

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2004 vp

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan: annettu 7.9.2004

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtionalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan (K 12/2004 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä on ollut kuultavana

- pääjohtaja Tapio Leskinen, Valtionalouden tarkastusvirasto.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavana

- tarkastuspäällikkö Erkki Pitkänen, tarkastusneuvos Hannu Nieminen, tarkastusneuvos Jarmo Soukainen, ylitarkastaja Berndt Lindman, ylitarkastaja Eeva Miettinen, ylitarkastaja Nina Pesonen ja ylitarkastaja Juha Sarpakunnas, Valtionalouden tarkastusvirasto
- alivaltiosihteeri Pertti Majanen, apulaisosastopäällikkö Juhani Toivonen ja yksikön päällikkö Sinikka Antila, ulkoasiainministeriö
- selvitysmies Markku Hirvonen, valtiovarainministeriö
- projektipäällikkö Esa Markkanen, Ulkomaa-laisvirasto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtionalouden tarkastusviraston (VTV) 7.9.2004 eduskunnalle toiminnastaan antama kertomus on lajissaan jo kolmas. Kertomuksen sisältö on vähitellen löytämässä muotonsa yhtenä keskeisenä valtionaloudellisena kertomuksena eduskunnan kannalta. VTV:n tarkastustoiminta edistää osaltaan eduskunnan budjetitivallan toteutumista, minkä on todettu olevan myös VTV:n toiminnan yhtenä päämääränä.

Valtiovarainvaliokunta ja sen jaostot ovat aiempaan tapaan jo pitkin vuotta kuulleet asiantuntijoita eräiden yksittäisten tarkastuskertomusten valmistuttua. Kuulemiset ovat samalla toimineet taustana valtiovarainvaliokunnan muulle työlle, ennen muuta talousarvion ja lisätalousarvioiden käsittelylle. Tarkastuskertomukset ja niissä esitetyt havainnot ovat tulleet osaksi päivittäistä eduskuntatyötä. Varsin pitkälle tästä syystä kuulemiset tästä vuotuisesta kertomuksesta on tällä kertaa rajoitettu valtiovarainvaliokuntaan ja sen hallinto- ja tarkastusjaostoon.

Valiokunta pitää arvokkaana kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta annettua hallituksen kertomusta koskevia kannanottoja. Ensimmäisen kerran nämä sisältyivät VTV:n kertomukseen vuosi sitten. Valtiovarainvaliokunta on hyödyntänyt tämänkertaisessa kertomuksessa esitettyä oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tuloksellisuusraportoinnin sekä valtion liikelaitoksista annettujen tuloksellisuustietojen arviointia laatiessaan mietintöään VaVM 22/2004 vp hallituksen tilakertomuksesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tarkastusvirasto jatkuvasti seuraa hallinnon taloudellisten ohjausjärjestelmien toimivuutta. Valtionavustukset ja -tuet muodostavat jo euromääräisestikin niin merkittävän erän, että niiden perusteita ja myöntämiskäytäntöjä on aika ajoin arvioitava uudelleen, kuten kertomuksessa todetaan. Hankintatoimi on kaikkien virastojen ja laitosten toimintaan sisältyvä toiminto, joka on taloudellisesti merkittävä ja myös tarkkaan normeilla säädeltyä. On hyvä, että VTV on myös tältä osin jatkanut tarkastuksiaan eri sektoreilla.

Tarkastusvirasto on tehnyt vuosittaisen tilintarkastuksen kaikissa valtioneuvoston alaisissa 115 tilivirastossa ja kahdessa valtion talousarvion ulkopuolisessa rahastossa. Yksittäisten tilivirastojen tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat johtopäätökset on raportoitu erikseen tilivirastojen tilintarkastuksista annetuissa tilintarkastuskertomuksissa. Tärkeää on, että VTV ei pidä tilintarkastuskertomuksissa esitettyjä huomautuksia olennaisuuden periaate huomioon ottaen sellaisina, että ne olisivat esteenä Valtiokonttorin allekirjoittaman valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.

