65 % vuonna 2013). Kattavuus on näin arvioituna hieman laskenut edellisiin vuosiin verrattuna.

Raportointivelvollisuudesta säädetään talousarviolaisissa

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan kattavasti

Oikeat ja riittävät tiedot

| | | |
|------|------|-------------------------|
| 2013 | 91 % | » 61 kirjanpitoyksikköä |
| 2014 | 93 % | » 62 kirjanpitoyksikköä |
| 2015 | 92 % | » 55 kirjanpitoyksikköä |

Kuvio 9: Taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä

Oikeat ja riittävät tiedot

| | | |
|------|------|-------------------------|
| 2013 | 91 % | » 57 kirjanpitoyksikköä |
| 2014 | 91 % | » 61 kirjanpitoyksikköä |
| 2015 | 93 % | » 56 kirjanpitoyksikköä |

Kuvio 10: Tuottavuustiedot tilinpäätöksissä

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 52 kirjanpitoyksikössä, mikä on 87 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (60 kirjanpitoyksikköä eli 90 % vuonna 2014, 62 kirjanpitoyksikköä eli 93 % vuonna 2013).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Esittämistapaa voidaan ministeriöiden osalta pitää sinänsä toimivana. Ulkoasiainministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä lukuun ottamatta ministeriöiden esittämiä tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on kokonaisuutena ollut verrattain hyvä. Tietojen tuottamista ja yleistä hyödynnettävyyttä parantaisi se, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakeromusten valmistelua.

Maksullisesta toiminnasta raportoidaan kattavasti

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 tarkennettu Valtiokonttorin määräyksellä, joka edellyttää kustannusvastaavuuslaskelmien esittämistä suoritelajeittain.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,1 miljardia euroa, mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,4 miljardia euroa, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa. Maksullisen toiminnan tulot ovat pysyneet samansuuruisina edellisiin vuosiin verrattuna.

Tietojen esittämiseen tarvitaan yhtenäisyyttä ja selkeyttä

Maksullisen toiminnan seuranta- ja raportointivaatimukset tulevat talousarviolaista

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjanpitoyksiköitä oli vuonna 2015 yhteensä 40 (45 kirjanpitoyksikköä vuonna 2014, 56 kirjanpitoyksikköä vuonna 2013). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 31 kirjanpitoyksikölle eli 78 prosentille maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä (33 kirjanpitoyksikölle eli 73 prosentille vuonna 2014, 38 kirjanpitoyksikölle eli 68 prosentille vuonna 2013).

Tilintarkastuksissa todettiin 33 kirjanpitoyksikön eli 83 prosentin maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 40 kirjanpitoyksikköä eli 89 prosenttia.

Kun maksuperustelain tarkoittamasta maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 80 prosenttia maksullisesta toiminnasta (78 % vuonna 2014, 92 % vuonna 2013).

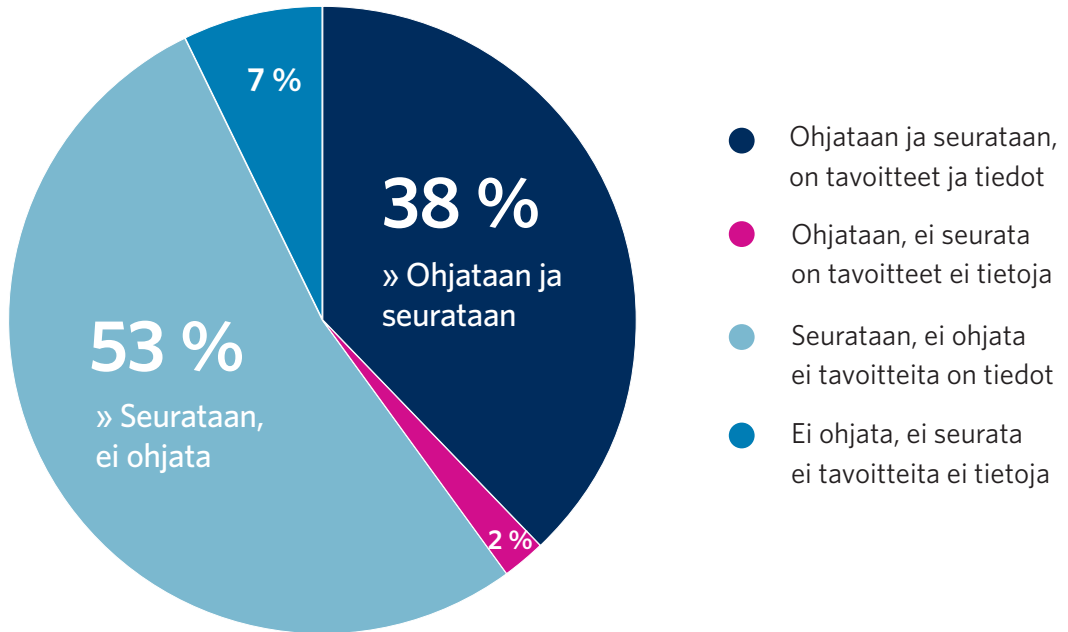
Tilinpäätöstiedot maksullisesta toiminnasta on kokonaisuutena esitetty verrattain hyvin. Vuonna 2015 maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisen puutteista annettiin kielteinen laillisuuskannanotto yhden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa (yhdelta kirjanpitoyksikölle vuonna 2014 ja vuonna 2013).

Raportointi maksullisesta toiminnasta on viime vuosina mennyt kokonaisuutena hyvään suuntaan

Tulosohjaus ei toimi, koska tavoitteita ei aseteta

Tulosohjauksen toimivuutta voidaan tilintarkastusten perusteella arvioida taloudellisuutta koskevan tavoitteiden asettamisen ja niistä raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteerinä käytetään ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niistä esittämiä tietoja.

Tavoitteiden ja resurssien yhteensovittamista tarvitaan



Kuvio 11: Tavoitteiden asettamisen kattavuus ja oikeiden ja riittävien tietojen raportointi toimintakertomuksissa

Riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien kirjanpitoyksiköiden osuus on edellisiin vuosiin verrattuna edelleen hieman pienentynyt (38 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2015, 46 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014). Tilintarkastuksen perusteella enää noin reilussa kolmanneksessa kirjanpitoyksiköitä tulosohjaus näin arvioituna toimii. Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on edelleenkin vain 46 prosenttia (50 % vuonna 2014, 51 % vuonna 2013) valtion omasta toiminnasta.

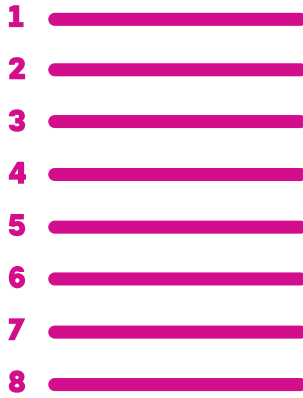
Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittäväillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus enää 30 prosenttia (33 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014, 36 % vuonna 2013). Vastaavasti niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla ministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei pidetty riittävinä ja jotka eivät esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, oli seitsemän prosenttia kirjanpitoyksiköistä (7 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014, 9 % vuonna 2013).

Ministeriöiden toteuttama ohjaus taloudellisuuden ja tuottavuuden osalta toimii joka kolmannessa kirjanpitoyksikössä

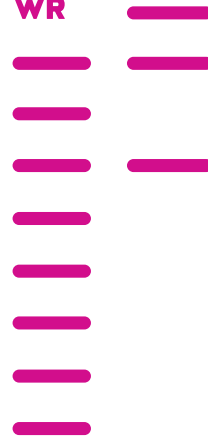
Tarkastustulokset
luovat
läpinäkyvyyttä ja
avoimuutta



W 1500 M



WR



7 Hallinnonalakohtaisia havaintoja

Tässä luvussa on eritelty ja syvennetty hallinnonaloittain tämän kertomuksen luvussa 5.1 esitettyjä valtiontalouden hoidon ja hallinnon tilaa koskevia tilintarkastuksen havaintoja. Lisäksi tässä luvussa on kerrottu sellaisista tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen havainnoista sekä merkittävistä jälkiseurantojen havainnoista, jotka eivät ole sisältyneet tämän kertomuksen muihin osiin. Luettelot kaikista valmistuneista tarkastuskertomuksista ja jälkiseurantaraporteista ovat tämän kertomuksen liitteinä 1–6.

7.1 Tasavallan presidentin kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Tilinpäätöksessä esitettyjä toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

7.2 Valtioneuvoston kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, mutta näistä tilinpäätöksessä esitetyt tiedot pidettiin tilintarkastuksessa kuitenkin oikeina ja riittävinä.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

EU-asioiden valmistelua ja yhteensovittamista koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin, luoko EU-asioiden kansallinen valmistelu edellytykset sille, että Suomi voi tehokkaasti vaikuttaa säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä. Tarkastuksen perusteella valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä toimii pääsääntöisesti hyvin, mutta myös kehittämiskohteita löytyy. Valmistelujaostoja tulisi hyödyntää nykyistä enemmän EU-asioiden ennakovalmistelussa ja laajoissa painopistekeskusteluissa.

Ministeriöiden johtavien virkamiesten tiedonsaantia ja keskinäistä keskustelua unioniasioista tulisi lisätä joko EU-asioiden komitean puitteissa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Komission uuden rakenteen ja uusien toimintatapojen vuoksi käsiteltäväksi tulee yhä enemmän laajoja horisontaalisia EU-asioita ja -asiakokonaisuuksia.

