



Valtiontalouden tarkastus- viraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN:VTV-K182015VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K182015VP](http://URN.FI/URN:NBN:VTV-K182015VP)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINKI 2015

Eduskunnalle

Eduskunnalle annetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan vuoden 2015 valtiopäiville.

Kertomuksessa esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta eduskunnan näkökulmasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista samoin kuin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta esittämien kannanottojen toteutumista koskevat havainnot. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen vuonna 2014.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tärkeimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2015 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2014. Tuloksellisuustarkastuksista, finanssipolitiikan tarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2015 elokuun loppuun mennessä toteutetut tarkastukset ja jälkiseurannat.

Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen päätuloksista tarkastusvirasto raportoi eduskunnalle vuosittain finanssipolitiikan valvonnan erilliskertomuksessa sekä vaalikauden puolivälissä ja lopulla annettavissa vaalikausiraporteissa. Tarkastusvirasto on antanut finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportin 2011–2014 eduskunnalle 16. päivänä joulukuuta 2014 (K 20/2014 vp.) sekä finanssipolitiikan valvonnan raportin 2015 erilliskertomuksessa 8. päivänä syyskuuta 2015 (K 17/2015 vp.).

Valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 27. päivänä toukokuuta 2015 (K 15/2015 vp.).

Helsingissä 17. syyskuuta 2015

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2015 valtiopäiville korostuu kaksi teemaa: hallinnon rakennepoliittisten muutosten toimeenpanokyky ja yhteiskuntaan integroituminen. Vuosikertomuksessa on erityisesti arvioitu hallinnon kykyä hyödyntää ICT:tä tuottavuuden lisäämiseksi. Hallinnon toimeenpanokykyä on 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.

Tarkastusvirasto on arvioinut hallinnon kykyä toimeenpanna rakennemuutoksen edellyttämiä muutoksia

Rakennepoliittisten uudistusten toimeenpanokyky

Taloudellisten resurssien niuketessa eduskunnalta vaaditaan entistä selkeämpiä linjauksia ensisijaisesti toteutettavista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista. Tällä hetkellä hallinnon toimeenpanokykyä heikentää se, että tavoiteltavien toimenpiteiden määrä on liian suuri. Toimeenpanokyvyn parantamiseksi olennaista on myös määritellä, miten tavoitetilaa on tarkoitus päästä ja varmistua etenemisen seurannasta ja arvioinnista.

Rakennepoliittisten uudistusten toimeenpano edellyttää selkeitä poliittisia päätöksiä ja strategisia linjauksia

Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys johtamiselle ja erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Selkeät ja yhtenäiset budjetoitimenettelyt tukevat tuottavaa taloushallintoa.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimivaa tulosoajasta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Tuottavuuden parantaminen digitalisaation avulla on ollut tavoitteena jo pitkään. Tulokset ovat kuitenkin jääneet tavoitteita ja odotettua vaatimattomammiksi. Jälkikäteen ei ole aina ollut mahdollista varmentua edes siitä, mihin kehittämistoimien tavoitteet ja odotukset kustannuksista, 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 valtiotasolla määrätietoista johtajuutta ja aktiivista ohjausta. Sähköisiä palveluita ja tietojärjestelmiä kehitettäessä tulisi prosesseja ja toimintatapoja sekä tarvittaessa lainsäädäntöä uudistaa riittävästi tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteiskuntaan integroituminen

Köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrä on Suomessa kasvanut. Noin neljännesmiljoona suomalaista elää perustason sosiaaliturvan varassa. Riski syrjäytyä on erityisen suuri työttömillä nuorilla ja osalla maahanmuuttajista. Maahanmuuttajien työttömyysaste on kolminkertainen koko väestöön verrattuna. Syrjäytyminen ja työtä vaille jääminen aiheuttaa kansantaloudelle miljardiluokan kustannukset.

Syrjäytymisriskiä voidaan vähentää tehokkailla työllisyys- ja kotouttamistoimenpiteillä. Toimintoja kehitettäessä ja korvattaessa henkilökohtaisia palveluita sähköisillä palveluilla tulee erityisesti turvata niiden ryhmien palvelut, joilla on korostunut syrjäytymisriski. Erityisesti nuoret ja maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaisia palveluita.

Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää määrätietoista johtajuutta

Syrjäytyminen aiheuttaa miljardiluokan kustannukset

Henkilökohtaiset ja matalan kynnyksen palvelut on turvattava nuorille ja maahanmuuttajille

Tarkastustoiminnan vaikuttavuus ja eduskunnan kannanottojen toteutumisen arviointi

Vuosikertomuksessa on aikaisemmin kiinnitetty huomiota siihen, että hallitus ei ollut raportoinut verovajeesta ja verojäämien määrästä eduskunnan edellyttämällä tavalla. Nyt hallituksen vuosikertomukseen on sisällytetty arviot vain muutamasta verosta. Työ verovajearvioiden tuottamiseksi on edelleen kesken, eikä hallituksen vuosikertomuksessa ole vielä raportoitu eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Eduskunta on edellyttänyt toimenpiteisiin ryhtymistä lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi. Esitys vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustamiseksi valtioneuvostoon on tehty. Tarkastusviraston vaikuttavuus syntyy merkittävässä määrin tarkastustoiminnan ja valvonnan ennaltaehkäisevän ja vastuullistavan vaikutuksen kautta.

Osana tarkastustoimintaansa tarkastusvirasto seuraa kannanottojensa ja hallinnon toimintaa kehittävien suositustensa toteutumista. Eduskunnalle annettujen kertomusten suositusten perusteella on käynnistetty merkittäviä uudistuksia. Tarkastusvirasto on näin pyrkinyt olemaan yhteiskuntaa uudistava ja kehittävä taho ja pyrkinyt siten toteuttamaan kansainvälisissä tarkastusstandardeissa ylimmälle ulkoiselle tarkastukselle asetettua uudistumisen ja innovatiivisuuden edistämisen tehtävää.

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan kannanottojen toteutumista ja omien, tarkastuksessa esitettyjen kannanottojensa toteutumista



Luottamusta uudistumiseen ja onnistumiseen

Suomen julkisen talouden saattaminen kuntoon edellyttää merkittäviä toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia yhteiskunnassamme ja julkisessa hallinnossa. Rakennemuutosten toteuttamisesta riippuu se, kuinka paljon on julkisen talouden hallitsemattoman velkaantumisen pysäyttämiseksi tarpeen tehdä menosäästöjä ja tulojen nostamista verotuksella.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa linjataan merkittävistä toimintatapojen uudistamisen ja rakenteellisten uudistusten tavoitteista. Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen on nostettu yhdeksi hallituksen kärkihankkeeksi.¹

Hallitusohjelman tavoitteenasettelu ja linjaukset julkisen talouden tasapainottamiseksi ovat keskeinen perustelu sille, että Euroopan komissio ei nähnyt kokonaisvaltaisessa arviossaan kesäkuussa 2015 tarpeelliseksi käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä Suomen osalta, vaikka Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset raja-arvot julkisen talouden alijäämälle ja velalle ovat ylittyneet. Myös rakenteelliselle eli suhdannekorjatulle julkisen talouden alijäämälle asetettu raja-arvo on ylitetty. Etenkin linjaukset menosäästöistä olivat merkityksellisiä komission kokonaisarviolle siitä, ettei toistaiseksi liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen ole tarpeen.² Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan riippumaton kokonaisarvio Suomen tilanteesta on samansuuntainen komission kanssa.³

Luottamus Suomen taloutta kohtaan riippuu jatkossa siitä, kuinka hyvin hallitusohjelman linjaukset konkretisoituvat käytännön tuloksiksi. Vahva kansantalous ja julkinen talous ovat myös ulkoisen turvallisuuden ja yhteiskunnallisen vakauden lähteitä.

Suomen julkisen hallinnon kyky toimeenpanna rakenteellisia uudistuksia on 2000-luvulla ollut rajoittunut. Isompien uudistushankkeiden toimeenpano sekä digitalisaation antamiin uusiin

Luottamus Suomen
talouteen riippuu uudistusten
toimeenpanokyvystä

mahdollisuuksiin tarttuminen on käytännössä osoittautunut vaikeaksi. Tämä on myös osaltaan syynä nykyiseen vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen.

Rakenteellisten uudistusten toimeenpano ei ole helppoa. Siinä pitää onnistua muuttamaan ihmisten käyttäytymistä ja toimintamalleja. Toimeenpanoon ja sen varmistamiseen on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota niin eduskunnassa ja hallituksessa kuin valtioneuvoston sekä virastojen ja laitosten sekä kuntaorganisaatioiden virkamiesjohdossa.

Kirjoituksessani arvioin, miten valtioneuvoston ja ylimmän virkamiesjohdon olisi tarpeen uudistaa menettelyitä tavoitteiden ja tulosten saavuttamiseksi sekä hyvän hallinnon turvaamiseksi. Näitä sanotaan ammattiterminologialla sisäiseksi ohjaukseksi ja valvonnaksi.

Ammattisanasto johtaa myös harhaan. Kyse ei ole mistään sisäisen tarkastuksen tarkastuksellisesta työstä. Kyse on johdon ja henkilöstön toimista onnistumisen ja aikaansaamisen varmistamiseksi sekä hyvän hallinnon turvaamiseksi ja kehittämiseksi.

Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamatta jääminen on merkittävä riski

Valtiontalouden tarkastusviraston tänä vuonna valmistuneen Suomen kansan- ja valtiontalouden riskianalyysin mukaan yksi suurimmista valtion ja sen taloudenhoidon riskeistä on tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamatta jääminen.⁴ Tarkastushavaintojen perusteella toimeenpanossa onnistuminen edellyttää hallinnolta toimintatapojen ja asenteiden muuttamista.

Digitalisaation ja tieto- ja viestintätekniikan (ICT) hyödyntäminen on taloustieteellisen tutkimusnäytön sekä julkisen ja yksityisen sektorin käytännön kokemuksen perusteella tärkeimpiä tuottavuuden parantamisen keinoja.⁵

Digitalisaatio tarjoaa realistisesti ymmärrettynä suuren mahdollisuuden rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten toteuttamiseen sekä tuottavuuden parantamiseen. Digitalisaatio ei kuitenkaan ole mikään taikakeino tai ratkaisu kaikkeen. Sen hyödyt

Toimeenpanokykyä on tarpeen vahvistaa ja toimeenpanoa varmentaa

Digitalisaation hyödyntäminen on tärkeimpiä tuottavuuden parantamisen keinoja

eivät toteudu itsestään, vaan riippuvat tehokkaasta ja luovasta toimeenpanosta.

Suomessa on digitalisaation mahdollisuuksiin tarttumisessa paljon vahvuuksia, mutta myös piintyneitä heikkouksia. Vuonna 2015 julkaistun Maailman talousfoorumin ICT:n ja tietoverkkojen hyödyntämisen valmiuksia kuvaavan indeksin (Network Readiness Index) perusteella tehdyssä maavertailussa Suomi oli Singaporen jälkeen toisella sijalla kaikkiaan 143 talousalueen joukossa.⁶ Suomen sijoitusta heikensivät digitalisaatioon julkisissa palveluissa ja kansalaisten osallistumisessa liittyneet vaikeudet.

Tarkastusviraston tässä vuosikertomuksessa esitettävien tarkastus- ja seurantahavaintojen perusteella julkisen hallinnon ICT-toiminnassa ovat jopa kolmen viimeisen vaalikauden ajan olleet esillä jokseenkin samat, tukipalveluihin ja infrastruktuuriin painottuvat teemat. Suomen julkinen hallinto ei hyödynnä digitalisaation mahdollisuuksia lähellekään täysin.

Digitalisaatio ei ole missään tapauksessa pelkästään ICT-asia, joka kuuluu tietohallinnolle. Digitalisaation mahdollisuuksiin tarttuminen on toiminnan ja yhteiskunnan kehittämistä ja muuttamista. Hallinnossa tarvitaan muutosta, ja muutoksen onnistuminen lähtee johtamisesta ja osaavan henkilöstön innostuneesta otteesta.

Piintyneistä digitalisaation hyödyntämisen heikkouksista olisi päästävä eroon

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ei tarvita ICT-hankkeita, vaan toiminnan uudistamista

Suomen **vahvuudet** digitalisaatiossa

Kansalaisten hyvät tietotekniset taidot
Infrastruktuuri
Tietotekniikan saavutettavuus



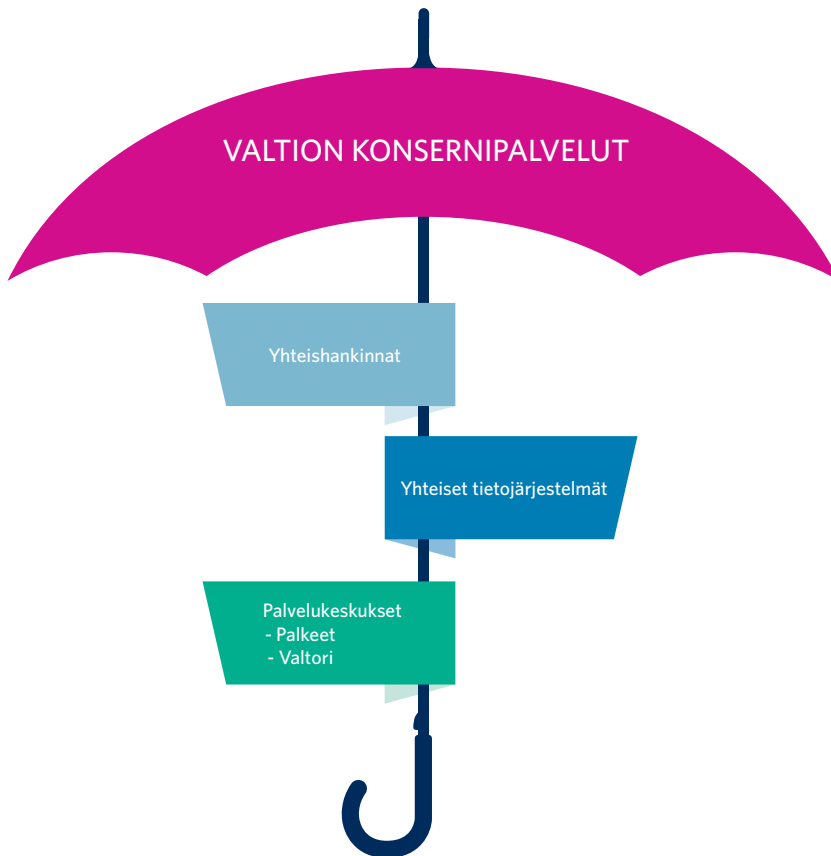
Suomen **heikkoudet** digitalisaatiossa

Yhteisten ratkaisujen käytännön toimeenpano
Kansalaisten näkökulman huomioiminen
Tukipalveluihin painottuva kehittäminen
Tekniikkakeskeisyys



Kuvio 1: Suomen vahvuudet ja heikkoudet digitalisaatiossa

Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi ei ole järkevää digitalisoida olemassa olevia prosesseja, vaan tarvitaan rohkeaa toiminta- ja työtapojen uudistamista. Tämä vaatii luovaa ajattelua, kokeiluja sekä oppien siirtämistä eteenpäin. Tämä vaatii myös toimintoja ja prosesseja koskevan kehittämismääräytelyä käytännön tasolla. On ajateltava uudella tavalla, miten julkinen hallinto voi palvella ja yhdistää toimintansa osaksi laajempia palveluiden ja yhteistyön verkostoja eli palveluekosysteemejä.



Kuvio 2: Julkisen hallinnon konsernipalveluratkaisut

Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamisessa tärkeitä ovat valtiota, ja laajemmin koko julkista hallintoa, koskevat yhteiset palvelut eli konsernipalveluratkaisut.

Konsernipalveluratkaisujen myötä on kiinnitettävä huomiota julkisen hallinnon kokonaisuuteen

Sisäinen ohjaus ja valvonta tukevat onnistumista

Sisäinen valvonta on johdon ja henkilöstön toimintatapa varmistaa tavoitteiden ja hyvän hallinnon toteutuminen.

Talousarviolainsäädännön mukaisesti sisäisen valvonnan järjestämisessä on otettava huomioon kansainväliset hyvää hallinta- ja ohjausjärjestelmää koskevat standardit ja suositukset. Näistä tärkeimpiä ovat ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n hyväksymät INTOSAI Gov -suositukset, jotka perustuvat yksityisellä sektorilla laajalti käytettyyn sisäisen valvonnan COSO-malliin ja sisäiseen valvontaan liittyvän riskienhallinnan COSO ERM -malliin.⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Suomen edustajana kansainvälisessä yhteistyössä näitä standardeja ja suosituksia kehitettäessä.

SISÄINEN VALVONTA =

johdon toimet, joilla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus

- 1 lain ja hyvän hallinnon noudattamisesta
- 2 toiminnan tuloksellisuudesta sekä
- 3 toimintaa ja taloutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoinnista

LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

Perustuslaissa säädetty laillisuusperiaate

Valtion talousarviosta annettu laki ja asetus

Yleinen velvoite huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta

Valtioneuvoston ohjesäännön erityissäännös kansliapäällikön vastuusta huolehtia ministeriön lainvalmistelun laadusta

Kuvio 3: Sisäinen valvonta ja sen lainsäädännöllinen perusta

Kansainvälisessä keskustelussa tällä hetkellä korostuvat työyhteisölliset ja yhteisölliset mallit, joissa koko henkilöstö ja sidosryhmät osallistuvat sisäiseen valvontaan ja sen kehittämiseen. Toisena voimakkaan kehittämisen alla olevana asiana ovat automatisoidut kontrollit ja älykkäiden tietojärjestelmien hyödyntäminen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Pyrkimyksenä on yhdistää yleinen sisäinen valvonta ICT-toiminnan hallintaa koskeviin periaatteisiin ja standardeihin.⁸

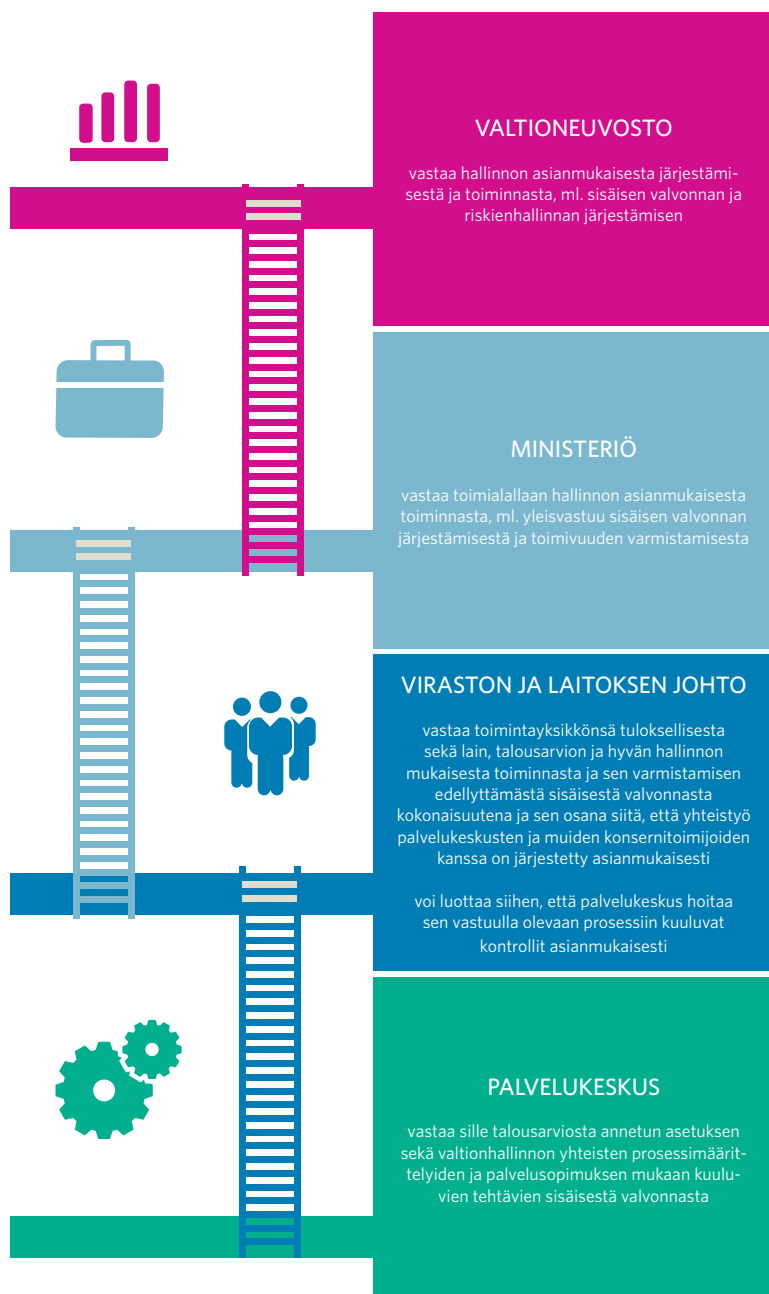
Digitalisaatio sekä tuottavuutta ja taloudellisuutta tavoittelevat uudet toimintamallit, kuten palvelukeskukset ja muut uudet konsernipalvelut, pakottavat eräiltä osin tarkastelemaan uudeleen sisäistä valvontaa koskevaa sääntelyä ja varsinkin sen käytännön toteutusta. Paineet kohdistuvat sääntelymalliin, eri toimijoiden tehtäväjakoon ja varsinkin siihen ajattelutapaan, joka hyvään sisäiseen valvontaan on kohdistunut. Digitaalisessa ympäristössä riskit ovat erilaisia kuin aikaisemmin.

Sisäinen valvonta on INTOSAI Gov -standardeissa ja yksityisellä sektorilla laajasti käytetyssä COSO-mallissa tarkoitettu dynaamiseksi ja integroiduksi osaksi johdon työskentelyä ja toimintaprosesseja. Sisäinen valvonta sisältää elementtejä, jotka eivät arkikielessä kuulu valvonnan merkitykseen ja jotka eivät ole luonteeltaan tarkastuksellisia. Sisäiseen valvontaan luetaan kuuluviksi muun muassa riskien arviointi, johdon ote ja tavoitteenasettelu, sisäinen viestintä ja tiedonkulku, valvontatoimet, erilaiset varmentavat kontrollit, toiminnan arviointi sekä organisaation toimintaympäristö, rakenteet ja periaatteet.

Vuonna 2013 uudistetussa yksityisen sektorin kansainvälisessä COSO-mallissa painotetaan hyvän sisäisen valvonnan periaatteita ja johdon ammatillista harkintaa sen suhteen, mitkä sisäisen valvonnan periaatteet ja toimenpiteet ovat organisaation kannalta merkityksellisimpiä.⁹ Sisäistä valvontaa luonnehditaan kansainvälisissä standardeissa ajan ja olosuhteiden sekä tarpeiden ja riskien mukaan kehittyväksi, dynaamiseksi prosessiksi, joka on osa toimintaa.¹⁰

Sisäisen valvonnan mallit ja sisäisessä valvonnassa käsiteltävät riskit on päivitettävä digiaikaan

Sisäisen valvonnan pitää olla ajassa elävää ja kehittyvää johdon työskentelyä



Kuvio 4: Sisäisen valvonnan vastuut

Ruotsin valtion viranomaisten toiminnan järjestämisen perusteita ja tilivelvollisuutta koskevissa säädöksissä on tämän vuoksi kutsuttukin kokonaisuutta termillä sisäinen ohjaus ja valvonta (intern styrning och kontroll), mikä kuvaa hyvin johdon ja muun ohjauksen merkitystä.¹¹

Ruotsin lainsäädännössä on vahvuutena, että sisäinen ohjaus ja valvonta on määritelty yleiseksi hallinnon johtamiseen ja järjestämiseen liittyväksi velvollisuudeksi, eikä ainoastaan talousprosessiin liittyväksi asiaksi. Olisikin harkittava, että vastaavalla tavalla Suomessa hallintolakiin otettaisiin yleiset säännökset viranomaisten ja julkisen hallinnon organisaatioiden riskienhallinnasta.

Ruotsin tapaan koottu yleinen opastus sisäisestä valvonnasta olisi myös tarkoituksenmukainen. Suomessa valtioneuvoston controllerilla olisi talousarviolain perusteella riittävät valtuudet vastavien suositusten antamiseen.

Ruotsin lainsäädännössä korostuu hyvin sisäisen ohjauksen ja valvonnan yleinen merkitys

Palvelukeskuksia hyödyntävä digitaalinen hallinto edellyttää kokonaisuutena mietittyä sisäistä ohjausta ja valvontaa

Sisäisen valvonnan käytännön toteutusta on Suomessa kiireellisesti uudistettava, jotta taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet voidaan saavuttaa. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen käyttöönotto edellyttää myös, että sen rooli otetaan huomioon sisäisen valvonnan tehtävien jaossa ja vastuissa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman liitteessä 6 on listattu hallituksen päättämät, julkisen talouden välttämättömiksi luonnehditut sopeutustoimenpiteet eli säästöt. Niistä yksi on valtion kirjanpidon hoitamisen, tilinpäätösten laadinnan sekä näitä hoitavan henkilöstön siirtäminen kokonaisuudessaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeille. Siirrolla on tarkoitus turvata talous- ja henkilöstöhallinnon uuden tietojärjestelmän KIEKU:n ja palvelukeskusmallin tuomien säästöpotentiaalien toteutus. Kirjauksen mukaan valtion talousarviosta annettua lainsäädäntöä muutetaan siten, että Palkeet vastaisi valtion kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon hoitamisesta ja tilinpäätöksen laatimisesta.

Palvelukeskusten rooli ja vastuu on määriteltävä sisäisessä valvonnassa

Tällä tavoitteellaan noin 4 miljoonan euron ja 60 henkilötyövuoden säästöjä.¹² Palvelukeskusta käytettäisiin siten välineenä henkilöstön vähentämisessä.

Uudistus saattaa loppuun nykytilaa jo vastaavan kehityksen. Valtion kirjanpitoyksiköiden kirjanpito tehtävät ja tilinpäätöksen laatiminen hoidetaan jo varsin pitkälti palvelukeskuksessa.

Palvelukeskuksen rooli kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa tulee toteuttaa siten, että kirjanpitoyksiköiden johdon vastuuta talousarvion toimeenpanosta, resurssien käytön johtamisesta sekä kustannustietoisesta toiminnasta vahvistetaan. Tähän olisi nyt hyvä mahdollisuus.

Taloushallinnolla on pelkkiä taloushallintotehtäviä laajempi rooli valtion toiminnan ohjauksen ja hallinnan tukena. Palvelukeskusmallin hyödyntäminen edellyttää, että työnjaosta kirjanpitoyksiköiden ja palvelukeskuksen välillä sovitaan selkeästi. Palvelukeskuksen odotetaan kehittävän myös uusia palveluita tukemaan valtion toiminnan hallintaa ja kustannustietoisuutta.

Nykyisin sisäisen valvonnan järjestäminen perustuu pitkälti valtion virastojen ja laitosten johdon vastuuseen. Viranomaisten toimivaltarajat ovat perinteisesti jäykät ja kukin valtion virasto toimii pitkälti omana yksikkönään. Uuden julkisjohtamisen ja tulosohjauksen mallit, joita erityisesti OECD:n vaikutuksesta tuotiin Suomeen 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla, vahvistivat virastojen erillisyyttä. Tästä ajattelutavasta on nyt tarpeen luopua.

Uudessa toimintaympäristössä sisäinen valvonta on järjestettävä valtiontalouden ja osin laajemmin koko julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta eli konserninäkökulmasta.

Pitkäaikaisesti tuottavuushyötyjä tuovan hallinnon kehittämisen kannalta olisi perusteltua määritellä sisäisen valvonnan tehtäville selkeät vastuunjaot resurssihallinnon eri toimijoiden kesken. Vastuunjaossa tulisi huomioida olennaiset, tietokoneistetut ja riskien arviointiin perustuvat kontrollit koko toimintaketjussa.

Valtion talousarviosta annettua asetusta muutettiin vuoden 2015 alusta lukien muun muassa tapahtumien ja tositteiden hyväksymismenettelyiden kehittämiseksi. Samalla säädettiin, että palvelukeskus vastaa sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin se hoitaa ta-

Palvelukeskuksen käyttö ei saa heikentää johdon vastuuta taloudellisuudesta ja sisäisestä valvonnasta

Sisäisen valvonnan järjestäminen on liian virastokohtaista

Sisäinen valvonta on tarpeen järjestää konserninäkökulmasta

Palvelukeskuksen vastuuta sisäisessä valvonnassa on tarpeen kirkastaa

loushallinnon tehtäviä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi edelleen tarpeen selvittää, mitkä sisäisen valvonnan toiminnot ja tehtävät ovat käytännön tasolla talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen vastuulla ja mitkä kirjanpitoyksikkönä toimivien virastojen ja laitosten johdon vastuulla. Samalla on mahdollisuus yhtenäistää menettelyitä ja hyödyntää digitaalista tekniikkaa.



Kuvio 5: Sisäisen valvonnan toimintaketju

Asiakaslähtöistä palvelutuotantoa on jatkuvasti kehitettävä palvelukeskuksen toiminnassa. Koska palvelukeskus on lakisääteinen monopoli, sisältyy tämän toteutumiseen riskiä. Hallinnollisen ohjauksen keinoilla on luotava tarpeelliset kannustimet palvelukeskisyyteen sekä kustannustason avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Valtiokonsernin yhtenäisiin sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluu riittävän yhtenäisen budjetoinnin varmistaminen. Budjetoinnin käytännöt ovat nykyisin erilaisia varsinkin valtionapujen ja -tukien osalta. Tuottavuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, jos osana talousarvioesityksen laadintaa valtiovarainministeriö pystyisi käyttämään nykyistä enemmän henkilöstöresursseja budjetoinnin yhtenäisyyden sekä budjetointia koskevien määräysten noudattamisen varmistamiseen.

Myös yhtenäisestä asianhallintajärjestelmästä olisi hyötyä. Valtiontukien ja valtionavustusten myöntämisen prosessin sekä valtion rahoitustukia koskevan erityislainsäädännön tulisi olla mahdollisimman yhtenäisiä valtionavustuslain ja valtion takauksia ja takuita koskevan yleislain kanssa. Näitä kysymyksiä on pohdittu valtiovarainministeriössä valtionavustusten sääntelytyöryhmässä, jossa valtiontalouden tarkastusviraston edustajat ovat toimineet pysyvinä asiantuntijoina.¹³ Erityislainsäädännössä näyttäisi olevan kehittämistarpeita.

Hallinnossa tarvitaan innovatiivisuutta ja luovuutta sisäisen valvonnan toteuttamisessa ja kehittämisessä. Valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen säännökset muodostavat perustan ajantasaiselle sisäiselle valvonnalle. Luovuutta tarvitaan erityisesti sen pohtimisessa, miten digitaalista tekniikkaa ja erilaista osaamista voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti hyödyntää sisäisen valvonnan tavoitteiden (ks. kuvio 3) saavuttamisessa. Luovuus pitää suunnata siihen, miten hyvän hallinnon periaatteita voidaan parhaiten toteuttaa.

Sähköisten menettelyiden ja digitalisaation mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen on erityisen tärkeässä asemassa. Vuoteen 2030 mennessä resurssihallintoon – ja siten myös sisäiseen valvontaan sekä valtiontalouden tarkastusviraston vastuulla olevaan ulkoiseen tarkastukseen – tulee älykkäitä algoritmeja ja tie-

Yhtenäinen budjetointi ja valtionapulainsäädäntö tukevat tuottavuustavoitteita

Hyvä sisäinen valvonta on innovatiivista ja tukee luovuutta

Tarvitaan kunnianhimoiset digitalisaatiotavoitteet

tojärjestelmiä, joille siirtyy merkittäviäkin osia nykyisestä hallinto- ja asiantuntijatyöstä. Kunnianhimoiselle digitalisaatiolle olisi jo nyt hyvä lähteä asettamaan konkreettisia tavoitteita.¹⁴

Hyvä sisäinen valvonta tuo rohkeutta onnistumiseen

Hyvään hallintoon kuuluvat perustuslain ja hallintolain hyvän hallinnon takeet ja perusteet sekä viranomaisten toimintatavat kokonaisuutena.¹⁵

Julkisjohtamisen tämän päivän taitoihin kuuluu väistämättä kyky innovatiivisuuden edistämiseen. Tämä tarkoittaa uudistumisen käytännön aikaansaamisen eli innovaatiojohtamisen taitoja sekä digitaalisen tekniikan hyödyntämisen mahdollisuuksia aktiivisesti etsivää tieto- ja ICT-johtamista.

Valtion virkamieslain vuonna 2015 voimaantulleella muutoksella yhtenäistettiin ylimmän virkamiesjohdon kelpoisuusehdot. Ylimmän johdon virkojen erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin kuuluvat muun muassa tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään arviointikehikko näkökohdistusta, jotka otetaan huomioon näitä arvioitaessa.¹⁶ Arviointikriteereissä olisi perusteltua arvioida johtamistaidon ja johtamiskokemuksen osana myös valmiuksia innovaatiojohtamiseen ja toiminnan uudistamiseen ICT:n avulla.