Hallinnonaloittain raportoiduista tarkastushavainnoista valiokunta on erikseen tässä yhteydessä käsitellyt kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön liittyvää korruptionriskiä (Tarkastuskertomus 77/2004), Ulkomaalaisviraston toimintaa lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta (Tarkastuskertomus 74/2004) sekä viranomaistointia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa (Tarkastuskertomus 76/2004).

Kertomuksessa on todettu, että tarkastusvirastossa pyritään kannustamaan ja kilpailukykyiseen palkkaukseen ja sitä kautta ammattitaidon turvaamiseen usean vuoden kattavalla kehittämisohjelmalla, joka perustuu tarkastusviraston vuotuisiin talousarvioihin. Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt tarkastusviraston toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn työnantajana huomiota useissa yhteyksissä. Kuluvan vuoden talousarviota koskevassa mietinnössään VaVM 39/2003 vp valiokunta totesi tämän edellyttävän palkkauksen jälkeenjääneisyyden korjaamista. Valiokunta nimenomaisesti vaati viraston henkilöstön palkkaustason kehittämiseksi useampivuotista ohjelmaa. Valiokunta toteaa, että tällainen ohjelma on nyt saatu aikaiseksi, ja pitää tärkeänä, että ohjelman toteutus käynnistetään pikaisesti. Tarkoitukseen varattavat lisämäärärahat tulee käyttää palkkauksen jälkeenjääneisyyden korjaamiseen ja viraston kilpailukykyyn parantamiseen työnantajana eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle

Kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön, joka oli tarkastuksen kohteena, kohdennetaan määrärahoja kuluvana vuonna 128 miljoonaa euroa, mikä on noin 31 prosenttia varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoitettujen varojen kokonaismäärästä. Suoritetun tarkastuksen pääkysymys oli, ovatko ulkoasiainministeriön kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruptionvastaiset järjestelmät riittäviä ja sovelletaanko niitä myös käytännössä. Taustalla on ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston johtoryhmän joulukuussa 2001 tekemä linjaus korruptionvastaisen toiminnan keskeisiksi toimintatavoiksi.

Suoritetussa tarkastuksessa todettiin, että ohjeet ja menettelytavat ovat pääosin riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Niiden edelleenkehittämiseksi tarkastuksessa annettiin yhteensä 10 suositusta. Ulkoasiainministeriö on pitänyt näitä suosituksia hyödyllisinä kehitysyhteistyön korruptionvastaisen toiminnan kehittämisessä.

Valiokunta pitää olennaisena kehittämistoimenpiteenä esimerkiksi sitä, että ulkoasiainministeriössä tulisi ottaa käyttöön korruptio- ja väärinkäytöstapausten seurantajärjestelmä sekä laatia ohjeet niitä koskevasta ilmoitusmenettelystä. Ulkoasiainministeriön tulisi esimerkiksi yhteistyöneuvotteluissa nykyistä enemmän painottaa korruptionvastaisen toiminnan tulosten merkitystä eräänä kehitysyhteistyösuhteisiin vaikuttavana tekijänä. Korruptionvastaisen linjauksen mukaisesti kaikkiin kehitysyhteistyösopimuksiin on nyttemmin lisätty sanktiot sisältävät korruptiolausekkeet. Korruptionvastaisen linjauksen toiminnoistamiseksi jo vuonna 2002 otettiin käyttöön kansainvälistä kehitysyhteistyötä koskeva korruptionvastaisen toiminnan käsikirja opastamaan kehitysyhteistyötä tekeviä käytännössä niissä tekniikoissa, joilla ehkäistään korruption esiintymistä.