Ministeriöiden johtavien virkamiesten keskustelua unioniasioista tulee lisätä

Tarkastuksen perusteella koko valtioneuvoston EU-politiikan tavoitteenasettelua on syytä terävöittää. Tavoitteiden tulee olla niin konkreettisia, että niiden toteutumista voidaan jälkikäteen arvioida. Tarkastus kohdistui myös ministeriöiden sisäisiin EU-asioiden valmistelu- ja johtamiskäytäntöihin. Tarkastuksessa havaittiin, että keskitetty koordinaatiomalli turvaa asioiden valmistelun systemaattisuutta paremmin kuin hajautettu malli. Jokaisessa ministeriössä tarvitaan ylimmän ja keskijohdon panosta vaikuttamisessa, kun käsiteltävänä on Suomelle poikkeuksellisen tärkeitä EU-aloitteita. Johdon tehtävä on myös varmistaa, että kussakin ministeriössä on korkealaatuista EU-osaamista. Kussakin ministeriössä tulee

Suomen EU-politiikan yleistavoitteiden tulee olla konkreettisia ja kohdennettuja

kannustaa virkamiehiä hankkimaan kokemusta esimerkiksi työskentelemällä komissiossa tai Suomen pysyvässä EU-edustustossa. Lisäksi on tärkeää suunnitella hyvissä ajoin, mihin tehtävään tällaista kokemusta saanut henkilö palaa, jotta hänen osaamisensa ja verkostonsa saadaan tehokkaasti käyttöön.

Eduskunnan lausumien toimeenpanoa käsitelleen tarkastuksen jälkiseurannan mukaan myönteistä oli, että uusien lausumien lukumäärä väheni viime vaalikaudella lähes kolmanneksella edelliseen verrattuna. Lausumien raportointia vuosikertomuksessa kevennettiin hieman, ja vanhojen lausumien poistamiseksi annettiin eduskunnan puhemiesneuvoston suositus. Nämä toimenpiteet olivat kuitenkin vähäisiä tavoitetilaan nähden. Lausumamenettelyn vuorovaikutteisuuutta ei saatu parannettua eikä avointa lausumatietokantaa oteta näillä näkymin käyttöön. Jälkiseurannan perusteella lausumamenettelyn kehittäminen on yhä tarpeellista.

Eduskunnan lausumien toimeenpanomenettelyissä on vielä kehitettävää

7.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarviotulojen kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti menomomentille ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Nämä johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

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

Ulkoasiainministeriössä todettiin talousarvion noudattamiseen ja tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta sen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Maahantulon viranomaistoimintaa ja sen kehittämistä koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin sisä- ja ulkoasiainministeriöiden hallinnonalojen toimintaa oleskelulupa-, turvapaikka- ja viisumihakemusten käsittelyssä ja laittoman maahantulon torjunnassa. Tarkastuksen aineistot koottiin ennen turvapaikanhakijoiden määrän merkittävää kasvua vuoden 2015 kesästä lukien. Ulkoasiainministeriön osalta tarkastuksessa todettiin, että viisumihakemusten vastaanoton ulkoistaminen ja siirtyminen paikkariippumattomaan järjestelmään ovat selvästi parantaneet asiakaspalvelua ja tehottaneet viisumihakemusten käsittelyä. Muilta osin tarkastuksesta kerrotaan kohdassa 7.5 (Sisäministeriön hallinnonala).

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmästä annetun tarkastuksen (12/2013) jälkiseurannassa selvitettiin ministeriön suunnitteluun, johtamiseen ja raportointiin kohdistuneiden lukuisten suositusten toteuttamista. Tarkastusviraston arvio jälkiseurannan perusteella on, että ulkoasiainministeriössä on ryhdytty useisiin kertomuksen suositusten ja kannanottojen mukaisiin toimiin ohjausjärjestelmän edelleen kehittämiseksi. Tavoiteasetannan epämääräisyys ja selkeiden arviointimittareiden puuttuminen muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän haasteen toiminnan suunnittelulle, johtamiselle ja raportoinnille. Näiden osa-alueiden kehittäminen on yhä tarpeellista.

Tuloksellisuuden laskentatointa ja tavoiteasetantaa on tarpeen kehittää

Viisumihakemusten vastaanoton ulkoistaminen on tehostanut hakemusten käsittelyä

Humanitaarista apua koskeneen tarkastuksen (8/2012) jälkiseurannassa arvioitiin, että Suomen humanitaarisen avun hallinnointi on kehittynyt selvästi tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Ulkoasiainministeriön myöntämään humanitaariseen apuun on alettu soveltaa valtionavustuslakia, ja varainkäyttöä koskeva ohjeistus on otettu käyttöön. Lisäksi humanitaarisen avun määrärahan budjetointia on kehitetty ja avun maksatuksia kiireellisissä tapauksissa on edelleen nopeutettu. Myös useimmilla muilla tarkastuksen kohteena olleilla alueilla kehitys on ollut pääosin myönteistä, joskin vaikeammin todennettavissa. Katastrofiriskien vähentämisen integrointi Suomen kehitysyhteistyöhön on edelleen kehitteillä oleva merkittävä asia.

Sotilaallista kriisinhallintaa käsitelleen tarkastuksen (9/2013) jälkiseurannassa todettiin, että ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö ovat osittain parantaneet sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelua ja tuloksellisuudesta raportointia. Tuloksellisuuden arviointia voisi edelleen kehittää muun muassa käynnissä olevan kehittämishankkeen tulosten avulla. Ministeriöiden mukaan eduskunnalle annettuja selontekoja ja selvityksiä on muutettu määrämuotoisemmiksi ja selkeämmiksi ja niiden tietosisältöä on pyritty parantamaan. Jälkiseurannan asiakirja-analyysissa ei kuitenkaan havaittu merkittäviä parannuksia, vaan selonteot ja selvitykset ovat edelleen sisällöltään ja laadultaan vaihtelevia. Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän rooli ei ole vahvistunut tarkastuksen suosituksen mukaisella tavalla.

7.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ovat ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle. Molempien toimintakertomuksissaan esittämiä toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäväillä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuna, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina kirjanpitoyksikköinä pidettiin tilintarkastuksessa sekä ministeriötä että Rikosseuraamuslaitosta.

Oikeusministeriössä todettiin laskutusmenettelyyn liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta sen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Hallinnonalalla toimi kaksi kirjanpitoyksikköä

Molemmille kirjanpitoyksiköille on asetettu riittävät tavoitteet

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot

7.5 Sisäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Sisäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä vuonna 2015 olivat ministeriön lisäksi Hallinnon tietotekniikkakeskus, Häätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto, Pelastusopisto, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos.

Tilintarkastuskertomusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa sisäministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Sisäministeriön asettamia taloudellisuustavoitteita pidettiin ministeriötä lukuun ottamatta riittävinä. Tuottavuustavoitteita pidettiin ministeriötä ja Hallinnon tietotekniikkakeskusta lukuun ottamatta riittävinä. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin Hallinnon tietotekniikkakeskusta ja Poliisihallitusta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä, ja tuottavuustietoja Poliisihallitusta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä.

Maksullista toimintaa harjoittivat ministeriötä ja Hallinnon tietotekniikkakeskusta lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt. Poliisihallitusta ja Rajavartiolaitosta lukuun ottamatta nämä myös esittivät siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosoikeuksien tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuna, oikeat ja riittävät tiedot raportoivana kirjanpitoyksikköinä pidettiin tilintarkastuksessa kaikkia muita hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä kuin ministeriötä, Hallinnon tietotekniikkakeskusta ja Poliisihallitusta.

Hallinnonalalla toimi seitsemän kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet on asetettu viidelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot viidessä kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Maahantulon viranomaistoimintaa ja sen kehittämistä koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin sisä- ja ulkoasiainministeriöiden hallinnonalojen toimintaa oleskelulupa-, turvapaikka- ja viisumihakemusten käsittelyssä sekä laittoman maahantulon torjunnassa. Tarkastuksen aineistot koottiin ennen turvapaikanhakijoiden määrän merkittävää kasvua vuoden 2015 kesästä lukien. Maahanmuuttovirasto ja poliisilaitokset olivat uudistaneet oleskelulupien käsittelyä onnistuneesti muun muassa lisäämällä tiimityöskentelyä, viranomaisyhteistyötä ja sähköistä asiointia.

Toimintatapojen muutoksen avulla saatiin esimerkiksi vuonna 2014 purettua vuonna 2007 alkanut Somalian kansalaisia koskeva perhesidehakemusten ruuhka. Myös turvapaikka-asioiden käsittelyä oli – ennen kesän 2015 hakemusmäärien selvää kasvua – kyetty nopeuttamaan yhteistyöllä poliisin kanssa ja erillisen kehittämishankkeen avulla.

Tarkastuksessa suositeltiin muun muassa, että maahanmuutto-toimen organisointia uudistetaan muuttamalla Maahanmuuttoviraston ja poliisin välistä työnjakoa ja että maahanmuuttoasioiden ohjausta kehitetään konsernilähtöisesti yli hallinnonalarajojen. Ulkoasiainministeriön osalta todettiin, että viisumihakemusten vastaanoton ulkoistaminen vuodesta 2010 alkaen ja paikkariippumattomaan viisumikäsittelyjärjestelmään siirtyminen vuonna 2013 ovat selvästi parantaneet asiakaspalvelua ja tehostaneet toimintaa.

Sisäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä -tarkastuksen (19/2012) jälkiseurannan perusteella sisäministeriön hallinnonalalla on ollut useita kehittämishankkeita, joiden avulla strategista ohjausta, toiminta- ja taloussuunnittelua sekä lainsäädäntöprosessia on kehitetty. Tarkastuksen suositusten mukaisesti myös sisäministeriön ja Poliisihallituksen välistä työnjakoa on selvennetty. Ministeriö on myös selvittänyt vaihtoehtoja sisäasioiden rahastojen vastuuviranomaistahoksi ja ohjeistanut hallinnonalaansa virastoja sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Oleskelulupien käsittelyä on uudistettu onnistuneesti

7.6 Puolustusministeriönhallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalalla kirjanpitoyksikköinä vuonna 2015 toimivat ministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

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

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

Ministeriön ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tilinpäätöksessään esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä. Maksullista toimintaa harjoittivat Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien rakennuslaitos, joista rakennuslaitoksen katsottiin esittäneen tilinpäätöksessään siitä oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohtauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäville taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoina pidettiin tilintarkastuksissa puolustusministeriötä ja Puolustushallinnon rakennuslaitosta. Kun arviointiin yhdistetään myös tuottavuus, tulosohtaus toimii vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta.