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämisessä onnistuminen edellyttää yleisjohdolta aikaisempaa aktiivisempaa otetta. Digitalisaation tullessa osaksi yhteiskunnan ja hallinnon arkea siihen liittyviä johtamisen valmiuksia tarvitaan käytännössä päivittäin yleisjohdon tehtävissä.

Onnistuneilla ICT-tekniikkaa hyödyntävillä toiminnallisilla uudistuksilla on ollut yhteisiä elementtejä, kuten lainsäädännön kehittäminen mahdollistavaksi ja ylimmän johdon aktiivinen ote. Esimerkiksi Verohallinnossa ja Maanmittauslaitoksessa on toteutettu tällaisia onnistuneita uudistuksia pitkäjänteisesti toimintaa kehittämällä.

Innovaatiojohtaminen kuuluu julkisjohtamisen paradigmoihin

Ylimmällä johdolla on oltava aktiivinen ja pitkäjänteinen ote toiminnan kehittämisessä ICT:n avulla

Kehittyvän, toimintaansa jatkuvasti uudistavan ja vaikuttavasti toimivan organisaation piirteisiin kuuluu tutkimuskirjallisuuden sekä tarkastusviraston havaintojen perusteella luottamus. Tällaisia organisaatioita sanotaan kirjallisuudessa myös älykkäiksi organisaatioiksi.¹⁷ Älykäs organisaatio on hyödyllinen taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta, sillä sen piirteiden avulla voidaan pitkäaikaisesti ylläpitää hyvää kustannusvaikuttavuutta.

Onnistuneesti järjestetty sisäinen valvonta toimii parhaimmillaan käytännön välineenä luottamuksen, reflektiivisyyden ja organisaation oppimiskyvyn edistämisessä. Älykkäässä organisaatiossa sisäisen valvonnan rooli ja painotukset ovat erilaisia perinteiseen byrokraattiseen toimintamalliin verrattuna, vaikka perusasiat ja -periaatteet ovatkin sinänsä samat. Sisäisen valvonnan tavoitteet älykkäässä organisaatiossa ovat kunnianhimoisemmat.

Kunnianhimoisempia tavoitteita voidaan havainnollistaa esimerkiksi: perinteisessä byrokratiassa julkisten hankintojen menettelyihin kohdistuvan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa säännösten noudattaminen. Älykkään organisaation sisäinen valvonta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, miten eri hankintamenettelyiden mahdollisuuksia on hyödynnetty ja miten hankinnat ovat tukeneet organisaation kehittymistä, innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä sekä julkisen hallinnon kokonaisuuden tasolla myös strategista markkinoihin vaikuttamista.

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää luovan ja mahdollisuuksia näkevän ajattelun omaksumista. Valtiokonsernin ja valtion yksiköiden johtamisessa sekä henkilöstön toiminnassa tulee aktiivisesti etsiä uusia toimintatapoja, jotka uusi informaatio- ja viestintäteknologia mahdollistaa.

Oppimisen, avoimen tiedonkulun sekä palveluiden käyttäjien näkökulman huomioon ottaminen on tärkeä osa hallinnon toimintaa. Tällaista toimintamallia osaltaan voi toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa korostettu kokeilukulttuuri.

Älykkäässä organisaatiossa sisäinen valvonta edistää oppimista ja yrittämistä



Kuvio 6: Älykäs organisaatio

Älykäs julkisorganisaatio ei sisäisessä valvonnassa tavoittele pelkästään riskien minimointia ja virheiden välttämistä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on pikemminkin oppimisen optimointi ja mahdollisuuksiin luovalla tavalla tarttuminen, kuitenkin lain ja hyvän hallinnon periaatteiden puitteissa.

Digitalisaation mahdollisuuksiin tarttuminen edellyttää eri ammattiryhmien välistä aitoa yhteistyötä sekä ylimmän johdon aktiivista, kokonaisuuksia tarkastelevaa otetta. Sisäisen ohjauksen ja valvonnan tehtävänä ja tavoitteena on varmistaa, ettei ohjauksessa ja kehittämisessä ole eri ammattikuntien ja sidosryhmien välisiä katkoksia. Hankaluudet tietojärjestelmähankkeissa johtuvat usein katkoksista eri käyttäjätahojen välillä. Tällaisia ongelmia on

Hyvä sisäinen valvonta
ei ole riskien välttelyä

muun muassa ollut poliisin toiminnanohjauksen VITJA-tietojärjestelmän kehittämisessä sekä rikosasioiden tuomiolauselmajärjestelmän RITU:n yhteydessä.¹⁸

Sisäisen valvonnan asiana on varmentaa ohjaus- ja valvontajärjestelmän toimivuutta. Niihin liittyen on huolehdittava, että julkisen hallinnon tietohallinnosta annetun lain tarkoittama kokonaisarkkitehtuuri tulee toiminnan kehittämisen aidoksi työkaluksi, eikä jää vain tukitoiminnon raskaaksi suunnittelubyrokratiaksi.

Verrattaessa suomalaisia julkisen tietohallinnon ohjausmenetelyitä esimerkiksi Tanskaan on havaittavissa, että Tanskassa ohjaus on käytännönläheistä ja suuntautuu kehittämishankkeiden onnistuneen läpiviennin kannalta tärkeiden asioiden neuvontaan ja varmistamiseen.¹⁹ Suomessa voitaisiin ottaa oppia Tanskan mallista, sen sijaan että nojaututaan laajoihin yleisohjeisiin ja paperinmakuiseen lausuntomenettelyyn.

Ohjauksen on tarpeen olla käytännöllistä ja ratkaisukeskeistä

Ei pelkkiä päätöksiä, vaan muutoksia

Standardien mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on antaa kohtuullinen varmuus tulostavoitteiden saavuttamisesta. Yksi tärkeimmistä näkökulmista sisäisen valvonnan kehittämisessä on varmistaa toiminnan kehittämishankkeiden onnistumista ja vahvistaa toimeenpanoa.

Olennaista Suomen tulevaisuudelle eivät ole vain päätökset, vaan positiivisten muutosten aikaansaaminen. Hyvä sisäinen valvonta varmentaa kestäväen muutoksen aikaansaamista.

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro: Luottamusta uudistumiseen ja onnistumiseen	9
1 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	27
2 Rakennemuutoksen edellyttämät toimet	31
2.1 Hallinnon toimeenpanokyky	32
2.2 Hallinnon kyky hyödyntää ICT:tä	40
3 Yhteiskuntaan integroituminen	51
4 Valtion strateginen intressi toiminnan perusteena	59
5 Valtionapujen tuloksellisuus	66
6 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	71
6.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisessa oli puutteita	71
6.2 Budjetointimenettelyt	74
6.3 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat	77
6.4 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	79
6.5 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa vuonna 2014	91
6.6 Valtionapujen hallinnon ja valvonnan tila	94
6.7 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut	97
7 Toiminnallinen tuloksellisuus	99
7.1 Toiminnallinen tehokkuus	100
7.2 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	104

8	Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja	106
8.1	Tasavallan presidentin kanslia	106
8.2	Valtioneuvoston kanslia	107
8.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	108
8.4	Oikeusministeriön hallinnonala	109
8.5	Sisäministeriön hallinnonala	110
8.6	Puolustusministeriön hallinnonala	112
8.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	113
8.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	116
8.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	118
8.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	119
8.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	120
8.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	122
8.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	124
9	Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus	125
9.1	Virasto tarkastaa rakenneuudistusten toimeenpanoa	125
9.2	Tarkastusviraston toiminta turvaa talouden kestävyyttä ja julkisen hallinnon uudistumista	128
9.3	Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet on saavutettu	132
	Liite 1: VTV:n lyhyt riskiseloste	136
	Liite 2: Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	144
	Liite 3: Tilintarkastuskertomukset ja laillisuustarkastuskertomukset hallinnonaloittain	154
	Liite 4: Finanssipolitiikan valvonnan raportit	160
	Liite 5: Finanssipolitiikan tarkastuskertomukset sekä tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	162
	Viitteet	168

1 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen 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.

Vuonna 2014 valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle antamiin kertomuksiin liittyen eduskunta edellytti raportointia tai toimenpiteitä hallitukselta eduskunnan kirjelmissä 37/2014 vp ja 46/2014 vp.

Eduskunnan kirjelmässä 37/2014 vp eduskunta on edellyttänyt hallitukselta:

- 1 että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle ja
- 2 että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tarkastusvaliokunnan mietintöön, että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisältyvät eduskunnan aikaisempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

ICT-hankkeiden seuranta

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. Tällä hetkellä raportointi ICT-hankkeiden tuloksista ei ole eduskunnan edellyttämällä tasolla.²⁰

Eduskunnan aikaisemmat lausumat

Tarkastusvirasto on käsitellyt asiaa erillis kertomuksessa eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Eduskunnan kirjelmässä 46/2014 vp eduskunta on edellyttänyt hallitukselta:

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

Vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustaminen

Vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön valmisteluryhmä teki Valtion ohjausjärjestelmän kehittämisen (OHRA) toimeksiannosta esityksen vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustamiseksi valtioneuvostoon. Työryhmän raportti valmistui 24.4.2015.

Valmisteluryhmä esitti itsenäisen ja riippumattoman vaikutusarviointilautakunnan perustamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Lautakunta toimisi ensi vaiheessa määräaikaisena ajalla 1.1.2016–30.9.2019 ja se keskittyisi arvioimaan hallituksen esitysten taloudellisia vaikutusarvioita.

Kansliapäälliköiden kokous valitsisi lautakunnan arvioitaviksi tulevat hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset hankkeet. Lautakunta ei itse tekisi vaikutusarvioita, vaan arvioisi asiantuntemuksensa avulla ministeriöissä laadittujen arviointien perustelujen keskeisyyttä ja läpinäkyvyyttä. Lautakunnalle asiat valmistelisi 2–3 henkilön virkamiessihteeristö. Sihteeristö antaisi pyydettyä myös neuvontaa hallituksen esitysten vaikutusarvioiden laatijoille.

Määräaikaisen kokeiluvaiheen jälkeen olisi mahdollista tarkentaa lautakunnan roolia ja tehtäviä.²¹

Aiempien vuosien aikana eduskunnalle annettuihin valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksiin liittyen tarkastusvirasto on seurannut erityisesti seuraavien kannanottojen toteutumista.

Eduskunnan kirjelmässä 18/2012 vp eduskunta edellytti:

että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä.

Verovaje

Verovajeen osalta hallitus on raportoinut vuosikertomuksessa toisin kuin vuodelta 2013 annetussa kertomuksessa. Työ verovajearvioiden tuottamiseksi on kuitenkin edelleen kesken, eikä hallituksen vuosikertomuksessa ole vielä raportoitu eduskunnan edellyttämällä tavalla. Vuosikertomukseen on saatu arviot vain muutamasta verosta.

Arvonlisäveron vajeen osalta arvio vajeesta valmistui kesällä 2015, muista veroista ensimmäiset arviot valmistuvat vuosina 2016–2017.²² Kun arvioiden laadinnassa edistytään, on mahdollista paremmin raportoida myös eduskunnan edellyttämistä asiaan vaikuttavista tekijöistä sekä suunnitella toimia vajeen pienentämiseksi.

Eduskunnan kirjelmässä 1/2014 vp eduskunta edellytti valtioneuvostolta:

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

Vaali- ja puoluerahoitus

Oikeusministeriö asetti 21.11.2014 työryhmän selvittämään vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamista. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus siitä, millä tavoin eduskunnan esittämät ja muut mahdolliset kehittämis ehdotukset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Työryhmän tuli lisäksi arvioida Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston vuonna 2011²³ antamien vaali- ja puoluerahoitusta koskevien suositusten toteuttamismahdollisuuksia ja tarvittaessa tehdä ehdotukset niiden toteuttamiseksi. Työryhmän loppuraportti valmistui 21.4.2015.²⁴

Työryhmä esitti muutoksia muun muassa puoluetuen myöntämisen ehtoihin, valvontatehtävien suorittamiseen ja ilmoitusvelvollisuuteen. Ehdotuksen mukaan riittävän laajan valtakunnallisen kannatuksen saaneet puolueet saisivat tukea, vaikka eivät saisikaan kansanedustajapaikkoja. Puoluetuen valvontatehtävä esitetään siirrettäväksi oikeusministeriöstä valtiontalouden tarkastusvirastoon. Työryhmä ehdotti ilmoitusvelvollisuuden laajentamista europarlamentin vaalissa toiselle varasijalle tulleille ehdokkaille. Työryhmän keskeiset ehdotukset vaativat lakimuutoksia. Tämä työ ei ole vielä alkanut.

Tarkastusvirasto katsoo, että esitys puoluetuen valvontatehtävän siirtäminen tarkastusviraston tehtäväksi ei ole yhteensovittavissa ongelmitta tarkastusviraston tehtävien kanssa. Mikäli valvontatehtävä kuitenkin päätehtävänä antaa tarkastusviraston tehtäväksi, niin tulisi samanaikaisesti antaa tarkastusvirastolle toimivaltuudet avustuksen maksamisen lopettamisesta sekä jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisin perinnästä. Tehtävien siirron edellyttämä resursointi tulisi myös tarkastella erikseen.

2 Rakennemuutoksen edellyttämät toimet

Rakennepoliitiikka on talouspolitiikan osa-alue, joka kattaa laajasti ymmärrettynä julkisten palveluiden ja hallinnon uudistamisen. Viime vuosina rakennepoliittisilla toimilla on pyritty korjaamaan julkisen talouden kestävyysvajetta, joka johtuu lähinnä väestön ikärakenteen muutoksesta ja sitä kautta huoltosuhteen heikkenemisestä.

Vaikka rakennepoliitiikan strateginen tavoite on sinänsä yksiselitteisesti määritelty (talouden kasvuedellytysten vahvistaminen ja kestävyysvajeen umpeen kurominen), ei yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisessa ole onnistuttu kuin joissakin tapauksissa. Merkittävien rakennepoliittisten toimien toteutus ja muotoilu siirtyikin keväällä 2015 alkaneelle vaalikaudelle.

Rakennepoliittisten uudistusten toimeenpano edellyttää selkeitä poliittisia päätöksiä ja strategisia linjauksia. Epäselvästi muotoillut linjaukset ja toimenpiteiden suuri lukumäärä heikentävät merkittävästi rakennepoliittisten päätösten toimeenpanon edellytyksiä hallinnossa. Myös toimenpiteiden onnistumisen arvioinnissa käytettäviä mittareita tulisi miettiä jo toimenpiteitä suunniteltaessa. Vain näin on mahdollista saada perusteltua tietoa päätettyjen asioiden etenemisestä ja vaikuttavuudesta.

Seuraavissa luvuissa arvioidaan yleisemmin hallinnon toimeenpanokykyä rakennepoliitikassa sekä arvioidaan erityisesti hallinnon kykyä hyödyntää ICT:tä tuottavuuden lisäämisen välineenä.

2.1 Hallinnon toimeenpanokyky

Hallinnon toimeenpanokykyä voidaan arvioida siitä näkökulmasta, kuinka hyvin päätöksiä on valmisteltu, niiden toteutumista seurattu ja kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Päätöksenteossa on keskeistä muodostaa lähtö- ja tavoitetilanteesta riittävän selkeä kuva. Toimeenpanon ja johtamisen kannalta ratkaisevaa on määrittellä, kuinka tavoitetilaan on tarkoitus päästä ja kuinka etenemistä seurataan.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallinnon toimeenpanokyvyn edellytysten parantamiseksi:

- tavoiteltavien toimenpiteiden määrä tulee rajata pienemmäksi,
- valituille toimenpiteille tulee luoda selkeä mittaristo ja seuranta,
- toimeenpanon ja toteutuksen on oltava pitkäjänteistä ja
- jatkuvia muutoshankkeita tulee välttää.

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat seuraaviin tarkastuksiin, jälkiseurantaraportteihin ja selvityksiin:

- Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta (13/2015)
- Valtion palkkausjärjestelmät (2/2015)
- Valtion IT-palvelukeskukset (3/2013)
- Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus (225/2011)
- Sisäasiainhallinnon palvelukeskus (187/2009)
- Strategiatyö ministeriöhallinnossa (selvitys 1/2014)
- Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi (selvitys 2/2014)

Menojen vähentäminen ja menojen kasvun hillitseminen tarkoittavat yleensä joko tiettyjen asioiden tekemisestä luopumista tai tekemisen uudelleenjärjestämistä. Taloudellisten resurssien niuketessa eduskunnalta vaaditaan entistä selkeämpiä linjauksia ensisijaisesti toteutettavista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista. Päätettyjen asioiden johdonmukaisesta etenemisestä ja tavoitteiden toteutumisesta tulee saada parempi varmuus.

Toimeenpanokyky edellyttää selkeää tavoiteasetantaa ja toimeenpanon seurantaa

On luovuttava joistakin tehtävistä tai tehtävä uudella tavalla

Tällä hetkellä hallinnon toimeenpanokykyä heikentää se, että tavoiteltavien toimenpiteiden määrä on liian suuri. Kaikkien toimenpiteiden huolelliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen ei ole riittävästi aikaa ja resursseja. Tavoiteltaville asioille ei ole useinkaan pystytty luomaan selkeitä ja seurattavia mittareita, jolloin toimenpiteiden vaikutusten todentaminen ja toiminnan johtaminen on käytännössä mahdotonta. Joidenkin toimenpiteiden osalta varsinaista tietopohjaa ei ole ollut ja sitoutuminen toimeenpanoon on ollut heikkoa.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen

Suomessa toteutettiin vuosina 2008–2012 yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa, jonka tarkoituksena oli keventää hallinnollista taakkaa 25 prosenttia (noin 0,3 miljardia euroa) sen prioriteettialojen lähtötasosta. Toimintaohjelman loppuraporttien arvioiden mukaan vähennys jäi alle yhteen prosenttiin (1 %) kokonaistaakasta. Tarkastusviraston selvityksessä (2/2014) tuli ilmi, että taakan loppumittauksessa ei otettu huomioon kaikkia painopistealueita eikä muun muassa sähköisen asioinnin merkitystä hallinnollista taakkaa vähentävänä tekijänä. Toimintaohjelman heikkoutena oli, että sen toteuttamiseen lähdettiin melko keveällä otteella ilman aitoa sitoutumista.

Tarvitaan riittävä tietopohja mittareiden asettamiselle ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnille

Toimeenpanon ja johtamisen kannalta on olennaista määritellä, kuinka tavoitetilaan on tarkoitus päästä. Päätösten valmistelu ja toimeenpano edellyttävät yleensä monenlaista tietoa. Kattava ja yhdenmukaisesti kerätty tietopohja toiminnan volyymeistä, kustannuksista ja prosessitehokkuusluvuista luo hyvän perustan päätöksenteolle, toimeenpanolle ja seurannalle.

Tavoitetilanteen saavuttamista tulisi pystyä seuraamaan ja arvioimaan, jotta voitaisiin varmistua siitä, että ollaan tekemässä oikeita asioita sekä muuttaa suuntaa tarpeen vaatiessa. Käytännön tasolla vaaditaan siis selkeää tavoiteasetantaa, selkeitä mittareita ja tavoitteiden saavuttamisen seurantaa ja arviointia.

Rakennemuutostilanteissa keskeisessä osassa ovat erilaiset kustannustiedot, koska muutoksilla ja uudistuksilla pyritään usein vaikuttamaan kustannuksiin tai kustannusrakenteisiin. Tämä edellyttää valtionhallinnossa kustannustietoisuuden lisäämistä kaikilla organisaatiotasoilla sekä kustannuslaskennan kytkemistä osaksi toiminnan suunnittelua ja seurantaa.²⁵

Kustannustietoja voidaan myös käyttää asioiden priorisointiin suhteuttamalla eri toimintojen kustannuksia. Toimintojen uudelleen järjestämisessä auttaa erilaisten prosessitehokkuuslukujen määrittely ja seuranta. Prosessitehokkuutta koskevat tavoitteet ovat keskeisiä esimerkiksi silloin, kun ICT:n avulla pyritään toimintojen automatisoimiseen ja henkilöstön vapauttamiseen muihin tehtäviin.

Toimeenpanoedellytysten parantamiseksi on tehtävä valintoja

Vuonna 2010 OECD:n Suomen maa-arvioinnin²⁶ yksi keskeinen havainto oli, että strateginen ohjaus, tulosohtaus ja talusohtaus ovat eriytyneet toisistaan. Tulosohtaus kytkeytyy heikosti strategiseen suunnitteluun eikä se yhdistä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Kesällä 2014 oli voimassa yli 300 ministeriöiden strategiaa, ohjelmaa, selontekoa ja periaatepäätöstä.²⁷ Ministeriöhallinnon strategiatyötä koskevassa tarkastusviraston selvityksessä (1/2014) tuli ilmi, että strategioiden toteutumista ei tavoitella määrätietoisesti ja osa strategioista on merkitykseltään julistuksenomaisia. Strategioiden ohjausvaikutukset jäävät usein epäselviksi ja jäsentymättömiksi. Useiden strategia- ja suunnitteluasiakirjojen perusteella on mahdotonta muodostaa kuvaa toiminnan painotuksista, seurattavista tavoitteista ja siitä, mitä toimenpiteitä näiden eteen tehdään.

Ohjausasiakirjojen määrän rajaaminen ja ohjausjärjestelmien strategisempaan suuntaan kehittäminen ovat olleet viime aikoina hallinnossa esillä OHRA-hankkeessa.²⁸ Hankkeen keskeinen ehdotus oli, että hallitusohjelma laaditaan uudella tavalla. Ehdotuksen mukaan hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa:

- 1 strategisen hallitusohjelman laadinta ja
- 2 hallitusohjelman tämentävän hallituksen toimintasuunnitelman ja hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelu.

Kustannustietoisuutta tulee lisätä kaikilla organisaatiotasoilla

Strateginen ohjaus ja talusohtaus tulee saada lähemmäs toisiaan

Strategioiden määrää on vähennettävä ja asiat laitettava tärkeysjärjestykseen

Valtiovarainministeriö asetti 18.12.2014 hankkeen valmistelemaan OHRA-hankkeen toimeenpanoa.²⁹ Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman yhteensovittamisen käytännön menettelyjen valmistelua varten asetettiin erillinen työryhmä 4.2.2015.

Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta³⁰ valmistui 27.5.2015. Strategioiden selkiyttäminen näyttää siten käynnistyneen. Seuraavana vaiheena on yhteensovittaa hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma sisällöllisesti ja ajallisesti, minkä jälkeen ne annetaan eduskunnalle yhtenä hallituksen selontekona valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen kanssa.

Rakennepoliittisen ohjelman päätöksenteossa ei ollut käytettävissä asianmukaista tietoa

Tarkastuksen 13/2015 mukaan rakennepoliittisen ohjelman numerista kokonaistavoitetta kestävyysvajeesta voidaan pitää uskotavana, selkeänä ja mitattavissa olevana. Ohjelmataason kokonaistavoitteen jakamisen perusteita osatavoitteisiin ei ole kuitenkaan dokumentoitu. Ohjelmassa ei kuvata, millä perusteella kestävyysvajeen kokonaistavoite on jaettu eri toimia koskeviin tavoitteisiin ja kestävyysvajevaikutuksiin eikä sitä, miten toimien tavoitesumat, -ajat tai -prosenttiyksiköt on laskettu.

Päätöksenteon tulisi perustua hyvään tietopohjaan toimenpiteiden vaikutuksista ja riskeistä

Valtion konsernipalveluille on jo useaan otteeseen määritelty tavoitteita

OHRA-hanke on ehdottanut³¹, että valtionhallinnon sisäiset konsernitavoitteet (esim. tiloja, henkilöstöä, ICT:tä ja hankintoja koskien) määriteltäisiin erillisessä prosessissa ja valmisteltaisiin valtiovarainministeriön koordinoimana yhdessä konsernitoimijoiden kanssa. Valtioneuvoston päätöksessä³² pysyviksi toimintamenosäästöiksi on esitetty kokonaissäästöpotentiaaleja konsernipalveluja tuottaville yksiköille. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraporttiin³³ sisältyy myös ehdotus ottaa käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita.

Tarkastusvirasto on tarkastanut sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen toimintaa (187/2009), valtionhallinnon toimitiloja ja konserniohjausta (225/2011), valtion IT-palvelukeskuksia (3/2013) ja valtion palkkausjärjestelmäuudistusta (2/2015). Tarkastusvirasto korostaa, että konsernipalveluissa tulisi varmistaa tavoitteiden toteutumisen seurannan ja raportoinnin pitkäjänteisyys.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon uudelleenjärjestelyissä on vielä työtä

Palvelukeskustoiminnalle asetettuja tuottavuushyötyjä ei ole täysimääräisesti saavutettu. Niiden saavuttamiseksi valtion taloudenhoidon prosesseja tulisi kehittää kokonaisuutena. Tarkastusvirasto on vuoden 2013 vuosikertomuksessaan³⁴ tuonut esiin ICT-palvelukeskusten ja talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten palvelujen järjestämiseen, ohjaukseen ja johtamiseen liittyviä kehittämiskohteita.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskustoiminta

Valtiokonttorin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä koskevan selvityksen³⁵ perusteella tuottavuus oli kasvanut valtion taloushallinnon keskeisissä prosesseissa vuosina 2008–2011 noin 6 prosenttia ja henkilöstöhallinnon keskeisissä prosesseissa 4–6 prosenttia. Palvelukeskuksen osuus talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sitoutuvasta henkilötöyvuosimäärästä oli kokonaisuutena 11 prosenttia. Hallinnonalojen ja kirjanpitoyksiköiden välillä on vaihtelua palvelukeskuksen hyödyntämisessä (vaihteluväli 4–20 %).

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskustoiminnassa tavoitteena oli keskittää rutiininomaisia volyymipalveluja ja yhtenäistää tietojärjestelmiä. Yhtenäistämällä palveluja ja prosesseja sekä hyödyntämällä nykyaikaisia ICT-ratkaisuja tarkoituksena oli vapauttaa henkilöitä tuottamaan päätöksentekoa ja suunnittelua tukevaa taloustietoa.

Kieku-tietojärjestelmän käyttöönotto on pitkittynyt. Viimeisten käyttöönottojen arvioidaan tapahtuvan vuonna 2016. Käytännössä tämä tarkoittaa, että aiempia, päällekkäisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä joudutaan käyttämään ja ylläpitämään paljon suunniteltua pidempään. Palvelukeskustoiminnan täysimääräiseksi hyödyntämiseksi valtion taloudenhoidon prosesseja ja tietojärjestelmiä tulisi kehittää kokonaisuudessaan tehokkaiksi.

Tarkastusvirasto on korostanut³⁶, että myös 1.3.2015 toimintansa aloittaneen valtioneuvoston hallintoyksikön toiminnalle asetetut tehokkuus-, tuloksellisuus- ja toimintaprosessien yhtenäistämistavoitteet tulisi saada mitattavissa olevaan muotoon. Näin voitaisiin luoda välineet, joilla uudistuksen etenemistä voidaan seurata, ohjata ja johtaa.

Taloushallinnon tuottavuutta on kehitettävä taloudenhoidon kokonaisuuden näkökulmasta

Valtion toimitilatiedoista raportointi vaihtelee

Tilatehokkuuden seuranta on kehitetty, mutta käytettävissä ei ole kattavaa raportointia toimitilakustannusten ja tilatehokkuuden kehityksestä.

Valtion toimitilastrategia

Vuonna 2005 laaditun valtion toimitilastrategian tavoitteena oli parantaa valtion virastojen ja laitosten työympäristöjä siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja valtion kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan. Strategiassa toimistotyyppisten yksiköiden tavoiteltuna kokonaistilatehokkuutena esitettiin 25 huoneistoneliömetriä/henkilö.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 4.2.2010 arvioitiin, että mikäli toimitila henkilöä kohden pienenisi noin viisi neliömetriä, vähenisi valtionhallinnon tilatarve vuoden 2010 henkilöstömäärällä mitattuna noin 425 000 m² ja tämä johtaisi nykytasolla noin 16–32 miljoonan euron vuosittaiseen laskennalliseen säästöön.

Valtionhallinnon toimitiloja koskeneessa tarkastuksessa (225/2011) todettiin, että valtiovarainministeriöllä ei ole koottua tietopohjaa valtion virastojen ja laitosten toimitilojen vuokranantajista, kuluista, taloudellisuudesta ja tilatehokkuudesta. Tarkastusvirasto katsoi, että strategian tavoitteeksi asetettua tilatehokkuuden kehittymistä pitäisi pystyä arvioimaan.

Senaatti-kiinteistöt aloitti vuonna 2010 kaikkien valtionhallinnon toimitilatietojen keräämisen hallinnoimaansa tilatietojärjestelmään. Tarkastusvirasto katsoi, että tilatietojärjestelmä voi toteutuessaan antaa hyvät lähtökohdat valtionhallinnon toimitilojen kokonaisuuden hallinnoinnille, tilatehokkuustavoitteiden arvioimiselle ja näistä raportoinnille.

Toimitilatiedoista
ja tilatietohankkeen
etenemisestä tulisi raportoida
johdonmukaisesti

Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2013³⁷ raportoidut keskeiset tiedot ja tunnusluvut valtion toimitiloista eivät olleet vielä täysin kattavia. Toimitiloja koskevan tarkastuksen jälkiseurantaraportissa³⁸ tarkastusvirasto totesi, että jatkossa raportoinnissa tulee kiinnittää huomiota tilatietojen kattavuuden parantamiseen. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2014³⁹ ei raportoida mitään tilatietojen keräämisen etenemisestä ja hyödyntämisestä päätöksenteossa eikä myöskään tilakustannuksista ja tilatehokkuudesta ja niiden kehityksestä.

Valtion ICT-palvelujen yhdenmukaistamista koskevat tavoitteet on konkretisoitava

Valtion ICT-palveluja pyrittiin keräämään yhteen jo vuonna 2005 perustettuun Valtion IT-palvelukeskukseen. Tämä huomioon ottaen olisi erittäin tärkeää saada pelkkien yhdenmukaistamistavoitteiden tueksi konkreettiset ja seurattavat mittarit sille, kuinka valtion ICT-toimintojen yhdenmukaistaminen Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin etenee ja kuinka ICT-kustannukset kehittyvät. Valtion ICT-kustannusten hallittavuuden parantamiseksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää päätöksentekoa tukevien laskentajärjestelmien kehittämiseen.

Valtion IT-palvelukeskukset -tarkastuksen jälkiseurannassa⁴⁰ tuli ilmi, että Valtorille ei ole laadittu tuloksellisuusmittaristoa ja toiminnan ja talouden johtamista tukevia järjestelmiä. Valtiovarainministeriön on tarkoitus jatkaa Tietoja valtion tietohallinnosta -kyselyn tekemistä. ICT-toiminnan johtamista tukevia laskentajärjestelmiä ei jälkiseurannan mukaan ole kehitetty.

Kun valtionhallinnossa otetaan uusia organisaatiomuotoja käyttöön, tulisi niille muodostaa myös johtamisen kannalta tarvittavat ohjaus- ja seurantajärjestelmät. Tavoitteiden toteutumisesta raportoinnissa tulisi pyrkiä välttämään erillisten kyselyjen tekemistä. Tietojen tulisi olla raportoitavissa suoraan tietojärjestelmistä, jotta niitä olisi helpompi käyttää päätöksenteossa, toimeenpanossa ja johtamisessa. Valtiotasolla asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta tulisi raportoida johdonmukaisesti hallituksen eduskunnalle antamassa vuosikertomuksessa.

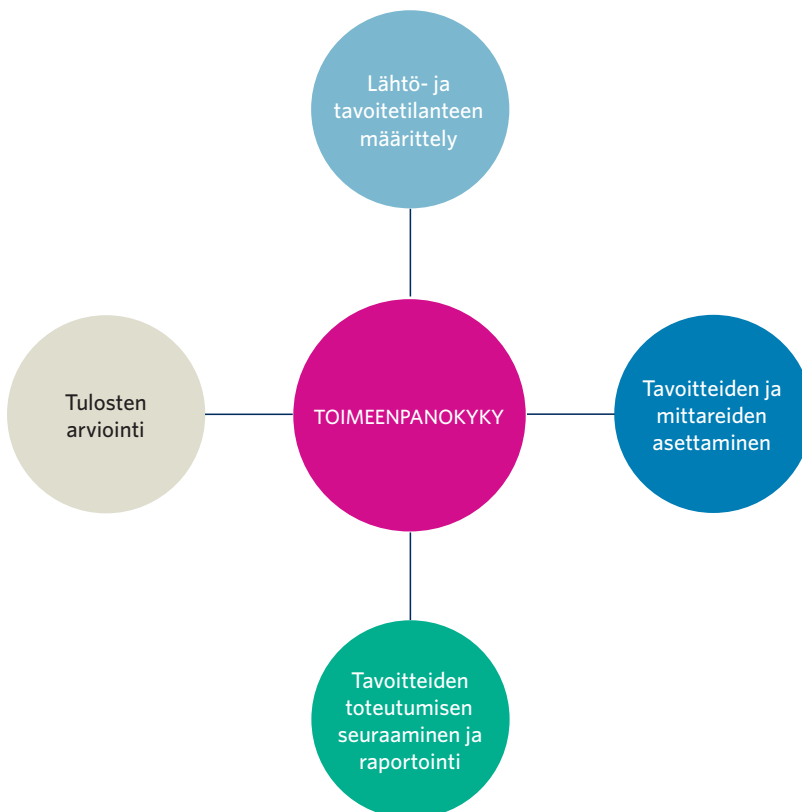
Talouden ohjaus- ja seurantajärjestelmät on otettava käyttöön

Valtiotasolla palkkausjärjestelmiä ei hyödynnetä johtamisessa

Palkkausjärjestelmäuudistuksen myötä valtionhallintoon on luotu hyvin suuri määrä erilaisia palkkausjärjestelmiä. Virastoilla ja laitoksilla on sopimustoiminnan puitteissa ollut vapaus päättää palkkausjärjestelmistään, jolloin on saatu aikaan kunkin viraston toimintaan parhaiten soveltuvat palkkausjärjestelmät. Toisaalta suuri määrä erilaisia palkkausjärjestelmiä vaikeuttaa valtiotasolla vertailukelpoisten tietojen tuottamista ja voi heikentää henkilöstöressurssien joustavaa käyttöä eri virastojen kesken.