Valiokunta pitää hälyttävänä tietoa, että korruptiotilanne on Suomen pitkäaikaisissa kehitysyhteistyömaissa huono ja hyvin useissa huonontunut viimeisen viiden vuoden aikana. Tärkeää on valiokunnan mielestä tarkastuskertomuksen havainto, että siirryttäessä perinteisistä kahdenvälisistä hankkeista sektoriohjelmiin ja suoraan budjettitukeen Suomen mahdollisuudet ja keinot toiminnan välittömään valvontaan edelleen heikkenevät. Kertomuksessa todetaan, että etukäteen on varmistuttava yhteistyömaan taloushallinnon eri järjestelmien riittävästä luotettavuudesta. Suomen yhteistyömaissa toimiville edustustoille tämä asettaa kasvavia vaatimuksia. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Suomi on mukana etsimässä keinoja, joilla valvontaa voidaan tehostaa ja turvata resurssit toimivien korruptiovapaiden järjestelmien rakentamiselle.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että korruptiotapauksia ei ole tähän saakka ilmennyt Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä. Kertomuksen julkistamisen jälkeen julkisuuteen on kuitenkin tullut epäily Costa Ricassa tapahtuneista väärinkäytöksistä ja mahdollisesta korruptiosta Instrumentarium Oyj:n toteuttamassa sairaalatarvikkeiden vientikaupassa. Ulkoasiain-

ministeriö on ollut hankkeessa mukana korkotuen myöntäjänä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkoasiainministeriö on toukokuusta 2004 alkaen selvittänyt Costa Rican saamaan korkotukiluottoon liittyviä kysymyksiä. Syynä asian esillenostamiseen ovat olleet Costa Rican viranomaisten aloittamat tutkimukset siitä, liittyykö luoton hakemiseen ja hyväksymiseen Costa Ricassa säännöstenvastaista menettelyä. Tutkinan yhteydessä on ollut esillä myös kysymys sairaalalaitetoimituksen asianmukaisuudesta. Tähän asti asiassa ei saadun selvityksen mukaan ole tullut esille sellaista, joka olisi antanut aihetta epäillä säännöstenvastaisuutta asian käsittelyssä ulkoasiainministeriössä. Ulkoasiainministeriö suunnittelee lähettävänsä Costa Ricaan asiantuntijoista koostuvan selvityssession, jonka tarkoituksena on arvioida, onko luottosopimuksen mukaiset laitteet toimitettu ja käytössä ja ovatko ne asianmukaisia ja tarpeellisia.

Pääsääntöisesti korkotukiluotoista ei saadun selvityksen mukaan solmita ulkoasiainministeriön ja kohdemaan viranomaisten välistä sopimusta. Joissakin tapauksissa yleisluonteinen puitesopimus laaditaan, mikäli se on tarpeen kohdemaan luottoa koskevien säännösten takia tai luottoprosessin hallinnoinnin edistämiseksi. Edellä todettu ulkoasiainministeriön korruptionvastaisen toiminnan käsikirja toteaa korkotukiluottojen osalta, että ministeriöllä ei ole suoraa valvontamahdollisuutta mahdollisten väärinkäytösten toteamiseksi, vedoten juuri siihen, että ministeriö ei tee sopimuksia hankkeen toteuttamisesta tai luoton myöntämisestä. OECD:n säännösten mukaisen korruptionvastaisen vakuutuksen vaatii takuunhakijalta ja viejältä Suomen Vientiluotto Oyj. Mikäli takuun tai luoton myöntämisen jälkeen osoitetaan, että edunsaaja on osallistunut lahjontaan, takuun/luoton myöntäjä ryhtyy asianmukaisiin toimiin. Kysymykseen saattaa tulla takuukorvauksen epäminen, nostettujen varojen takaisinperintä ja/tai todisteiden antaminen lahjonnasta kansallisille viranomaisille.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että Costa Rican korkotukiluottoon liittyvät epäselvyydet ja

mahdolliset väärinkäytökset on selvitettävä perusteellisesti ja ripeästi. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä on myös korkotukiluottojen osalta kyettävä jatkossa erilaisin toimenpitein pienentämään korruptionriskiä nykyisestään. Korkotuki-instrumentin kehittämisessä on tähänastiset kokemukset pyrittävä hyödyntämään.

Korruptiotilanteen seuranta perustuu Transparency Internationalin korruptioindeksiin. Valiokunta toteaa, että Suomi on tämän indeksin mukaan yksi vähiten korruptoituneista maista maailmassa. Tämä antaa valiokunnan mielestä Suomelle paitsi velvoitteen myös monia muita maita suuremmat mahdollisuudet siirtää kehitysyhteistyömaihin niitä hyviä käytänteitä, jotka ovat Suomessa johtaneet hyviin tuloksiin.