Yhdessä kirjanpitoyksikössä todettiin sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Hallinnonalalla toimi kolme kirjanpitoyksikköä

Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin yhdelle kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet oli asetettu yhdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot kahdessa kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Puolustushallinnon tilahallintaa käsitelleen tarkastuksen (3/2012) jälkiseurannan mukaan puolustushallinto on luopunut suurista aluekokonaisuuksista puolustusvoimauudistuksen yhteydessä. Tarkastuksen jälkeen puolustusministeriö on selvittänyt Puolustushallinnon Rakennuslaitoksen asemaa ja päätyntä säilyttämään käytössä olleen toimintamallin siten, että mallia kehitetään. Kehittämistyössä Rakennuslaitoksen organisaatiota ja toimintatapaa on uudistettu, sopimusjärjestelmä on uudistettu ja tehtäviä poikkeusolojen aikana on täsmennetty. Jälkiseurannassa todettiin myös, että puolustushallinnon tilahallinnan yhtenä riskinä on edelleen tasonparannushankkeiden suosiminen olemassa olevien ja riittävän käyttötarpeen omaavien tilojen riittävän kunnossapidon sijasta.

7.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonosalalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi 11 kirjanpitoyksikköä. Näistä Verohallinto ja Tulli ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat Ahvenanmaan valtionvirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Rahoitusvakausvirasto, Valtiokonttori, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Väestörekisterikeskus ja Tilastokeskus.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

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

Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Kaikkien seitsemän maksullista toimintaa harjoittavan kirjanpitoyksikön katsottiin esittäneen siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäväillä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä on neljä eli Tulli, Verohallinto ja Tilastokeskus sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tilanne ei ole muuttunut edellisiin vuosiin verrattuna.

Kolmessa kirjanpitoyksikössä todettiin sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat tuloksellisuuden laskentatointia ja palveluprosessien sisäisen valvonnan järjestämistä.

Hallinnonosalalla toimi 12 kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet oli asetettu neljälle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot

Sisäisessä valvonnassa todettiin kehitettävää kolmessa kirjanpitoyksikössä

Finanssipolitiikan tarkastuksen havaintoja

Valtiovarainministeriön laatimien makrotalousennusteiden luotettavuutta koskevassa finanssipolitiikan tarkastuksessa (11/2016) havaittiin, että valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat tilastollisesti luotettavia, ja ne vastaavat osuvuudeltaan muiden talousennustajien ennusteita. Julkisen talouden ennusteissa sekä tuloja että menoja on aliarvioitu. Ennusteet tehdään johdonmukaisesti ja tehokkaasti, mutta prosessi ja menetelmät ovat puutteellisesti dokumentoituja, mikä heikentää ennusteiden läpinäkyvyyttä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että riippumattomuus ennusteiden laadinnassa toteutuu käytännön toiminnassa. Ministeriössä ei ole kuitenkaan ennustetoiminnon riippumattomuutta vahvistavia kirjattuja ohjeistuksia, eikä ennustetoiminnon organisointi kaikilta osin täytä lainsäädännön sille asettamia vaatimuksia riippumattomuuden suhteen. Riippumattomuutta tukevaa ohjeistusta tulisi kehittää ja ennustevirheraportteja tulisi julkaista säännöllisesti.

Makroennusteiden antamalla kuvalla talouden tilasta ja kehitysnäkymistä on merkittävä vaikutus valtion ja koko julkisen talouden menojen ja tulojen ohjaaviin finanssipoliittisiin päätöksiin. Myös Euroopan unionin lainsäädännössä vaaditaan, että kansallisten finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin. Siksi olisi harkittava mallia, jossa makroennusteet vahvistetaan ulkopuolisen riippumattoman instituution tai elimen toimesta.

Valtion kokonaistasetta koskeneen finanssipolitiikan tarkastuksen (19/2015) mukaan kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta on vaikea muodostaa, koska valtion varojen, velkojen ja vastuiden hallinta ja raportointi on ollut hajanaista. Paremman kokonaiskuvan muodostumiseksi valtion kokonaistaseen kehittämistyötä tulisi jatkaa. Ydinvaltion taloudellista asemaa voidaan kuvata talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten yhdistetyllä taseella. Lisäksi yhtenäistämällä raportointia valtion yhtiöomaisuudesta valtio-omisteisten yhtiöiden taloudellisesta asemasta saataisiin nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Valtion taloudellisen aseman avointa ja läpinäkyvää kuvausta olisi tarpeellista kehittää hallituksen vuosikertomuksen osana. Kehittämistyön kustannuksiin suhteessa saavutettavissa oleviin hyötyihin tulee samalla kiinnittää huomiota.

Tarkastuksen jälkeisessä hallinnonalaseurannassa havaittiin, että ydinvaltion kokonaistase ja muut kokonaislaskelmat lisättiin vuotta 2015 koskevaan hallituksen vuosikertomukseen.

Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet kestävät vertailun muihin talousennustajiin

Valtion taloudellista asemaa koskeva informaatio hallituksen vuosikertomuksessa on parantunut

Tuloksellisuustarkastusten havainnot

Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluja koskeneen tarkastuksen mukaan Kansalaisneuvonta ei ollut saavuttanut alkuperäistä tavoitettaan vähentää hätäkeskuslaitokseen tulevien kiireettömien neuvonta- ja ohjauspuhelujen määrää. Keskeiset viranomaisten neuvonta- ja puhelinpalvelut oli kuitenkin järjestetty palvelutuotantoa tukevalla tavalla.

Digitaalisten asiointipalveluiden kehittämistä ja tuotantoa koskeneen tarkastuksen mukaan julkisilla digitaalisilla palveluilla ei ole saavutettu tavoiteltuja säästöjä. Palvelutoiminnan tehostaminen sähköisiä asiointipalveluja lisäämällä ja tätä kautta kustannussäästöjen aikaansaaminen on jo pitkään ollut poliittisena tavoitteena.

Hallinnon turvallisuusverkkoiminnan (TUVE) ohjaukseen kohdistuneessa tarkastuksessa todettiin, että TUVE-toiminnan laajentaminen ja pitkän tähtäimen kehittäminen on toistaiseksi jäänyt toiminnan käynnistämisen varjoon. Käynnistysvaiheessa TUVEa ovat käyttäneet lähinnä puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalojen organisaatiot. Suunnitelmat muiden käyttäjäorganisaatioiden liittymisestä TUVE-verkkoon olivat tarkastuksen aikaan keskeneräisiä ja rahoitusmalli sopimatta.

On olemassa riski, että käyttäjäorganisaatiot eivät saa määrärahojensa puitteissa kaikkia toimialasidonnaisia järjestelmiään vastaamaan valtiovarainministeriön asettamia korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia. Käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet on kuitenkin kyettävä huomioimaan. Tarkastuksen perusteella turvallisuusverkkoimintaa ja sen kytkeytymistä muuhun julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuteen on syytä arvioida säännöllisesti.

Tullin harmaan talouden torjuntaa koskevan tuloksellisuustarkastuksen (1/2013) jälkeen torjuntatehtävän tulohajauksen on havaittu parantuneen tavoiteasetannan, mittariston ja raportoinnin osalta. Tullille asetettua harmaan talouden torjunnan vaikuttavuustavoitetta oli tarkennettu, mittareita parannettu tavoitearvoiltaan seurattavammiksi ja toteumat raportoitu vuosittain toimintakerptomuksissa. Tullin harmaan talouden torjunta oli tulosten perusteella tehostunut. Välittömästi mitattavissa oleva fisikaalinen vaikuttavuus oli pääosin kasvanut ja tulostavoitteissa asetetut tavoitteet suurelta osin saavutettu.

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjausta ja hallintoa koskeneen tuloksellisuustarkastuksen (184/2009) jälkiseurannassa havaittiin, että rahastoja koskevaa lainsäädäntöä ei tilin-tarkastusta koskevia säädöksiä lukuun ottamatta ole yhtenäistetty

Turvallisuusverkkoiminta on vielä käynnistysvaiheessa

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjauksessa ja raportoinnissa on vielä kehitettävää

valtion tilinpäätöstyöryhmän esittämällä tavalla informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi. Myöskään rahastojen ohjausta ja johtamista ei ole kehitetty yhtenäisin periaattein. Eduskunnan tiedonsaantia rahastojen toiminnasta ja tuloksellisuudesta sekä vastuista ja sitoumuksista oli parannettu hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2014, mutta valtion tilinpäätöstyöryhmän esittämällä tavalla laadittavaa rahastojen tilinpäätösanalyysia se ei sisällä.

Sairauspoissaoloja ja niiden seuranta valtionhallinnossa koskeneen tarkastuksen (5/2012) jälkiseurannassa havaittiin, että valtion Tahti-järjestelmän käytettävyyttä ja luotettavuutta on kyetty parantamaan. Myös koulutuksella ja tiedottamisella on edistetty järjestelmän käyttöä sairauspoissaolojen hallinnassa. Seuran perusteella myös osasairauspäivärahaa koskevaa tietoutta on lisätty ja sen käyttö on ollut valtiolla kasvussa. Vastaavasti sairauspoissaolojen määrä ja kehitys valtiolla on ollut lievästi aleneva. Työterveyshuollon menojen kehitys on edelleen selvässä kasvussa ja siksi työterveyshuollon rooli työnantajan strategisena kumppanina korostuu pyrittäessä työkyvyn edistämiseen ja säilyttämiseen sekä pidentyviin työuriin.

7.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä. Nämä olivat Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO, Kansallisarkisto, Museovirasto, Opetushallitus, Suomen Akatemia ja Suomenlinnan hoitokunta.

Tilintarkastuskertomusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

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

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tilinpäätöstietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavista viidestä kirjanpitoyksiköstä Opetushallitusta ja Suomenlinnan hoitokuntaa lukuun ottamatta muut kirjanpitoyksiköt esittivät maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulosohjaus toteutunut hallinnonalalla vain yhdessä kirjanpitoyksikössä. Kun vastaava arvio tehdään taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja siitä esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulosohjaus toteutuu kolmessa kirjanpitoyksikössä. Tilanne ei ole muuttunut edellisiin vuosiin verrattuna.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin kahdessa kirjanpitoyksikössä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syinä olivat tuloksellisuuden laskentatoimeen ja palkanlaskennan järjestämiseen liittyvät puutteet.