Valtion palkkausjärjestelmiä koskeneen tarkastuksen (2/2015) mukaan valtion palkkaustason parantumisen vastineeksi ei ole luotu menetelmiä, joilla voitaisiin arvioida palkkausjärjestelmien uudistumisen vaikutuksia virastojen toimintaan ja tuloksellisuuteen. Virastoissa ja laitoksissa vuosittain tehtyjen suoritusarviointien toimivuutta ja yhteyttä virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseen ei seurata valtiotasolla.

Suoritusarviointien, tulosjohtamisen ja tulosohjauksen välille on saatava selkeämpi yhteys



Kuvio 7: Toimeenpanon onnistumista edistävät tekijät

2.2 Hallinnon kyky hyödyntää ICT:tä

Tieto- ja viestintäteknologiaan (ICT) ja digitalisaatioon kohdistuu odotuksia kääntää tuottavuus ja talouskasvu uuteen nousuun.⁴¹ Niiden avulla aiotaan uudistaa ja tehostaa myös julkisen hallinnon toimintaa sekä samalla parantaa sen toiminnan laatua.⁴²

Digitalisaation edistäminen edellyttää vahvaa ja sitoutunutta johtajuutta ja konserniohjausta. Digitalisaatio tulee huomioida säädösvalmistelutyössä. Myös olemassa olevia säädöksiä tulee tarkistaa, jos ne muodostavat turhan esteen prosessien innovatiiviselle uudelleensuunnittelulle ja digitalisaatiolla tavoitelluille hyödyille. Hallinnon on syytä analysoida kriittisesti tietoyhteiskuntakehityksen tähänastisia vaiheita ja oppia virheistään, jotta odotuksiin ICT:n ja digitalisaation luomasta talouskasvusta ja tuottavuuden paranemisesta saadaan vastattua.

Tässä luvussa hallinnon kykyä hyödyntää ICT:tä tarkastellaan seuraavien tarkastusviraston tarkastusten ja jälkiseurantaraporttien perusteella:

- Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta (13/2015)
- Sähköiset työvoimapalvelut (8/2015)
- Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa (7/2015)
- Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa (3/2015)
- Sähköisen arkistoinnin edistäminen (11/2014)
- Nuorisotyöttömyyden hoito (8/2014)
- Valtion IT-palvelukeskukset (3/2013) ja tätä koskeva jälkiseurantaraportti
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) ja tätä koskeva jälkiseurantaraportti

Digitalisaation tulokset ovat jääneet odotettua vaatimattomammiksi

Tuottavuuden parantaminen digitalisaation avulla on keskeisessä roolissa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa. Toisaalta tietoyhteiskunta ja ICT ovat olleet esillä eri hallitusohjelmissa ja niiden pohjalta käynnistetyissä tietoyhteiskuntaohjelmissa jo 1990-luvulta lähtien. Näiden tulokset ovat kuitenkin jääneet odotettua vaatimattomammiksi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma sisälsi useita tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen liittyviä toimenpiteitä. Pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmassa korostettiin, että digitalisoituminen on Suomelle keskeinen mahdollisuus tuottavuuden lisäämiseen, ja se tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Digitalisaatio kuului keskeisenä kokonaisuutena myös Kataisen hallituksen hyväksymään rakennepoliittiseen ohjelmaan, jonka toteuttamista jatkettiin Stubbin hallituksen toimikaudella.

ICT:n hyödyntämiseen liittyvät hallinnon haasteet, tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset ovat toistuneet samankaltaisina jo 1990-luvulta lähtien

Esimerkkejä aiempien sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntaohjelmien tavoitteista ja toimenpiteistä

Pääministeri Paavo Lipposen II hallitus

Vuonna 1999 pääministeri Paavo Lipposen II hallitus otti ohjelmaansa toimivan tietoyhteiskunnan ja digitalisoinnin edistämisen. Tätä tukemaan käynnistettiin julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma.⁴³ Sen tavoitteena oli mahdollistaa helppokäyttöiset ja turvalliset palvelut tietoverkon kautta, vähentää julkisen hallinnon asiakkaiden väivannakkoa ja kustannuksia sekä tukea yritysten kilpailukykyä.

Monet ohjelmassa tunnistetut hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen kipupisteet ja toimenpide-ehdotukset ovat yhä ajankohtaisia. Toimenpide-ehdotuksiin kuuluivat muun muassa kattavien ja nopeiden tietoliikenneyhteyksien varmistaminen ja sähköisten tunnistamisratkaisujen tarjoaminen.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallitus

Vuonna 2003 pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tehtävänä oli saada Suomen talous uuteen nousuun työllä, yrittämisellä ja yhteisvastuulla. Hallitus käynnisti poikkihallinnollisen tietoyhteiskuntaohjelman, jonka tarkoituksena oli lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä.

Tietoyhteiskuntaneuvoston alla toimineen ”Julkishallinnon sähköiset palvelut”-jaoston vuonna 2004 laatimaan toimintasuunnitelmaan kuului sähköiseen asiointiin liittyvien yhteisten palvelujen kehittäminen, kuten viranomaisten käyttöoikeuksien hallintaratkaisu. Käyttöoikeuksien hallintaratkaisun tehtävänä oli tunnistaa käyttäjä, hänen käyttäjäroolinsa sekä käyttöoikeutensa.⁴⁴

Kansalliseen palveluväylään kohdistuviin odotuksiin vastaaminen edellyttää kokonaisuuden koordinointia

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa valtiovarainministeriö on tarjonnut yhdeksi tuottavuuden kasvattamisen ratkaisuksi kansallista palveluväylää, joka on osa kansallista palveluarkkitehtuuria.

Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -hankkeen suorien kustannusten budjettivaikutuksen on arvioitu olevan 120 miljoonaa euroa vuosina 2014–2017. Kestävyyssvajetta pienentävän kokonaisvaikutuksen on puolestaan arvioitu olevan 500 miljoonan euron tasolla 10 vuoden aikajänteellä tarkasteltuna.⁴⁵ Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta -tarkastuksessa (13/2015) havaittiin kuitenkin, että kansallinen palveluarkkitehtuuri on päätyntyt toimenpiteeksi rakennepoliittiseen ohjelmaan varsinaisen valmisteluryhmän esityksen ulkopuolelta, eivätkä tarkemmat perusteet kustannuksia ja hyötyjä koskeville arvioille käy ohjelman aineistoista ilmi.

Kansallisen palveluväylän kustannusten ja hyötyjen tarkemmat perustelut rakennepoliittisessa ohjelmassa puuttuivat

Kansallinen palveluväylä ja -arkkitehtuuri

Kansallisella palveluväylällä tarkoitetaan tiedonvälityspalvelua, joka perustuu Virossa käytössä olevaan tekniseen

X Road-ratkaisuun. Lisäksi valtion on suunniteltu tarjoavan

- sähköisiä tunnistamis- ja allekirjoitusmahdollisuuksia,
- toisen puolesta tehtävän sähköisen asioinnin mahdollistavia rooli- ja valtuuspalveluita, sekä
- asiointitiliä, jonka kautta kansalainen voi olla yhteydessä viranomaisiin ja joka toimii yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten tietojen säilytysratkaisuna

Näitä kehitetään samaan aikaan kansallisen palveluväylän kanssa ja yhdessä ne muodostavat kansallisen palveluarkkitehtuurin. Toteuduttuaan niiden on ajateltu olevan keskeinen osa digitaalisten palvelujen infrastruktuuria.

Kansallisen palveluväylän ja -arkkitehtuurin odotetaan tehostavan prosesseja sekä tukevan uusien palveluiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kehittämistä. Suunnitelmia siitä, miten ja milloin palveluväylä saadaan laajaan ja tehokkaaseen käyttöön, ei ole esitetty. On olemassa riski, että kansallisen palveluarkkitehtuurin suhteen edetään samalla tavalla kuin aiemmissa tietoyhteiskunnan infrastruktuurihankkeissa: kustannushyötyjen edellyttämiä prosessimuutoksia ei saada otettua käyttöön tarpeeksi laajassa käyttäjäjoukossa.

Tämän vuoksi on vahvistettava kokonaisvaltaisempaa koordinaatiota ja sovittava viime kädessä valtioneuvostotasolla siitä, mikä taho on siitä vastuussa. Tarvitaan konsernitason määrätietoista johtajuutta ja aktiivista ohjausta. Sen, kenelle ohjausvastuu osoitetaan, on syytä olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa eri osapuolien kanssa. Ohjaustoimien on oltava riittävän käytännönläheisiä. Infrastruktuurihankkeiden rinnalla on kehitettävä niitä hyödyntäviä, rahoitukseltaan terveitä ja toimivia palveluja, joilla on riittävästi kysyntää. Muutosohjelman oikea vaiheistus sekä vaiheiden ajoitus ja synkronointi ovat tärkeitä.

Tarvitaan kokonaisvaltaista koordinaatiota ja ohjausta, jotta kansalliselle palveluväylälle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa

Esimerkkejä valtion ICT-infrastruktuurihankkeista, joiden hyödyt ovat jääneet vähäisiksi tai toteutumatta

Väestörekisterikeskuksen tarjoamien kansalais- ja organisaatiovarmenteiden määrien kasvu oli erittäin hidasta. Syitä oli monia: suurille loppukäyttäjämassoille soveltumaton teknologia, varmenteiden käyttökohteiden puute, julkisen hallinnon tuen puute kansalaisvarmenteen laajalle käyttöönotolle, kansalaisvarmenteen korkea hinta ja ongelmat Väestörekisterikeskuksen organisoinnissa ja toiminnassa.⁴⁶

Valtion IT-palvelukeskuksen Sähköisen asioinnin palvelualusta -hankkeen kilpailutuksen valmistelu päättyi marraskuussa 2011. Alustan piti rakentua teknisestä perusinfrastruktuurista, palveluiden kehitysvälineistä sekä tietojärjestelmiin liittyvistä yleiskäyttöisistä palveluista, kuten valtuuspalveluita. Valtiovarainministeriö keskeytti hankkeen alkuvuonna 2012 perustellen, että palvelualustan tuottamat hyödyt olivat jäämässä odotettua vähäisemmiksi muun muassa siksi, että liian harva viranomainen oli sitoutunut palvelualustan käyttäjäksi.⁴⁷

Kehittämisessä edetään liian teknologiapainotteisesti

Jo pitkään on yleisesti tiedostettu, että sähköisiä asiointipalveluja pitää kehittää osana toiminnan ja talouden kehittämistä.⁴⁸ IT-hankkeet eivät saa jäädä liian erilleen toiminnan kehittämisestä.⁴⁹ Käytännössä sähköisten palvelujen ja tietojärjestelmien kehittäminen valtion toiminnassa on kuitenkin edelleen asemoitunut omaksi saarekkeekseen. Toiminnasta ja sen kehittämisestä vastuussa olevat eivät ole sisäistäneet rooliaan tietojärjestelmien kehittämisessä.

Tietohallintolain 3 § määrittelee tietohallinnon tukitoiminnoksi, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja käyttäen. Valtiovarainministeriön vastuulle on säädetty julkisen hallinnon tietohallinnon yleinen ohjaus. Sen sijaan toiminnan kehittäminen kuuluu jokaiselle ministeriölle kunkin oman toimialan osalta.⁵⁰ Tämän vuoksi valtiovarainministeriön ohjaustoimet rajautuvat teknisiin ratkaisuihin ja viranomaisten tietohallintoon. Tekniisiä ratkaisuja ei kuitenkaan pystytty täysimääräisesti hyödyntämään, jos niitä ei ole kehitetty osana varsinaista toimintaa ja sitä tukien.

Ylimmän virkamiesjohdon tulee ottaa vastuu tieto- ja viestintäteknologian kiinteämmästä kytkemisestä toiminnan kehittämiseen omilla hallinnonaloillaan. Tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvia ratkaisuja tulisi kehittää pienempien, innovatiivisten kokeilujen kautta. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että onnistuneiden kokeilujen tulokset saadaan tehokkaasti laajempaan käyttöön, julkisen hallinnon toimintaa kehitetään kokonaisuutena ja tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään kokonaistaloudellisella tavalla.

Tietohallintolaissa esitetyn kokonaisarkkitehtuurin on ajateltu toimivan työvälineenä, jonka avulla on helpompi suunnitella toimintaa ja tietojärjestelmiä kokonaisuutena. Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa -tarkastuksessa (7/2015) havaittiin kuitenkin, että kokonaisarkkitehtuuria ei ole otettu kattavasti käyttöön, vaan se on mielletty lähinnä virastojen omien tietohallintotoimintojen työvälineeksi. Koko julkista hallintoa tai erillisiä kohdealueita koskevat arkkitehtuurikuvaukset ovat keskeneräisiä eivätkä muodosta yhtenäistä kokonaisuutta.

Tietohallintolaki asemoi tietohallinnon tukitoiminnaksi, mikä voi haitata ICT:n avulla tapahtuvaa toiminnan innovatiivista uudistamista

Kokonaisarkkitehtuuria ei ole otettu käyttöön strategisena työkaluna, vaan se on jäänyt tietohallinnon työvälineeksi

Kokonaisarkkitehtuuri

Kokonaisarkkitehtuuri on kokonaisvaltainen toiminnan kehittämiseen tarkoitettu lähestymistapa. Se on strategisen johtamisen väline, jonka avulla yhtenäistetään toiminnan kehittämistä ja ICT:n hyödyntämistä julkishallinnossa. Sen avulla kehitetään organisaation toimintaa, tietoja, tietojärjestelmiä ja teknologiaa yhtenä kokonaisuutena.

Valtiovarainministeriö on tuottanut viitekehyksen, jonka avulla kokonaisarkkitehtuuria voidaan kuvata ja jäsentää, sekä antanut viitteelliset ohjeet siitä, miten kokonaisarkkitehtuuria tulisi suunnitella ja ylläpitää.

Teknologiavetoisen kehittämisen yhtenä varjopuolena on usein henkilöstön vääränlainen tai riittämätön huomiointi. Uutta toimintatapaa ei osata ottaa käyttöön eikä muutosta saada aikaan. Ihmisten osuuden merkitystä prosessissa ei ymmärretä eikä siihen panosteta riittävästi. Tietojärjestelmähankkeiden toteutus jää usein tietohallinnon ja ohjelmistotoimittajien vastuulle, vaikka hankepäällikkö edustaisikin varsinaista ydintoimintaa. Jos johto ei ole aktiivisesti mukana tai hankkeen toiminnalliset tavoitteet ovat jääneet abstrakteiksi ja etäisiksi, on riskinä, että käyttäjien edustajat sisällyttävät uuden järjestelmän toiminnallisuuteen vanhoja toimintamallejaan ja käytäntöjään.

Tarvitaan ylimmän johdon vahvaa sitoutumista, jotta saadaan aikaan muutos toimintatavoissa

Esimerkkejä henkilöstön vääränlaisesta tai riittämättömästä huomioinnista

Opetus- ja kulttuuriministeriön SALAMA-hanke organisoitiin tietohallinnon vastuulle. Toiminnan tarpeita ei riittävästi ymmärretty hankkeen alussa. Koska uusia toimintamalleja ei ollut suunniteltu kunnolla, hankkeen aikana käyttäjät alkoivat esittää vanhoihin toimintamalleihin pohjautuvia muutosvaatimuksia. Osittain tämän vuoksi SALAMA-järjestelmän valtionavustusten käsittelyyn tarkoitettun toiminnallisuuden toteuttaminen viivästyi useita vuosia ja nosti hankkeen kustannuksia merkittävästi.⁵¹

Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa puolestaan on kärsinyt muun muassa siitä, että hoitohenkilöstön koulutus ei ole sisältänyt riittävästi edistyksempää teknologiaa sisältäviä teknisiä apuvälineitä koskevia opintoja eikä apuvälineiden käyttöä koskeva opastus joko tavoittanut kaikkia asiakkaan kanssa työskenteleviä henkilöitä tai ole ollut riittävä.⁵²

Prosesseja ja toimintatapoja ei aina uudisteta riittävästi

Palveluprosessien ja hallinnon uudistaminen ja yhtenäistäminen on usein ollut haasteellisempaa kuin tarvittavien ICT-ratkaisujen toteuttaminen.⁵³ Kehittämistyössä ei välttämättä nähdä oman organisaation tai hallinnonalan rajojen ulkopuolelle tai ymmärretä toteutettavan teknologisen ratkaisun vaikutuksia muuhun kokonaisuuteen. Syvälle juurtuneita vanhoja toimintamalleja ja -tapoja ei osata kyseenalaistaa. Tarvitaan visionääristä muutosjohtajaa.

Kokonaisvaltainen ote on puuttunut esimerkiksi asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittämistyöstä. Yhteisten tavoitteiden muodostamisesta tai toimenpiteiden koordinoinnista ei ole riittävästi huolehdittu, vaan kehittäminen on lähtenyt eri osapuolten omista lähtökohdista ja tarpeista. Sähköisen arkistoinnin edistäminen -tarkastuksessa (11/2014) tuotiin esiin, että tiedon pysyvää tai pitkäaikaista säilyttämistä ei ole käsitelty osana laajempaa tiedonhallintakokonaisuutta.

ICT-ratkaisujen toteuttaminen rajautuu yleensä tiukasti oman organisaation tai hallinnonalan toimintaan, mikä heikentää innovatiivista kehittämistä. Monesti tavoitteena on lähinnä ollut siirtää rutiinitehtäviä asiakkaiden hoidettavaksi, jotta viranomaiset voivat keskittyä vaativampiin palvelutehtäviin.⁵⁴ Sen sijaan pitäisi pyrkiä rutiinitehtävien automatisointiin tieto- ja viestintätekniikan avulla ja tehdä yhteistyötä muiden julkisen hallinnon toimijoiden kanssa hyödyntäen hallinnossa jo kertaalleen kerättyjä tietoja.

Eri osapuolet kehittävät ratkaisujaan omista lähtökohdistaan huomioimatta kokonaisuutta

ICT:n avulla työvaiheita pitäisi automatisoida mahdollisimman paljon eikä vain siirtää niitä asiakkaille

Sähköiset työvoimapalvelut

Työvoimahallinto on ollut ensimmäisiä verkkopalvelujen kehittäjiä julkishallinnossa. Avoimia työpaikkoja on voinut ilmoittaa ja etsiä internetin välityksellä jo vuodesta 1992 lähtien. TE-toimistojen palvelujen lähtökohtana on ollut henkilökohmainen, kasvokkain tapahtuva palvelu ja muut palvelukanavat, kuten puhelinpalvelu ja verkkopalvelu, on kehitetty alun perin täydentämään sitä. Tällä hetkellä suurin osa työttömistä ilmoittautuu verkkopalvelussa. Työvoimahallinnon rutiinitehtäviä on siirretty asiakkaille, mutta itse työnhakuprosessia ei ole varsinaisesti uudistettu sen historian aikana.

Uuden teknologian käyttöönoton tuomat mahdollisuudet ja vaikutukset on ymmärrettävä riittävän laajasti. Tämä koskee tieto- ja viestintäteknologian lisäksi myös muuta uutta teknologiaa. Kuntien vastuulla olevien terveyden-, vammais- ja vanhustenhuollon palvelujen on uskottu tehostuvan merkittävästi uuden hyvinvointiteknologian avulla. Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa -tarkastuksessa (3/2015) tuli esille, että usein jää ymmärtämättä, kuinka teknologisten välineiden käyttö tietyssä palvelussa vaikuttaa laajemmin koko palvelukokonaisuuteen ja -prosesseihin. Jotta teknologiasta saataisiin selviä hyötyjä, kuntien tulisi osata huomioida asiakkaiden käyttöön tarkoitettujen teknisten apuvälineiden vaikutukset hoitotyöhön ja sen prosesseihin riittävän monipuolisesti. Liian kapea näkemys johtaa siihen, että sekä kustannus- että hyötyvaikutukset arvioidaan väärin.

Asianhallintajärjestelmillä on pyritty tehostamaan henkilöstön ajankäyttöä, parantamaan tiedonkulkua sekä lisäämään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kehityshankkeita asetettaessa on yleensä todettu, että tavoitteiden saavuttaminen vaatii prosessien uudelleen suunnittelua. Sähköisen arkistoinnin edistäminen -tarkastuksessa (11/2014) havaittiin, että toimintaprosessien innovatiivinen uudelleen suunnittelu oli vaikeaa vanhoihin toimintamalleihin kangistuneille kehittäjille. Uudistukset rajoittuivat yleensä vanhojen prosessien tehostamiseen. Uudet prosessikuvaukset ja työvaiheet eivät merkittävästi eronneet paperimaailman prosesseista. Ainoastaan työvaiheiden välinen tietojen siirto oli sähköistetty.

ICT-menojen tarkastelussa tehdään helposti väärää johtopäätöksiä

Valtiovarainministeriön vuosittain tekemän tietohallintomenoja koskevan kyselyn perusteella valtion ICT-menot kasvoivat jatkuvasti koko 2000-luvun alun aina vuoteen 2010 saakka. Tämän jälkeen valtion ICT-kustannusten nousu näyttää taittuneen.⁵⁵ Kyselyn tuloksia on käytetty päätöksenteon tukena, mutta tietoperusta ei ole luotettava. Kyselyn tulosten ja keskuskirjanpidon tilien kirjausten välillä on merkittäviä eroja sellaisten tilien kohdalla, joissa eroja ei lähtökohtaisesti tulisi olla. Lisäksi kustannuslaskenta ICT-toiminnan suunnittelun ja seurannan tueksi on puuttunut.⁵⁶ ICT-menojen tarkastelu ilman suoritteiden ja tulosten samanaikaista tarkastelua johtaa helposti väärin säästökohteisiin.

Uuden teknologian tai järjestelmän kustannus- ja hyötyvaikutuksia ei osata arvioida riittävästi

Olemassa olevia prosesseja tehostetaan, mutta niitä ei uudisteta innovatiivisesti

ICT-menojen tarkastelu irrallaan muusta toiminnasta ylläpitää ICT:n asemaa tukitoimintona ja johtaa helposti väärin säästökohteisiin

Valtiovarainministeriö on vuonna 2013 ottanut käyttöön yhteisen tietojärjestelmäratkaisun valtionhallinnon ICT-hankesalkuksi. Hankesalkkuun on tarkoitus viedä tietoja valtionhallinnossa käynnissä ja suunnitteilla olevien hankkeiden tavoitteista ja sisällöstä sekä arvioita ja toteutumatietoja toteutettavan ratkaisun elinkaar aikaisista kustannuksista ja rahoituksesta. Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa -tarkastuksessa (7/2015) havaittiin, että toistaiseksi hankesalkun antama kuva on korkeintaan suuntaa antava, sillä sen tiedot eivät ole riittävän luotettavia tai vertailukelpoisia. Hankesalkkua ei ole suunniteltu antamaan kuvaa tieto- ja viestintäteknologiaa koskevasta kokonaisuudesta, sen rahallisesta arvosta ja solmituista sopimuksista, joten näitä koskeva kokonaisnäkemyks puuttuu edelleen.

Digitalisaation toteuttaminen edellyttää, että ICT-kustannuksia on pystyttävä analysoimaan ja ymmärtämään syvällisemmin. Kustannuslaskentaa ja -seurantaa on edelleen kehitettävä.

Tietojärjestelmähankintojen tekeminen entistä monimutkaisempaa

Tietojärjestelmähankintoihin kohdistuu yhä enemmän vaatimuksia, joista osa on peräisin erilaisista säädöksistä. Näihin kuuluvat esimerkiksi:

- laki julkista hankinnoista (348/2007),
- laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011),
- valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 a § sekä
- laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013).

Lainsäädäntö vaikuttaa myös tietojärjestelmien toiminnallisiin ja tietosisältöä koskeviin vaatimuksiin. Virastoille jää paljon ratkaistavaa, jotta ne toimisivat kaikkien säädösten ja muiden velvoitteiden mukaan. Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa -tarkastuksessa (7/2015) todettiin, että tietojärjestelmähankinnoista on niihin kohdistuvien moninaisten säädösten johdosta tullut vaikeaa, kankeaa ja hidasta, vaikka nopeasti kehittyvä ICT-toimiala vaatisi ketteryyttä ja joustavuutta.

Hallinnon tulee päivittää tietojärjestelmien hankintaan, käyttöön ja ylläpitoon liittyvä osaamisensa vastaamaan nykyisen ja tulevan toimintaympäristön asettamia vaatimuksia. Kun tietojärjestelmien toimituskokonaisuudet ovat muuttuneet pitkiksi toisistaan riippuviksi ketjuiksi tai verkoiksi, on riski, että vastuut muuttuvat epäselviksi. Hallinnon nykyiset sopimushallinnan käytännöt eivät kaikin osin tue monimutkaisten kokonaisuuksien hyvää hallintaa.⁵⁷ Käytännön ongelmatilanteissa syiden tunnistaminen ja vastuutahojen löytäminen saattaa olla vaikeaa.

Säädösviidakko hidastaa ja jäykistää tietojärjestelmien hankintaa ja kehittämistä

Hallinnossa ei ole vielä kaikin osin riittävää osaamista hallita tietojärjestelmiin liittyviä monimuotoisia verkostoja



Kuvio 8: Tietojärjestelmähankinnan verkosto

Toisen viranomaisen keräämien tietojen käyttö on vaikeaa

Tietohallintolain yhtenä tavoitteena on edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta siten, että yhteen järjestelmään tallennetut tiedot voisivat olla myös muiden järjestelmien käytössä organisaatiorajat ylittäen. Esimerkiksi nuorisotyöttömyyden hoidossa tarvittaisiin nuoren tilanteesta usein sellaista kokonaiskuva, jonka muodostamiseen vaadittaisiin tietoja niin TE-toimistojen, opetus-toimen kuin sosiaali- ja terveystoimen edustajilta.⁵⁸

Kansalaisille suunnatut julkiset palvelut sisältävät usein sellaisia henkilötietoja, joiden käsittelyä on säädelty tiukasti. Tällaisten tietojen vaihto eri viranomaisten välillä ei lähtökohtaisesti ole mahdollista ilman henkilön antamaa erillistä lupaa. Vahva tietosuoja on esimerkiksi johtanut kotiin annettavissa vanhuspalveluissa siihen, ettei apuvälinekeskus näe, mitä apuvälineitä sosiaalihuollosta mahdollisesti on luovutettu asiakkaalle. Tämä saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että asiakkaalle luovutetaan useampia eri apuvälineitä samaan käyttötarkoitukseen, eivätkä työntekijät välttämättä tiedä asiakkaan apuvälineiden käytölle asetettuja tavoitteita.⁵⁹

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät rajoitukset vaikeuttavat viranomaisten yhteisten palvelukokonaisuuksien kehittämistä

Varsin usein tiedonvaihtoon tarvittavat tekniset rajapinnat puuttuvat. Niitä ei ole osattu tunnistaa tai määritellä, tai niiden toteuttaminen on nähty liian kalliiksi mahdollisiin hyötyihin nähden. Hyötyjä tarkastellaan omista lähtökohdista suuremman kokonaiskuvan asemasta. Valtion virastojen tietojärjestelmähankkeissa korostuu usein yhteentoimivuus omien järjestelmien välillä tai läheisten sidosryhmien järjestelmien kanssa. Integraatio- ja rajapintavaatimusten yhteydet strategisen tason suunnitelmiin eivät kaikin osin ole olleet ilmeisiä.⁶⁰ Esimerkiksi vanhuspalveluissa ongelmana on, että vaikka asiakas antaisi luvan tietojen siirtoon, järjestelmien erilaisuus ei yleensä mahdollista sitä. Samaan alueelliseen apuvälinekeskukseen kuuluvissa kunnissakaan ei välttämättä ole yhteistä apuvälinerekisteriä.

Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto on pyrkinyt ohjaamaan virastoja ottamaan yhteentoimivuuden vaatimukset huomioon, mutta tietojärjestelmähankkeiden painopiste on ollut teknisessä toteutuksessa. Suurempi ongelma on kuitenkin se, että eri viranomaiset käyttävät samoja käsitteitä eri tavoin. Tällöin yhteentoimivuuden ongelmat ovat vaikeammin ratkaistavissa. Nämä ongelmat saattavat lähteä jo lainsäädäntötasolta. Vivahde-erotkin voivat ratkaisevasti muuttaa käsitteen merkitystä. Edes valtion IT-palvelukeskuksissa niiden omaan palvelutoimintaan liittyvä käsitteistö ei ole yhdenmukaista, jolloin niiden toimintaa ja palveluja on vaikea vertailla. Jopa tietojärjestelmä-käsitettä tulkitaan monin eri tavoin.⁶¹

Hallinnonalarajojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen tulee alkaa lainsäädäntötasolta.

Teknisten rajapintojen puuttuminen on ongelma, jonka syyt ovat laajempia kuin vain teknisiä tai sopimusoikeudellisia

Eri tietojärjestelmien sisältämät keskenään samoilta vaikuttavat käsitteet eroavat usein merkityksiltään

3 Yhteiskuntaan integroituminen

Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen oli yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kolmesta päätavoitteesta. Köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrä on Suomessa kuitenkin kasvanut.⁶² Tarkastuksissa on tehty havaintoja ongelmista, jotka kertovat heikosta yhteiskuntaan integroitumisesta ja esitetty suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Pahimmillaan ongelmat voivat johtaa yhteiskunnasta syrjäytymiseen.

Syrjäytyminen aiheuttaa kansantaloudelle miljardiluokan kustannukset.⁶³ Riski syrjäytyä on erityisen suuri työttömillä nuorilla ja osalla maahanmuuttajista. Riskiä voidaan pienentää huolehtimalla siitä, että kaikki saavat ammatilliset perusvalmiudet työnteokoon. Riskiä voidaan vähentää myös tehokkailla työllisyys- ja kotouttamistoimenpiteillä sekä huomioimalla riskiryhmien erityiset tarpeet sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Työvoimahallinnossa tulisi huomioida, että erityisesti työmarkkinoille tulevat nuoret sekä maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota siihen, että maahanmuuttajien perusopetuksessa tarvitsema tuki on riittävällä tasolla. Ministeriön tulisi myös selvittää syyt sille, miksi maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimistasoerot ovat Suomessa keskimäärin suurempia kuin Pohjoismaissa ja Pohjois-Euroopan vastaavissa maissa.

Erityisesti nuoret ja maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaisia työvoimapalveluita

Tässä esiintyvät havainnot ovat pääosin seuraavista kertomuksista:

- Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014),
- Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus (12/2015),
- Sähköiset työvoimapalvelut (8/2015) sekä
- Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa (5/2015).

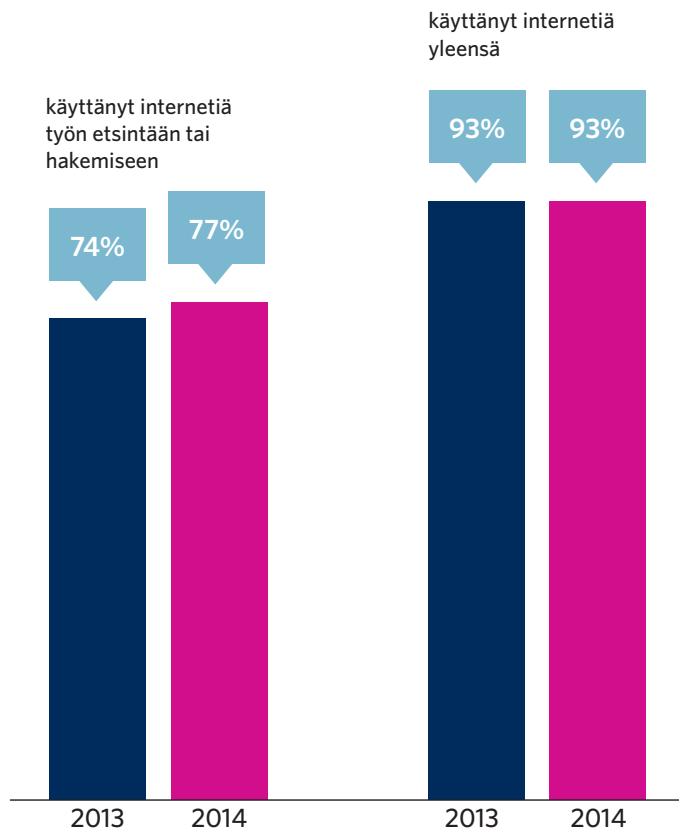
Henkilökohtaisen palvelun puute pitkittää nuorten työttömyyttä

Työvoimahallinnon henkilöresursseja on viime vuosina pyritty korvaamaan verkossa toimivilla sähköisillä työvoimapalveluilla. Tavoitteena on ollut uudistaa valtion palvelurakenteita palvelutuotannon tuottavuuden parantamiseksi. Verkkopalvelujen tuottaminen on halpaa, mutta työnvälityksen välillinen vaikutus valtiontalouteen on merkittävä työttömyyden aiheuttamien kansantaloudellisten tappioiden vuoksi.