Ulkomaalaisviraston toiminta

Ulkomaalaisviraston ongelmana on sen perustamisesta, vuodesta 1995, alkaen ollut ratkaisematta olevien asioiden suuri määrä. Kuten tarkastuskertomuksessa todetaan, Ulkomaalaisviraston toiminnalle on ollut leimallista myös jonkinasteinen ennustamattomuus, mikä heijastuu epävarmuustekijöinä budjetointiin. Tämä puolestaan on johtanut määräaikaisten virkamiesten lukumäärän huomattavaan osuuteen ja henkilöstön vaihtuvuuteen.

Erityisen ongelmallisia ovat olleet kertomuksen mukaan kansalaisuushakemusten, pakolaisten perheen yhdistämisasioiden, turvapaikkahakemusten ja maastakarkottamisasioiden käsittelyajat. Tarkastuksen perusteella jopa usean vuoden pituiset läpimenoajat johtuvat suurelta osin siitä, että hakemukset ovat odottamassa käsittelyä tai lausuntoja ja lisäselvityksiä. Kokonaiskäsittelyaikoja pidentävät lisäksi paikallispoliisissa ja hallinto-oikeuksissa esiintyvät viiveet. Valiokunnan mielestä on selvää, että kärsivänä osapuolena tässä ovat asiakkaat. Kyse on myös ihmisten oikeusturvasta. Tarkastusviraston mukaan käsittelyaikoja ei pystytty lyhentämään ilman lisäpanostuksia ja tietotekniikan laajempaa hyödyntämistä.

Tarkastuskertomuksessaan tarkastusvirasto on ehdottanut toteutettavaksi eräitä tehtäväjär-

jestelyjä ja organisaatiomuutoksia, joiden avulla Ulkomaalaisviraston toimintaa voidaan tehostaa. Ulkomaalaisvirasto onkin kuluvana syksynä pyytänyt sisäasiainministeriötä valmistelemaan eräitä muutoksia tilanteen korjaamiseksi. Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan hallinnointi, samoin säilöönottoyksikkö, tulisi siirtää sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Ulkomaalaisviraston virkamiehiä tulisi sijoittaa joihinkin Suomen ulkomaanedustustoihin. Ulkomaalaisvirastolla tulisi olla myös johtava rooli kiintiöpakolaisten käytännön valintamenettelyssä. Valiokunta pitää näitä muutosehdotuksia merkittävinä ja harkitseminen arvoisina. Valiokunnan mielestä on etsittävä ylipäättänsä keinoja, joilla Ulkomaalaisviraston toimintaa voidaan tehostaa.

Valtiovarainvaliokunta katsoo myös, että Ulkomaalaisviraston toimintamenojen budjetoinnissa tulee päästä nykyistä suurempaan pitkäjänteisyyteen. Viraston rahoituksesta noin 20 prosenttia tulee maksutuloista. Ellei maksuja voida korottaa maksuperustelain mukaisesti omakustannehintaa vastaaviksi, tulee vaje kompensoida valtion talousarviossa. Henkilöstön määrän riittävyyden ohella on huolehdittava siitä, että pysyväisluonteisiin tehtäviin palkataan pysyvää henkilöstöä.

Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa

Hallinnon ohjausjärjestelmien toimivuutta, mihin jo edellä viitattiin, selvitettiin myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kohdistuneessa tarkastuksessa. Valtiovarainvaliokunta pitää tässä tehtyjä havaintoja myös valtiontalouden kannalta erittäin merkittävinä. Tarkastuksessa havaittiin, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttuu selkeä kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi. Tarkastusviraston mukaan tätä varten tulisi laatia kaikkia vastuuviranomaisia yhdistävä toimintastrategia, minkä ennen pitkää tulisi näkyä myös käytännön torjuntatoimenpiteissä.