Hallinnonalalla toimi seitsemän kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet oli asetettu yhdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot kuudessa kirjanpitoyksikössä

Sisäisessä valvonnassa todettiin kehitettävää kahdessa kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Kiinteistövarallisuus kattaa noin kaksi kolmasosaa kansallisvarallisuudesta ja klusteri muodostaa noin neljänneksen bruttokansantuotteesta. Tutkimusta ja kehittämistä kiinteistö- ja rakennusklusterissa koskeneen tarkastuksen mukaan klusteri on panostanut teollisuusaloista vähiten TKI-toimintaan. Klusterin tuottavuuskehitys on myös teollisuusaloista heikointa. Valtion olisi hyvä löytää keinoja, joilla perinteisesti vähäistä tutkimuspanostusta saataisiin kasvatettua.

Kiinteistö- ja rakennusklusteri on laaja ja vaikeasti hallittava. Vaikka sen tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuu paljon erilaisia ohjauskeinoja, kokonaisuuden hallinta on puutteellista. Klusterin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta tarvitsisi kokonaisvaltaisen toimintapolitiikan. TKI-toiminnan avulla olisi mahdollista vähentää ristiriitatilanteita, joita syntyy, kun toimintaa ohjataan hyvin monesta suunnasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmään kohdistuneessa tarkastuksessa havaittiin, että ministeriön strategisen suunnittelun prosessit ovat pääosin toimivia ja vuorovaikutteisia. Säädösvalmistelussa kyetään yhdistämään juristien ja muiden alojen asiantuntijoiden, kuten kasvatustieteilijöiden, osaamista. Ongelmia sen sijaan on osastojen välisessä tiedonkulussa. Ministeriö on kuitenkin viime aikoina pyrkinyt kehittämään osastorajat ylittäviä säädösjohtamisen rakenteita. Myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteissa on edelleen kehitettävää. Ministeriön asettamat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet eivät kaikilta osin kuvaa koulutuksella, tieteellä, kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotyöllä saavutettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta vaan eri sektoreiden toiminnalleen asettamia tuotoksia.

Kiinteistö- ja rakennusklusterin tutkimuspanostus on vähäistä

7.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä. Nämä olivat Elintarviketurvallisuusvirasto, Luonnonvarakeskus, Maanmittauslaitos ja Maaseutuvirasto. Vuoden 2015 alussa Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Metsäntutkimuslaitos, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus yhdistyivät Luonnonvarakeskukseksi.

Tilintarkastuskertomusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Tilintarkastuksissa on ministeriön hyväksymiä taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidetty riittävinä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä ja tuottavuutta koskevia tavoitteita kahdessa kirjanpitoyksikössä.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavia kirjanpitoyksiköitä oli kolme, ja kaikkien siitä esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulosohjaus toteutunut hallinnonalalla kahdessa kirjanpitoyksikössä. Kun vastaava arvio tehdään ainoastaan taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulosohjaus toteutuu ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla todettiin yhdessä kirjanpitoyksikössä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syyinä olivat puutteet valtuusseurannan järjestämisessä.

Hallinnonalalla toimi viisi kirjanpitoyksikköä

Taloudellisuudesta oli asetettu riittävät tavoitteet neljälle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot kaikissa kirjanpitoyksiköissä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Maatalouden tukihallintoa käsitelleen tarkastuksen (4/2013) jälkiseurannassa havaittiin, että maatalouden tukijärjestelmät ovat pysyneet hallinnollisesti kalliina ja raskaina. Maataloustukipolitiikan tavoitteet, joissa pyritään säilyttämään tuotanto tuotantosuuntien ja maan eri alueiden välillä ennallaan, johtavat monimutkaiseen ja raskaaseen tukijärjestelmään. Jälkiseurannan perusteella tähän ei ole tulossa olennaista muutosta myöskään ohjelmakaudella 2014–2020.

7.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonallalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä. Nämä olivat Ilmatieteenlaitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto.

Hallinnonalan tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon yhdessä kirjanpitoyksikössä. Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski valtuusseurannan järjestämistä.

Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski sisäisen valvonnan puutteiden edellyttämiä toimenpiteitä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä vain Liikenteen turvallisuusvirastossa ja Viestintävirastossa. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriössä ja kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kolmessa maksullista toimintaa harjoittavassa hallinnonalan kirjanpitoyksikössä. Maksullista toimintaa oli neljällä kirjanpitoyksiköllä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä tavoitteilla ohjattuna ja oikeat ja riittävät tiedot esittävinä pidettiin Liikennevirastoa ja Viestintävirastoa. Tuottavuuden osalta tulosohjaus näin arvioituna kuitenkin toimii tilintarkastuksen mukaan kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonallalla todettiin ministeriön ja Liikenneviraston tilintarkastuksen perusteella sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syitä olivat puutteet kirjanpidon käytännöissä ja valtionapujen käytön valvonnassa.

Hallinnonallalla toimi viisi kirjanpitoyksikköä

Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin yhdelle kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet oli asetettu kahdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot neljässä kirjanpitoyksikössä

Sisäistä valvontaa tulisi kehittää kahdessa kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Laajakaistarakentamisen tukemista koskevassa tarkastuksessa arvioitiin, että tukiohjelman jatkon ansiosta huippunopeiden laajakaistaliittymien määrätavoite voi toteutua noin 70-prosenttisesti. Laajakaistarakentamisessa on suuria alueellisia eroja. Laajakaistahankkeet lähtivät parhaiten liikkeelle kunnissa, joissa valtiontuki kattoi suhteellisesti suurimman osan hankkeen menoista. Maakunnittain tarkastellen hankkeet toteutuivat parhaiten Pohjois-Karjalan, Kymenlaakson, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa. Kesäkuuhun 2015 mennessä hankittuja tilaajaliittymiä käyttömeneen voidaan pitää keskimäärin kohtuuhintaisina, mutta hajonta on suurta.

Laajakaista kaikille -hanke toteutui olennaisesti erilaisissa olosuhteissa kuin ennakoitiin. Muutaman suuren teleyrityksen sijasta sen toteutti yli 20 yritystä. Eräille kunnille päätös osallistua hankkeeseen on tarkoittanut taloudellisesti merkittävää riskinottoa. Tarkastusvirasto suosittelee liikenne- ja viestintäministeriötä seuraamaan, onko Laajakaista kaikille -hankkeiden yhteydessä syntynyt taloudellisesti kohtuuttomia menetyksiä ja vastuita tahoille, joille niitä ei ole alun perin tarkoitettu. Menetyksiä voi syntyä hankkeeseen osallistuneille kunnille, hankkeita toteuttaneille yrityksille ja laajakaistaliittymien tilaajille hankkeen eri vaiheissa ja sen jälkeen.

Kahdessa liikennehallintoa koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa selvitettiin, miten liikennehallinnon elinkeinoelämää tukevien toimien talousvaikutusten arviointia ja hallintaa voitaisiin kehittää. Tarkastukset kohdistuivat vuonna 2013 annetun raskaan liikenteen suurimpia sallittuja mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmisteluun sekä valtion suurten ja keskikokoisten väylähankkeiden kannattavuuden hallintaan. Sekä asetusmuutos että väylähankkeet vaikuttavat merkittävästi elinkeinoelämän taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli raskaan liikenteen suurimpia mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen asiantuntevasti. Tehtyjen vaikutusarvioiden ja kannattavuuslaskelmien tulokset olivat käyttökelpoisia päätöksenteon tukena. Tietoaineiston kattavuudessa ja selkeydessä olisi kuitenkin ollut parantamisen varaa. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi varmistaa säädösvalmistelun perustana käytettävien arviointien lähtötietojen vertailukelpoisuus ja kattavuus. Ministeriön on myös tarpeen tehdä säädösvalmistelusta ja siihen liittyvästä vaikutusten arvioinnista jälkiseuranta tai -arviointi.

Laajakaistahankkeiden toteutumisessa on suuria alueellisia eroja

Liikennehallinnossa on hyviä väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisen kannattavuuden kuvaamista auttavia arviointiohjeita. Ohjeiden mukaisia hankearviointeja ei ole kuitenkaan tehty läheskään kaikista toteutettavista hankkeista. Kaikista talousarvioissa nimetyistä valtion väylähankkeista tulisi tehdä hankearviointiohjeiden mukaiset hankearviot. Myös väylähankkeiden suunnitteluvaiheessa tehtyjen hankearvioiden toteutumista tulisi seurata tähänastista kattavammin. Tämä parantaisi kuvaa hankearvioiden luotettavuudesta ja pienentäisi viime kädessä valtion hukka-investointien riskiä.

Liikenneturvallisuutta käsitelleen tuloksellisuustarkastuksen (6/2013) jälkiseurannassa havaittiin, että liikenneturvallisuuden kokonaissuunnittelun kehittäminen on edennyt, mutta tulokset ovat toistaiseksi olleet melko vähäisiä. Liikenneturvallisuuden tietoperustan osalta voi arvioida, että tilastoinnin kehittämisessä on edetty konkreettisesti, vaikkakin siinä on vielä parannettavaa. Tarkastuksen jälkeen on selvitetty Suomen sijoituksen parantamismahdollisuuksia Euroopan maiden liikenneturvallisuustilan vertailussa. Mahdollisten uusien kustannustehokkaiden keinojen selvittäminen ja käyttöönotto on vielä kesken, samoin liikennekasvatus-, valistus- ja koulutustoiminnan mahdollisen työnjako- ja organisointimuutoksen selvittäminen. Poliisin liikennevalvontatoimintaa seurataan tarkemmin ja monipuolisemmin kuin tarkastusajankohtana.