Työvoimahallinnon palveluja on pyritty kehittämään asiakkaiden tarpeista lähtien. Kaikkia asiakkaita ei kuitenkaan enää tavata kasvokkain. Asiakkaat jaetaan eri palvelulinjoille oletetun tuen tarpeen perusteella. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan asiakkaiden jako tapahtuu liian mekaanisesti, eikä se ota huomioon asiakkaan todellista työmarkkinakokemusta ja -osaamista. Ohjauksen puutteesta kärsivät erityisesti työmarkkinoille tulevat nuoret, joilla voi olla tutkinto suoritettuna, mutta hyvin vähäiset tiedot ja kokemukset työelämästä. Palvelukanavat tulisi valita palvelun vaikeuttavuuden ja tehokkuuden perusteella.

Henkilökohtaisia työnvälityspalveluja ei voida tulevaisuudessaakaan kokonaan korvata sähköisillä palveluilla. Osa asiakkaista ei osaa tai pysty käyttämään verkkopalveluja. Noin 10–20 prosentilla potentiaalisista asiakkaista puuttuvat verkkopankkitunnukset. Ongelma koskettaa erityisesti niitä maassa asuvia ulkomaalaisia, jotka eivät kykene todistamaan henkilöllisyyttään lähtömaansa virallisella henkilötodistuksella. Palveluja ei toistaiseksi pysty käyttämään mobiililaitteilla. Pieni osa väestöstä asuu lisäksi sellaisilla alueilla, joilla verkon toiminta on kehnoa tai sitä ei ole ollenkaan. Mobiililaitteiden käyttäjät, verkkopankkitunnuksettomat ja verkon katvealueilla asuvat muodostavat yhdessä kymmeniä prosentteja TE-toimistojen asiakkaista. Myös tutkimuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisestä asioinnista on todettu, että sähköinen asiointi voi täydentää perinteisiä palveluja, mutta ei korvata niitä kokonaan.⁶⁴

10–20 % TE-toimistojen asiakkaista on verkkopalvelujen ulottumattomissa



Lähde: Tilastokeskus, Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2013, 2014.

Kuvio 9: Internetin käyttö viimeisen 3 kk:n aikana työn etsintään ja hakemiseen, osuus työttömistä

Työtä vaille jäänyt nuori tulee yhteiskunnalle kalliiksi

Noin neljännesmiljoona suomalaista elää perustason sosiaaliturvan varassa. Puolet heistä on alle 30-vuotiaita.⁶⁵ Noin viidellä prosentilla alle 24-vuotiaista nuorista ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa, eivätkä he ole työssä tai koulutuksessa.⁶⁶ Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan suurin riski jäädä ilman tutkintoa ja työtä on somaliaa puhuvilla nuorilla, joista peräti 41 prosenttia on ilman työtä, koulutusta ja peruskoulun jälkeistä tutkintoa.⁶⁷ Vieraskielisistä pienin syrjäytymisriski (12 %) on venäjää puhuvilla. Kurdinkielisistä nuorista 34 % ja arabiaa puhuvista 29 % on syrjäytymisvaarassa.

Nuoret tarvitsevat yhdeltä luukulta saatavia matalan kynnyksen palveluja ja yhden henkilön, joka vastaa heidän palvelukokonaisuudesta. Viranomaisten välisen yhteistyön merkitys syrjäytymisen ehkäisyssä on suuri. Yksittäiset palvelut auttavat harvoin irti syrjäytymiskierteestä. Tukitoimet ovat myös sitä vaikuttavampia, mi-

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat tukitoimet tuottavat paremmin kuin muut investoinnit

tä aikaisemmin ne aloitetaan. Tutkimusten mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvat tukitoimet tuottavat paremmin kuin mitkään muut investoinnit.⁶⁸ Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on tärkeää tukea erityisesti nuorten työnhakua. Nuorena koettu työttömyys voi vaikuttaa merkittävästi myöhempään menestymiseen työmarkkinoilla.

Työtä vaille jääminen tulee kansantaloudelle kalliiksi. Nuorten työttömyysturvamenot ovat vuosittain noin 470 miljoonaa euroa.⁶⁹ Vuonna 2013 toimeentulotuen menot olivat yli 700 miljoonaa euroa.⁷⁰ Nuorten syrjäytyminen on yhteydessä heikkoon terveyteen ja kuolleisuuteen. Tuoreen tutkimuksen mukaan syrjäytyneiden nuorten terveyspalvelujen kokonaiskustannukset ovat seitsenkertaiset muihin nuoriin verrattuna.⁷¹ Erityisesti mielenterveysongelmat ovat nuorilla yleisiä. Psykiatrisen hoidon menot ovat kokonaisuudessaan vuosittain noin 750 miljoonaa euroa. Nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytetään vuosittain noin 230 miljoonaa euroa.⁷²

Nuorten
työttömyysturvamenot
ovat vuosittain n. 470
miljoonaa euroa

Maahanmuuttajien työllistymistä voidaan tukea kotouttamistoimenpiteillä

Työssäkäynti suojaaa köyhyydeltä. Työlliset ovat myös terveempiä kuin työtä vailla olevat. Yhteys on kaksisuuntainen: työstä syrjäytyminen johtaa terveyden heikkenemiseen ja heikentynyt terveys voi lisätä riskiä joutua työttömäksi.

Suomessa maahanmuuttajilla on sekä lyhytkestoista että pitkittynyttä köyhyyttä useammin kuin muulla väestöllä.⁷³ Tutkimuksista tiedetään, että EU:n ulkopuolella syntyneiden vanhempien lapsilla köyhyysriski on Suomessa noin kuusinkertainen muuhun väestöön verrattuna.

Maahanmuuttajien työllisyys paranee huomattavasti Suomeen muuton jälkeen kymmenen ensimmäisen vuoden aikana. Kuitenkin maahanmuuttajien työttömyysaste on kolminkertainen koko väestöön verrattuna. Maahanmuuttajat ovat myös kantaväestöä useammin koulutustaan vastaamattomissa ja määräraikaisissa töissä.

Väestön ikääntymisestä aiheutuva työikäisen väestön supistuminen leikkaa työpanoksen kasvua merkittävästi useiden vuosien ajan. Vaikka samaan aikaan maahan muuttaa runsaasti työikäisiä, maahanmuuttajien työhön osallistumisaste on kantaväestöä alhaisempi, joten maahanmuutto ei riitä kumoamaan supistuvan työikäisen väestön vaikutusta.⁷⁴

Suomalainen työelämä tarvitsee maahanmuuttajia. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVAn tilaaman raportin mukaan Suomeen tarvittaisiin 34 000 maahanmuuttajaa joka vuosi, jotta työvoima ei supistuisi. Tämä on kaksinkertainen määrä nykyiseen verrattuna.⁷⁵

Työllistyminen edistää
terveyttä ja päinvastoin

Jo Suomessa olevissa maahanmuuttajissa on 56 000 hengen työvoimareservi, jonka työllistymistä voidaan tukea ja nopeuttaa kotouttamistoimenpiteillä.⁷⁶ Oikean tasoisella ja mahdollisimman pian maahanmuuton jälkeen alkavalla kielikoulutuksella on suuri merkitys työllistymiselle. Maahanmuuttajat hyötyvät henkilökoh-
taisesta palvelusta TE-toimistossa sekä tehokkaasta ohjauksesta muihin palveluihin. Ohjauksen tarvetta lisää se, että maahanmuut-
tajien tietämys suomalaisesta palvelujärjestelmästä on usein heikko.

Maahanmuuttajien
työllistymistä
voidaan nopeuttaa
kotouttamistoimilla

Terveydelliset ongelmat voivat estää maahanmuuttajan integroitumisen

Kotouttaminen on keskeinen tekijä onnistuneen monikulttuurisen yhteiskunnan rakentamisessa. Kotoutuminen on tärkeää sekä kotoutujan että yhteiskunnan kannalta. Huonosta kotoutumisesta voi seurata yksilö- ja yhteiskuntatason ongelmia ja äärimmäl-
lään radikalisoitumista.

Kotouttamisesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole ollut valtion kotouttamispolitiikan keskiössä. Kuitenkin tarvetta vastaavat sosiaali- ja terveystalvet ovat osa onnistunutta ko-
touttamista. Ne edesauttavat maahanmuuttajien integroitumista ja työllistymistä sekä ehkäisevät syrjäytymistä. Terveystalvet voivat olla este uuden kielen oppimiselle, työn ja kansalaisuuden saannille sekä omalle ja perheen kotoutumiselle.

Suomessa pidempään olleet suuremmat maahanmuuttajaryh-
mät ovat hyvin kotoutuneina ja oppineet käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Monilla maahanmuuttajilla on kui-
tenkin sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia. Riskiryhmiin kuulu-
vat erityisesti pakolaiset, turvapaikanhakijat, ikääntyvät maahan-
muuttajat sekä naiset, joiden joukossa on paljon yksinhuoltajia ja pitkään kotona olleita äitejä. Maahanmuuttajanaisten fyysinen ter-
veys on usein heikko.

Pakolaiset, turvapaikanhakijat,
ikäntyvät maahanmuuttajat
ja naiset ovat riskiryhmässä

Maahanmuuttajien erityistarpeet huomioidaan kunnissa ja nii-
den sisällä eri sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä vaihtelevas-
ti. Neuvolatoimintaa lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuolto
tavoittaa heikosti muita maahanmuuttajia kuin pakolaisia. Tavallis-
ta on esimerkiksi, että maahanmuuttajien tarvitsema pidempi vas-
taanottoaika ja tulkin käyttö huomioidaan vain pakolaisilla, vaikka
sama tarve on suurimmalla osalla maahanmuuttajia. Myös maa-
hanmuuttajien mielenterveysongelmat jäävät usein hoitamatta.

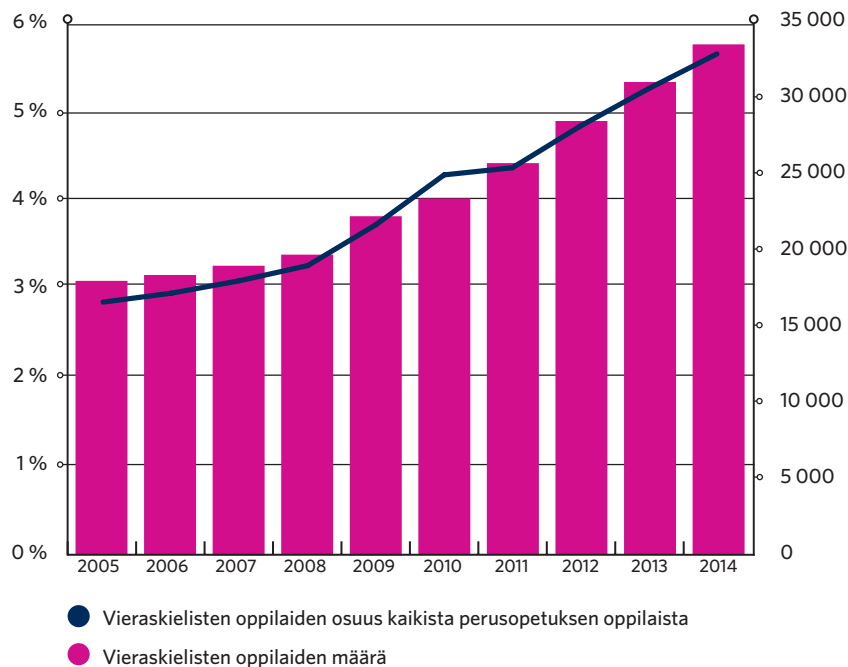
Tarkastusvirasto on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle ja
työ- ja elinkeinoministeriölle toimenpiteitä kotouttamisen tehos-
tamiseksi. Yhtenä näistä on kuntiin kohdistuvan ohjauksen lisää-

Kuntien valmiutta
maahanmuuttajien
kotouttamiseen
tulee parantaa

minen ja kohdistaminen niin, että kunnilla on paremmat valmiudet vastata maahanmuuttajien palvelutarpeisiin. Hyvällä kotouttamisella voidaan ehkäistä kallista syrjäytymistä.

Maahanmuuttajalasten ja nuorten tukeminen kaikilla kouluasteilla on ensiarvoisen tärkeää

Suomen maahanmuuttajaväestö on nuorta. Noin 5 % perusopetuksen oppilaista on vieraskielisiä. Maahanmuuttajataustaiset oppilaat viihtyvät koulussa paremmin kuin suomalaistaustaiset oppilaat. He kokevat koulun mielekkäämmäksi ja tärkeämmäksi. Etenkin toisen polven maahanmuuttajien asenteet koulunkäyntiin ovat kantaväestöä myönteisemmät. Näin on siitakin huolimatta, että maahanmuuttajaoppilaat kokevat ulkomaalaistaustansa ja huonon suomen kielen taitonsa vuoksi kiusaamista.⁷⁷ Myös maahanmuuttajavanhemmilla on vahva koulutususko. He pitävät koulutusta merkityksellisempänä sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta kuin kanta-
väestön oppilaiden vanhemmat.



Lähde: Opetushallituksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit.

Kuvio 10: Vieraskielisten oppilaiden määrä ja osuus kaikista perusopetuksen oppilaista vuosina 2005–2014

Maahanmuuttajaoppilaiden koulumenestys on kuitenkin heikompa kuin kantaväestöllä. PISA 2012 -tutkimuksen tulosten perusteella 15-vuotiaiden maahanmuuttajataustaisten oppilaiden matematiikan, lukutaidon ja luonnontieteiden osaaminen on merkittävästi heikompa kuin kantaväestöllä. Maahanmuuttajaoppilaiden taustan ottaminen huomioon tasoittaa eroja koulumenestyksessä. Erot maahanmuuttajataustaisten ja ei-maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä ovat kuitenkin Suomessa selvästi suurempia kuin keskimäärin OECD-maissa.

Maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat Suomessa usein ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella. Näin on myös useassa muussa Pohjois-Euroopan maassa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan käytäntö vaatii tarkempaa selvitystä. Kouluissa tulisi pyrkiä siihen, että maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat ikäänsä vastaavalla vuosiluokalla.

Nuorten syrjäytymisen kannalta riskialttiimpia kohtia koulutusrallalla ovat siirtymiset peruskoulusta toisen asteen koulutukseen sekä ammatillisen koulutuksen jälkeen työelämään. Vieraskielisistä jää selvästi kantaväestöä suurempi osuus toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle heti peruskoulun päättymisen jälkeen. He sekä lopettavat opintonsa kokonaan että vaihtavat koulupaikkaa useammin kuin muut nuoret.⁷⁸ Kelan ja VATTin tutkimuksen mukaan tämä selittyy maahanmuuttajataustaisten oppilaiden vanhempien taloudellisella tilanteella, joka on yleensä kantaväestöä heikompia. Kun maahanmuuttajataustaisia nuoria verrataan perhetaustaltaan samankaltaisiin kantaväestön nuoriin, erot tasoittuvat selvästi tai jopa häviävät.⁷⁹

Opintojen ohjausta tulisi hyödyntää enemmän syrjäytymisen ehkäisyssä

Vuosittain noin 5000 nuorta jää ilman tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa.⁸⁰ Koulutuspolkujen löytymistä ja työelämään siirtymistä pyritään nopeuttamaan opintojen ohjauksella. Opintojen ohjausta arvioineen tarkastuksen mukaan ohjaus ei toimi kaikilta osin tavoitteiden mukaisesti. Ohjauspalveluiden sisältö on muuttunut niin laaja-alaiseksi, että se heikentää käytännön ohjaustyön organisointia kunnissa.

Ohjauksen riittävyttä ja laatua koskeva tieto on puutteellista. Tietoa ei ole esimerkiksi siitä, miten lähellä Suomessa ollaan sivistysvaliokunnan esittämää tavoitetta, jonka mukaan opintojen ohjaajalla tulisi olla enintään 250 ohjattavaa. Edellytykset kaikkien oppilaiden yksilöohjaukseen näyttävät ennemminkin heikentyneen kuin parantuneen. Opintojen ohjauksen puutteellisen tieto-

Perusopetus ei ole tarjonnut maahanmuuttajaoppilaille samoja mahdollisuuksia kuin kantaväestölle

Suomessa erot maahanmuuttajataustaisten ja muiden oppilaiden välillä ovat suurempia kuin monissa muissa Euroopan maissa

Opintojen ohjauksen tuloksellisuudesta tiedetään vähän

pohjan paikkaamiseksi tarkastusvirasto suosittaa valtakunnallista ohjauksen tilan arviointia.

Samaan aikaan monipuolista tukea ja ohjausta tarvitsevien nuorten joukko on kasvanut. Muun muassa maahanmuuttajaoppilaiden opintojen ohjauksen tehostamiselle näyttäisi olevan tarvetta. Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuustarkastuksessa havaittiin, että verrattuna kantaväestön oppilaisiin maahanmuuttajaoppilaista pienempi osuus kokee oppineensa koulussa jatko-opiskelupaikkoihin liittyvää tiedonhakua. Maahanmuuttajaoppilaat saavat koulun ulkopuolella jonkin verran kantaväestöä enemmän tukea valmistautumisessa tulevaan uraan, mutta koulussa he saavat sitä vähemmän.

Nuorten ohjauspalveluita voitaisiin parantaa tiiviimmällä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä yhteistyöllä. Nykyisellään ohjauspalveluiden suunnittelu ja valmistelu ovat liian hajallaan eri ministeriöissä ja niiden sisällä.

Ohjauspalveluiden
suunnittelu on hajallaan
eri ministeriöissä

4 Valtion strateginen intressi toiminnan perusteena

Yhteiskunnan toimivuuteen vaikuttavat niin yksityiset kuin julkisrahoitteiset toimijat. Kuitenkin vain valtiolla on yleisvastuu yhteiskunnan tilasta. Valtiolla sanotaan olevan strategista intressiä tämän yleisvastuun kannalta erityisen tärkeiksi katsotuissa asioissa. Valtion strategiset intressit ovat hyvin eriluonteisia. Intressit sinällään voivat olla varsin pysyviä (esimerkiksi ruuan saatavuuden varmistaminen), mutta keinot niihin vastaamiseksi voivat vaihdella tilannekohtaisesti.

Valtiolla on yleisvastuu yhteiskunnan tilasta

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat pääosin seuraaviin tarkastuksiin:

- Merenkulun tukeminen (käynnissä)
- Strategisen intressin yhtiöiden ohjaus (16/2015)
- Solidium Oy (6/2015)
- Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy:n selvitystilan käytännöt (4/2015)

Valtio on budjettirahoitteisella toiminnallaan pyrkinyt turvaamaan strategisia intressejään erityisesti niillä alueilla, joilla markkinat eivät voi toimia. Budjettirahoitteisessa toiminnassa on jopa vaikeaa vetää rajaa siihen, mikä on valtion strategisten intressien hoitamista ja mikä mahdollisesti muuta toimintaa, koska valtio kokonaisuudessaan tähtää yhteiskunnan toimivuuteen. On kuitenkin luontevaa varata strategisen intressin käsite niihin erityistilanteisiin, joissa toimintaa ohjataan yleisen edun vuoksi toiminnan perustilanteesta poikkeavalla tavalla. Näin nähtynä strategisen intressin huomioonottaminen aiheuttaa valtiolle lisäkustannuksia toiminnan perustilanteeseen verrattuna. Valtiokokonaisuuden tasolla voidaan kuitenkin saada jopa säästöä. Esimerkki kokonaistaloudellisesta tavasta hoitaa strategista intressiä olisi tilanne, jossa tiehen tehdään jo sitä rakennettaessa lentokoneiden varalaskutuspaikka niin, että tienteon lisäkustannukset ovat pienemmät kuin laskeutuspaikan erillisestä rakentamisesta aiheutuisi.

Valtio voi edistää melko välittömästi strategisia intressejään myös valtioenemmistöisissä yhtiöissä. Esimerkiksi valtion kokonaan omistaman yhtiön hoitamassa jäänmurtotoiminnassa strategisella intressillä perusteltiin valtio-omistajan tahtoa pitää murta-

Strategisen intressin toimet eivät ole ilmaisia

jat Itämeren alueella (intressiä on sittemmin arvioitu uudelleen). Kustannuksena tästä oli murtajien kaupallisen toiminnan tulojen menetystä ja vastaavasti mahdollisena taloudellisena hyötynä Suomen ulkomaankaupan sujuvuuden parantumista.

Yleisen vastuunsa takia valtio seuraa myös oman toiminta-alueensa ulkopuolisia toimintoja, arvioi niihin sisältyviä strategisia intressejä ja tarvittaessa pyrkii vaikuttamaan strategisesti tärkeisiin toimijoihin ja näiden toimintaan. Valtiolla on tähän erilaisia keinoja kuten omistukseen ottaminen, säädösohjaus, verottaminen, tukeminen, palveluostot, suostuttelemine ja sopiminen. Keinot aiheuttavat suoria tai välillisiä kustannuksia valtiolle tai muille toimijoille. Esimerkkinä pyrkimyksestä turvata strategisia intressejä omistukseen ottamisen kautta on ollut tankkialusten ostaminen valtion osaomistukseen ja tukemisen kautta etenemisestä suomalaisen merenkulun tukeminen huoltovarmuusperustein.

Tarkastusten kohteina on ollut erilaisia tilanteita, joihin on liittynyt valtion strategisia intressejä. Strategisten intressien hoitaminen on näissä merkinnyt yleensä poikkeusta yleisestä toimintatavasta, mikä on voinut aiheuttaa valtiolle kustannuksia. On tärkeää, että strategisen intressin hoitamisessa otetaan huomioon lisäkustannusten mahdollisuus ja verrataan sitä saavutettavissa olevaan hyötyyn. Riskinä on pitää strategisia intressejä niin tärkeinä, että tavanomaisen taloudellisuuden ja tuloksellisuuden vaatimusten ei katsota niihin soveltuvan. Riskiä voi lisätä vielä se, että strateginen intressi voi tulla otettavaksi huomioon toiminnan suunnittelujärjestelmän ulkopuolelta vähäisin valmisteluin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan strategisten intressien aiheuttamia kustannuksia tulisi tarkastella nykyistä kattavammin. Kun turvataan strategisia intressejä valtion yhtiöomistuksilla, tulisi ilmaista selvemmin, paljonko strateginen intressi on vaikuttanut tai paljonko se saisi vaikuttaa yhtiöiden tuottoihin ja tulou-
tuksiin valtiolle. Strategisten intressien turvaamiseksi tarvittaisiin enemmän vaihtoehtoisten ja vaikuttavien keinojen punnintaa. Strategisten intressien määrittelyjä on selvennetty, mutta ei kaikilta osiltaan riittävästi.

Valtion strategisten intressien kohteena on myös yksityisen sektorin toimintaa

Hyvä tarkoitus ei vapauta tuloksellisuusvaatimuksista

Merenkulun tukemisen perustelut ovat olleet aukollisia

Valtio tukee suomalaista merenkulkua vuosittain 200–400 miljoonalla eurolla (summa riippuu osittain merenkulun tukien määrittelytavasta). Yhden toimialan pysyvä tukeminen on poikkeus yleisestä elinkeinopolitiikasta, jossa markkinoiden annetaan suunnata elinkeinorakenteen kehitystä ja vain äkillisiin rakenneongelmiin suunnataan tukea.

Merenkulkuun kohdistuva strateginen intressi on suuri. Suomi on täysin riippuvainen merikuljetuksista, joiden jatkuvuus on turvattava kaikissa oloissa. Tästä on päätelty tarvittavan suomalaista merenkulkua, joka kriisiajan säädösten tukemana varmistaa Suomen huoltovarmuutta. Lisäksi päättelyketjuun kuuluu ajatus, että suomalainen merenkulku ei selviä markkinoilla ilman valtion tukea. Vaikutusyhteyksien ketjua on siis hahmoteltu asiakirjoissa, mutta se on tehty ratkaisevissa kohdissa aukollisesti: ei ole osoitettu loppuun asti pitävästi, miksi meriyhteyksien varmistamiseen tarvitaan nykyajan globalisoituneilla kuljetusmarkkinoilla juuri suomalaista merenkulkua, tai riittääkö se edes turvaamaan huoltovarmuutta. Huoltovarmuusriskiksi havaittiin nimittäin tarkastuksessa se, että alusten ulosliputus on erittäin helppoa ja nopeaa. Tämän merkitykseen ei suunnitelma-asiakirjoissa ole paneuduttu.

Merenkulun tuella on myös muita tavoitteita, mutta niidenkin taustalla voi nähdä pyrkimystä varmistaa huoltovarmuutta. Näihin liittyvät tuen perustelut todettiin tarkastuksessa pinnalliseksi: ei esimerkiksi ole pitävästi osoitettu, missä mielessä suomalainen merenkulku on olennaista meriklusterin säilymiselle tai onko suomalainen merenkulku Itämeren alueella muuta merenkulkua turvallisempaa.

Koska meriyhteydet ovat elintärkeitä, tulisi elinkeinoista ja liikenteestä vastaavien hallinnonalojen selvittää, turvaavatko nykyiset menettelyt riittävästi huoltovarmuutta tai olisiko päämäärä saavutettavissa valtiontaloudellisesti edullisemmin keinoin. Nykyisen tukijärjestelmän valtiontaloudelliseen merkitykseen välillisine vaikutuksineen tulisi myös paneutua, koska merenkululla toimialana on muista toimialoista olennaisesti poikkeavia piirteitä. Näiden vuoksi tuen lopullisen valtiontaloudellisen merkityksen arvioiminen on vaativaa, mutta tarpeellista.

Strateginen intressi on yksi valtionyhtiöiden luokitusperuste

Valtionyhtiöt on luokiteltu kahteen pääryhmään: kaupallisesti toimiviin yhtiöihin ja erityisyhtiöihin. Osassa kaupallisesti toimivista yhtiöistä valtiolla on pääasiassa vain sijoittajaintressi mutta osassa myös strateginen intressi. Strategista intressiä on käytetty valtion yhtiöomistuksen perusteena vuodesta 2004 lähtien.

Rajanveto strategisen intressin yhtiöiden ja erityisyhtiöiden välillä ei ole aivan selkeä. Luokitusperusteen mukaan erityisyhtiöissä valtiolla on sääntelyyn tai viranomaistehtävään liittyvä erityisintressi. Tämä voi olla luonteeltaan varsin lähellä strategista intressiä.

Valtiolla on omistuksia 40 kaupallisesti toimivassa yhtiössä. Näistä 21 on luokiteltu valtion strategisen intressin yhtiöiksi. Niissä strategiset intressit kohdistuvat erityisesti huoltovarmuuteen, infrastruktuuriin sekä maanpuolustukseen. Intressien kuvauksia on hiljattain ryhdytty päivittämään. Kuvaukset on tarkastuksessa (16/2015) todettu pääosin selkeiksi ja ymmärrettäviksi. Päivittäminen onkin tärkeää, koska yhtiöiden merkitys strategisten intressien turvaamisessa voi muuttua.

Fortumiin kohdistuvan strategisen intressin määrittelyä on päivitetty osin reagointina yhtiön aloittamiin toimiin. Strateginen intressi oli ensin määriteltä kattamaan myös sähkön jakelun. Yhtiön ryhtyessä myymään sähkönsiirtoliiketoimintansa määrittelyä muutettiin niin, että sähkön jakelua ei enää sisällytetty strategisen intressin piiriin. Omistajaohjausministeri toi asian käsittelyssä esiin, että jos jakeluverkon omistus on vaarassa joutua liiaksi ETA-alueen ulkopuolelle, ja valtion intressi on vaarantumassa, hallituksella on mahdollisuus puuttua asiaan ulkomaisia yritysostoja koskevien lakien nojalla. Tapaus osoitti, että ei ollut harkittu riittävästi, voidaanko strateginen intressi turvata joiltakin osin muulla tavoin kuin omistukseen perustuen, kuten säädöstoimin. Fortumin sähköntuotanto jäi strategisen intressin piiriin ja siinä valtion omistus on edelleen katsottu keinoksi turvata valtion intressiä.

Tarkastuksessa arvioitiin lähemmin myös VR-Yhtymään kohdistuvaa strategista intressiä, joka määriteltiin vuonna 2013 raide liikenteen edistämiseksi ja sen toimivuuden turvaamiseksi. Strategisen intressin päivityskierroksen 2014–2015 yhteydessä intressiä on määriteltä julkisen palveluvelvoitteen kautta henkilöliikenne palveluiden varmistamiseksi. Yhtiö hoitaa intressiä osin erilliskorvausta saaden ja osin määräaikaisen yksinoikeuden turvin. Määrittelyn muutosta palveluiden varmistamiseen pohjautuvaksi voi sinällään pitää tarkoituksenmukaisena. Voi kuitenkin kysyä, olisivatko henkilöliikennepalvelut valtion omistamalla rataverkolla varmistettavissa pelkästään sopimuksin tai toimilupaehdoin strategiseen intressiin perustuvan omistuksen sijaan. Liikenne- ja viestintäministeriössä esitetyn näkemyksen mukaan ministeriön kannalta ei ole merkitystä sillä, minkälainen yhtiö palvelut tarjoaa. VR-yhtymällä on sopimukseen perustuva yksinoikeus henkilöjunalienteeseen Suomessa vuoteen 2024 saakka.

Strategisen intressin varmistaminen ei aina vaadi yhtiöiltä erityisiä toimia eikä siten välttämättä aiheuta erilliskustannuksia. Strateginen intressi kytkeytyy toisinaan tiiviisti yhtiön perustoimintaan ja olemassaoloon, jolloin omistajaohjaus voi kohdistua puhtaasti liiketoiminnallisiin tavoitteisiin ja niihin liittyviin linjoihin ja varmistaa samalla intressiä.

Vaikka strategisesta intressistä ei aiheutuisi yhtiökohtaisia kustannuksia, se voi merkitä valtiolle kustannuksia sitomalla valtion pääomaa kohteisiin, joissa tuotto voi olla alhaisempi kuin vaihtoehtoisissa sijoituskohteissa. Tätä strategisen intressin mahdollista kustannusvaikutusta ei ole pidetty riittävän selkeästi esillä. Esimerkiksi omistajaohjausosaston vuosikertomuksen ja hallituksen vuosikertomuksen sisällöistä ei käynyt ilmi, onko strateginen intressi otettu huomioon alhaisempana tuotto- tai tuloutusvaatimuksena.

Valtion strategisen intressin yhtiöt ovat sinällään olleet pääsääntöisesti voitollisia. Tarkastuksessa todettiin, että yhtiöille voi strategisista intresseistä olla myös liiketoiminnallista hyötyä, esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla saavutettavan vakauden ja uskotavuuden, markkinoiden avaamisen tai monopoliaseman saavuttamisen kautta. Niissä yhtiöissä, joissa strategisen intressin hoito on erotettavissa muusta toiminnasta, yhtiöillä on ollut selkeä käsitys intressin hoidon kustannuksista.

Ei ole selkeää, millä perusteilla Solidiumin tuloksellisuutta tulisi arvioida

Solidium Oy on erityisyhtiöksi luokiteltu valtion kokonaan omistama omistusyhtiö. Solidiumin tavoitteisiin kuuluu sen yhtiöjärjestyksen mukaan vahvistaa ja vakauttaa kotimaista omistusta kansallisesti tärkeissä yrityksissä ja kasvattaa pitkäjänteisesti omistaja-arvoa.

Solidiumin sijoittaminen valtion erityisyhtiöiden ryhmään tarkoittaa sitä, että yhtiön toimintaan ei ainakaan ensisijaisesti liitetyisi valtion strategista intressiä. Yhtiön toimiohjeen perustelu-muistiossa on todettukin, että yhtiö on perustettu huolehtimaan valtion sellaisesta pörssiomaisuudesta, johon ei liity valtion strategista intressiä. Kuitenkin yhtiöjärjestyksen asettama tavoite sisältää varsin selvästi valtion strategisen intressin asioita, mikä tulee vielä selvemmin esiin tavoitteita yhtiön tehtäviksi avaavassa toimiohjeessa: yhtiön tulisi toiminnassaan ottaa huomioon kansallinen etu, joka käsittää mm. huoltovarmuusnäkökohdat, toimivien arvopaperimarkkinoiden jatkuvuuden sekä osakkuusyhtiöiden toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset. Nämä jos mitkä ovat strategisen intressin asioita. Tarkennettuihin tehtäviin nähdessä yllättävästi toimiohjeessa on toisaalla todettu, että Solidium ei ole elinkeinopoliittinen toimija. Solidiumille tarkoitettu rooli suhteessa strategisten intressien toteuttamiseen on asiakirjojen perusteella jäänyt verraten epäselkeäksi.