Tarkastuksen tekee valiokunnan mielestä ajankohtaiseksi myös se, että valtioneuvoston

vahvistama kolmas talousrikostorjuntaohjelma päättyy ensi vuoden lopussa. Samana ajankohtana päättyy myös viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) määräaika. Suunnitelmat jatkosta tulisi tehdä pikaisesti.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden aiheuttamat vahingot ja uhat suomalaiselle yhteiskunnalle ovat jo toteutetuista torjuntatoimenpiteistä huolimatta pahoja ja saadun selvit-tyksen mukaan edelleen pahentumassa. Tämä kehitys on ollut selvästi nähtävissä esimerkiksi rakennus- ja ravintola-alalla. Samalla talous-rikollisuus on kansainvälistymässä ja järjestäy-tyntyn rikollisuus on myös tällä alueella voimis- tamassa otettaan.

Tällä hetkellä yksi merkittävimmistä viran- omaistoimintaa ja -yhteistyötä haittaavista lain- säädännöllisistä puutteista liittyy saadun selvi- tyksen mukaan viranomaisten väliseen massatie- tojen luovuttamiseen ja eri viranomaisten tieto- jen yhdistämiseen. Lainsäädäntö ei tällä hetkel- lä mahdollista läheskään niin tehokasta talous- rikosten paljastamista, kohteiden priorisointia ja rikoshyödyn takaisinsaantia edistävää toimintaa kuin mihin eri viranomaisten käytössä olevat tie- dot, tietojärjestelmät ja tekniset välineet antaisi- vat mahdollisuuksia. Millään viranomaisella ei ole nykyisin oikeutta pitää hallussaan talous- rikollisuuden kokonaiskuvaan, riskianalyysiin ja ennaltaehkäisemiseen tarvittavaa tietoa. Pahinta on se, että myöskään tällaisen kokonaiskuvan muodostamiseen tarvittavaa massatietoa ei voi- da luovuttaa toiselle viranomaiselle. Niin kauan

kuin tällaiset lainsäädännölliset puutteet on kor- jaamatta, talousrikolliset voivat käyttää lainsää- dännön ja valvontajärjestelmien aukkoja sekä kansallisten rajojen muodostamia tiedonsaannin esteitä tehokkaasti hyväkseen.

Valiokunta katsoo, että erityisesti ongelma- aloilla vastuusuhteita (pääurakoitsija/aliurakoit- sijat jne.) tulee selkeyttää. Valvonnan tehosta- misessa on kaikki mahdollisuudet (ml. esim. am- mattiliittojen valvonta) pyrittävä hyödyntämään.

Valiokunta pitää Valtiontalouden tarkastus- viraston kertomuksessaan esittämiä suosituksia erittäin merkittävänä. Konkreettisena keinona torjuntatoimien tehostamiseksi valtiovarain- valiokunta ehdottaa, että pikaisesti tulisi käyn- nistää valmistelutyö laiksi viranomaisten yhteis- toiminnasta talousrikostorjunnassa. Sisäasiain- ministeriön tulee myös käynnistää neljännen ta- lousrikostorjuntaohjelman ja siihen liitettävän toimintastrategian valmistelu. Viitaten tarkas- tuksessa havaittuihin keskeisiin puutteisiin on välttämätöntä, että jatkossa kyetään nimeämään taho, joka on kokonaisvastuussa harmaan talou- den ja talousrikollisuuden torjunnasta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokun- ta ehdottaa,

että tämä mietintö lähetetään sekä Val- tiontalouden tarkastusvirastolle että hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toi- menpiteitä varten.

VaVM 28/2004 vp — K 12/2004 vp

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk (osittain)	Iivo Polvi /vas (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Virpa Puisto /sd
jäs.	Christina Gestrin /r	Markku Rossi /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Matti Saarinen /sd
	Kyösti Karjula /kesk	Kimmo Sasi /kok
	Jari Koskinen /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Pekka Kuosmanen /kok	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Kari Uotila /vas
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Esko Kiviranta /kesk (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Mikko Kuoppa /vas
	Pirkko Peltomo /sd	Maija Perho /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.