Laillisuustarkastuksen havainnot

Laillisuustarkastuksessa selvitettiin ja arvioitiin liikenneministeriön ja Finavia Oyj:n toimien asianmukaisuutta ja riittävyyttä johdannaisvastuiden selvittämisessä. Vastuiden selvittämistarpeeseen tarkastusvirasto oli kiinnittänyt huomiota aiemmassa tuloksellisuustarkastuksessa (15/2013). Laillisuustarkastuksessa huomiota kiinnitettiin erityisesti valtio-omistajan ja yhtiön vastuusuhteen hämärtymiseen.

Väylähankeohjeistus on kunnossa, mutta ohjeistusta ei sovelleta kaikkiin hankkeisiin

7.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi seitsemän kirjanpitoyksikköä. Nämä olivat ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, Energiavirasto, Geologian tutkimuskeskus, Innovaatiorahoituskeskus TEKES, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kolmessa tilintarkastuskertomuksessa. Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen talousarvion vastaista rahoittamista aikaisemmin maksetuista ennakoista, valtuuden käyttöajan jatkamista talousarvion vastaisesti sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Myös nämä johtivat ilmoitusvelvollisuuteen tarkastusvirastolle.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus toimii kirjanpitoyksikkönä, johon kuuluu kaikkiaan 15 ELY-keskusta. Sen ja Energiaviraston tilintarkastuskertomuksiin sisältyvät kielteiset laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan käyttöajan jatkamista.

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

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

Hallinnonalalla toimi kahdeksan kirjanpitoyksikköä

Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin kolmelle kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet oli asetettu kahdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot kuudessa kirjanpitoyksikössä

Kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat talousarvion vastaisia menettelyjä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tuloksellisuustarkastusten havainnot

Valtion pääomasijoitustoimintaa koskeneen tarkastuksen mukaan valtion ja julkisen sektorin osuus pääomasijoituksista on Suomessa suuri. Tarkastuksessa selvitetiin, tukevatko valtion pääomasijoitustoiminnan ohjaus ja tuloksellisuuden seuranta toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön ja sen hallinnonalalla pääomasijoitustoimintaa harjoittavaan kolmeen yhtiöön: Suomen Teollisuussijoitus Oy:hyn, Finnvera Oyj:hin ja Tekes Pääomasijoitus Oy:hyn.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ottanut huomioon Suomen Teollisuussijoituksesta tehdyn arvioinnin suosituksia ohjatessaan yhtiön toimintaa ja siten pyrkinyt lisäämään yhtiön toiminnan vaikuttavuutta. Teollisuussijoituksen arvioinnissa yhtiön vaikuttavuutta on luonnehdittu merkittäväksi. Tulosten käyttökelpoisuutta heikentää kuitenkin se yleinen vaikuttavuusarvioinnin ongelma, että käytetyillä menetelmillä ei voida osoittaa toiminnan ja väitettujen vaikutusten syy-seuraussuhdetta.

Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen Teollisuussijoituksen kohdeyrityksistä yli puolet on ulkomaisia, vaikka sen tehtävä on edistää erityisesti suomalaista pientä ja keskisuurta yritystoimintaa. Teollisuussijoitus voi siitä annetun lain mukaan tehdä sijoituksia ulkomaisiin rahastoihin ja kohdeyrityksiin, mikäli niiden toiminta edistää taloudellista kehitystä Suomessa. Laissa tai voimassa olevassa valtioneuvoston asetuksessa ei ole säännöksiä siitä, mitä pidetään ulkomaisena rahastona, vaikka kyse on lain täytäntöönpanon kannalta olennaisesta seikasta.

Tarkastuksen perusteella valtion lisäpääomitus perusteeksi tarvittaisiin kokonaisvaltainen selvitys yritysten rahoitustarpeista, pääomamarkkinoiden toimivuudesta sekä siinä mahdollisesti havaituista, yksilöidyistä puutteista.

7.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2015 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä. Nämä olivat Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Säteilyturvakeskus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tilintarkastuskertomusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Tilintarkastusten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut asettanut riittäviä taloudellisuus- tai tuottavuustavoitteita hallinnonalansa kirjanpitoyksiköille.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä maksullisesta toiminnasta tilinpäätöksessä esitetyt tiedot pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Työnjaon kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeneen tarkastuksen lähtökohtana oli oletus, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys väestön ikääntyessä edellyttää työnjaon kehittämistä. Työnjaon kehittämällä on tavoiteltu myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämistä. Tarkastuksen perusteella tässä työssä ollaan kuitenkin vielä alkuvaiheessa. Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa määritettyjen säästötavoitteiden saavuttaminen ei vaikuta realistiselta. Tarkastuksen mukaan valtakunnallista ohjausta vaikeuttaa se, että kunnat ovat työnjaon kehittämisessä eri vaiheissa. Yksittäisiä toimenpiteitä lukuun ottamatta sosiaali- ja terveysministeriö on ollut työnjaon kehittämisessä passiivisessa roolissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluun kohdistuneen tarkastuksen (12/2012) jälkiseurannassa havaittiin, että säädösvalmistelun painoarvoa on kyetty lisäämään priorisoimalla siihen aiempaa enemmän valmistelu- ja esimiestyön voimavaroja. Säädösvalmistelun suunnitelmallisuutta ja aikataulutuksia on pyritty kehittämään uudella toiminnan suunnittelulla sekä valmistelemalla lakiuudistuksia suurempina kokonaisuuksina.

Hallinnonalalla toimi viisi kirjanpitoyksikköä

Toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot kaikissa kirjanpitoyksiköissä

Rakennepoliittisen ohjelman sote-henkilöstöä koskevat säästötavoitteet olivat epärealistisia

Kuntoutukseen työurien pidentäjänä kohdistuneen tarkastuksen (2/2013) jälkiseurannassa todettiin, että kuntoutusjärjestelmä on edelleen palveluiden tarvitsijan kannalta monimutkainen ja sen rahoitus jakaantuu usealle eri organisaatiolle. Jälkiseurannan perusteella kuntoutuksen tulosten ja vaikutusten seuranta on parantunut jossain määrin. Kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus ja koordinointi tullaan uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusuudistuksen (SOTE) sekä kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistuksen valmistuttua.

Kuntoutustoiminnan tuloksia ja vaikutuksia seurataan aiempaa paremmin

7.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ympäristöministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2015 kolme kirjanpitoyksikköä, jotka olivat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon yhdessä kirjanpitoyksikössä. Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyneen kielteisen laillisuuskannanoton syynä oli talousarvion vastainen määrärahan käyttötarkoitus.

Ministeriö ei ole asettanut riittäviä taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita hallinnonalansa kirjanpitoyksiköille. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä Suomen ympäristökeskuksen osalta. Ministeriön ja hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä. Maksullisesta toiminnasta tiedot tuli esittää vain Suomen ympäristökeskuksen, ja esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen tilintarkastusten perusteella sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat kirjauskäytäntöjä ja valtionapujen sisäistä valvontaa.

Hallinnonalalla toimi kolme kirjanpitoyksikköä

Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin yhdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot kaikissa kirjanpitoyksiköissä

Sisäisessä valvonnassa kehitettävää kahdessa kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havainnot

Ulkoilman pienhiukkaset ovat terveysvaikutuksiltaan haitallisin ympäristöaltiste. Euroopan ympäristövirasto on arvioinut, että pienhiukkaset aiheuttavat Suomessa noin 2050 suomalaisen enenaikaisen kuoleman.

Pienhiukkasten terveys- ja kustannusvaikutusten huomioonottamista strategioiden valmistelussa koskeneen tarkastuksen mukaan pienhiukkasten terveysvaikutuksia ja kustannuksia ei silti ole otettu juurikaan huomioon ilmasto-, energia-, luonnonvara-, liikenne- ja terveysstrategioiden valmistelussa ja päivittämissä. Useimmista tarkastetuista strategioista haitallisten terveysvaikutusten ennakoarviointi puuttui tai se oli varsin yleispiirteistä. Usein tuotiin esiin vain strategian mahdollisia hyötyjä. Strategioiden valmistelussa tulisi vertailla erilaisia strategisia vaihtoehtoja, niiden vaikutuksia sekä hyöty- ja kustannustietoja, jotta voidaan valita tarkoituksenmukaisin ratkaisu.

Ympäristöministeriö on laatinut viranomaisten käyttöön suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tukiaineiston, jonka tarkoituksena on auttaa vaikutusten arvioinnin käytännön toteutusta. Ministeriöiden ympäristö- ja terveysvaikutusten ennakoarvointiosaamista tulisi kehittää systemaattisesti ympäristöministeriön johdolla.

*Tavoitteena on
luoda edellytyksiä
julkisen talouden ja
hallinnon kestäväälle
uudistamiselle*



8 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on perustuslain 90 §:ssä säädetty Suomen ylin valtiontalouden ulkoinen tarkastaja, joka toimii riippumattomana eduskunnan yhteydessä. Se tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valvoo finanssipolitiikkaa sekä puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastusviraston tavoite on varmentaa oikeusvaltion, kansanvallan ja kestävän talouden periaatteiden toteutumista. Tarkastusviraston toiminta tuloksineen, kannanottoineen ja suosituksineen tuottaa lisäarvoa suomalaiselle yhteiskunnalle ja vaikuttaa suomalaisen julkisen talouden hoitoon. Viraston tarkastuslajeja ovat finanssipolitiikan tarkastus, tilintarkastus ja laillisuustarkastus sekä tuloksellisuustarkastus.

Tarkastusvirasto varmentaa oikeusvaltion, kansanvallan ja kestävän talouden periaatteiden toteutumista

8.1 Tarkastusvirasto koetaan asiantuntevaksi ja luotettavaksi

Tarkastusviraston strategisena tulostavoitteena oli kertomusvuonna edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. VTV2020-strategiassa linjataan, että suuntana on luoda ja tukea edellytyksiä julkisen talouden ja hallinnon kestävälle uudistamiselle.