Yhtiön tarkoituksen monitulkintaisuus hankaloittaa sen ratkaisemista, millä kriteereillä yhtiön onnistuneisuutta tulisi arvioida

Vuosikertomuksista ei ole käynyt ilmi, onko strateginen intressi otettu huomioon alhaisempana tuotto- tai tuloutusvaatimuksena

Solidiumin sanotaan toimivan valtion strategisten intressien ulkopuolella, mutta sille on annettu strategisen intressin tehtäviä

millainen paino tulisi antaa tuottoa mahdollisesti alentaville kansallisesta edusta lähteille toimille. Solidiumin on tarkoitus sitoutua pitkäjänteiseen omistajuuteen, minkä on tunnistettu alentavan ainakin lyhyen ajan tuottoa. Tuottovertailuissa olisi tiedettävä lisäksi, miten Solidium on sijoituskohteita valitessaan painottanut huoltovarmuutta tai muita kansallisen edun näkökohtia tuotto-odotuksia alentavalla tavalla. Vaikka Solidiumin yksittäisten salkkuyhtiöiden kansallista merkittävyyttä ei voisi käsitellä julkisesti, olisi tarpeen esittää arvio siitä, minkä verran kansallisen edun huomioon ottaminen on alentanut Solidiumin sijoitusten tuottoa kokonaisuudessaan. Yhtiökohtaiset perusteet arvioinnille olisi hyvä avata ainoastaan valtio-omistajan käyttöön tulevista asiakirjoista.

Toimiohjeen mukaan Solidiumin hallituksella on oikeus ostaa merkittäviä osake-eriä kansallisesti merkittävänä pidettävissä yhtiöissä, jos yhtiö pystyy rahoittamaan hankinnan ilman valtio-omistajan myötävaikutusta. Sijoituspäätöksiä varten Solidiumissa analysoidaan mm. yhtiöiden kansallista merkittävyyttä. Koska kansallinen merkittävyys käsittää valtion strategiaan intresseihin liittyviä asioita, voi kysyä, onko yhtiön asia arvottaa tätä vai pitäisikö arvio tehdä pikemmin poliittis-hallinnollisessa prosessissa. Yhtiö tulee sitä paitsi tosiasiallisesti sitoneeksi valtion varoja, jos kansallisen merkittävyyden perusteella tehty sijoitus alentaa Solidiumin sijoitetun pääoman tuottoa. Strategisen intressiin vaikuttavat muutokset voivat tosin tulla nopeasti ja ratkaisut on tehtävä heti, mikä puoltaa sitä, että yhtiöllä on riittävä mahdollisuus tehdä myös strategiseen intressiin liittyvissä asioissa itsenäisiä ratkaisuja.

Voi kysyä, onko yhtiö oikea paikka arvioida valtion strategisia intressejä

Arsenalillakin on yleisen edun tehtäviä, joissa linjausten pitäisi kuulua valtioneuvostolle

Arsenal Oy on valtion yksin omistama yhtiö, joka on luokiteltu valtion erityisyhtiöksi. Arsenal perustettiin hallinnoimaan 90-luvun pankkikriisin ongelmaluottoja sekä realisoimaan siihen liittyvää omaisuutta. Määräaikaiseksi tarkoitettu toiminta on jatkunut yli 20 vuotta eri muodoissa ja eri painotuksilla. Arsenalin perustamisen aikoina yhtiöön kohdistui erittäin merkittävä strateginen intressi, laajan pankkikriisin jälkihoidon tarve. Arsenalin loppuselvitystoiminta alkoi vuonna 2003, kun yhtiö asetettiin selvitystilaan.

Myös selvitystilan aikana toimintaa on ohjannut kaksi keskeistä periaatetta – mahdollisimman vähäinen valtiontaloudellinen rasitus ja selvittämisintressi. Yhtiölle kuuluva selvittämisintressi täyt-

Selvittämisintressi on asetettu jopa kannattavuuspyrkimysten edelle

tää strategisen intressin tunnusmerkin siinä, että yhtiö ei pyri vain maksimoimaan saatavien perimisestä kertyvää tuottoa. Selvittämisen intressin takia yhtiö voi asettaa epäselvyyksien tutkimisen taloudellisten hyötynäkökohtien edelle.

Selvittämisen intressin mandaatti on selvimmin seurannut eduskunnan valtiovarainvaliokunnan vuoden 1996 mietinnöstä. Siinä valiokunta piti yleisen oikeustajun kannalta tärkeänä asioiden tutkimista tarkoin, vaikka oikeudenkäynnit eivät tuottaisikaan veronmaksajille sanottavasti. Samoin aiemmin valtiovarainministerin eduskunnalle vuonna 1994 antamassa vastauksessa todettiin, että selvittämisen intressi saattaa olla jopa tärkeämpi kuin yksinomainen pyrkimys taloudellisesti kannattavimpaan menettelytapaan.

Moraalisiin ja laillisuusvalvonnallisiin näkökohtiin perustuva epäselvyyksien selvittäminen suhteessa taloudelliseen tuottopyrkimykseen voi pitää erityisen vaikeana arviointikohteena. Tarkastuksessa (4/2015) Arsenalin ei ole todettu sivuuttaneen taloudellisia näkökohtia toteuttaessaan selvittämisen intressiin perustuvia perintätoimia. Selvitystilan aikana omistajille palautetun pääoman määrä on ollut jopa alkuperäistä arviota suurempi. Toisaalta havaittiin, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa selvittämisen intressillä on ollut varsin vahva painoarvo: sen toteuttamisesta on luovuttu vain tarkoin rajatuissa tilanteissa.

Tasapainon harkinta taloudellisen edun ja selvittämisen intressin välillä on jäänyt yhtiön tehtäväksi – tilanne on ollut tältä osin vastaava kuin Solidiumilla. Arsenal on siis käytännössä punninnut, paljonko oikeusjärjestyksen ylläpitäminen on sen toiminnassa saanut maksaa. Harkintaan ilman hintarajaa on annettu poliittinen suostumus, mutta jo noin 20 vuotta sitten.

Myös Arsenalin kohdalla voi kysyä, pitäisikö strategiseen intressiin liittyvän harkinnan olla pikemmin valtioneuvostolla ja toimialasta vastaavalla ministeriöllä kuin yhtiöllä. Oikeusministeriön hallinnonalalla punnitaan toistuvasti, paljonko oikeusjärjestyksen ylläpitäminen voi maksaa. Tämä on vaikea arvottamiskysymys, joka kuuluu hallinnonalan vastuulle ja johon hallinnonalalla on totuttu. Kustannus- ja tuloksellisuusvastuu kuuluu oikeusministeriölle yhteiskunnan perusrakenteisiin kuuluvissa oikeusjärjestysasioissa.

Arsenalin kohdallakaan ei ole paneuduttu riittävästi siihen, olisiko olemassa vaihtoehtoisia keinoja huolehtia strategisesta intressistä. Tarkastuksessa nostettiin esiin, voisiko julkisselvitysmenettelyä hyödyntää vastaisuudessa vaihtoehtona omaisuudenhoitoyhtiön suorittamalle selvittämistoiminnalle.

Selvittämisen intressin
kustannuskattoa
ei ole asetettu

5 Valtionapujen tuloksellisuus

Tuloksellisessa valtionaputoiminnassa saadaan pienin kustannuksin aikaan haluttuja hyötyjä. Tuloksellisuuden perusta on puolestaan hyvässä lainsäädännössä. Hyvä lainsäädäntö taas vaatii hyvää lainvalmistelua.

Valtionaputoiminnan tuloksellisuutta on tarkastettu melko säännöllisesti. Tuloksellisuuden ongelmakirjo on havaittu laajaksi. Useimmat ongelmat juontuvat tavalla tai toisella valtionapujärjestelmien säädösvalmistelun puutteisiin.

Valtionapujen tuloksellisuudessa on monenlaisia ongelmia

Tässä kappaleessa esitetyt johtopäätökset perustuvat kymmeneen vuosina 2013–2014 valmistuneeseen tarkastukseen, tarkastusviraston riskianalyysihin ja jälkiseurantoihin sekä tarkastusviraston edustajien asiantuntijatyöhön mm. valtiovarainministeriön valtionavustuskäytäntöjä selvittäneessä työryhmässä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtionavustustoiminnassa havaittuja ongelmia voitaisiin tehokkaimmin ehkäistä panostamalla huolelliseen säädös- ja muuhun valmisteluun. Valmisteluvaiheen voimavarat ovat usein pienet verrattuna toimenpanossa tarvittaviin voimavaroihin. Pienehkö lisäpanostus valmisteluvaiheeseen ja kestäviin perusratkaisuihin voi tuoda merkittäviä säästöjä suurempia voimavaroja vaativassa toimeenpanossa. Valtionavustustoiminnan olisi myös oltava selkeämmin tuloksellisuushakuista. Tukipäätöksissä tarvittavia arvovalintoja varten tarvitaan nykyistä avoimempia perusteluita.

Ongelmia voitaisiin ehkäistä panostamalla huolelliseen säädösvalmisteluun

Valmistelun puutteellinen tietopohja on johtanut kalliiseen yrityksen ja erehdyksen menetelmään

Monien säädösvalmistelun puutteiden taustalla näyttäisi olevan se, että säädösvalmistelua on jouduttu tekemään kiireessä vähäisin valmistelijavoimin.

Valmistelussa ei usein ole perehdytty riittävän konkreettisesti rahoitettavaan toimintaan ja sen vaikutusmekanismeihin. Tiedon riittämättömyyden vuoksi on saatettu tukeutua yleisiin olettamuksiin, jotka myöhemmin ovat osoittautuneet vääriksi. Myöskään vaikutusarviointeihin ei aina ole paneuduttu riittävästi. Vaihtoehtoiset keinot ovat jääneet liian vähälle huomiolle.

Puutteelliseen tietopohjaan perustuneet ratkaisut ovat johtaneet ongelmiin toimeenpanossa ja sitä kautta palautuneet uudelleen valmisteltaviksi aiheuttaen lisäkuormitusta valmistelijoille. Kun järjestelmiä on jouduttu jälkeensä paikkailemaan tai muuttamaan, on siitä voinut tulla uusi haaste toimeenpanolle: epätietoisuutta, muutoksia avustuksen saajien suunnitelmiin sekä kyselyjä ja uuden ohjeistuksen laatimistarvetta.

Järjestelmiä joudutaan aina valmistelemaan epätäydellisen tiedon varassa, kaikkea ei voi selvittää ennalta. Näyttää kuitenkin siltä, että hyvinkin laajavaikutteisiksi tarkoitettuja avustusjärjestelmiä on rakennettu varsin kevin tietoperustein. Koko maata ja suurta avustettavien määrää koskevissa avustusjärjestelmissä yrityksen ja erehdyksen kautta eteneminen on kallis ja huonoa tulosta tuottava menettely. On eri asia, jos tavoitteellisesti pyritään kehittämään toimintaa esimerkiksi innovaatioihin tähtäävillä kokeiluilla, joihin perustellusti voi liittyä myös mahdollisuus epäonnistua.

Valmistelussa tuloksellisuus on voinut jäädä muiden tekijöiden jalkoihin

Aina ongelmat eivät ole johtuneet riittämättömästä tietopohjasta. Syynä on voinut olla myös valmiiksi rajattu toimeksianto, minkä vuoksi muita toteutusvaihtoehtoja ei ole tarkasteltu.

Avustettavat organisaatiot ovat myös voineet vakiintua siinä määrin, että valmistelua on tehty pikemmin organisaatioiden kuin yhteiskunnallisten tarpeiden ehdoin. Suuria muutoksia rahoituksen kohdentumiseen ei ehkä ole toivottavaa tehdä liian lyhyessä ajassa, sillä toimintojen sopeuttamiselle voi olla tarvetta varata aikaa. Kuitenkin olisi oltava nykyistä enemmän valmiutta luopua vakiintuneista toimintamalleista ja tehdä tarvittava muutos hallitusti vaikka vähän pidemmän ajan kuluessa.

Maataloustukiin liittyen on havaittu laillisuustavoitetta painotetun siinä määrin, että tukemisen tuloksellisuus on jäänyt toissijaiseksi. Kun lisäksi vielä tukimäärän täysmääräisyys on ollut tärkeänä kansallisena tavoitteena, tukien kirjo on kasvanut ja järjestelmistä on tullut monimutkaisia ja hallinnollisesti raskaita. Laillisuuspainotteisuus nähtiin suureksi osaksi EU-lähtöiseksi ilmiöksi, mutta tukijärjestelmien monimutkaisuus taas pääosin kansallisesta tavoiteasetannasta johtuvaksi.

Valmistelua on tehty pikemmin organisaatioiden kuin yhteiskunnallisten tarpeiden ehdoin

Tukijärjestelmistä on tullut monimutkaisia ja hallinnollisesti raskaita

Ilman selviä tavoitteita ei saavuteta määrätietoisuutta toimeenpanossa eikä kunnollista seuranta

Valtionapujen tavoitteissa on havaittu erilaisia puutteita: kirjattuja tavoitteita ei ole esitetty lainkaan tai ne ovat olleet väljiä, epäselviä tai epärealistisia. Tarkastuksissa on myös havaittu, että virallisen tavoitteen takana on ollut toissijainen tavoite, joka tosiasiallisesti on ohjannut valtionaputoimintaa. Näin on ollut esimerkiksi työllisyyden edistämiseen pyrkivissä hankkeissa, joissa pohjimmiltaan on ollut kyse enemmänkin syrjäytymisen ehkäisemisestä.

Etenkin toimeenpanoltaan hajautuneissa ja laajoissa tukijärjestelmissä olisi tavoitteiden oltava avoimesti ja selkeästi kirjattuja. Muutoin seurauksena on yhtenäisyyden ja määrätietoisuuden puutetta ja tehotonta toteutusta. Kunnollinen jälkiseuranta ei myöskään ole mahdollista, ellei ole selvää, mitä tuella on haluttu saada aikaan.

Tukijärjestelmien tavoitteiden on oltava avoimia ja selkeitä

Huono tai vähäinen ohjaus on sotkenut toimeenpanoa

Valtionapujen toimeenpanossa ohjaus on useimmin havaittu ongelmakohdaksi. Vähäinen tai epäselkeä ohjaus on johtanut edestakaisiin kyselyihin, ratkaisujen etsimiseen tapauskohtaisesti, puutteellisiin hakemuksiin sekä maksuperusteiden erilaisuuteen. Ohjaavissa organisaatioissa ei ole myöskään aina tunnettu riittävän konkreettisesti ohjattavaa valtionaputoimintaa, jolloin uskottavaan ja selkeyttävään ohjaukseen on ollut vaikea päästä.

Nämä ohjauksen ongelmat ovat johtuneet osin siitä, että valmistelu ei ole tuottanut selkeää ja helposti toimeenpantavaa avustajajärjestelmää. Myös ohjaus- ja käsittelyresurssien niukkuus hallinnon eri tasoilla on ollut vaikuttamassa asiaan.

Ei lisää resursseja ohjaukseen, vaan panostusta valmisteluun

Voimavarojen lisääminen ohjaukseen ei voi olla yleinen ratkaisu toimeenpanon parantamiseksi. Tehokkaampaa on selkeyttää valtionaputoiminnan perusratkaisuja paremmalla valmistelulla niin, että ohjauksen tarve vähenee. Kun tavoitteet ja vaikutusketjut on mietitty kunnolla, lisää se edellytyksiä myös tavoitteelliseen, selkeään ja tehokkaaseen toimeenpanoon. Varsinkin laajoissa valtionapujärjestelmissä toimeenpano vie huomattavasti enemmän voimavaroja kuin valmistelu. Tehokkuustappiotkin voivat olla suuria, jos järjestelmää ei ole valmisteltu huolella.

Tehokkuustappiot voivat olla suuria toimeenpanossa, jos järjestelmän valmistelu ei ole ollut huolellista

Valtionaputoiminnan tavoitteellisuutta olisi lisättävä, jotta ei jouduta tilanteisiin, joissa rahoituspäätöksiä tehdään pikemmin avustuksen saajien aktiivisuuden kuin tarve- ja vaikuttavuusarvioiden ohjaamina. Tavoitteellisuus ja huomion pitäminen halutuis- sa vaikutuksissa toisi toimeenpanoon selkeää suuntaa ja työläs- ta-pauskohtaisuus vähenisi.

Kokonaisuuksiin, innovatiivisuuteen sekä tulosten kestävyteen ja levittämiseen huomiota

Tavoitteellisessa toiminnassa huomio pysyy siinä, mikä on järjestel- män perustana oleva tarve ja mistä kokonaisuudessa on kyse. Tar- kastuksissa on ehdotettu suurempien ja vaikuttavampien kokonai- suuksien rahoittamista ja pitempiketoisia hankkeita, jolloin niiden tulokset ehtisivät kypsyä. Pienet, paikalliset ja koordinoimattomat rahoituskohteet eivät ole saaneet tehokkaasti aikaan pysyviä tulok- sia. Suurempiin rahoituskokonaisuuksiin pyrkiessä tulee kuiten- kin ottaa huomioon se, että julkinen hallintokoneisto voi olla te- hokkaimmillaan laaja-alaisessa, rutiinimaisessa toiminnassa, eikä valtionaputoiminnalla ole välttämättä tehokkuusetua puolellaan.

Tarkastuksissa onkin toisaalta nähty tarvetta nykyistä innova- tiivisempaan valtionaputoimintaan, millaista juuri pienet hankkeet voivat edustaa. Tehokkuutta voidaan saavuttaa myös pienemmil- lä hankkeilla, jos ne toimisivat kokonaisuuteen tähtäävinä pilotti- hankkeina, joiden tuloksia levitettäisiin tavoitteellisesti valtakun- nallisesti. Hankkeen koosta riippumatta tulosten tavoitteellinen levittäminen on huomiota vaativa kehittämiskohde.

Tarvitaan tuloksia passiivisuuden ja rakenteiden ylläpidon sijaan

Rahoituspäätöksissä ja niiden valmistelussa on ilmennyt epätavoit- teellisuutta monin tavoin. Hakijoita ei ole vertailtu kattavasti par- haiden rahoituskohteiden valikoimiseksi, vaan tukea on myönnet- ty koordinoimattomasti pala kerrallaan. On avustettu hankkeita, joista on tiedetty vain nimi ja joiden selkeä sisältö ja kustannusar- vio ovat puuttuneet. Toisinaan on tullut vaikutelma, että rahan ja- kaminen muotoseikat täyttäen on ollut tärkeämpää kuin tulosten tavoittelu. Hankkeisiin ei aina ole sitouduttu kunnolla ja rahoite- tut hankkeet ovat toisinaan jääneet kesken.

Joskus on vaikuttanut siltä, että rahan jakamisessa muotoseikkojen täyttäminen on ollut tärkeämpää kuin tulosten tavoittelu

Liian suuren rahoitusosuuden on tarkastuksissa nähty lisäävän riskiä: jopa lähes 100 prosentin jatkuvaluonteisen valtion rahoituksen nähtiin passivoivan ja johtavan rakenteiden ylläpitämiseen toiminnan edistämisen sijaan. Avustusten aiempien saajien on havaittu saaneen muita varmemmin uutta rahoitusta. Rahoituskriteerinä on ollut myös ”korvataan kustannukset” -peruste määrittelemättä, mikä on sopiva toiminnan ja kustannusten taso. Tällainen lisää hallitsemattoman rahoituskehityksen riskiä.

Huonokin vaikuttavuus voi olla hyväksyttävissä, kunhan perusteet ovat esillä

Valtionapujen vaikuttavuus todettiin usein melko vähäiseksi. Syinä olivat mm. tukien pääomittuminen ja hintoja nostava vaikutus, joka mitätöi tavoiteltua vaikutusta ja hyödynsi muita kuin tavoite-ryhmiä. Tätä on havaittu esimerkiksi joissakin maataloustuissa sekä asuntojen korjausrakentamisen tuissa.

Tarkastuksissa myös havaittiin toiminnan rahoitusta jatkettavan, vaikka oli olemassa tutkimustietoa vähäisestä vaikuttavuudesta. Näin tehtiin esimerkiksi eräiden työvoimakoulutukseen kohdennettujen tukien kohdalla. Rahoitusta saatettiin perustella muilla kuin päätavoitteen suunnalla saatavilla hyödyillä, kuten vaikeasti todennettavalla syrjäytymisen ehkäisyllä.

Joskus negatiivisia sivuvaikutuksia voi olla pakko hyväksyä, ellei tavoitteita muutoin voida edistää. Myös rinnakkaistavoitteissa saatuja hyötyjä voidaan pitää niin tärkeinä, että ollaan valmiit hyväksymään huono vaikuttavuus päätavoitteessa. Yhteiskunnallisesti tärkeänä pidettyyn tavoitteeseen voi olla vaikeaa vaikuttaa ja se voi silti olla rahallisen uhrauksen arvoisena pidettyä. Tärkeintä on, että sivuvaikutukset, alkuperäisen päätavoitteen ohi nousevat rinnakkaistavoitteet tai alhainen määrällinen vaikuttavuus tuodaan avoimesti esiin. Kun perusteet ovat avoimesti esillä, myös rahoituksen jatkamiseen tai uudelleen suuntaamiseen liittyvät arvonnat ovat avoimempia ja selkeämpiä.

6 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

Varainhoitovuodelta 2014 tarkastusvirasto antoi kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten perusteella yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta.

6.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisessa oli puutteita

Varainhoitovuoden 2014 tilintarkastuksissa todettiin 11 kirjanpitoyksikössä sellaisia virheellisiä menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyiden kanssa katsottiin sillä tavoin talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksiöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Vuonna 2014 annettiin kielteisiä laillisuuskannanottoja saman verran kuin vuonna 2013. Koska nämä koskivat useita eri asioita, kielteisten laillisuuskannanottojen yhteismäärä oli kaikkiaan noin 30.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä. Näistä kertyi kaikkiaan 19 huomautusta, ja niitä sisältyi yhdeksän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista 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 kiinnittääkin huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa.

Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin 11 kirjanpitoyksikölle

Kielteisiä laillisuuskannanottoja kertyi 30 asiasta

Talousarvion noudattaminen kuuluu tulokselliseen taloudenhoitoon

Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiseksi tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut.

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

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

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. Valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttaminen täsmensi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen vastuuta sisäisen valvonnan järjestämisestä ja luo hyvät edellytykset sisäisen valvonnan tehokkaaseen ja taloudelliseen järjestämiseen. Keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja tietoturvan osalta tarvitaan vielä nykyistä selkeämpää vastuunjakoa.

Ilmoitusvelvollisuus tarkastusvirastolle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity ne huomautukset, jotka edellyttävät edellä mainittua ilmoitusta ja annettu määräaika toimenpiteistä ilmoittamiselle.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne on jo melko hyvä

Sisäisen valvonnan tehokkaaseen järjestämiseen tulisi kiinnittää huomiota

Ilmoitusvelvollisuus perustuu tarkastusvirastosta annettuun lakiin



Kuvio 11: Ilmoitusvelvollisuudet hallinnonaloittain

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

Vaikka kielteisiä laillisuuskannanottoja sisältyi 11 tilintarkastuskertomukseen, ilmoitusvelvollisuuksia annettiin kuitenkin vain seitsemän. Osaan kielteisiin laillisuuskannanottoihin liittyvistä asioista ei liity sellaisia toimenpiteitä, joista olisi syytä edellyttää ilmoitusta tarkastusvirastolle.

Talousarvion noudattamisen ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet johtivat ilmoitusmenettelyyn viidessä kirjanpitoyksikössä, kirjanpitoon ja valtuusseurantaan liittyvät puutteet kolmessa kirjanpitoyksikössä. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn kolmessa tilintarkastuskertomuksessa (3 vuonna 2013 ja 4 vuonna 2012).

6.2 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2014 yhdessä tilintarkastuskertomuksessa. Huomautus koski antolainojen suojaukseen liittyviä, taseessa pitkäaikaisiin saataviin ja pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan luettavien erien käsittelyä määrärahan yhteydessä. Vuonna 2013 budjetointimenettelyä koskeva huomautus annettiin yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Budjetointimenettelyistä annettiin yksi huomautus

Budjetointimenettelyt

Budjetointimenettelyjä koskeneen laillisuustarkastuksen (15/2015) tavoitteena oli selvittää, onko valtion talousarvio laadittu säädösten ja määräysten mukaisesti ja ovatko talousarvion laadintamenettelyt yhtenäisiä eri hallinnonaloilla. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin, ovatko talousarvion laadintamenettelyt muuttuneet vuosina 2001–2014. Tarkastus kohdistui vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja lisätalousarvioesityksiin, ja siinä käytettiin vertailutietona valtion keskuskirjanpidosta saatuja vuoden 2014 toteutumätietoja.

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.

Keskeisistä talousarvioperiaatteista säädetään perustuslaissa

Valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) on tarkemmat säännökset muun muassa brutto- ja nettobudjetoinnista, tulojen ja menojen ryhmittelystä, määrärahojen ylittämisestä ja siirtämisestä sekä menojen ja tulojen varainhoitovuodelle kohdentamisesta. Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992) annetaan talousarvion laadintaa ja rakennetta koskevat säännökset.

Valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista on annettu valtioneuvoston päätös 24.4.2013. Valtiovarainministeriö on antanut määräyksen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (TM 1101, 23.3.2011). Talousarvion yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyvät yleiset määräykset, joita on noudatettava talousarvion toimeenpanossa.

Tarkastuksessa todettiin, että talousarvion laadinnasta annet-
tuja säädöksiä ja määräyksiä on olennaisilta osin noudatettu. Ta-
lousarvion laadinnasta annetut säädökset ja määräykset mahdol-
listavat kuitenkin erilaisia budjetointiratkaisuja. Hallinnonaloilla
tehdyt toisistaan poikkeavat budjetointiratkaisut liittyvät hallin-
nonalojen erilaisiin tehtäviin ja virastorakenteeseen.

Siinä, miten nettobudjetointia koskevia mainintoja sisältyy
momenttien päätösosiin, on jonkin verran vaihtelevia käytäntö-
jä. Vakiosisältöisten momenttien osalta on hallinnonaloilla erilai-
sia käytäntöjä siinä, miten nettobudjetoinnin kohteena olevia eriä
on esitetty momenttien päätösosissa.

Talousarvion laadinnasta annetun valtiovarainministeriön mää-
räyksen mukaan määräraha budjetoidaan kiinteäksi, ellei sitä eri-
tyisestä syystä merkitä arviomäärärahaksi tai siirtomäärärahaksi.
Kiinteiden määrärahojen osuus vuoden 2014 talousarvioesityk-
sessä on kuitenkin vähäinen. Kahdella hallinnonalalla kiinteitä
määrärahoja ei ollut lainkaan. Vaikka arviomäärärahamomenteilla
harkinnanvaraisten menojen budjetoinnissa käytettävät enintään-
erät otetaan huomioon, kiinteiden määrärahojen euromääräinen
osuus vuoden 2014 talousarvioesityksessä on noin prosentin kai-
kista määrärahoista.

Perustuslain 84 §:n 1 momentin säännöksestä ilmenevä erit-
telyperiaate edellyttää valtion talousarvion selkeää rakennetta ja
määrärahojen erittelyä sellaisella tarkkuudella, että eduskunta voi
tehokkaasti käyttää budjettivaltaansa. Valtion talousarviosta anne-
tun asetuksen 5 §:n mukaan menot jaetaan talousarviossa moment-
teihin tehtävän tai menojen laadun mukaan. Sekamomenttien eli
sellaisten talousarvion momenttien lukumäärä, joille on budjetoi-
tu määrärahaa useiden eri menolajien mukaisiin menoihin, on var-
sin suuri. Erityisesti palkkausmenoja budjetoidaan laajasti muille
kuin toimintamenomomenteille. Menon laadun mukaisessa bud-
jetoinnissa tulisi vähentää sekamomenttien lukumäärää. Palkkaus-
menot tulisi budjetoida pääsääntöisesti toimintamenomomenteille.

Vuoden 2014 talousarvioesitykseen sisältyy muutama moment-
ti, joissa määrärahan käyttötarkoitusta ei ole esitetty riittävän täs-
mällisesti ja selkeästi. Erityisesti näin on silloin, kun määrärahaa
voidaan talousarvion mukaan käyttää siirtomenojen maksamiseen
ilman täsmällisempää ilmausta. Määrärahan käyttötarkoituksen
esittämistä koskevia lausumia tulisi yksittäistapauksissa selkeyttää.

Talousarvion laadintaa
koskevia säädöksiä ja
määräyksiä on noudatettu

Kiinteä määräraha
on käytännössä
harvinainen poikkeus

Henkilöstön palkkausmenoja
ei yleensä tulisi
budjetoida muille kuin
toimintamenomomenteille

Talousarvioesitykseen sisältyy muutama erittäin laaja ja pitkä momentin päätösosa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tähän on vaikuttanut ministeriöiden pyrkimys pitää momenttien lukumäärä pienenä ja toisaalta halu seurata politiikkaohjelmien sisältämiä määrärahoja yhtenä kokonaisuutena. Laaja päätösosa kuitenkin vaikeuttaa talousarvion toteutumisen seurannan järjestämistä talousarviokirjanpidon avulla. Sitä tulisi käyttää vain toiminnallisesti erityisen perustelluissa tilanteissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a ja 5 b §:n säädöksistä poikkeavaa menettelyä kohdennettaessa menoja tai tuloja varainhoitovuodelle on käytetty talousarvioesityksessä laajasti. Esitetyistä kohdentamisperusteista yleisin on valtionavustusten budjetoinnissa käytetty maksatuspäätöspерuste. Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa on säädetty menojen kohdentamisperusteista. Määrärahamenttien päätösoissa esitettäviä poikkeamia siitä tulisi vähentää. Poikkeavaa kohdentamisperustetta tulisi käyttää vain perustellusta syystä. Menon kohdentamisperusteesta päätettäessä tulisi lisäksi ottaa huomioon, miten valittava ratkaisu vaikuttaa määrärahan käytön seurantaan ja varmistua siitä, että menot voidaan tosiasiallisesti kohdentaa varainhoitovuodelle talousarvion mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella talousarvion laadintamenettelyissä ei vuosina 2001–2014 ole kokonaisuutena tarkasteltuna tapahtunut suuria muutoksia. Täydellisyysperiaatteen mukainen talousarvion kattavuus on kuitenkin parantunut ja talousarvion rakenne yhtenäistynyt. Nettobudjetoinnin käyttömahdollisuuksia on lisätty. Myöskään sekamenttien käytössä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Henkilöstön palkkaaminen muilla kuin palkkaus- ja toimintamenomomenteilla olevilla määrärahoilla on kasvanut. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:stä poikkeavien kohdentamisperusteiden esittäminen on olennaisesti lisääntynyt. Yhtenäinen budjetointikäytäntö hallinnonaloilla selkiinnyttää talousarvion seurantakäytäntöjä ja tukee näin omalta osaltaan tehokasta taloudenhoitoa.

Selkeät momenttiperustelut
tukevat taloudenhoidon
tehokkuutta

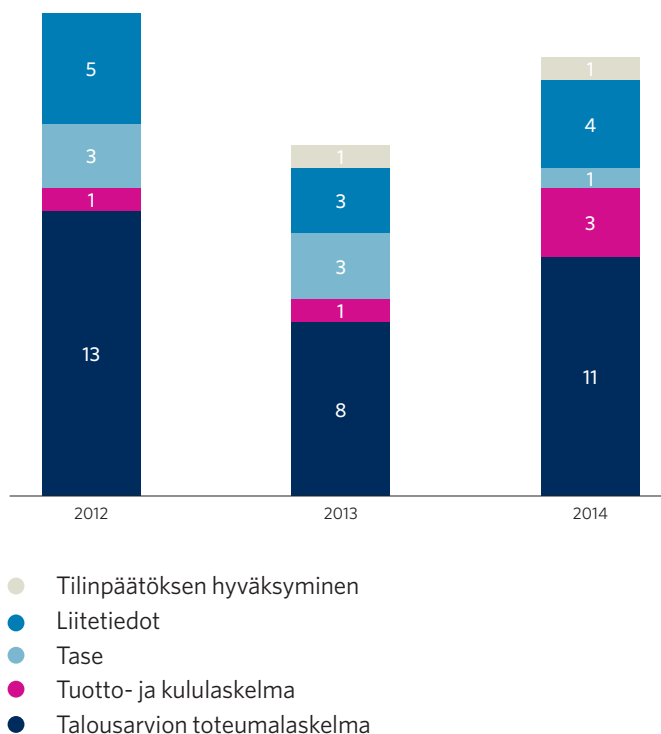
Hyvä budjetointikäytäntö on
myös tuottavuuskysymys

6.3 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat

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

Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteitä koskevia huomautuksia sisältyi 14 tilintarkastuskertomukseen.

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätös toteuttaa johdon tilivelvollisuutta



Kuvio 12: Tilinpäätöslaskelmia koskevat huomautukset numeroina

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille ja menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista. Näitä huomautuksia kertyi lähes 20.

Valtuuksia oli vuonna 2014 käytössä 28 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 kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

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

Liitetietojen puutteista huomautettiin neljää kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, jotka olennaisesti täydentävät tilinpäätöslaskelmissa esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuista sekä muista taseen ulkopuo- lisista vastuista.

