

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville (K 18/2015 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastustulokset niistä tarkastuksista ja jälkiseurannoista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2015 mennessä, ja niistä tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2014. Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen päätuloksista tarkastusvirasto raportoi eduskunnalle vuosittain finanssipolitiikan valvonnan erilliskertomuksessa sekä vaalikauden puolivälissä ja lopulla annettavissa vaalikausiraporteissa. Tarkastusviraston viimeisin finanssipolitiikan valvonnan raportti (K 17/2015 vp) on annettu eduskunnalle syyskuussa 2015, ja tarkastusvaliokunta on antanut siitä mietintönsä marraskuussa 2015 (TrVM 6/2015 vp). Tarkastusviraston vuosikertomukseen sisältyy tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Luottamusta uudistumiseen ja onnistumiseen. Puheenvuorossa pääjohtaja käsittelee Suomen julkisen talouden kuntoon saattamisen edellytyksiä: toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia yhteiskunnassa ja julkisessa hallinnossa. Vuosikertomuksen liitteessä on tarkastusviraston tekemä valtiontalouden ja kansantalouden riskianalyysi 2015.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen, valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen, valtiontalouden tarkastusvirasto
- tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtioneuvoston apulaiscontroller Pasi Ovaska, valtiovarainministeriö

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon valtiontalouden tarkastusvirastolta.

Valiokunnan mietintö TrVM 7/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vuosikertomuksessa on arvioitu erityisesti hallinnon kykyä hyödyntää ICT:tä tuottavuuden lisäämiseksi. Hallinnon toimeenpanokykyä on puolestaan arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka hyvin päätöksiä on valmisteltu, niiden toteutumista seurattu ja kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Tarkastusviraston pääviesti on, että päätösten toimeenpanokykyä ja valmiutta uudistua olisi tarpeen systemaattisesti vahvistaa. Tämä edellyttää muun muassa tavoitteiden priorisointia ja johtamisen kehittämistä. Hallinnon toimeenpanokykyä heikentää tarkastusviraston mukaan se, että tavoiteltavien toimenpiteiden määrä on liian suuri. Toimeenpanokyvyn parantamiseksi olennaista on myös määritellä, miten tavoitetilaan on tarkoitus päästä ja varmistua etenemisen seurannasta ja arvioinnista.

Valtiovarain controller -toiminto yhtyy tarkastusviraston näkemyksiin asiassa ja toteaa, että päätösten taustalla olevan tietopohjan tulisi olla mahdollisimman laaja ja läpinäkyvä. Olennainen osa päätösten toimeenpanokykyä on lainvalmistelun laatu ja sen kehittäminen. Rakennepoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi on controllerin mukaan haasteellista, koska toimien vaikutukset ilmenevät pitkällä aikajänteellä ja vaikutukset ovat yleensä välillisiä. Näin ollen syy- ja seuraussuhteiden arviointi on vaikeaa.

Tuottavuuden parantamista digitalisaation avulla on tavoiteltu jo pitkään. Tarkastusviraston mukaan tulokset ovat kuitenkin jääneet tavoitteita ja odotettua vaatimattomammiksi. Jälkikäteen ei ole aina ollut mahdollista varmentua edes siitä, mihin kehittämistoimien tavoitteet ja odotukset kustannuksista sekä kustannus- ja tuottavuushyödyistä ovat perustuneet. Sähköisten palvelujen ja tietojärjestelmien kehittäminen valtion toiminnassa on usein asemoitunut irrallisiksi saarekkeiksi, ja kehitystyössä on edetty liian teknologiapainotteisesti. Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää tarkastusviraston mukaan valtiotasolla määrätietoista johtajuutta ja aktiivista ohjausta. Sähköisiä palveluita ja tietojärjestelmiä kehitettäessä tulisi prosesseja ja toimintatapoja sekä tarvittaessa myös lainsäädäntöä uudistaa.