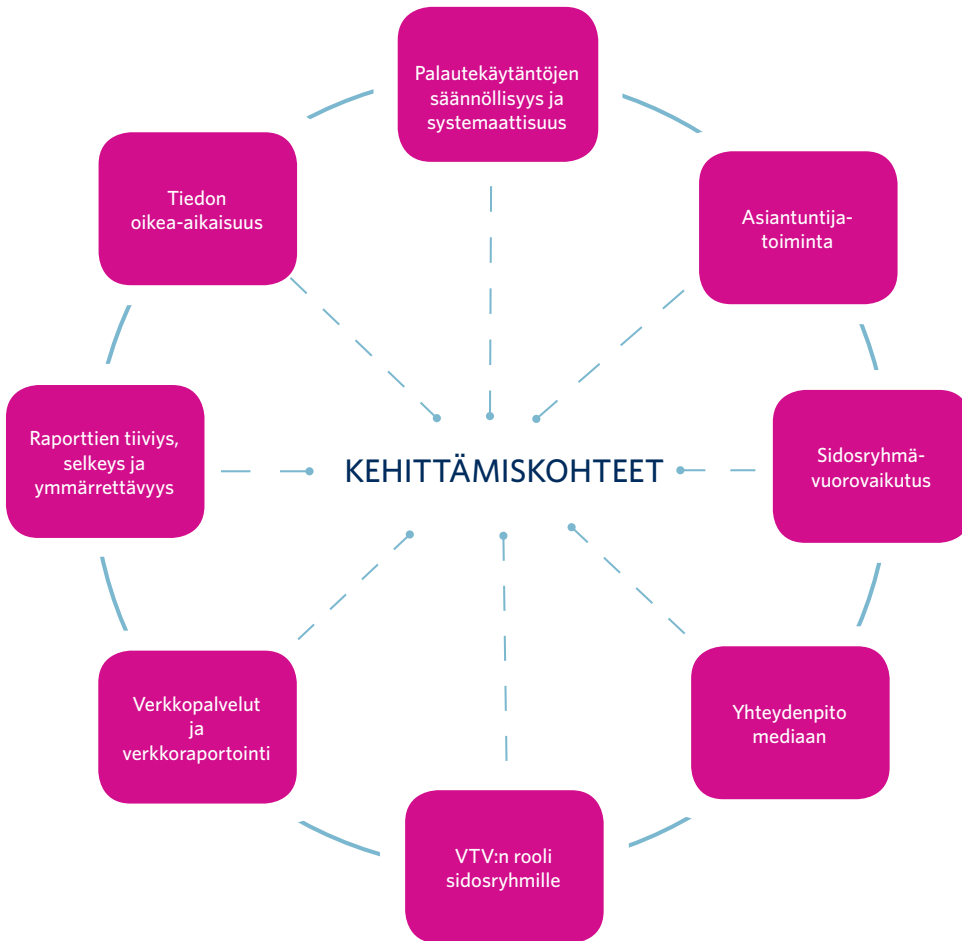
Suuntana on tukea julkisen talouden ja hallinnon kestävää uudistamista

Tarkastusvirasto vaikuttaa päämääriensä saavuttamiseen tuottamansa tiedon sekä siihen perustuvan vuorovaikutuksen ja julkisen keskustelun kautta. Vuonna 2015 toteutetun sidosryhmäselvityksen mukaan arviot VTV:n toiminnan onnistumisesta ja vaikuttavuudesta ovat hyviä. Toimintaa tunnetaan kohtalaisesti; parhaiten sitä tunnetaan valtionhallinnossa ja eduskunnassa. Tarkastuksen ja valvonnan kertomuksista ja niiden tuloksista saadun tiedon määrää pidetään riittävänä.

Eduskunnassa ja valtionhallinnossa tieto tarkastustuloksista saadaan pääsääntöisesti suoraan VTV:n raporteista. Media on keskeinen tiedonlähde muille sidosryhmille. Valtionhallinnossa myös hyödynnetään monipuolisimmin VTV:n työtä. Tarkastus- ja valvontaraportointia sidosryhmät pitävät onnistuneena: tarkastusvirasto saa hyvät arviot raporttien asiantuntevuudesta, luotettavuudesta, objektiivisuudesta ja hyödyllisyydestä.

VTV:n työtä hyödynnetään monipuolisimmin valtionhallinnossa

Sidosryhmäselvityksen perusteella VTV kehittää palautekäytäntöjä säännöllisempään ja systemaattisempaan suuntaan. Lisäksi tarkastusvirasto kehittää tarkastusten aikaista vuorovaikutusta, johtopäätösten toteutuskelpoisuutta ja tarkastustulosten olennaisuutta.



Kuvio 12: Sidosryhmäselvitykseen perustuvat kehittämiskohteet

8.2 Tarkastusviraston vaikuttamiskeinot ovat moninaisia

Tarkastusviraston toiminta vaikuttaa merkittävästi siihen, että valtion taloudenhoito on kestävä. Tarkastukset ja valvontatyö ovat kohdentuneet valtion- ja kansantalouden riskianalyyssissä tunnistettuihin, suomalaisen julkisen talouden ja valtiontalouden kannalta olennaisiin riskeihin.

Tarkastusviraston suorittamassa valtion ulkoisessa tilintarkastuksessa varmennetaan valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstietojen luotettavuutta. Lisäksi tilintarkastuksessa varmennetaan talousarvion ja sitä koskevan keskeisen lainsäädännön noudattamista ja sisäisen valvonnan toimivuutta. Tämä luo perustavanlaatuisen luottamuksen Suomen valtion taloudenhoitoon. Tilintarkastuksessa on pidetty esillä sisäistä valvontaa, joka puolestaan luo hyvän hallinnon edellytyksiä. Taloudellisten perustietojen luotettavuus tarjoaa perustan tulokselliselle finanssipolitiikan valmistelulle sekä valtion toiminnan ja talouden ohjaukselle ja johtamiselle.

Tilintarkastuksesta erillisellä laillisuustarkastuksella tuetaan valtion taloudenhoidon laillisuuden sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista.

Finanssipolitiikan tarkastus kohdistuu finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustan luotettavuuteen, finanssipolitiikan hallintavälineiden toimivuuteen sekä vaikuttavuuteen. Finanssipolitiikan tarkastuksessa arvioidaan, onko valtion taloudellisesta asemasta sekä julkisen talouden kestävydestä annettu oikea ja riittävä kuva.

Tuloksellisuustarkastus tuottaa tietoa ja kehittämissuosituksia rakenneuudistusten toimeenpanosta, lainsäädännön laadusta sekä suosittaa toimenpiteitä julkisen hallinnon kestäväälle uudistumiselle. Tarkastusvirasto seuraa systemaattisesti tuloksellisuustarkastuksessa esitettyjen kannanottojen toteutumista sekä arvioi kannanottojen vaikuttavuutta. Mediaseurannan perusteella VTV:n maine asiantuntijaorganisaationa on vahvistunut. Tarkastuskohteiden reaktiot mediassa ovat olleet enimmäkseen asiapitoisia, rakentavia ja positiivisesti tarkastusviraston kannanottoihin ja suosituksiin suhtautuvia. Tuloksellisuustarkastusten jälkiseurantojen arvioinnin perusteella suositusten ja toimenpiteiden toteutumisen aste on kansainvälisesti verrattuna hyvää. Arvioiduista jälkiseurannan suosituksista noin 30 prosenttia on toteutunut täysin tai lähes täysin.

Tarkastukset ovat kohdentuneet riskianalyyssissä tunnistettuihin, suomalaisen julkisen talouden ja valtiontalouden kannalta olennaisiin riskeihin

VTV:n maine asiantuntijaorganisaationa on vahvistunut

Finanssipolitiikan valvonta varmentaa rakenteellisen jäämän laskennan sisältöä ja avaa laskelmien läpinäkyvyyttä. Finanssipolitiikan valvonta edistää talouden pitkän tähtäimen kestävyttä. Finanssipolitiikan valvonnassa on tuotu esille talouden kasvun edellytysten kannalta tärkeitä seikkoja ja talouden pidemmän tähtäimen kasvuun liittyviä riskejä. Finanssipolitiikan valvonnassa on pyritty vaikuttamaan Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamiseen Suomen julkisen talouden hoidossa.

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonta vaikuttaa merkittävästi vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus on näin kokonaisuutena erittäin hyvällä tasolla.

Ylimpien tarkastusviranomaisten välisen kansainvälisen yhteistyön keskeisiin teemoihin on kuulunut kestävä kehityksen tavoitteet (SDG). YK:n jäsenmaiden YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2015 sopimat 17 tavoitetta sitovat kaikkia maita. Tavoitteet koskevat eri politiikkasektoreita ihmisen ja ympäristön hyvinvoinnista kestäväan taloudenpitoon ja hyvään hallintoon. Tarkastusvirasto on Eurooppalaisten tarkastusvirastojen yhteistyöjärjestön EUROSAn toisena varapuheenjohtajana toiminut aktiivisesti edistääkseen tarkastusvirastojen osallistumista YK:n tukena tavoitteiden kansallisen toimeenpanon seurantaan. Se on vaikuttanut myös EUROSAn strategiatyössä.

Tarkastusvirasto vaikuttaa koordinoimalla EUROSAn alueellista valmistautumista kansainvälisten ylimpien tarkastusviranomaisten kattojärjestön INTOSAn kongressiin, jossa käsitellään kestävä kehityksen teemaa. Ylimmillä tarkastusviranomaisilla on tärkeä tehtävä arvioida kestävä kehityksen tavoitteiden kansallista toimeenpanoa. Ne voivat tarkastaa kansallisia edellytyksiä toimeenpanna kestävä kehityksen tavoitteita sekä tehdä kestävä kehityksen aihepiireihin keskittyviä tarkastuksia. Kestävä kehityksen tavoite 16 koskee läheisesti tarkastusviraston toimialaa, sillä tavoitteeseen kuuluu tehokkaiden, tilivelvollisten ja läpinäkyvien instituutioiden rakentaminen. Tavoitteen 16 toimeenpanoa tarkastusvirasto edistää suosituksillaan julkisen sektorin hyvän hallinnon ja taloudenpidon kehittämiseksi sekä näyttämällä omassa tarkastustyössään esimerkkiä vaikuttavasta ja läpinäkyvästä toiminnasta.