Talousarvion
toteutumalaskelmasta
huomautettiin 11
kirjanpitoyksikköä

Valtuuksien seuranta
on osa talousarvion
toteutumisen seurantaa

Liitetiedoista keskeisimpiä
ovat vastuista koskevat tiedot

6.4 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

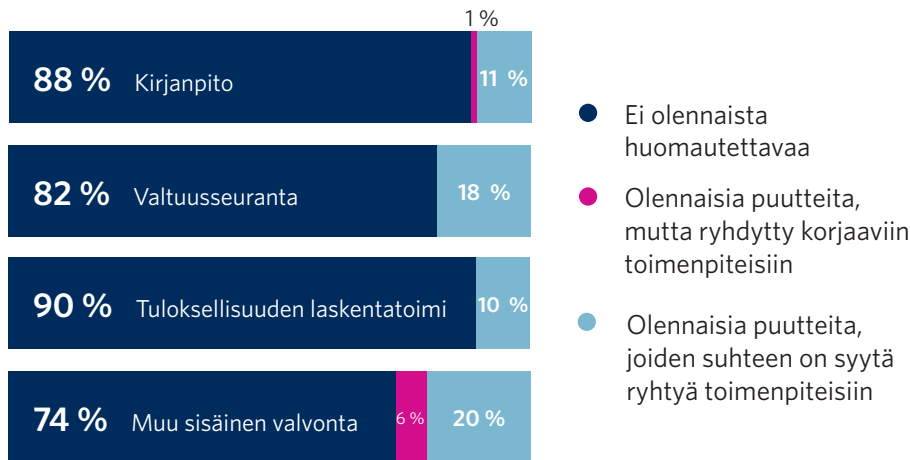
Sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla varmistetaan toiminnan ja talouden lainmukaisuus, talousarvion noudattaminen ja varojen turvaaminen. Sisäisen valvonnan menettelyt osaltaan varmistavat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

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Näitä ovat olleet muun muassa tilintarkastusten yhteydessä suoritettut ICT-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 13: Sisäinen valvonta numeroina vuonna 2014

Sisäisestä valvonnasta huomautuksen saaneissa kirjanpitoyksiköissä näyttäisi pysyneen ennallaan niiden kirjanpitoyksiköiden määrä, joissa todettiin olennaisia, toimenpiteitä edellyttäviä puutteita (26 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014 ja 27 % vuonna 2013).

Niiden kirjanpitoyksiköiden osuus, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, oli 88 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (85 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 86 % vuonna 2012). 11 prosentissa kirjanpitoyksiköistä todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (12 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 9 % vuonna 2012).

Valtuuksia oli käytössä 28 kirjanpitoyksiköllä. Näistä 18 prosentilla todettiin valtuusseurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (8 % vastaavista kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 22 % vuonna 2012). Näin arvioituna valtuusseurannan tilanne näyttäisi heikentyneen edelliseen vuoteen verrattuna.

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

Valtuusseurantaan tarpeen kiinnittää huomiota

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan samanlainen kuin edellisinäkin vuosina. 10 prosentissa kirjanpitoyksiköistä on todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (10 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 16 % vuonna 2012). Laskentatoimen puutteet ovat yleensä syynä myös puutteisiin taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisessä toimintakertomuksissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline kirjanpitoyksikön sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2014 tilintarkastuksissa taloussääntö arvioitiin asianmukaiseksi 97 prosentissa kirjanpitoyksiköistä (vuonna 2013 93 %, vuonna 2012 94 %).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa ei viime vuosina ole annettu lausumaa koskevia huomautuksia. Tarkastusten perusteella menettelyissä on edelleen eroja virastojen välillä. Lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta, ei ainoastaan kehittämiskohteista. Johdon vastuu sisäisestä valvonnasta olisi suositeltavaa tuoda lausumissa esiin. Lausumissa ja niiden taustamuistioissa tulisi jatkossakin kiinnittää huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen.

Sisäinen tarkastus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta saman asetuksen 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vuoden 2014 tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 47 kirjanpitoyksikössä, mikä on 70 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (73 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 72 % vuonna 2012).

Taloussääntö on yleensä asianmukainen

Viraston johto harkitsee, miten sisäinen tarkastus kirjanpitoyksikössä järjestetään

Sisäisen tarkastuksen määrä näyttäisi siihen käytettyjen henkilötyövuosien mukaan arvioituna pienentyneen vuoteen 2013 verrattuna. Sisäiseen tarkastukseen käytettiin vuonna 2014 yhteensä noin 80 henkilötyövuotta (92 henkilötyövuotta vuonna 2013, 93 henkilötyövuotta vuonna 2012). Ostopalvelujen osuus tästä on yhdeksän henkilötyövuotta (11 henkilötyövuotta vuonna 2013 ja vuonna 2012). Niistä kirjanpitoyksiköissä, joissa oli järjestetty sisäistä tarkastusta, käytettiin 35:ssä ainakin jossain määrin myös omaa henkilöstöpanosta. Näistä 18:ssä (24 kirjanpitoyksikössä vuonna 2013, 18 kirjanpitoyksikössä vuonna 2012) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen oli noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 44 kirjanpitoyksikössä, mikä on 94 prosenttia niistä kirjanpitoyksiköistä, joilla on sisäistä tarkastusta (90 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 91 % vuonna 2012).

Sisäinen valvonta tietojärjestelmissä

Tilintarkastusten yhteydessä tehtävien tilintarkastusta täydentävien järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt, kontrollit ja tietoturvajärjestelyt ovat asianmukaisia ja että järjestelmien käsittelemien tietojen eheydestä voidaan varmistua. Tietoturvallisuutta tarkastettaessa keskitytään erityisesti hallinnolliseen turvallisuuteen, käyttöturvallisuuteen ja tietoaineistoturvallisuuteen. Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Painopisteenä vuonna 2014 oli Kieku-järjestelmän tarkastus. Kieku on uusi yhteinen valtionhallinnon käyttämä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä. Järjestelmätarkastuksia tehtiin tarkastusvirastossa yhteensä yksitoista, joista kaksi oli edellisen vuoden tarkastusten jälkiseurantoja.

Järjestelmätarkastukset kohdistuivat kahteen ministeriöön ja kuuteen virastoon sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen. Palvelukeskukseen kohdistunut järjestelmätarkastus suoritettiin osana palvelukeskuksen keskitettyä asiakaspalveluprosessin sisäisen valvonnan tarkastusta. Yksi virastoihin kohdistuneista järjestelmätarkastuksista tehtiin Verohallinnon ja yksi Tullin tilintarkastuksen yhteydessä tehtyjen tuloja koskenei-

Järjestelmätarkastukset ovat keskeinen osa tilintarkastusta

den laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusten yhteydessä. Kieku-järjestelmää käyttäviin virastoihin kohdennettiin viisi järjestelmätarkastusta. Tämän lisäksi tehtiin kaksi jälkiseurantaa ja yksi Kieku-käyttöönottoon kohdistunut tarkastus. Käyttöönottoprosessia tarkastettiin myös muissa Kieku-tarkastuksissa.

Tarkastuksissa keskityttiin järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyviin kontroleihin, käyttövaltuushallintaan ja pääsynvalvontaan, järjestelmän käyttöön liittyviin vastuisiin ja työnjakoon, käytössä olevien menettelyjen dokumentointiin sekä muihin sisäisen valvonnan menettelyihin. Myös tietoturvallisuuteen ja ICT-toimintoihin liittyviä vastuita, järjestelyjä ja dokumentointia sekä ICT-toimintojen organisointia tarkastettiin. Kieku-käyttöönoton tarkastuksessa kohteena oli käyttöönottoprosessi ja sen toteutus.

Kieku-järjestelmän tarkastuksissa tärkeimmät esille tulleet kehittämiskohteet liittyivät Kieku-järjestelmän toiminnan ja tietoturvallisuuden vastuisiin, valvontaan ja valvontamahdollisuuksiin, käyttövaltuushallinnan menettelyihin sekä järjestelmän ja tietoturvallisuuden dokumentointiin. Jälkiseurannoissa todettiin, että korjaavia toimenpiteitä oli tehty, mutta joiltakin osin toimenpiteet ovat vielä kesken.

Palvelukeskuksen hoitamat talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja hoitaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tarkastusvirastossa on vuodesta 2014 alkaen keskitetty palvelukeskuksen hoitamien asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan tarkastus, ja se on jatkossa pysyvä osa tilintarkastuksen kokonaisuutta. Palvelukeskuksen suuri asiakasmäärä ja volyymit korostavat sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä.

Valtionhallinnon Kieku-hankkeessa on kehitetty yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja. Prosessit perustuvat yhtenäisiin tietojärjestelmiin sekä yhtenäiseen ohjeistukseen ja toimintatapoihin. Vuonna 2014 on tarkastettu taloushallinnon Kieku-prosessien sekä Kieku-tietojärjestelmän konversioiden sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä. Tarkastuskokonaisuuteen on sisällynyt menojen käsittelyn ja maksuunpanon tietojärjestelmiin kohdistunut järjestelmätarkastus.

Järjestelmissä toteutettavat
kontrollit keskeisiä
sisäisessä valvonnassa

Palvelukeskuksen rooli
korostaa sisäisen valvonnan
asianmukaista järjestämistä

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, onko tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu säädösten ja määräysten mukaisesti sekä siitä, onko taloushallintoprosessien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tavoitteena oli myös varmistua siitä, ovatko taloushallinnon osaprosessien ohjaamisen periaatteet järjestetty siten, että ne tukevat säädösten noudattamista ja sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä.

Palvelukeskus ja sen asiakkaina olevat kirjanpitoyksiköt kuuluvat valtion taloudenhoidossa yhteen kokonaisuuteen. Se mahdollistaa tehokkaiden talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittämisen ja sisäisen valvonnan järjestämisen taloudellisesti ja tehokkaasti. Tehokkuutta tukevat erityisesti Kieku-tietojärjestelmän yhtenäiset asiakaspalveluprosessit ja säännökset sekä tehtävien hoitamisessa käytettävät yhtenäiset tietojärjestelmät.

Vuoden alusta voimaan tulleen valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n muutoksen mukaan palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:ssä tarkoitettusta sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi.

Muutos selkeyttää vastuuta sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä tukee kirjanpitoyksikkörajat ylittävän talous- ja henkilöstöhallinnon prosessin tehokkuutta ja sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä. Vastuu taloushallinnon prosesseissa käytettävien tietojärjestelmien sisäisestä valvonnasta ei kuitenkaan ole nykyisellään selkeä. Sitä tulisi selkeyttää.

Palvelukeskuksen rooli talous- ja henkilöstöhallinnon asiakaspalveluprosesseissa ja sisäisen valvonnan järjestämisessä on keskeinen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelukeskuksessa tulisi järjestää sisäinen tarkastus nykyistä laajemmin ja systemaattisemmin valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 70 §:n tarkoittamalla tavalla.

Sisäiseen valvontaan sisältyy myös tietojärjestelmien ja tietojärjestelmissä käsiteltävien tietojen tietoturvaluus. Valtioneuvoston asetuksen tietoturvaluudesta valtionhallinnossa (681/2010) 4 §:n mukaan viranomaisen on pidettävä huolta, että tietoturvaluus suunnitellaan hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti. Asetuksen 5 §:ssä esitetään toimenpiteitä tietoturvaluuden toteuttamiseksi.

Yhtenäiset tietojärjestelmät ja toimintatavat lisäävät prosessien tehokkuutta

Sisäisen valvonnan vastuuta on selkeytetty

Asiakaspalveluprosessien sisäinen tarkastus tulisi järjestää nykyistä laajemmin ja systemaattisemmin

Hyvän tiedonhallintatavan mukaisen tietoturvallisuuden toteuttamiseksi viranomaisen on muun muassa huolehdittava, että:

- toimintaan liittyvät tietoturvallisuusriskit selvitetään,
- asiakirjojen käsittelyä koskevat tehtävät ja vastuut määritellään ja
- tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttövaltuushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä.

Tietoturvallisuusasetuksen 6 §:n mukaan tietoturvaluustoimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava niin, että ne kattavat asiakirjan kaikki käsittelyvaiheet, ja että tietojenkäsittelyä koskevia velvoitteita noudatetaan myös silloin, kun tietojenkäsittelytehtävää hoidetaan viranomaisen toimeksiannosta.

Palvelukeskuksen asiakaspalveluprosesseissa käytettävien keskitettyjen tietojärjestelmien tietoturvaluuteen liittyvät vastuut ja valvontamahdollisuudet eivät nykyisellään ole selkeitä ja niitä tulisi selkeyttää.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan prosessimuotoon laaditut palvelukeskuksen palvelusopimukset ja prosessiohjeet ovat olennaisilta osin asianmukaisia ja tukevat yhtenäisiä menettelytapoja ja sisäisen valvonnan järjestämistä. Palvelukeskuksessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota menettelyihin, joilla varmistetaan annettujen ohjeiden noudattaminen.

Taloushallinnon osaprosesseissa käytettävien sovellusten ja käyttövaltuushallinnan sisäisen valvonnan menettelyjä tulee edelleen kehittää. Sisäisen valvonnan tehokkuutta tulisi pyrkiä lisäämään automatisoimalla prosesseihin liittyviä toimintoja ja niihin sisältyviä sisäisen valvonnan menettelyitä, joilla varmistetaan annettujen ohjeiden ja säännösten noudattaminen.

Maksullinen toiminta

Vuoden 2014 tilintarkastusten yhteydessä suoritettiin 12 kirjanpitoyksikössä valtion maksuperustelain mukaiseen liiketaloudelliseen maksulliseen toimintaan kohdistuvia laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksia. Tarkastukseen sisällytettiin liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tuottojen perusteella suurimmat kirjanpitoyksiköt.

Tietojärjestelmiin ja tietoturvaluuteen liittyvää vastuuta tulisi vielä selkeyttää

Keskeiset kontrollit tulisi automatisoida tietojärjestelmiin

Laillisuustarkastus kohdistui liiketaloudelliseen maksulliseen toimintaan

Valtion maksuperustelain mukaisia liikeloudellisia tuottoja kertyi vuonna 2014 yhteensä 458,6 miljoonaa euroa. Näihin sisältyi vuokra- ja käyttökorvaustuottoja 50,3 miljoonaa euroa. Merkittävä määrä liikeloudellisia tuottoja muodostuu valtion sisäisestä, usein omakustannusarvoisesta toiminnasta. Myyntituotoiltaan suurimman kirjanpitoyksikön (Puolustushallinnon rakennuslaitos) 175 miljoonan euron tuotot muodostuivat lähes yksinomaan omakustannusarvoisesta myynnistä omalle hallinnonalalle. Omakustannusarvoisen myynnin merkittävä osuus vähentää markkinahintaisen, tuottovaateen sisältävän maksullisen toiminnan osuutta ja merkitystä valtion maksullisen toiminnan kokonaisuudessa.

Liikeloudellisessa maksullisessa toiminnassa on olennaisilta osin noudatettu maksuperustelakia ja muita maksullista toimintaa ohjaavia säädöksiä. Tarkastuksessa ei todettu huomautettavaa ministeriöiden päätöksissä hallinnonalansa virastojen suoritteiden maksullisuudesta. Maksulliselle toiminnalle on sekä talousarviossa että tulossopimuksissa yleensä asetettu riittävät tulostavoitteet. Yleisin todettu maksuperustelain vastainen menettely liittyi puutteellisiin laskumerkintöihin, joita todettiin puolesta tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä.

Suoritteiden hinnoittelussa on otettava huomioon määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset, jos suoritteita tuotetaan määräävässä markkina-asemassa. Kahden kirjanpitoyksikön todettiin olevan eräiden suoritteiden osalta merkittävä toimija markkinoilla. Näistä toisen toiminnan tulostavoitteet sekä kannattavuus olivat huomattavan korkeat. Hinnoittelusta aiheutuva poikkeuksellisen korkea ylijäämä muodostaa maksuperustelaisissa mainitun määräävän markkina-aseman kannalta riskitekijän toiminnan lainmukaisuudelle. Ministeriöiden olisi tulostavoiteasettelun yhteydessä syytä ottaa kantaa perusteisiin, joilla kustannusvastaavuuksille määritetään normaalia korkeammat tavoitteet.

Liikeloudellisen maksullisen toiminnan sisäisen valvonnan järjestämisessä todettiin useita puutteita. Kirjanpitoyksikköjen maksullisen toiminnan ohjeistusta ja päätöksentekomenettelyjä on tarkastuksessa pidetty yleisesti asianmukaisina. Useita erillisiä virastoja käsittävien kirjanpitoyksikköjen osalta on kuitenkin kiinnitetty huomiota ohjeistuksen kokonaisuuden hallintaan. Tarkastuksessa todetut sisäisen valvonnan järjestämisen puutteet olivat yleensä yksittäisiä, eivätkä useassa kirjanpitoyksikössä samankaltaisina esiintyviä toistuvia virheitä. Ne liittyivät esimerkiksi allekirjoitusvaltuuksien noudattamiseen, sopimusten mukaiseen laskutukseen, sopimushallintaan, kirjanpidon sisäiseen valvontaan sekä menetelmäkuvausten laadintaan.

Tuottoja oli vuonna 2014
458,6 miljoonaa euroa

Maksuperustelakia on
olennaisilta osin noudatettu

Määräävä markkina-asema
otettava huomioon

Sisäisen valvonnan
järjestämisessä
todettiin puutteita

Joidenkin kirjanpitoyksiköiden osalta todettiin maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmiin sisältyvän henkilökustannusten osalta arvionvaraisuutta, joka on aiheutunut puutteista työajanseurannassa. Pääosin työajanseuranta on kuitenkin järjestetty asianmukaisella tavalla.

Usea kirjanpitoyksikkö on ulkoistanut maksullisen toiminnan kokonaisprosessiin liittyviä tehtäviä myös muualle kuin valtion omiin palvelukeskuksiin. Yleensä ulkoiselle sopimuskumppanille on yhteistyösopimuksen perusteella siirretty palvelujen tai tuotteiden luovutukseen liittyviä tehtäviä, jolloin kirjanpitoyksikölle itselleen on jäänyt palvelun sisältöä ja laatua ohjaavia tehtäviä. Kirjanpitoyksiköt ovat yleensä pyrkineet varmistamaan sisäisen valvonnan toimivuutta myös ulkoistetuissa tehtävissä sopimuksin sekä tarpeellisella ohjeistuksella ja seurannalla. Valtion talousarvion annettua asetuksen edellyttämän asianmukaisen sisäisen valvonnan toteutumiseen myös ulkoistetuissa toiminnoissa on kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota.

Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden palveluiden hankinnat

Vuoden 2014 tilintarkastuksen yhteydessä suoritettiin 17 kirjanpitoyksikössä asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoihin kohdistuvia laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksia. Valtion keskuskirjanpidon tietojen mukaan vuonna 2014 valtionhallinnon asiantuntijapalveluhankintojen kokonaismäärä oli 601 miljoonaa euroa. Tarkastetut kirjanpitoyksiköt kattoivat noin 80 % valtion asiantuntijapalveluhankinnoista.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko hankintalainsäädäntöä noudatettu asiantuntijapalveluiden hankinnassa ja onko hankintatoimen sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Kahta kirjanpitoyksikköä lukuun ottamatta tarkastuksessa ei tullut esiin olennaisia puutteita hankintalainsäädännön noudattamisessa tai sisäisessä valvonnassa.

Tarkastuksessa todettiin, että valtion talousarvion soveltamismääräysten (TM 9509) kohdan 6.3. edellyttämiä vertailulaskelmia oman työn ja ostopalvelun välillä ei pääsääntöisesti tehdä. Tällöin ei pystytty osoittamaan, onko ostopalvelu edullisempi ratkaisu kuin hankkeen toteutus viraston itsensä toimesta. Useassa kirjanpitoyksikössä havaittiin hankinta-asiakirjojen arkistointiin sekä sopimushallintaan liittyviä puutteita. Lisäksi muutamien kirjanpitoyksiköiden osalta havaittiin suora hankinnan perusteluiden puutteita.

Ulkoistettujen toimintojen sisäiseen valvontaan kiinnitettävä riittävästi huomiota

Hankintalainsäädäntöä oli pääosin noudatettu

Oman työn ja ostopalvelun välisiä vertailulaskelmia ei juurikaan tehdä

Yhteisöjen tuloverotus

Verohallinnon vuoden 2014 tilintarkastuksen yhteydessä on suoritettu yhteisöjen tuloverotusprosessin sisäisen valvonnan tarkastus, johon sisältyi myös asiakasrekisteröintiprosessin sisäisen valvonnan tarkastus. Tarkastus kohdistui verovuoden 2012 tuloverotukseen ja asiakasrekisteröinnin osalta verovuoden 2014 sisäisen valvonnan menettelyihin.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, onko tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alemman tason sääntelyn sekä annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä siitä, onko tuloverotusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Lisäksi tavoitteena oli varmistua siitä, ovatko tuloverotusprosessin ohjaamisen periaatteet ja sisäisen valvonnan menettelyt järjestetty siten, että ne tukevat säädösten noudattamista sekä yhtenäisiä ja oikeudenmukaisia verotuskäytäntöjä ja -menettelyjä verovelvollisiin nähden. Yhteisöjen tuloverotusprosessin sisäinen valvonta on olennaisilta osin asianmukaisesti järjestetty.

Verohallinnon vuoden 2014 tarkastuksen perusteella verovarojen kirjanpidon ja maksuliikkeen sisäinen valvonta sekä verovarojen kirjanpidon kirjanpitoikäytännöt ovat pääosin asianmukaiset. Tuloverotukseen liittyvien maksutapahtumien koronlaskennassa ei ole todettu virheitä tai puutteita.

Tarkastuskokonaisuuteen on sisällynyt myös verosovellusten tietoturvallisuuden kohdistunut järjestelmätarkastus. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että verosovellusten sisäinen valvonta ja tietoturvallisuus oli tarkastetuilta osin asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksessa todettiin arkistolain noudattamiseen liittyviä puutteita, jotka koskivat erityisesti sähköisessä muodossa määräaikaaisesti säilytettävien tietojen säilytysaikojen noudattamista ja määrittelyä. Lisäksi tarkastuksessa annettiin jatkuvuussuunnitelmia sekä tietokannan käyttöoikeuksia ja sisäistä valvontaa koskevia suosituksia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioinnin kannalta on keskeistä, että sisäisen valvonnan menettelyin voidaan kohtuudella tunnistaa veroilmoituksiin liittyvät virheet ja laiminlyönnit, jotka vaativat verovelvollisen tai Verohallinnon toimenpiteitä annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Verohallinnon suuri asiakasmäärä, rajatut voimavarat sekä monimutkainen tietojärjestelmärakenne ja verolainsäädäntö asettavat haasteita veroriskien tunnistamiselle ja sisäisen valvonnan tehokkaalle järjestämiselle.

Yhteisöjen tuloverotuksen tarkastus koski osakeyhtiöiden tuloverotusta

Sisäinen valvonta on olennaisilta osin asianmukaisesti järjestetty

Myös verosovellusten tietoturvallisuutta tarkastettiin

Monimutkainen tietojärjestelmärakenne ja verolainsäädäntö ovat haasteena sisäisen valvonnan järjestämiselle

Verohallinnossa on käynnistetty laaja verotusprosessien ja tietojärjestelmien uudistamishanke. Sisäisen valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen tulisi pyrkiä erityisesti automatisoimalla verotusprosessiin liittyviä toimintoja ja niihin sisältyviä sisäisen valvonnan menettelyitä, joilla parannetaan verotuksen ja verovalvonnan reaaliaikaisuutta sekä varmistetaan annettujen säännösten noudattaminen. Asiakkaiden riskienarviointiprosesseissa tulisi hyödyntää Verohallinnon sovelluksissa ja rekistereissä olevia tietoja nykyistä laajemmin.

Verovajeen pienentämisen ja korkean veromoraalin ylläpitämiseksi sekä verovalvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi tulisi verolainsäädäntöä kehittämällä mahdollistaa verotusprosessien toimintojen ja sisäisen valvonnan tehokas järjestäminen. Tämä parantaisi valvontaprosessiin liittyvää sisäistä valvontaa ja mahdollistaisi verovalvonnan suuntaamisen nykyistä laajemmin olennaisten ja tulkinnanvaraisten asioiden selvittämiseen.

Autoverotus

Autoverovelvolliset voivat asioida Tullissa joko käteisasiakkaana tai rekisteröitynä asiamiehenä. Käteisasiakkaan verotus toimitetaan ennen ajoneuvon rekisteröintiä, ja myös maksettava autovero ennen rekisteröintiä. Rekisteröity asiamies voi puolestaan rekisteröidä uuden ajoneuvon ennen autoveroilmoituksen antamista ja verojen maksua.

Tullin autoverotusjärjestelmän järjestelmätarkastus kohdentui järjestelmän ohjelmisto-, laite ja käyttöturvallisuuteen sekä hallinnolliseen tietoturvallisuuteen. Tarkastus kohdistui vuonna 2013 tehtyihin verotuspäätöksiin, ja se rajattiin koskemaan rekisteröityjä asiamiehiä ja uusia ajoneuvoja. Tarkastuksen piiriin kuului siten yhteensä noin 120 000 ajoneuvoa, joista maksettiin autoveroa yhteensä 821,3 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko uudet ajoneuvot autoverotettu säädösten mukaisesti. Tarkastuksen perusteella uudet ajoneuvot on olennaisilta osin autoverotettu säädösten mukaisesti lukuun ottamatta eräitä puutteita muodollisen vero-oikeuden säännösten noudattamisessa.

Tarkastuksessa selvitettiin myös, onko uusia ajoneuvoja koskevan autoverotuksen sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksessa tuli esiin rekisteröidyn asiamiehen vastuun määrittämiseen ja eräisiin verotusmenettelyihin liittyviä puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä, joiden johdosta Tullin on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Lisäksi eräiden autoverolain säännösten epätäsmällisyys heikentää sisäistä valvontaa.

Tullilla on autoverolain 59 §:n nojalla laaja harkintavalta määrätä veronkorotusta. Harkintavalta perustuu lakiin, mutta sen soveltamiskäytäntö perustuu epäviralliseen ohjeeseen. Nykyinen soveltamiskäytäntö ja siihen liittyvä toimivalta olisi syytä määrittää myös Tullin työjärjestyksessä.

Veronlisäyksen laskeminen silloin, kun rekisteröity asiamies on antanut veroilmoituksen myöhässä, mutta ennen autoverolain 61 §:ssä säädettyä eräpäivää, johtaa veronlisäykseen, vaikka rekisteröidyllä asiamiehellä ei olisi ollut edes mahdollisuutta maksaa veroa säädettyinä aikana. Autoverolain 60 §:ää tulisi täsmentää tältä osin.

Rekisteröidyn asiamiehen laiminlyönneistä aiheutuvat sanktiot tulisi kohdentaa rekisteröidyille asiamiehille eikä verovelvollisille, jotka ovat todistettavasti autoveron suorittaneet.

Vaikka autoverotuksen valvonnasta ei ole erityisiä säännöksiä, voidaan nykyisiä menettelytapoja pitää olennaisilta osin asianmukaisina. Jotta autoverotuksen massaverotuksen luonne tulisi säädöstasolla huomioiduksi, olisi syytä harkita autoverolakiin lisättäväksi verotusmenettelylain 14 §:ää vastaava säännös verotarkastuksesta sekä 26 §:n 6 momenttia vastaava säännös verotuksen toimittamisesta.

Järjestelmän käyttövaltuuksia, menetelmäkuvausta ja asiakasrekisterin sekä käyttövaltuusrekisterin ylläpitoa tulisi tarkastuksen perusteella kehittää.

6.5 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa vuonna 2014

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

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen, myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tilintarkastusten pääpaino on talousarviolainsäädännössä määritellyn sisäisen valvonnan tarkastamisessa. Tarkastuksiin on joissakin tapauksissa sisältynyt myös rajattua avainkontrollien testausta. Tuloksellisuustarkastukset puolestaan keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen.

Varainhoitovuonna 2014 Euroopan unionin varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa ja Maaseutuvirastossa.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen perusteella hallinnon rakenteiden muutokset ELY-keskuksissa ja niiden aiheuttama henkilöstön vaihtuvuus voivat jossain määrin vaikuttaa ohjelmakauden (2007–2013) lopun maksatuksesta suoriutumiseen. Tarkastusvirasto on suosittanut varmentumaan hallinnonalan hanketuissa käytetystä tulkinnasta, jonka mukaan perusteilla oleva osuuskunta voi saada hankehakemuksen vireille oikeusvaikutuksia tuottavalla tavalla ennen osuuskunnan rekisteröintiä kaupparekisteriin.

Maaseudun kehittämisen hanketukia koskevassa hallintojärjestelmässä on olemassa riski siitä, että hankkeelle jää ELY-keskuksen tekemän perinnän jälkeen liian paljon julkista rahoitusta – muun muassa kuntarahoitusta. Valtion viranomaisilla ei ole perintää koskevaa toimivaltaa kuntarahoitukseen ja toisaalta ELY-keskuksissa ei seurata muun julkisen rahoituksen palauttamista.

Yhtenäisen suojan periaate
ohjaa EU-varojen tarkastusta

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoja koskevassa tarkastuksessa selvitettiin käytössä olevan tietojärjestelmän kontrollien riittävyttä ja informaation sisällön oikeellisuutta sekä erityisesti virheiden ja väärinkäytösten erittelytapoja ja raportointia. Tarkastuksessa keskityttiin maksushakemusten käsittelyssä ja varmennuskäynneillä hallinnon havaitsemiin rakennerahastohankkeiden virheisiin. Samalla selvitettiin virrehavaintojen jälkeisten toimenpiteiden riittävyttä eli varoja välittävän toimielimen havaintojen ja mahdollisten laajempien selvitysten dokumentointia toimielimessä ja hallintoviranomaisessa. Tarkastuksessa käytiin läpi erityisesti virhetyyppejä ”muu tukikelvottomuusperuste” sekä välittävän toimielimen omaa toimintaa ja tilanteita, joissa havaittujen virheiden volyymi on erittäin vähäinen.

Vaikka tarkastuksessa havaittujen virheiden taloudellinen merkitys on vähäinen, on niiden analysointiin, laajuuden selvittämiseen ja johtopäätöksiin on edelleen syytä kiinnittää huomiota muun muassa koulutuksessa ja sisäisen valvonnan näkökulmasta myös välittävien toimielinten itse toteuttamissa hankkeissa. Tarkastuksessa todettiin, että virhetyypiksi on huomattavan usein merkitty niin sanottu muu tukikelvottomuusperuste. Toimenpiteiden ja ohjeistuksen riittävyyteen sekä virheiden jälkiseurantatietojen ajantasaisuuteen on syytä kiinnittää huomiota. Tukikelvottomuusluokittelua olisi muutoinkin syytä täsmentää hallinnon menettelyjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuksessa todettiin, että momentille 12.32.50 (Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta saatavat tulot) kertyvä tulo koostuu Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU-tuen maksuista vuoden 2014 osuutena ja Euroopan sosiaalirahaston osalta tulot ESR-ohjelman 2007–2013 toteuttamiseen myönnettävän EU-tuen maksuista. Tämän lisäksi tuloksi kirjataan ohjelmakauden 2014–2020 Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman ennakkomaksuja. Menojen kohdentamisperuste ei käy selvästi ilmi talousarvioasetuksesta, talousarviosta tai muista säännöksistä. Tämän vuoksi suositeltiin, että momentin perusteluihin kirjattaisiin selvästi momentin kohdentamisperuste.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastuksessa kävi ilmi, että momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on vuonna 2014 käytetty edellisten vuosien talousarvioissa myönnettyjä valtuuksia (yhteensä 36,5 miljoonaa euroa), joita ei vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan ollut uusittu. Menetelyllä pidennettiin valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti valtuuden käyttöaikaa.

Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU:n varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvät tarkastukset kohdistuivat Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen ELY-keskuksiin.

Euroopan aluekehitysrahastovarojen tarkastuksessa havaittiin menojen tukikelpoisuuden todentamisen osalta puutteita hakijoiden nimenkirjoitusoikeuden tarkastamisessa sekä hankkeiden kirjanpidon, työaikakirjanpidon ja hankinta-asiakirjojen vaatimisessa. Yhden hankkeen tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen rahoitusasiakirjoihin olisi tullut dokumentoida tarkemmin erityiset syyt ja perustelut lähipiirihankintojen hyväksymiselle avustuksen piiriin. Tarkastuksessa suositeltiin, että erityisehtoja sisältävät tukikelpoiset palkkakustannukset tulisi perustella rahoituspäätöksessä tarkemmin. Muutoin tarkastettujen hankkeiden kustannusten tukikelpoisuus oli varmistettu ja dokumentoitu asianmukaisesti kirjanpidon tulosteiden, tositekopioiden ja muiden asiakirjojen avulla maksatuserien yhteydessä. ELY-keskusten hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksia kehoitettiin päivittämään joiltain osin. Lisäksi tarkastuksessa suositeltiin pitämään kootusti ajantasaista seurantaa takaisinperintätoimenpiteistä.

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

Varainhoitovuonna 2014 tuloksellisuustarkastuksia ei kohdistunut EU-varoihin.