Myös tarkastusvaliokunta on vastikään käsitellyt julkisen sektorin tietojärjestelmiä laatiessaan mietinnön hallituksen vuosikertomuksesta (TrVM 5/2015 vp). Valiokunta totesi, "että niin hallituksen kuin ministeriöiden ja virastojen ICT-hankkeiden tulosten ja hyötyjen saaminen edellyttää laaja-alaista osaamista ja määrätietoista johtajuutta. Valiokunnan käsitys on, että digitalisaatio tarjoaa suuren mahdollisuuden rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten toteuttamiseen sekä tuottavuuden parantamiseen julkisella sektorilla ja myös laajemmin koko yhteiskunnassa. Suomen julkinen hallinto ei tällä hetkellä hyödynnä digitalisaation mahdollisuuksia läheskään täysimääräisesti". Valiokunta edellytti myös parempaa raportointia hankkeiden tuottavuushyödyistä ja tuloksista. Valiokunta nosti esiin osaamis- ja johtamiskysymyksen ohella mm. käyttäjän tunnistamiseen ja tunnistuspalveluihin liittyvät ongelmat, joita on pyritty ratkomaan monin eri tavoin, mutta perin vajavaisin ja riittämättömin tuloksin vuodesta 2008 lähtien. Vuoden 2016 alusta voimaan tuleva lakimuutos ei hallituksen mukaan ratkaise varmennetoimintaan liittyviä ongelmia, mutta se selkeyttää markkinatilannetta ja antaa mahdollisuuden hakea valtionhallinnon varmennetoiminnalle toimintamallit, jotka ovat sopusoinnussa markkinoiden kanssa.

Vuosikertomukseen on nostettu keskeisenä teemana yhteiskuntaan integroituminen. Viraston mukaan köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrä on Suomessa kasvanut. Noin neljännes-

Valiokunnan mietintö TrVM 7/2015 vp

miljoona suomalaista elää perustason sosiaaliturvan varassa. Riski syrjäytyä on erityisen suuri työttömillä nuorilla ja osalla maahanmuuttajista. Maahanmuuttajien työttömyysasteen todetaan olevan kolminkertainen koko väestöön verrattuna. Maahanmuuttajaryhmien väliset erot ovat kuitenkin suuret. Viraston mukaan syrjäytymisriskiä voidaan vähentää tehokkailla työllisyys- ja kotouttamistoimenpiteillä. Kun henkilökohtaisia palveluita korvataan sähköisillä palveluilla, tulee viraston mukaan erityisesti turvata niiden ryhmien palvelut, joilla on korostunut syrjäytymisriski. Erityisesti nuoret ja maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaisia palveluita.

Maahanmuuttajien syrjäytymisriskistä raportoidaan tarkastuksissa Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014) ja Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus (12/2015). Nuorten osalta syrjäytymisriski tulee esille kertomuksissa Sähköiset työvoimapalvelut (8/2015) sekä Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa (5/2015). Tarkastusten taustalla on myös paljon tutkimustietoa nuorten ja maahanmuuttajien syrjäytymisriskistä.

Tarkastuksessa havaittiin muun muassa, että joiltain osin palvelujärjestelmämme on oppinut hoitamaan maahanmuuttajataustaisia asiakkaita. Tästä ovat tarkastusviraston mukaan hyvänä esimerkkinä neuvolat, joissa maahanmuuttajaperheet asioivat mielellään.

Maahanmuuttajaoppilaiden huonompaa koulumenestystä selittävät tarkastusviraston mukaan muun muassa kantaväestöä keskimäärin heikompi sosioekonominen asema sekä oppilaan kotona puhuma kieli. Tärkeä selittävä tekijä on myös se, että maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat Suomessa usein ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella. Kuitenkin, kun taustatekijät on vakioitu, erot osaamistasossa ovat edelleen Suomessa suurempia kuin useissa Euroopan maissa. Erityisesti toisen sukupolven maahanmuuttajaoppilaiden osaaminen on kantaväestöä heikompi senkin jälkeen, kun sosioekonominen tausta on otettu huomioon.

Tarkastusvaliokunta on päättänyt ottaa maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät asiat tämän vaalikauden työohjelmaansa ja tulee jatkotyössään hyödyntämään mm. tarkastusviraston ja eri ministeriöiden tekemää työtä asiassa.

Tilintarkastuksen puolelta tarkastusvirasto toteaa, että talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisen osalta tilanne on samanlainen kuin edellisellä vuonna. Kielteinen lailisuuskannanotto annettiin 11 kirjanpitoyksikölle, ja niiden kokonaismäärä kertyi 30 asiasta. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka ovat samalla myös perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten vastaisia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 18/2015 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 7/2015 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 2.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.