Ylimmät
tarkastusviranomaiset
arvioivat kestävä
kehityksen tavoitteiden
kansallista toimeenpanoa

Tarkastusvirasto on edistänyt läpinäkyvyyden, vastuunalaisuuden ja avoimuuden toteuttamista Euroopan unionin talouspolitiikan koordinaatiossa. Euroopan unionin ylimpien tarkastuselinten yhteyskomitea on julkaissut pankkivalvontajärjestelmää koskevan lausuman. Yhteyskomitea kiinnittää huomiota siihen, että kansallisten tarkastusvirastojen oikeudet tarkastaa EU:n pankkivalvontaa eivät ole yhtenäiset. Yhteyskomitea kannustaa harkitsemaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valtuuksien vahvistamista sekä kansallisten tarkastuselinten valtuuksien laajentamista niin, että ne käsittäisivät keskuspankkien ja finanssiviranomaisten tarkastuksen. Tarkastusvirasto on seurannut edelleen pankkivalvontaa ja tuonut esiin, ettei virastolla ole oikeutta tarkastaa Suomen Pankin yhteydessä toimivan Finanssivalvonnan toimintaa. Euroopan unionin tarkastusvirastojen yhteistyön kautta ovat käynnistyneet myös rinnakkaistarkastukset julkisen talouden kestävyysriskiestä sekä EU:n rakennerahastojen vaikuttavuudesta. Suomi toimii puheenjohtajana EU:n valtiontalouden tarkastusvirastojen ja tilintarkastustuomioistuinten finanssipolitiikan tarkastuksen verkostossa.

Yhteyskomitea kannustaa harkitsemaan ETT:n valtuuksien vahvistamista ja kansallisten tarkastuselinten valtuuksien laajentamista

8.3 Tarkastusvirasto arvioi tulostavoitteidensa toteutumisen säännöllisesti

Tytti Yli-Viikari toimi virkaa toimittavana pääjohtajana 1.10.2015 alkaen ja eduskunnan täysistunto valitsi hänet pääjohtajaksi marraskuussa. Tytti Yli-Viikari aloitti 6-vuotiskautensa tarkastusviraston pääjohtajana 1.1.2016. Toimintaympäristön muutokset ja uudenlaiset vaatimukset otetaan huomioon viraston sisäisessä johtamisessa ja toimintamallin kehittämisessä.

Tarkastusviraston vuoden 2015 tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on käytetty mittarina tarkastusviraston yksiköiden arviointia ja sidosryhmäselvitystä, jotta arviointi ulkoisissa, laadullisissa tavoitteissa on tasapainoinen. Tarkastusviraston tulostavoitteet ovat kirjattu viraston tarkastussuunnitelmaan 2016–2020. Strategisten vaikuttavuustavoitteiden osalta ulkoiset tulostavoitteemme ovat toteutuneet seuraavasti:

Toimintamme lähtökohtana on se, että olemme tuloksellinen valtiontalouden tarkastaja ja valvoja, joka vaikuttaa julkisen talouden ja hallinnon kestävään uudistumiseen.

Tuotamme ajankohtaista tarkastus- ja valvontatietoa, joka on olennaista päätöksentekijälle toiminnan kehittämisessä.

Ennakoimme toimintaympäristömuutoksia, reagoimme niihin suunnittelussa ja raportoinnissa ja perustelemme läpinäkyvästi painopistealueemme.

Kuvio 13: VTV:n johtamisen suuntaviivat



Kuvio 14: Tulostavoiteseuranta

TAVOITE 1

Tavoite toteutunut hyvin ja vaikutamme merkittävästi tuottamalla päätöksentekijöille toiminnan kehittämiseen ajankohdaista tietoa ja olennaista tarkastus- ja valvontatietoa. Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella tuotetaan tietoa valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja talousarvion noudattamisesta. Osana tätä erityisesti tilintarkastus varmentaa tilinpäätösten – kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmien ja toimintakertomusten sekä valtion tilinpäätöksen – sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Tuloksellisuustarkastukset ovat kohdentuneet vuoden 2015 valtion- ja kansantalouden riskianalyysin mukaisille painopistealueille. Tarkastuskertomuksissa esitettyjen suositusten toteutumistaso on pysynyt hyvällä tasolla. Suosituksista 30 prosenttia on toteutunut täysin tai lähes täysin.

TAVOITE 2

Tarkastusviraston tarkastuslajeista tilintarkastuksella on eniten merkitystä tällä alueella ja sen arvion mukaan toimintamme on vaikuttanut merkittävästi tavoitteen toteutumiseen. Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella varmennetaan valtion taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista. Myös tilinpäätöstietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentaminen on osa taloudenhoidon laillisuutta.

Sidosryhmäkyselyn mukaan noin puolet vastaajista valtionhallinnossa hyödyntää tilintarkastuskertomuksia työssään. Laillisuustarkastuskertomusten osalta prosentti on 36. Tilintarkastuksista saadun tiedon määrää lähes pidetään riittävänä. Yli puolet pitää raporttien johtopäätöksiä toteuttamiskelpoisina. Tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön arvioinnin mukaan tavoite on toteutunut melko hyvin. Tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksessa vaikutus on kuitenkin lähtökohtaisesti välillinen. Tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusten kysymyksenasettelut eivät pääsääntöisesti koske laillisuutta ja talousarvion noudattamista.

TAVOITE 3

Tavoite toteutunut hyvin ja toimintamme on vaikuttanut merkittävästi. Tuloksellisuustarkastusten vaikutus on useimmiten välillinen siten, että tarkastuksen tuloksilla luodaan edellytyksiä hallinnon kestävään uudistumiseen, vaikka ei voida esimerkiksi todentaa suoraa yhteyttä valtiontalouden kestävyuden paranemiseen. Tarkastukset ovat kuitenkin kohdistuneet tavoitteen kannalta olennaisiin kokonaisuuksiin.

Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella Valtiontalouden tarkastusvirasto varmentaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista. Osana tätä erityisesti tilintarkastus varmentaa tilinpäätösten – kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmien ja toimintakertomusten sekä valtion tilinpäätöksen – sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Tilintarkastus ja laillisuustarkastus kokonaisuutena kohdennetaan valtion- ja kansantalouden riskianalyysin perusteella ja Valtiontalouden tarkastusviraston vahvistaman tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastussuunnitelmassa ja sitä täydentävässä yksikön suunnitelmassa määritellään keskeiset kohdentamisalueet ja tarkastusaiheet. Näissä painottuvat olennaisuus valtion tilinpäätöksen näkökulmasta ja riskin arviointi koko talousarviotalouden ja kirjanpitoyksiköiden tasolla.

TAVOITE 4

Tavoite on toteutunut hyvin. Sidosryhmäkyselyn tulosten mukaan tarkastus- ja valvontaprosessi koetaan hyvin tiedotetuksi ja yhteistyö tarkastajien kanssa sujuvaksi, ammattimaiseksi ja arvostavaksi. Lisätietoa kaivataan lähinnä tarkastuksessa käytettävistä menetelmistä ja kriteereistä. Valtionhallinnossa toivotaan myös tiiviimpää yhteydenpitoa tarkastuskohteiden kanssa. Tarkastuksenaikaista vuorovaikutusta aiotaankin jatkossa seurata ja arvioida kehittämällä palautekäytäntöjämme säännöllisempään ja systemaattisempaan suuntaan.

Liite 1:

Tarkastusraportointi
09/2015-08/2016

Kertomukset eduskunnalle

| | |
|--------------|--|
| K 21/2014 vp | Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa |
| K 4/2015 vp | Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2014 |
| K 15/2015 vp | Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta |
| K 17/2015 vp | Finanssipolitiikan valvonnan raportti |
| K 18/2015 vp | Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville |
| K 19/2015 vp | Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa |

Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain

111/53/15 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

51/53/15 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

52/53/15 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

53/53/15 Ulkoasiainministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

| | |
|----------|----------------------|
| 54/53/15 | Oikeusministeriö |
| 55/53/15 | Rikosseuraamuslaitos |

Sisäministeriön hallinnonala

| | |
|-----------|--------------------------------|
| 56/53/15 | Sisäministeriö |
| 57/53/15 | Hallinnon tietotekniikkakeskus |
| 58/53/15 | Hätäkeskuslaitos |
| 59/53/15 | Maahanmuuttovirasto |
| 60/53/15 | Pelastusopisto |
| 61/53/15 | Poliisihallitus |
| 62/53/15 | Rajavartiolaitos |
| 112/53/15 | Palosuojelurahasto |

Puolustusministeriön hallinnonala

| | |
|----------|-----------------------------------|
| 63/53/15 | Puolustusministeriö |
| 64/53/15 | Puolustushallinnon rakennuslaitos |
| 65/53/15 | Puolustusvoimat |

Valtiovarainministeriön hallinnonala

| | |
|----------|--|
| 66/53/15 | Valtiovarainministeriö |
| 67/53/15 | Ahvenanmaan valtionvirasto |
| 68/53/15 | Etelä-Suomen aluehallintovirasto |
| 69/53/15 | Rahoitusvakausvirasto |
| 70/53/15 | Tilastokeskus |
| 71/53/15 | Tulli |
| 72/53/15 | Valtiokonttori |
| 73/53/15 | Valtion taloudellinen tutkimuskeskus |
| 74/53/15 | Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus |
| 75/53/15 | Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori |
| 76/53/15 | Verohallinto |
| 77/53/15 | Väestörekisterikeskus |

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

| | |
|----------|---|
| 78/53/15 | Opetus- ja kulttuuriministeriö |
| 79/53/15 | Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO |
| 80/53/15 | Kansallisarkisto |
| 81/53/15 | Museovirasto |
| 82/53/15 | Opetushallitus |
| 83/53/15 | Suomen Akatemia |
| 84/53/15 | Suomenlinnan hoitokunta |