6.6 Valtionapujen hallinnon ja valvonnan tila

Valtionavut ovat valtion talousarviossa merkittävä menoerä, joiden 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 korvauksia.

Korvaukset

Tarkastuksen kohteena olivat valtion talousarviosta neljältä menomomentilta maksettavat erityyppiset korvaukset, jotka poikkeavat toisistaan lainsäädännöllisiltä perusteiltaan ja käyttötarkoituksiltaan. Tarkastetut korvaukset olivat rikosvahinko-, oikeusapu- ja työtapaturmakorvaukset sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvät korvaukset.

Valtion menoista siirtomenot muodostavat suurimman ryhmän. Siirtomenojen luonteen vuoksi erilaiset laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä epätarkoituksenmukaisen käytön riskit ovat niissä suurempia kuin valtion toimintamenoissa. Tarkastusaiheen valinnassa vaikutti lisäksi korvausten taloudellinen merkitys valtion vuotuisessa talousarviossa.

Korvausten säädöserustan muodostavat useat eri lait ja asetukset, joista tärkeimpiä ovat rikosvahinkolaki (1204/2005), oikeusapulaki (257/2002), valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002), valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (290/2008), laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997), laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011), tapaturmavakuutuslaki (608/1948) ja luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli selvittää, onko rikosvahinko-, oikeusapu- ja työtapaturmakorvausprosesseissa sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvässä korvausprosesissa toimittu voimassa olevien säädösten ja ohjeiden mukaisesti. Rikosvahinko- ja oikeusapukorvausten, työtapaturmakorvausten sekä luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten prosesseissa on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Työtapaturmakorvauspäätöksiä ei kuitenkaan ole aina tehty tapaturmavakuutuslain 41 b §:ssä asetetussa kolmen kuukauden määräajassa.

Siirtomenoihin liittyy niiden luonteesta johtuvia riskejä

Valtiokonttorin tulee varmistaa, että laissa määriteltyjä määräaikoja noudatetaan

Työtapaturmakorvauspäätökset ovat ruuhkautuneet Valtiokonttorissa. Vuonna 2012 on korvausjärjestelmän vaihtoon liittyen jouduttu käyttämään rinnakkain vanhaa ja uutta tietojärjestelmää, minkä seurauksena käsittelyjonot kasvoivat. Valtiokonttorissa arvioidaan, että myöhässä olevia päätöksiä on tällä hetkellä käsittelyjonossa yhteensä noin 250–300. Valtiokonttori on ryhtynyt jo toimenpiteisiin käsittelyjonojen purkamiseksi ja päätösjonot pyritään purkamaan vuoden 2015 loppuun mennessä. Vuoden 2016 alusta todennäköisesti voimaan tuleva uusi työtapaturma- ja ammattitautilaki edellyttää käsittelyaikojen lyhentämistä entisestään. Uuden lain mukaan käsittelyaika supistuisi 30 vuorokauteen.

Rikosvahinkokorvauksiin liittyvien tietojen siirrossa Valtiokonttorista Oikeusrekisterikeskukselle, jonka tehtävänä on huolehtia valtion takautumisoikeuteen perustuvien saatavien perinnästä, on havaittu merkittäviä viiveitä. Viiveet hidastavat valtion saatavien perinnän aloittamista ulosottoaaren edellyttämässä määräajassa ja saattavat joissain tapauksissa jopa vaarantaa koko perintäprosessin. Tältä osin Valtiokonttori on ryhtynyt jo tilannetta parantaviin toimenpiteisiin.

Luonnonsuojelualueiden korvausten saajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ympäristöministeriön ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulee täsmentää korvausten laskentaa koskevaa ohjeistusta. Lisäksi ELY-keskusten tulee huolehtia siitä, että korvaukset maksetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n mukaisesti vasta luonnonsuojelualan perustamispäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli selvittää, onko korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Rikosvahinko- ja oikeusapukorvausten sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Työtapaturmakorvausten ja luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvien korvausten sisäinen valvonta ei ole riittävällä tasolla.

Työtapaturmakorvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin korvausten myöntövaiheen kontroleihin, korvausasioiden dokumentointiin sekä maksatuskontroleihin liittyviä puutteita, joiden johdosta Valtiokonttorin on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvässä korvausprosessissa ELY-keskusten käytännöt eivät ole kaikilta osin yhteneviä eikä ohjeistusta ole aina noudatettu. Korvauksen määrän laskenta perustuu vahvasti arvioitsijan kokemukseen ja ohjeistus on suppeaa korvauksen määrän laskennan osalta.

Yli 250 työtapaturmapäätöstä on myöhässä

Viiveet rikosvahinkokorvausten perintäprosessissa saattavat vaarantaa valtion saamisen

Korvausprosessin sisäisessä valvonnassa on puutteita

Oikeusapukorvauksiin sovellettavan oikeusapulain 10 §:n 3 momentin mukaan oikeusaputoimisto voi 10 §:n 2 momentissa mainituin edellytyksin saada teknisen käyttöyhteyden avulla veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta näiden henkilörekistereissä olevia salassa pidettäviä henkilötietoja hakijan taloudellisesta asemastaan antamien tietojen tarkistamista varten. Tällaista teknistä käyttöyhteyttä ei kuitenkaan ole vielä oikeusaputoimistojen käytössä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan käyttöyhteyden avulla voitaisiin vähentää hakijoilta vaadittavia asiakirjoja.

6.7 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut

Hallinnon tekemät lakisääteiset väärinkäytösilmoitukset

Vuoden 2014 aikana tarkastusvirastolle on tehty väärinkäytösilmoituksia vähän ja niissä käsiteltujen väärinkäytösten taloudellinen merkitys on ollut vähäinen.

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

Vuonna 2014 tarkastusvirasto vastaanotti 12 (9 kpl 2013, 16 kpl 2012) valtion viranomaisen tekemää ilmoitusta toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä.

Lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle 3 sellaista tapausta (9 kpl 2013, 7 kpl 2012), joissa oli kyse valtionavun saajan epäilystä väärinkäytöksestä. Tarkastusvirasto on myös saanut tiedoksi EU-tukia hallinnoivilta virastoilta tukien valvontaan liittyvät sääntöjenvastaisuusilmoitukset.

EU-varojen käyttöä koskevat sääntöjenvastaisuusilmoitukset

Tarkastusvirasto on myös saanut tiedoksi EU-tukia hallinnoivilta virastoilta tukien valvontaa koskevat sääntöjenvastaisuusilmoitukset. Ilmoitukset ovat jakautuneet useille eri hallinnonaloille. EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät tarkastusvirastolle tiedoksi Euroopan unionille tekemänsä, komission asetuksissa säädetty tukien valvontaa koskevat ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista. Ilmoituksia toimitettiin vuodelta 2014 yhteensä 60 (40 kpl 2013, 20 kpl 2012). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että aiempia sääntöjenvastaisuuksia koskevat jatkoilmoitukset.

Sääntöjenvastaisuusilmoituksissa esille tuodut tapaukset ovat taloudelliselta merkitykseltään verrattain vähäisiä.

Tarkastusvirastolle on tehty väärinkäytösilmoituksia vähän

Pääosin kantelut eivät anna aiheutta toimenpiteisiin

Tarkastusvirastolle voi tehdä kirjallisen kantelun, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja valtion talousarvion noudattamisesta.

Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tekemiä kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 42 (51 kpl 2013, 55 kpl 2012). Kanteluasioita käsiteltiin kertomusvuoden aikana yhteensä 40 (52 kpl 2013 ja 67 kpl 2012). Noin 65 prosenttia kanteluista ei ole antanut aiheutta tarkastusviraston toimenpiteisiin. Kanteluiden taloudellinen merkitys on ollut vähäinen.

Tarkastusvirastoon on vuonna 2014 tehty useita yhteydenottoja, joissa on arvosteltu Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toimintaa. Tarkastusvirasto on suorittanut tuloksellisuustarkastuksen (4/2015), jossa on varmennettu, että selvittämistä kiinnostavaa ja valtion talouden etua ei ole sovittu yhteen Arsenalin selvitystila-aikana epätarkoituksenmukaisella tavalla. Kertomuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota mahdollisuuksiin hyödyntää Arsenalista saadut kokemukset mahdollisen uuden omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen yhteydessä sekä siihen, että omaisuudenhoitoyhtiön omistajaohjauksen tulisi olla aktiivista myös omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan loppuajankautena.

Tarkastusvirasto käsittelee
vuonna 2014 yhteensä
40 kanteluasiain

7 Toiminnallinen tuloksellisuus

Tulosohjauksen toimivuuden edellytyksenä on, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot. Hallinnon ohjauksessa on aina välttämätöntä sovittaa yhteen voimavarat ja niillä saavutettavia tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksessa sovitetaan yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen taloudellisuuden ja tuottavuuden hallinnan kanssa. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tietojen hyödynnettävyyttä parantaisi kuitenkin edelleen se, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa yhtenäistettäisiin ja selkeytettäisiin. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Tulosohjauksessa on edelleen kehitettävää. Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, vain joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle oli asetettu riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja niiden toteutumisesta esitettiin tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.

Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet on asetettu 36 prosentille kirjanpitoyksiköistä

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko kattavasti

Tulosohjaus toimii vain joka kolmannessa kirjanpitoyksikössä

7.1 Toiminnallinen tehokkuus

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.

Ministeriön tulee vahvistaa tulostavoitteet sen jälkeen, kun eduskunta on julkaissut valtion talousarvion. Virastojen ja laitosten toiminnallisesta tuloksellisuudesta tulee raportoida tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa oikeat ja riittävät tiedot.

Toiminnallinen tuloksellisuus jakautuu toiminnalliseen tehokkuuteen sekä tuotokseen ja laadunhallintaan, jonka yhteydessä tarkastellaan myös palvelukykyä. Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta.

Tavoitteiden asettaminen ei etene

Ministeriöiden hyväksymät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat edelleen puutteellisia. Vain 46 prosentille kirjanpitoyksiköistä oli hyväksytty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Taloudellisuustavoitteiden osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna selvästi heikentynyt. Ministeriöt olivat asettaneet tuottavuustavoitteita tulossopimuksissa hieman taloudellisuustavoitteita useammin eli 51 prosentille kirjanpitoyksiköistä. Kun taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden kattavuutta arvioidaan yhdessä, riittävät tavoitteet oli asetettu vain noin 36 prosentille kirjanpitoyksiköistä.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 50 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 76 prosenttia valtion omasta toiminnasta (vuonna 2013 52 % ja 77 %, vuonna 2012 53 % ja 75 %).

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 ja laitoksille ja ministeriöille.

Tavoitteiden asettaminen perustuu talousarviolainsäädäntöön

Riittävät tavoitteet oli asetettu noin 36 prosentille kirjanpitoyksiköistä

	Taloudellisuus	Tuottavuus
2012	53 %	45 %
2013	54 %	51 %
2014	46 %	51 %

Kuvio 14: Tavoitteiden asettaminen numeroina

Tilinpäätösvelvollisuus kirjanpitoyksiköillä

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. 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.

Taloudellisuudesta raportoidaan kattavasti

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee osana tuloksellisuuden kuvausta esittää toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty 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 62 kirjanpitoyksikössä, mikä on 93 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (61 kirjanpitoyksikköä vuonna 2013 ja 58 kirjanpitoyksikköä vuonna 2012).

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissään esittämät taloudellisuustiedot olivat pääosin kustannustietoja ja muita sijaissuureita, joiden osuus esitetyistä tiedoista oli 61 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 kirjanpitoyksikkötasolla.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 61 kirjanpitoyksikössä, mikä on 91 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 64 kirjanpitoyksikössä eli 96 prosentissa kaikista kirjanpitoyksiköistä (65 kirjanpitoyksikköä eli 97 % vuonna 2013, 60 kirjanpitoyksikköä eli 94 % vuonna 2012). Oikeina niitä pidettiin 61 kirjanpitoyksikössä, mikä on 91 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (61 kirjanpitoyksikköä eli 91 % vuonna 2013, 58 kirjanpitoyksikköä eli 91 % vuonna 2012).

Raportointivelvollisuus perustuu talousarviolakiin

Oikeat ja riittävät tiedot

2012	91 % » 58 kirjanpitoyksikköä
2013	91 % » 61 kirjanpitoyksikköä
2014	93 % » 62 kirjanpitoyksikköä

Kuvio 15: Taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä

Oikeat ja riittävät tiedot

2012	89 % » 51 kirjanpitoyksikköä
2013	91 % » 57 kirjanpitoyksikköä
2014	91 % » 61 kirjanpitoyksikköä

Kuvio 16: Tuottavuustiedot tilinpäätöksissä

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 73 prosenttia ja tuottavuustiedot 65 prosenttia valtion omasta toiminnasta (72 % ja 65 % vuonna 2013, 58 % ja 64 % vuonna 2012). Kattavuus on näin arvioituna hieman parantunut edellisiin vuosiin verrattuna.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 60 kirjanpitoyksikössä, mikä on 90 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (62 kirjanpitoyksikköä eli 93 % vuonna 2013, 56 kirjanpitoyksikköä eli 88 % vuonna 2012).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Esittämistapaa voidaan ministeriöiden osalta pitää sinänsä toimivana. Ministeriöistä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoja ei tällä tavoinkaan arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt viime vuosina hieman parempaan suuntaan. 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 toimintakertomusten valmistelua.

Toiminnallisesta
tehokkuudesta raportoidaan
melko kattavasti

Tietojen esittämiseen
tarvitaan yhtenäisyyttä
ja selkeyttä

Maksullisesta toiminnasta raportoidaan kattavasti

Valtion talousarviosta annetun lain mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä niin, että sen vuositulos 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 1,2 miljardia euroa, mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,4 miljardia euroa, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien 0,5 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa. Maksullisen toiminnan tulot ovat pysyneet samansuuruisina edellisiin vuosiin verrattuna.

Maksullisen
toiminnan seuranta- ja
raportointivaatimukset
tulevat talousarviolaita

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjanpitoyksiköitä oli vuonna 2014 yhteensä 48 (56 kirjanpitoyksikköä vuonna 2013, 53 kirjanpitoyksikköä vuonna 2012). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 35 kirjanpitoyksikölle eli 73 prosentille (38 kirjanpitoyksikköä eli 68 % vuonna 2013, 39 kirjanpitoyksikköä eli 74 % vuonna 2012) maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä.

Tilintarkastuksissa todettiin 43 kirjanpitoyksikön eli 90 prosentin maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 51 kirjanpitoyksikköä eli 91 prosenttia.

Kun maksuperustelain tarkoittamasta maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 78 prosenttia (92 % vuonna 2013, 86 % vuonna 2012) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on kokonaisuutena verrattain hyvä. Vuonna 2014 maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisen puutteista annettiin kielteinen laillisuuskannanotto yhden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa (1 kirjanpitoyksikölle vuonna 2013 ja vuonna 2012).

Maksullista toimintaa koskeva raportointi on viime vuosina mennyt kokonaisuutena hyvään suuntaan

7.2 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

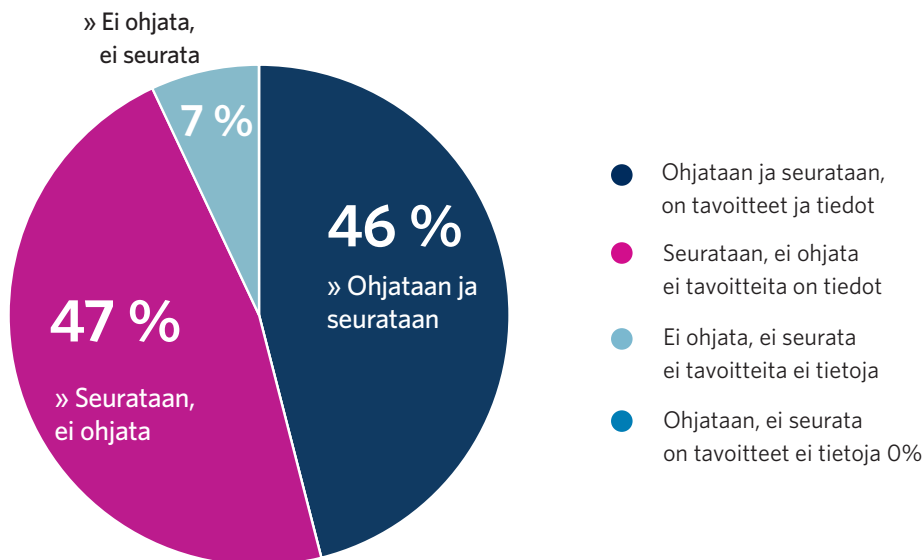
Tulosohjauksen toimivuus edellyttää, että ministeriöt asettavat vi-rastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esite-tään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.

Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toimin-nan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja niiden to-teutumisesta esitettävät tiedot ovat siten keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perus-tan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan taloudelli-suuden arvioinnille kokonaisuutena.

Tulosohjauksen toimivuutta voidaan tilintarkastusten perus-teella arvioida taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteerinä käytetään ministeriöiden asetta-mien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kir-janpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niistä esittämiä tietoja.

Tavoitteiden ja resurssien
yhteensovittamista tarvitaan
hallinnon ohjauksessa

Tavoitteiden asettaminen
ja niistä raportointi
ovat kokonaisuus



Kuvio 17: 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 hieman pienentynyt (46 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2014, 52 % vuonna 2013). Tilintarkastuksen perusteella noin joka toisen kirjanpitoyksikön osalta tulosohtaus näin arvioituna toimii.

Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on edelleenkin vain 50 prosenttia (51 % vuonna 2013, 37 % vuonna 2012) valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa hieman parantunut. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 93 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Vuosina 2013 ja 2012 vastaava osuus oli 91 prosenttia. Kirjanpitoyksiköiden valmius esittää taloudellisuutta koskevia tietoja on jatkuvasti parempi kuin ministeriön valmius ohjata alaistaan hallintoa tätä koskevilla tavoitteilla.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 31 kirjanpitoyksikölle, mikä on 46 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä. Nämä myös esittivät oikeat ja riittävät tiedot toimintakertomuksessaan (97 % vuonna 2013, 94 % vuonna 2012). Vastaavasti niistä kirjanpitoyksiköistä, joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (36 kirjanpitoyksikköä), 31 kirjanpitoyksikköä eli 86 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (84 % vuonna 2013, 87 % vuonna 2012). Tulosohtauksen puutteet ovat edelleen tavoitteiden asettamisessa.

Jos tulosohtauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitettyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittäväillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus enää 33 prosenttia (36 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013, 30 % vuonna 2012). Vastaavasti niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla ministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei pidetty riittävinä ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on seitsemän prosenttia kirjanpitoyksiköistä (9 % kirjanpitoyksiköistä vuonna 2013 ja vuonna 2012).

Joka toista kirjanpitoyksikköä ohjataan ja seurataan taloudellisuudella

Valmius esittää taloudellisuustietoja on parempi kuin valmius ohjata näillä tavoitteilla

Ministeriöiden ohjaus taloudellisuuden ja tuottavuuden osalta toimii joka kolmannessa kirjanpitoyksikössä

8 Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

Tässä luvussa on eritelty ja syvennetty hallinnonaloittain tämän kertomuksen luvussa 6.1 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.

8.1 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.

8.2 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 esitettyjä toiminnallista tehokkuutta koskevia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa kuitenkin oikeina ja riittävinä.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Kertomusvuoden aikana valmistui Solidium Oy:tä koskeva tuloksellisuustarkastuskertomus (6/2015). Tästä on raportoitu tämän kertomuksen luvussa 4.

8.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

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

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

Tuloksellisuuden laskentatointa ja tavoiteasetantaa on tarpeen kehittää

8.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ovat ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos.

Oikeusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenoihin.

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

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan oikeusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäästö tietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuna, oikeat ja riittävät tiedot raportoitavana kirjanpitoyksikköinä pidettiin tilintarkastuksessa sekä ministeriötä että Rikosseuraamuslaitosta.

Kaksi kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet asetettu molemmille kirjanpitoyksiköille

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettiin oikeat ja riittävät tiedot

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Kertomusvuoden aikana annettiin jälkiseurantaraportti tarkastuksesta, joka kohdistui tuottavuusohjelman toimeenpanoon ja vaikutuksiin oikeusministeriön hallinnonalalla (232/2011). Jälkiseurannan perusteella hallinnonalalla on kyetty toteuttamaan valtion vuosien 2007–2011 tuottavuusohjelmassa asetetut henkilötyövuosien vähennystavoitteet. Suurin osa vähennyksistä on toteutunut hallinnonalan tuottavuushankkeiden tuloksena, vaikka ministeriö ei olekaan esittänyt kaikkien hankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten välistä yhteyttä. Tuottavuushankkeet on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta saatu päätökseen. Jäljelle jääneissä jatketaan niiden toteuttamista ja kehittämistyötä.

Oikeusministeriö ei ole esittänyt yleistä arviota hallinnonalan kyvystä hoitaa sen perustehtäviä. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan uusintarikollisuuteen vaikuttavaa toimintaa ja rangaistusten täytäntöönpanon sisällöllistä kehittämistä ei ole kyetty lisäämään, vaikka perustehtävä on muutoin pystytty hoitamaan.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiä pyrittiin saamaan aikaan vain sellaisilla hankkeilla, joilla voidaan lisätä tuottavuutta pitkällä tähtäimellä pelkän henkilötyövuosien vähentämisen sijasta. Tällainen lähestymistapa on valtiontalouden tilan edelleen heikennettyä osoittautunut oikeaksi.

8.5 Sisäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Vuonna 2014 sisäministeriön hallinnonallalla kirjanpitoyksiköinä toimivat ministeriö, Hallinnon tietotekniikkakeskus, Hätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto, Pelastusopisto, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos.

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

Sisäministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin ministeriötä ja Hallinnon tietotekniikkakeskusta lukuun ottamatta riittävinä. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä Hallinnon tietotekniikkakeskusta lukuun ottamatta ja tuottavuustietoja oikeina ja riittävinä Poliisihallitusta lukuun ottamatta.

Maksullista toimintaa harjoittivat ministeriötä lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt, jotka myös esittivät siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sisäministeriön hallinnonallalla 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 kirjanpitoyksiköinä pidettiin tilintarkastuksessa kaikkia muita hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä kuin ministeriötä, Hallinnon tietotekniikkakeskusta ja Poliisihallitusta.

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

Seitsemän kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet asetettu viidelle kirjanpitoyksiköille

Toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot viidessä kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Kertomusvuoden aikana valmistui tuloksellisuustarkastuskertomus (14/2015) Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio, joka kohdistui talousrikostorjunnan johtoryhmän työhön ja harmaan talouden torjuntaan. Sisäministeriön hallinnonalan lisäksi harmaan talouden torjuntatyöhön osallistuvat useat muut hallinnonalat. Vuodesta 1996 lähtien valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmat ovat muodostaneet rungon johdonmukaiselle harmaan talouden torjuntatyölle. Tarkastuskertomuksen mukaan ohjelmien määräaikaisuus on luonut hyvät edellytykset seurannalle ja raportoinnille, mutta ohjelmakausi on usein osoittautunut liian lyhyeksi jaksoksi merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmistelun ja vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Torjuntaohjelmiin liittyvien resurssien määräaikaisuus on myös riski osaavan henkilöstön pysyvyydelle. Vuosien 2010–2011 ja 2012–2015 torjuntaohjelmiin oli kirjattu tavoite 300–400 miljoonan euron julkistaloudellisesta hyödystä. Tarkastuksessa ei voitu vakuuttua siitä, että ohjelmaan sisältyneet hankkeet olisivat luoneet perustan näin mittaville vaikutuksille.

Kertomusvuoden aikana valmistui jälkiseurantaraportti poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön kohdistuneesta tarkastuksesta (226/2011). Jälkiseurantaraportin mukaan vuonna 2014 voimaan tullut esitutkintalaki sekä Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeet ovat luoneet hyvää pohjaa viranomaisten väliselle yhteistyölle. Yhteistyön parantamisen positiivisia tuloksia on ollut nähtävissä, mutta koska uudet normit ovat olleet voimassa vasta lyhyen ajan, ei niiden tuomia mahdollisia hyötyjä ole vielä voitu kaikilta osin luotettavasti arvioida. Tulosten seurannassa ja mittaamisessa sekä niihin liittyvässä tietojärjestelmien kehittämisessä esiintyy myös edelleen ongelmia.

8.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalalla kirjanpitoyksikköinä vuonna 2014 toimivat ministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustus-
hallinnon rakennuslaitos.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarviossa myönnetyn valtuuden ylittämistä ja valtuuksien seurannan järjestämistä, maksullisen toiminnan seurantaa 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.

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tilinpäätöksessä esitetyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta. Maksullista toimintaa harjoittivat Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien rakennuslaitos, joista jälkimmäisen katsottiin esittäneen tilinpäätöksessään siitä oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan puolustusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina 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.

Kolme kirjanpitoyksikköä

Kielteinen
laillisuuskannanotto yhdelle
kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet asetettu
yhdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta
tehokkuudesta oikeat ja
riittävät tiedot kahdessa
kirjanpitoyksikössä

8.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi kymmenen kirjanpitoyksikköä. Näistä Verohallinto ja Tulli ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto ja Väestörekisterikeskus.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa valtiovarainministeriön 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. Maksullista toimintaa harjoittavasta yhdeksästä kirjanpitoyksiköstä Ahvenanmaan valtionvirastoa lukuun ottamatta kaikkien katsottiin esittäneen siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

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

Neljässä kirjanpitoyksikössä todettiin sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat eräiden verotusmenettelyjen ja korvausten sisäistä valvontaa sekä palveluprosessien sisäisen valvonnan järjestämistä.

11 kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet asetettu neljälle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot

Sisäisessä valvonnassa kehitettävää neljässä kirjanpitoyksikössä

Finanssipolitiikan tarkastuksen havaintoja

Käynnissä olevassa, syksyn 2015 aikana julkaistavassa valtion kokonaistasetta koskevassa finanssipolitiikan tarkastuksessa selvitetiin, miten valtion kokonaistase- ja konserniraportointia on kehitetty ja miten kehittämistyössä on huomioitu eduskunnan tiedontarve ja siihen liittyvät kansainväliset suositukset. Tällä hetkellä hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan valtion erilaisia varoja, velkoja ja vastuuta. Tiedot on kuitenkin esitetty hajanaisesti, eivätkä ne ole kaikilta osin kattavia. Sekä eduskunnan tiedontarpeen että kansainvälisten suositusten (OECD ja IMF) näkökulmasta olisi tärkeää, että valtion varoista, veloista ja vastuista raportointia kehitettäisiin kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Eduskuntaraportointiin kuuluva läpinäkyvä valtion kokonaistase- ja konsernitasetarkastelu veisi kehitystä toivottuun suuntaan.

Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportin (erilliskertomus K 15/2014 vp.) jälkeen annettavat finanssipolitiikan valvonnan havainnot raportoidaan eduskunnalle vuosittain finanssipolitiikan valvonnan erilliskertomuksessa sekä vaalikauden puolivälissä ja lopulla annettavissa vaalikausiraporteissa.

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Kertomusvuoden aikana valmistuneista tarkastuskertomuksista Valtion palkkausjärjestelmät (2/2015) ja Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa (7/2015) on raportoitu tämän kertomuksen luvussa 2. Samassa luvussa on raportoitu myös valtion IT-palvelukeskuksiin kohdistuneesta jälkiseurannasta. Kertomusvuoden aikana valmistui myös tarkastuskertomus Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n selvitystilan käytännöt (4/2015), josta on raportoitu tämän kertomuksen luvussa 4.

Valtion aluehallinnon lakisääteisiin tehtäviin ja niiden resursointiin kohdistuneessa tarkastuksessa (9/2015) havaittiin, että viime vuosina tehtyjen resurssien sopeuttamisen ja kohdentamisen vaikutukset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaan ovat olleet vaihtelevia. Aluehallinnon toiminnan tehostaminen edellyttäisi yhä priorisointia. Aluehallintoa koskevaa lainsäädäntöä on pyritty uudistamaan siten, että resurssien käyttö voisi olla joustavampaa ja tehokkaampaa. Ohjaavien ministeriöiden tulisikin määritellä aluehallintovirastojen (yleishallinnollinen ohjaaja VM) ja ELY-keskusten (yleishallinnollinen ohjaaja TEM) tehtävät siten, että tehtävien hoito ja tähän varatut resurssit olisivat tasapainossa. Tehtävien ja resurssien tasapaino edellyttää säädosmuutoksia ja niiden tehokasta toimeenpanoa. Ohjaavien ministeriöiden tulee

myös jatkaa toimia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulohausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja keventämiseksi. Tuloksellisuusraportoinnin tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Valtion maksupolitiikkaan kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa (11/2015) selvitettiin, onko maksujen käyttö, ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää ja tuloksellista. Valtion maksupolitiikka vaikuttaa palvelujen tuottamisen rahoitusvastuun jakautumiseen kaikkien veronmaksajien ja palvelun käytöstä maksavien asiakkaiden kesken. Tarkastuksen perusteella on aihetta yhdenmukaistaa maksullisen toiminnan kustannuslaskennan periaatteita ja rajanvetoa julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä.

8.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy yhden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttöä.

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 Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOa lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Maksullista toimintaa harjoittavista viidestä kirjanpitoyksiköstä Opetushallitusta lukuun ottamatta kaikki esittivät maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla 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.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin kolmessa kirjanpitoyksikössä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syinä olivat kirjanpidon sekä tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet.

Seitsemän
kirjanpitoyksikköä, Kielteinen
laillisuuskannanotto
ministeriölle

Riittävät tavoitteet asetettu
yhdele kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta
tehokkuudesta oikeat ja
riittävät tiedot viidessä
kirjanpitoyksikössä

Sisäisessä valvonnassa
kehitettävää kolmessa
kirjanpitoyksikössä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Yhteistyötä opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa koskeneessa tarkastuksessa (5/2015) havaittiin, että opintojen ohjauksen kehittämistyön tuloksia ei ole saatu levitettyksi, vaan ne ovat jääneet usein paikallisiksi erillISRatkaisuiksi. Yhteistyötä tulisi tiivistää sekä ministeriöiden kesken että paikallisen yhteistyön osalta. Ministeriöissä tapahtuva valmistelutyö tulisi tarkastuksen mukaan koota nykyistä tiiviimmäksi verkostoksi, jonka avulla voitaisiin yhtenäistää paikallista ohjaustyön kirjoja hyödyntäen samalla hyvistä käytännöistä saatuja kokemuksia. Hallinnon tiedot ohjauksen määrästä, laadusta ja vaikutuksista ovat puutteellisia. Tietopohjan parantamiseksi olisi syytä toteuttaa koko ohjauksen kentän kattava valtakunnallinen arviointi sekä kehittää jatkuvaan seurantaan ja paikallisten erojen vertailuun soveltuvia työkaluja.

Maahanmuuttajaoppilaita ja perusopetuksen tuloksellisuutta koskeneessa tarkastuksessa (12/2015) havaittiin, että perusopetus ei tarjoa kaikille maahanmuuttajataustaisille oppilaille tasaveroisia mahdollisuuksia, sillä näiden oppilaiden oppimistulokset ja koulumenestys on ollut heikompaa kuin kantaväestön. Tämän tarkastuksen tuloksia on käsitelty luvussa 3.

8.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi kahdeksan kirjanpitoyksikköä.

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 viidessä kirjanpitoyksikössä. Tilanne ei ole muuttunut edelliseen vuoteen verrattuna.

Taloudellisuutta samoin kuin tuottavuuttakin koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Kuudesta maksullista toimintaa harjoittavasta kirjanpitoyksiköstä kaikkien maksullisesta toiminnasta esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

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

Yhdeksän kirjanpitoyksikköä

Riittävät tavoitteet asetettu viidelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot kaikissa kirjanpitoyksiköissä

8.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon yhdessä kirjanpitoyksikössä. Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja kirjanpidon tositteiden laatimista.

Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski talousarvion noudattamista koskevien sisäisen valvonnan puutteiden edellyttämiä toimenpiteitä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä vain Liikennevirastossa 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 kaikissa neljässä maksullista toimintaa harjoittavassa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

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

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala todettiin ministeriön, Viestintäviraston ja Liikenneviraston tilintarkastuksen perusteella sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syytä olivat puutteet kirjanpidon ja valtuusseurannan käytännöissä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä.

Viisi kirjanpitoyksikköä

Kielteinen laillisuuskannanotto yhdelle kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet asetettu kahdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot kaikissa kirjanpitoyksikössä

Sisäistä valvontaa tulisi kehittää kolmessa kirjanpitoyksikössä

8.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi 11 kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kolmessa tilintarkastuskertomuksessa. Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen talousarvion vastaista rahoittamista maksetuista ennakosta, valtuuden uusimista sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Etelä-Savon ELY-keskus toimii kirjanpitoyksikkönä, johon kuuluu kaikkiaan 15 ELY-keskusta. Sen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan käyttöajan jatkamista sekä talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta.

Ilmoitusvelvollisuus sisältyi ministeriön ja Etelä-Savon ELY-keskuksen tilintarkastuskertomukseen. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski tuloksellisuuden laskentatoimen ja valtuusseurannan järjestämistä sekä eräiden ennakoiden käsittelyä. ELY-keskuksen ilmoitusvelvollisuus koski talousarvion vastaisiin menettelyihin liittyviä sisäisen valvonnan puutteita.