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

| | |
|----------|--------------------------------|
| 85/53/15 | Maa- ja metsätalousministeriö |
| 86/53/15 | Elintarviketurvallisuusvirasto |
| 87/53/15 | Luonnonvarakeskus |
| 88/53/15 | Maanmittauslaitos |
| 89/53/15 | Maaseutuvirasto |

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

| | |
|-----------|------------------------------------|
| 90/53/15 | Liikenne- ja viestintäministeriö |
| 91/53/15 | Ilmatieteen laitos |
| 92/53/15 | Liikennevirasto |
| 93/53/15 | Liikenteen turvallisuusvirasto |
| 94/53/15 | Viestintävirasto |
| 113/53/15 | Valtion televisio- ja radiorahasto |

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

| | |
|-----------|---|
| 95/53/15 | Työ- ja elinkeinoministeriö |
| 96/53/15 | ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus |
| 97/53/15 | Energiavirasto |
| 98/53/15 | Geologian tutkimuskeskus |
| 99/53/15 | Innovaatiorahoituskeskus Tekes |
| 100/53/15 | Kilpailu- ja kuluttajavirasto |
| 101/53/15 | Patentti- ja rekisterihallitus |
| 102/53/15 | Turvallisuus- ja kemikaalivirasto |

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

| | |
|-----------|---|
| 103/53/15 | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| 104/53/15 | Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus |
| 105/53/15 | Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto |
| 106/53/15 | Säteilyturvakeskus |
| 107/53/15 | Terveyden ja hyvinvoinnin laitos |

Ympäristöministeriön hallinnonala

| | |
|-----------|--|
| 108/53/15 | Ympäristöministeriö |
| 109/53/15 | Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus |
| 110/53/15 | Suomen ympäristökeskus |
| 114/53/14 | Öljysuojelurahasto |

Laillisuustarkastuskertomukset

| | |
|-----------|---|
| 183/52/16 | Verotulot |
| 184/52/15 | Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta |
| 368/52/15 | Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä (13/2016) |

Finanssipolitiikan tarkastuskertomukset

| | |
|---------|-------------------------------|
| 19/2015 | Valtion kokonaistase |
| 11/2016 | Makroennusteiden luotettavuus |

Finanssipolitiikan valvontakertomukset

| | |
|--------|--|
| 7/2016 | Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2016 |
|--------|--|

Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Valtioneuvoston kanslia

| | |
|---------|--|
| 20/2015 | Tutkimus ja kehittäminen kiinteistö- ja rakennusklusterissa |
| 2/2016 | EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa |

Jälkiseurantaraportti

| | |
|--------|----------------------------------|
| 1/2014 | Eduskunnan lausumien toimeenpano |
|--------|----------------------------------|

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

| | |
|---------|---|
| 8/2012 | Humanitaarinen apu |
| 12/2013 | Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä |

Sisäministeriön hallinnonala

| | |
|--------|--|
| 3/2016 | Maahantulon viranomaistoiminta ja sen kehittäminen |
|--------|--|

Jälkiseurantaraportti

| | |
|---------|---|
| 19/2012 | Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä |
|---------|---|

Puolustusministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

| | |
|--------|-----------------------------------|
| 3/2012 | Tilahallinta puolustushallinnossa |
| 9/2013 | Sotilaallinen kriisinhallinta |

Valtiovarainministeriön hallinnonala

| | |
|---------|--|
| 5/2016 | Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut |
| 6/2016 | Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto |
| 14/2016 | Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus |

Jälkiseurantaraportit

| | |
|----------|--|
| 184/2009 | Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto |
| 5/2012 | Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa |
| 1/2013 | Tulli harmaan talouden torjuna |

Opetus ja kulttuuriministeriön hallinnonala

| | |
|--------|---|
| 4/2016 | Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä |
|--------|---|

Jälkiseurantaraportti

| | |
|---------|--|
| 11/2012 | Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt |
|---------|--|

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportti

| | |
|--------|--------------------------|
| 4/2013 | Maatalouden tukihallinto |
|--------|--------------------------|

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

| | |
|---------|---|
| 8/2016 | Laajakaistarakentamisen tukeminen |
| 9/2016 | Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu |
| 10/2016 | Väylähankkeiden yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat |

Jälkiseurantaraportti

| | |
|--------|----------------------|
| 6/2013 | Liikenneturvallisuus |
|--------|----------------------|

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

- | | |
|---------|---|
| 17/2015 | Pienhiukkasten terveys- ja kustannusvaikutusten huomioonottaminen strategioiden valmistelussa |
| 15/2016 | Valtion pääomasijoitustoiminta |

Jälkiseurantaraportti

- | | |
|----------|--|
| 227/2011 | Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen |
|----------|--|

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

- | | |
|--------|---|
| 1/2016 | Työnjaon kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa |
|--------|---|

Jälkiseurantaraportit

- | | |
|---------|--|
| 12/2012 | Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu |
| 2/2013 | Kuntoutus työurien pidentäjänä |

Liite 2:

Kielteiset laillisuuskannanotot ja
ilmoitusvelvollisuudet

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISESTA

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentille 12.24.99 (Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulot) kuuluvien palautusten (vähintään 380 000 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v) ja momentille 12.24.99 (Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulot) kuuluvien tulojen (115 987 euroa) kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 24.01.01 (Ulkoasiainhallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla. Ulkoasiainministeriön tulee peruuttaa vuodelle 2016 siirretyistä vastaavista määrärahoista tuloutuksia vastaavat määrät.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriö

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 19.8.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyiden ja sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusvoimat

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtuuksien ylittämistä valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot, 2,5 miljoonaa euroa), valtuuksien käytön seurannan järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n edellyttämällä tavalla sekä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta, vuosituloksen esittämistä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusvoimat

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuden käytön seurannan järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2015 kuuluvia menojen (9 376 309,60 euroa) kohdentamista valtion talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2016 menoiksi momentilla 28.60.12 (Osaamisen kehittäminen, siirtomääräraha 2 v). Jos menot olisi kohdennettu talousarvion mukaisesti, olisi määräraha ylittynyt 1 376 309,60 eurolla.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Valtiovarainministeriön hallinnonala

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

*Maa- ja metsätalousministeriön
hallinnonala*

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

*Maa- ja metsätalousministeriön
hallinnonala*

Maaseutuvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Maaseutuviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuden käytöstä esitettyjä tietoja koskevan dokumentaation puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

*Liikenne- ja viestintäministeriön
hallinnonala*

Liikennevirasto

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtuusseurannan järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n edellyttämällä tavalla.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

*Liikenne- ja viestintäministeriön
hallinnonala*

Liikennevirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

- 1 Momentille 32.20.47 (Finnvera Oyj:n korkotuet ja tappiokorvaukset, arviomääräraha) kuuluvia menoja on rahoitettu vuosina 2014–2016 7,7 miljoonaa euroa talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 6 a §:n vastaisesti ennakoista, jotka on maksettu vuosien 1993–1994 määrärahoista. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin jäljellä olevien ennakoiden (9,1 miljoonaa euroa) ja ennakoihin liittyvien korkosaatavien takaisinperimiseksi.
- 2 Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on vuonna 2015 käytetty edellisten vuosien talousarvioissa myönnettyjä valtuuksia, jotka eivät vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan olleet uusittavissa. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti pidennetty valtuuden käyttöaikaa.
- 3 Tuloksellisuuden laskentatointa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 19.8.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyiden ja sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2016 kuuluvien menojen (307 492 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2015 momenteilla 32.01.20 (Siviilipalvelus, arviomääräraha) ja 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Energiavirasto

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta varainhoitovuodelle 2016 kuuluvien menojen (73 300 euroa) tallettamista valtion talousarviosta annetun asetuksen 33 §:n vastaisesti rahalaitokseen ilman Valtiokonttorin lupaa ja niiden kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2015 menoksi momentilta 32.01.21 (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tuottavuusmääräraha, siirtomääräraha 2 v vuoden 2014 talousarviossa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momenttien 35.01.01 (Ympäristöministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, 292 000 euroa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v, vuosien 2013 ja 2014 talousarvioissa, 161 052,50 euroa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Ympäristöministeriön hallinnonala

- 1 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130062>
- 2 1243/1992
- 3 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma
- 4 Esimerkiksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma
- 5 Esimerkiksi asiakaslähtöisyys on yhtenä tulostavoitteista sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulossopimuksissa vuosina 2013–2016
- 6 Valtiovarainministeriö (2014): Yhteistyössä palvelu pelaa! Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia
- 7 Valtiovarainministeriö (2016): Julkisen hallinnon asiakas digitaalisessa yhteiskunnassa. Strategialuonnos, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/39/> (viitattu 28.4.2016)
- 8 Valtiovarainministeriö (2016): Digitalisoinnin periaatteet. <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>
- 9 Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp)
- 10 <http://www.vm.fi/hallintopolitiikka> (viitattu 28.4.2016)
- 11 Esimerkiksi European Commission (2015): Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market. Final Insight Report: June 2015. A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content and Technology.
- 12 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 45
- 13 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 45
- 14 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Sähköiset työvoimapalvelut, 8/2015
- 15 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 46
- 16 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Yhteentoimivuus valtion ICT sopimuksissa, 7/2015
- 17 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 18–20
- 18 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa, 161/2006
- 19 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013): Jälkiseurantaraportti tarkastuskertomuksesta 161/2006 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 20 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 45

- 21 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 48
- 22 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 49
- 23 <http://vm.fi/hallintopoliitikka/palvelurakenteiden-kehittaminen> (viitattu 28.4.2016)
- 24 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut, 5/2016, s. 27-32
- 25 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 48
- 26 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut, 5/2016, s. 34-35
- 27 JHS 190 Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen (www.jhs-suositukset.fi)
- 28 Arantola, Heli ja Kimmo Simonen (2009): Palvelemisesta palveluliiketoimintaan – Asiakasymmärrys palveluliiketoiminnan perustana. Tekesin katsaus, 256/2009.
- 29 Jyväskylän ammattikorkeakoulu (2012): SDT – Palvelumuotoilun Työkalupakki. www.sdt.fi
- 30 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, 6/2016, s. 49



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.TV.FI

ISSN 1796-9530