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

Kun tulostulohjauksen tilaa arvioidaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kolme. Vastaava luku taloudellisuuden osalta oli viisi ja tuottavuuden osalta samoin viisi kirjanpitoyksikköä.

12 kirjanpitoyksikköä

Kielteinen
laillisuuskannanotto kolmelle
kirjanpitoyksikölle

Riittävät tavoitteet asetettu
neljälle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta
tehokkuudesta oikeat
ja riittävät tiedot 10
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 havaintoja

Sähköisten työvoimapalvelujen vaikutuksia koskeneessa tarkastuksessa (8/2015) havaittiin, että henkilökohtaisia työnvälityspalveluja ei voida kokonaan korvata sähköisillä palveluilla. Tarkastuksen tuloksia käsitellään myös tämän kertomuksen luvussa 3. Kaikkia asiakkaiden palvelutarpeita ei voida tunnistaa ilman henkilökohtaista tapaamista. Toisaalta asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä siihen, että aiemmin jonotusta vaatineet asiat voi nyt hoitaa nopeasti verkossa. Tällä hetkellä 72 % työttömäksi ilmoittautuneista tekee ilmoituksen verkkopalvelussa.

Kuluvalla vuosikymmenellä julkisten sähköisten työvoimapalvelujen ylläpitoon on käytetty 2,3–3,1 miljoonaa euroa vuodessa ja kehittämiseen 0,5–1,25 miljoonaa euroa vuodessa. Palvelujen kehittämiseen käytettävissä olevat resurssit ovat vaatimattomat verrattuna muihin Euroopan maihin. Verkkopalveluiden kehittämiseen tulisi kohdentaa enemmän resursseja.

Työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut verkkopalvelujen käyttöastetta alueittain ja koko maan tasolla. Ministeriössä ei kuitenkaan ole tietoa siitä, onko verkkopalveluilla pystytty vähentämään työttömyyttä. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi arvioida verkkopalveluiden vaikutuksia järjestelmällisemmin ja varmistaa arviointiin tarvittavien aineistojen saatavuus.

Valtion aluehallinnon lakisääteisiin tehtäviin ja niiden resursointiin (AVIt ja ELY-keskukset) kohdistunutta tarkastusta (9/2015) käsitellään luvussa 8.7.

8.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallalla toimi vuonna 2014 ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon yhdessä tilintarkastuskertomuksessa. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski tulojen varainhoitovuodelle kohdentamista.

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

Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa ja maksullisesta toiminnasta esitettyjä neljässä kirjanpitoyksiköissä

Viisi kirjanpitoyksikköä

Kielteinen
laillisuuskannanotto yhdelle
kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta
tehokkuudesta oikeat ja
riittävät tiedot kaikissa
kirjanpitoyksiköissä

Tuloksellisuustarkastusten havaintoja

Teknisten apuvälineiden hyödyntämistä kotiin annettavissa vanhushpalveluissa koskeneessa tarkastuksessa (3/2015) todettiin, että teknisten apuvälineiden käyttöönoton tulisi nopeutua huomattavasti nykyisestä, jotta teknologialla voitaisiin turvata yksityiskodeissa hoidettaville entistä heikkokuntoisemmille ja muistisairaille turvallisuustasoltaan tehostettua palveluasumista vastaava hoito. Nykyisellä valtion ohjauksella ei kyetä samanaikaisesti tehostamaan toimintaa ja turvaamaan yksityiskodeissa asuville laadukkaita ja turvallisia palveluja. Näiden tavoitteiden samanaikainen saavuttaminen edellyttää, että valtio ohjauksellaan luo edellytyksiä teknologian hyödyntämiselle palvelutuotannossa sekä tukee teknologian käyttöä. Keskeinen havainto liittyi kustannustiedon puutteisiin, sillä teknisten apuvälineiden kustannuksista ei ole kokonaiskäsitystä. Kotona asumista tukevan teknologian kustannukset tulisi selvittää monipuolisesti.

Kotouttamiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä maahanmuuttajaoppilaiden perusopetuksen tuloksellisuuteen kohdistuneita tarkastuksia käsitellään tämä kertomuksen luvussa 3.

Kertomusvuonna valmistuneessa lastensuojelua koskeneen tarkastuksen (6/2012) jälkiseurannassa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä Valviran, Terveyden ja hyvinvoinnin

laitoksen sekä aluehallintovirastojen kanssa ryhtynyt lukuisiin toimenpiteisiin lastensuojelun puutteiden korjaamiseksi. Myös sosiaalihuoltolain uudistuksen arvioidaan lisäävän perheiden varhaista ja kokonaisvaltaista tukemista. Siirtymistä sijaishuoltoyksiköiden omavalvontaan sekä kotihoidon lisäämistä pidettiin sijaishuollon laadun kannalta riskinä. Jälkiseurannan keskeinen havainto oli se, että sijaishuollon vuosikustannukset ovat edelleen yli 600 miljoonaa euroa.

Säännöllistä kotihoitoa koskeneen tarkastuksen (214/2010) jälkiseurannassa tuotiin esille, että tarkastuksen päähavainnot liittyivät puutteelliseen tietoon kotihoidon kokonaiskustannuksista sekä alueellisiin eroihin kotihoidon sisältämissä palveluissa, palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakasmaksuissa. Tarkastuksen suositusten mukaista edistymistä on tapahtunut palvelutarpeen arvioinnissa sekä ympäristöllisten tekijöiden huomioimisessa palvelurakenteen muutoksessa. Myös henkilöstön sosiaalihuollolliseen osaamiseen on kiinnitetty enemmän huomiota, laatusuositusten toteuttamisen valvontaa on parannettu ja kotihoidon asiakasmaksujärjestelmää uudistetaan. Jälkiseurannassa havaittiin, että puutteita on edelleen kotihoidon kokonaiskustannusten laskennassa sekä kotihoidon määritelmän täsmentämisessä, joissa ei ole tapahtunut tarkastusviraston kannanottojen suuntaista kehitystä.

Kertomusvuonna valmistui myös jälkiseuranta, joka kohdistui kahteen sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeita käsitelleeseen tarkastukseen: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa (1/2012) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteutus (217/2011). Jälkiseurannassa selvitettiin IT-hankkeiden toteutusta ja ohjausta sekä eräiltä osin hankintoja ja valtionavustusmenettelyjä. Jälkiseurannassa havaittiin, että tarkastusten johdosta valtionapuviranomaiset joutuivat tekemään takaisinperintään liittyviä selvityksiä, joiden tuloksena takaisinperintäpäätöksiä tehtiin noin 980 000 euron arvosta 24 hankkeeseen. Osa takaisinperintään liittyvistä toimista olisi voitu välttää, jos valtionavustuksen maksatusvaiheen valvonta olisi ollut riittävää. Jälkiseurannassa voitiin todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt pääosiltaan toimenpiteisiin tarkastuskertomuksissa ilmenneiden kannanottojen ja huomautusten johdosta, joskin osa toimenpiteistä oli vielä kesken. Sosiaali- ja terveysministeriön on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden ja terveydenhuollon valtakunnallisia henkilörekistereitä koskeviin sääntely- ja säädösvalmisteluongelmiin sekä realististen ja riittävien valmistelutietojen tuottamiseen lainvalmistelussa.

8.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ympäristöministeriön hallinnonalalla toimi vuonna 2014 kolme kirjanpitoyksikköä, jotka ovat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kahdessa tilintarkastuskertomuksessa. Syynä oli talousarvion vastainen määrärahan käyttö-tarkoitus.

Ilmoitusvelvollisuus sisältyi ministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen tilintarkastuskertomukseen. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski määrärahan käyttöä koskevia menettelyjä. Ympäristökeskuksen ilmoitusvelvollisuus koski hankkeiden kirjanpidon puutteita.

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

Ympäristöministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen tilintarkastuksen perusteella sel-laisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryh-tyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat kirjauskäytäntöjä sekä val-tuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Kolme kirjanpitoyksikköä

Kielteinen
laillisuuskannanotto
kahdelle kirjanpitoyksikölle

Toiminnallisesta
tehokkuudesta oikeat ja
riittävät tiedot kaikissa
kirjanpitoyksiköissä

Sisäisessä valvonnassa
kehitettävää kahdessa
kirjanpitoyksikössä

9 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:ssä säädetty Suomen ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valvoo finanssipolitiikkaa ja puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastusvirasto toimii riippumattomana eduskunnan yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tavoite on varmentaa oikeusvaltion, kansanvallan ja kestävän talouden periaatteiden toteutumista valtion taloudenhoidossa ja finanssipolitiikassa sekä vaali- ja puoluerahoituksessa.

Tarkastusviraston vaikuttavuus ja lisäarvo suomalaisessa julkisen talouden hoidossa ja yhteiskunnassa muodostuu eri tarkastuslajien eli finanssipolitiikan tarkastuksen, tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen sekä tuloksellisuustarkastuksen tulosten kautta. Tarkastusvirasto vastaa puolue- ja vaalirahoituksen valvonnasta ja toimii riippumattomana valtion finanssipolitiikan valvojana.

9.1 Virasto tarkastaa rakenneuudistusten toimeenpanoa

Tarkastusviraston strategisena tulostavoitteena oli kertomusvuonna edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. VTV2020-strategiassa tarkastusviraston strategiseksi suunnaksi on asetettu julkisen talouden ja hallinnon kestävän uudistumisen edellytysten luominen ja tukeminen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto vaikuttaa päämääriensä saavuttamiseen tuottamansa tiedon sekä sille perustuvan vuorovaikutuksen ja julkisen keskustelun kautta. Tarkastusviraston toiminta vaikuttaa merkittävästi siihen, että valtion taloudenhoito on kestävä. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF teki syksyllä 2014 arvioinnin Suomen julkisen taloudenhoidon läpinäkyvyydestä. IMF:n arvioinnin mukaan tarkastusviraston tekemä ulkoinen tarkastus ja finanssipolitiikan valvontatyö vastaa alan kansainvälisiä parhaita käytäntöjä.⁸¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset ja valvontatyö ovat kohdentuneet hyvin valtion- ja kansantalouden riskianalyyssissä tunnistettuihin, suomalaisen julkisen talouden ja yhteiskunnan kannalta tärkeimpiin riskeihin.

Tuloksellisuustarkastuksissa seurataan ja arvioidaan rakennepoliittisten uudistusten toteutumista. Rakennemuutos muokkaa julkista hallintoa. Hallinnolla on oltava valmiudet uudistua, jotta se voi sekä hoitaa perinteiset perustehtävänsä että vastata kansalaisten muuttuviin odotuksiin. Esimerkiksi lainsäädännön vaikutuksia on pystyttävä aiempaa paremmin arvioimaan. Tuloksellisuustarkastus tuottaa tietoa ja kehittämissuosituksia lainsäädännön laadusta, rakenneuudistusten toimeenpanosta sekä suosittaa toimenpiteitä julkisen hallinnon kestäväälle uudistumiselle. Tarkastusvirasto seuraa systemaattisesti tuloksellisuustarkastuksessa esitettyjen kannanottojen toteutumista sekä arvioi kannanottojen vaikuttavuutta. Tuloksellisuustarkastusten jälkiseurantojen perusteella tarkastusviraston suositusten toteutumisen aste on kansainvälisesti verrattuna hyvää, 29 prosenttia arvioituista suosituksista toteutui täysin tai lähes täysin sekä 47 prosenttia jossain määrin.

Tarkastusviraston suorittamassa valtion ulkoisessa tilintarkastuksessa varmennettiin valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstietojen luotettavuutta sekä 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 luo edellytyksiä hyvälle hallinnolle. Taloudellisten perustietojen luotettavuus antaa perustan tulokselliselle finanssipolitiikan valmistelulle sekä valtion toiminnan ja talouden ohjaukselle ja johtamiselle.

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

Kestävyysvajeen umpeen kurominen ja julkisen talouden vakauttaminen edellyttävät rakenteellisia uudistuksia. Tarkastuksilla on osaltaan voitu vaikuttaa eduskunnan saamien tietojen laadun paranemiseen ja edistää luottamusta eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia kohtaan. Vuonna 2014 tarkastuksissa keskityttiin veropolitiikan kokonaisuuteen sekä veropolitiikan taloudellisten arviointien tarkastamiseen.

Finanssipolitiikan valvonta varmentaa rakenteellisen jäämän laskennan sisältöä ja avaa laskelmien läpinäkyvyyttä. Finanssipolitiikan valvonta edistää talouden pitkän tähtäimen kestävyyttä. 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.

Tuloksellisuustarkastus tukee valtion taloudenhoidon kehittämistä ja edistää taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta

Tilintarkastus luo luottamusta valtion taloudenhoitoon

Finanssipolitiikan tarkastuksilla voidaan parantaa eduskunnan saamien tietojen laatua

Finanssipolitiikan valvonta turvaa finanssipolitiikan sääntöjen läpinäkyvyyttä ja luottamusta sääntöjen toteutumisesta

Kansainvälisessä yhteistyössä tarkastusvirasto on myötävaikuttanut tilivelvollisuuden, vastuunalaisuuden ja avoimuuden toteuttamiseen Euroopan unionin pankkiunionissa ja talouspolitiikan koordinaatiossa. Suomi toimii puheenjohtajana EU:n valtiontalouden tarkastusvirastojen ja tilintarkastustuomioistuinten finanssipolitiikan tarkastuksen verkostossa. Tarkastusvirasto on seurannut Euroopan unionin pankkiunionin kehitystä. Tarkastusvirasto on todennut yhdessä euroalueen tarkastusvirastojen kanssa, että uusi pankkiunioni ja siihen liittyvä yhteinen valvontamekanismi on vaikeuttanut eräiden euromaiden kansallisten tarkastusvirastojen tietojensaantia ja pankkivalvonnan läpinäkyvyyttä euroalueen maissa, vaikka yhteinen valvontamekanismi merkitsee olennaisella tavalla yhtenäisempää, koko euroalueen ongelmiin pureutumisen mahdollistavaa finanssivalvontaa.

Tarkastusvirasto vastasi kansainvälisten julkisen sektorin tilinpäätösstandardien asettajan IPSASBoard:n julkiseen konsultaatioon IPSASBoard:n tulevaisuuden hallintomallista sekä valvonnan ja seurannan kehittämisestä. Tarkastusviraston näkemykset tilinpäätösstandardien hallinnoinnin ja valvonnan toteuttamisen mallista sekä ylimpien tarkastusviranomaisten aseman parantamisesta toteutuivat hyvin IPSASBoard:n suosituksissa jatkossa toteutettavalle uudistukselle. Standardien käyttäjien näkemykset ja asiantuntemus tulevat uudella tavalla hyödynnettäväksi standardien kehittämistyössä. Suosituksissa oli myös tarkastusviraston kannan mukaisesti kiinnitetty erityistä huomiota toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseen.

Tarkastusvirasto kehittää tilivelvollisuuden edellytyksiä myös Euroopan unionissa

Kansainvälinen julkisen sektorin tilinpäätösstandardityö etenee

9.2 Tarkastusviraston toiminta turvaa talouden kestävyyttä ja julkisen hallinnon uudistumista

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annetut kertomukset ovat kohdentuneet kansantalouden ja valtiontalouden kannalta olennaisiin kysymyksiin. Eduskunnalle annettujen kertomusten suositusten perusteella on käynnistetty merkittäviä uudistuksia. Tarkastusviraston suositukset valtioneuvoston ohjauspolitiikan kehittämisestä, valtionhallinnon strategiaviidakon karsimisesta sekä oleellisesti lyhyemmästä hallitusohjelmasta sisältyvät valtioneuvoston ohjauspolitiikkaa koskeneen hankkeen ehdotuksiin. Tarkastusviraston suosituksen pohjalta eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvostoon perustettaisiin vuonna 2015 alkavan vaalikauden alusta lähtien keskitetty säädösten vaikutusarviointien tutki- ja valvontayksikkö varmistamaan lainsäädännön vaikutusarvioinnin laatua. Valtioneuvoston toimintaa arvioinut ja kehittänyt parlamentaarinen komitea ehdottaa tarkastusviraston havaintojen ja suositusten mukaisesti poliittisen ja virkamiesjohdon työnjaon selkeyttämistä sekä poliittisten valtiosihteerien järjestelmän uudelleenarviointia. Tarkastusvirasto on näin pyrkinyt olemaan suomalaista yhteiskuntaa uudistava ja kehittävä voima ja siten toteuttamaan uusissa kansainvälisissä standardeissa ylimmälle ulkoiselle tarkastukselle asetettua uudistumisen ja innovatiivisuuden edistämisen tehtävää.

Tarkastusviraston suositukset valtion kunnille aiheuttamaa rasitusta koskevasta velvoitekatosta ja kuntataloutta koskevasta kokonaistaloudellisesta ohjausmallista ovat toteutumassa. Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportissa esitetyt arviot finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumisesta, verojärjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena ja veropolitiikasta sekä seuraavan vaalikauden finanssipolitiikan lähtökohdista ovat ohjanneet aihepiiriä koskevaa julkista keskustelua. Tarkastusvirasto on myös pitänyt esillä talouden tuotantopotentiaalia vahvistavien uudistusten merkitystä.

Tarkastusviraston suositusten perusteella on käynnistetty merkittäviä uudistuksia

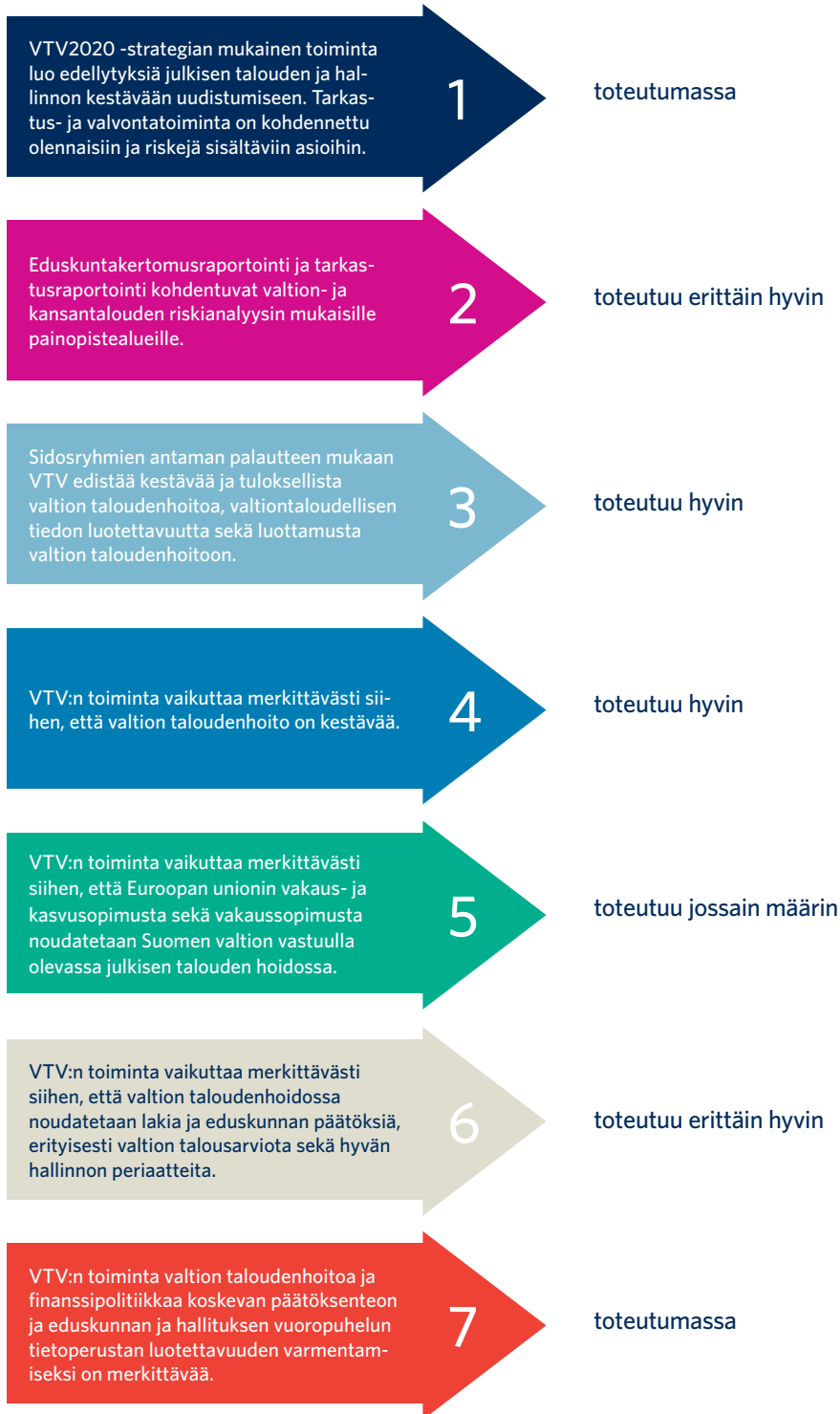
VTV:n arviot finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumisesta ovat ohjanneet julkista keskustelua

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonta on osaltaan merkittävästi ylläpitänyt vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta. Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus on näin kokonaisuutena erittäin hyvällä tasolla.

Tarkastusviraston vuoden 2014 tulostavoitteet on kirjattu viraston tarkastussuunnitelmaan 2014–2018. Tulostavoitteiden toteutumisen seurannan arvioinnin ovat tehneet viraston yksiköt ja laaturyhmä. Syksyllä 2015 toteutettavan sidosryhmäkyselyn tulokset raportoidaan vuonna 2016.

Valvonta ylläpitää
vaali- ja puoluerahoituksen
avoimuutta

STRATEGINEN TAVOITE



Kuvio 18: Tulostavoiteseuranta 2014

ARVIOINTI

TAVOITE 1

Syksyllä 2015 toteutettavan sidosryhmäkyselyn tulokset raportoidaan 2016.

TAVOITE 2

Eduskuntakertomusraportoinnissa on käsitelty rakennemuutoksen edellytyksiä. Tuloksellisuustarkastukset on kohdennettu priorisoiduille riskialueille. Eduskunnalle on raportoitu valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta, yhteenveto talousarvion noudattamisesta, valtion taloudenhoidon tilasta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta toiminnallisen tuloksellisuuden, sisäisen valvonnan, oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen sekä toiminnan laillisuuden osalta. Raportoinnissa on tuotu esille kokonaistuotannon ja potentiaalisen tuotannon kasvun riskit, veropolitiikan toimenpiteiden vaikutukset talouskasvuun sekä arvio hallituksen onnistumisesta julkisen talouden vakauttamisessa.

TAVOITE 3

Tarkastusviraston laaturyhmän arvion mukaan tavoite toteutuu hyvin. Syksyllä 2015 toteutettavan sidosryhmäkyselyn tulokset raportoidaan 2016.

TAVOITE 4

Toteutuu hyvin siltä osin, että tarkastusvirasto pitää esillä julkisen talouden kestävyysongelmaa. Suomen julkinen talous ei ole kestävällä pohjalla. Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella varmennetaan valtion taloudenhoidon laillisuutta, talousarvion noudattamista sekä tilinpäätöstietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Tuloksellisuustarkastukset ovat kohdentuneet valtiontalouden tasolla merkittäviin kokonaisuuksiin, esim. viennin rahoitusvastuiden käsittelyyn. Taloudenhoidon kestävä ja tulokellinen hoitaminen on ollut esillä korjausavustusta koskevassa tarkastuksessa sekä nuorisotakuuta koskevassa tarkastuksessa. Itsearviointin perusteella taloudellisen tehokkuuden näkökulmaa tulee tuloksellisuustarkastuksessa edelleen vahvistaa. Julkisen talouden kestävyys on ollut vahvasti esillä finanssipolitiikan tarkastuksessa ja valvonnassa.

TAVOITE 5

Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella varmennetaan valtion taloudenhoidon laillisuutta, talousarvion noudattamista sekä tilinpäätöstietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Pitkällä aikavälillä nämä ovat osa uskottavaa valtion taloudenhoitoa ja sitä koskevien tietojen luotettavuutta. Vaikutusta on tässä yhteydessä todettu välillisyyden takia olevan jossain määrin. Tuloksellisuustarkastusta on seurantakaudella kohdennettu työllisyysaiheisiin. Finanssipolitiikan valvonta valvoo vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista lakisääteisen tehtävän nojalla. Sopimusta on noudatettu vaalikaudella 2011–2014. Suomen kohdalla on kuitenkin riski sopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvän julkisen talouden rakenteellisen jäämän tavoitteen rikkomisesta. Vuonna 2014 on korostettu rakenteellisten uudistusten sekä talouden tuotantopotentiaalia lisäävien uudistusten merkitystä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen turvaamiseksi. Tältä osin voidaan arvioida, että VTV:n toiminta on vaikuttanut merkittävästi siihen, että sopimusta noudatetaan.

TAVOITE 6

Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella varmennetaan valtion taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentaminen on osa taloudenhoidon laillisuuden varmentamista.

TAVOITE 7

Syksyllä 2015 toteutettavan sidosryhmäkyselyn tulokset raportoidaan 2016.

9.3 Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet on saavutettu

Tarkastusviraston henkilöstöpolitiikassa ja taloudenhoidossa jatkettiin vakaus- ja tehokkuusohjelman toteuttamista. Samanlaisesti tarkastusvirasto on saanut hoitaakseen merkittäviä uusia lakisääteisiä tehtäviä. Tarkastusviraston toteutuneiden henkilötövuosien määrä kasvoi kahdella 143 henkilötövuoteen. Henkilötövuosien määrän kasvu perustui virkarakenteen muutoksiin, josta johtuen saavutettiin henkilöstökuluille asetettu euromääräinen tavoite. Tällä ja ennakoivalla henkilöstöpolitiikalla ja henkilöstösuunnittelulla on pyritty turvaamaan mahdollisimman pitkäjänteisesti nykyisellä määrärahasolla tarkastusviraston vaikuttava toiminta.

Tarkastusviraston strategisena taloudellisuustavoitteena on ollut, että suoritepäivän reaalin hinta (tarkastuspäivän hinnan muutos suhteessa kuluttajahintaindeksin kehitykseen) ei ylitä neljän vuoden ajanjaksolla kuluttaja- ja hintaindeksin kehitystä vastaavalla ajanjaksolla. Tavoite on saavutettu tarkastuspäivän hinnan osalta toimintavuoden aikana, jolloin suoritepäivän hinta laski 3,9 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2011 alkaneella tarkastusviraston vakaus- ja tehokkuusohjelman seurantakaudella suorite päivän hinta on noussut 3,3 prosenttia, joka alle kuluttajahintaindeksin muutoksen on aika välillä 2011–2014.

Toisena strategisena taloudellisuustavoitteena on ollut, että kulujen tason nousu neljän vuoden ajanjaksolla ei ylitä kuluttajahinta- indeksin kehitystä vastaavalla ajanjaksolla. Tarkastusviraston kulut ovat nousseet 3,4 prosenttia kun kuluttajahintaindeksin muutos vastaavana ajankohtana neljän viimeisen vuoden aikana eli vuodesta 2011 lähtien on ollut 5,6 prosenttia. Kulut ovat kasvaneet selvästi kuluttajahintaindeksiä vähemmän. Tavoite on saavutettu.

Tarkastusviraston tavoitteena on ollut, että ulkoisten ja sisäisten suoritteiden välinen suhde on 75–25. Tämä tavoite on saavutettu ja ulkoisten ja sisäisten suoritteiden välinen suhde oli 75,6–24,4. Tarkastusviraston tehollinen työaika kasvoi 21 881 henkilötövuoteen edellisvuoden 20 623 henkilötövuodesta. Osaamisen kehittämiseen ja sisäisiin kehittämishankkeisiin käytettiin vuonna 2014 edellistä vuotta hieman vähemmän työpäiviä/htv. Ministeriöille ja eduskunnalle annetun tarkastusta ja valvontaa täydentävän asiantuntijatyön määrä on huomattava eli 11,7 prosenttia tehollisesta työajasta. Tarkastusviraston asiantuntijatoiminnan kysyntä on kasvussa.

Tarkastusvirasto pyrkii turvaamaan toimintansa vaikuttavuutta ennakoivalla henkilöstöpolitiikalla ja henkilöstösuunnittelulla

Tarkastusvirasto on saavuttanut tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet

Tehollisesta työajasta suuntautui 75,6 prosenttia ulkoisille suoritteille

Johtaminen ja esimiestyö ovat kehittyneet myönteisesti samoin kuin luottamus johdon toimintaan viraston toimintaedellytysten ylläpitämisessä. Työilmapiirin ja työhyvinvoinnin kehittäminen sekä työtapojen kehittäminen ovat olennainen osa tarkastusviraston strategian toimeenpanoa. Työn kuormittavuutta on pyritty parantamaan resurssien tarkemmalla laskennalla ja käytön suunnittelulla. Tehdyillä toimenpiteillä on saavutettu myönteistä kehitystä työnhallintaan ja sillä on jonkin verran onnistuttu vähentämään henkilökunnan kuormittuneisuuden tunnetta.

Henkilöstön sairauspoissaolojen määrä laski 16,6 prosenttia edellistä vuodesta ja on reilusti alle valtionhallinnon keskiarvon. Koulutukseen käytettiin 11,1 henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden, mikä on 6,7 prosenttia edellistä vuotta vähemmän. Suoritusarvioinnista erilliset henkilökohtaiset kehittämiskeskustelut käytiin virastossa koko henkilökunnan kanssa.

Vakaus- ja tehokkuusohjelman toteuttamisen rinnalla on panostettu osaamisen kehittämiseen. Osaamisen kehittämisen toimintapolitiikka kattaa toimenpiteet, joilla rakennetaan viraston osaamiskartta, tuetaan henkilöstön osaamisen laajentamista ja syventämistä sekä varmistetaan viraston osaamisalueiden kattavuudesta suhteessa viraston tehtäviin.

Johtaminen ja esimiestyö ovat kehittyneet myönteisesti ja työnhallinta on parantunut

Tarkastusvirasto on panostanut osaamisen kehittämiseen

Taulukko 1: Tehollisen työajan kohdentuminen eri suoritetyypeille

	2012	2013	2014
Tilintarkastus	7 482 htp 37 % *	6 823 htp 33 % *	6 063 htp 28 % *
Laillisuustarkastus	548 htp 3 % *	662 htp 3 % *	1 554 htp 7 % *
Tuloksellisuustarkastus	4 567 htp 23 % *	5 018 htp 24 % *	5 587 htp 26 % *
Finanssipolitiikan tarkastus	287 htp 1 % *	326 htp 2 % *	361 htp 2 % *
Eduskuntaraportointi	184 htp 1 % *	327 htp 2 % *	710 htp 3 % *
Johtaminen ulkoinen	3 490 htp 17 % *	3 638 htp 18 % *	3 619 htp 17 % *
Ulkoinen asiantuntijatoiminta	3 037 htp 15 % *	3 405 htp 17 % *	3 607 htp 17 % *
Puolue- ja vaalirahoitusvalvonta	460 htp 2 % *	424 htp 2 % *	380 htp 2 % *
Ulkoiset suoritteet yhteensä	20 056 htp	20 623 htp	21 881 htp
Ulkoiset suoritteet kokonaistyöajasta	59 %	59 %	61 %
Välillinen toiminta (tukipalvelut, hallinto)	6 533 htp	7 142 htp	7 062 htp
Lomat ja muut palkalliset poissaolot yhteensä	7 557 htp	7 495 htp	7 052 htp
Kokonaistyöaika yhteensä	34 145 htp	35 260 htp	35 995 htp

*) ulkoisista suoritteista

EU:n pankkisektorin suuri sääntelyuudistus eli pankkiunioni

Pankkiunioniin kuuluu yhteisen pankkivalvontamekanismin ja eurooppalaisen kriisinratkaisujärjestelmän perustaminen sekä talletus-suojan yhdenmukaistaminen.

Pankkivalvontajärjestelmän toteuttaminen

Euroalueelle syntyi yhteinen pankkivalvontajärjestelmä syksyllä 2013. Euroopan keskuspankin pankkivalvontatehtäviä koskeva asetus astui voimaan marraskuussa 2013 ja varsinainen operatiivinen toiminta alkoi marraskuussa 2014. Yhteinen valvontamekanismi koostuu Euroopan keskuspankista (EKP) ja mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Suomessa valvontaviranomaisena toimii Finanssivalvonta, joka toimii hallinnollisesti Suomen pankin yhteydessä.

Euroopan keskuspankin suoraan valvontaan tulivat kaikki euroalueella toimivat merkittävät pankit. Merkittävimmät pankit on määriteltä pankeiksi, joiden tase on yli 30 miljardia euroa tai 20 prosenttia jäsenvaltion BKT:sta. Kansalliset valvontaviranomaiset valvovat edelleen kaikkia muita vähemmän merkittäviä pankkeja yhteistyössä EKP:n kanssa. Suomesta valvontamekanismin suoraan valvontaan siirtyivät Nordea Pankki Suomi Oyj, OP-Pohjola-ryhmä ja Danske Bank Oyj.

Vaikutukset ylimpien tarkastusvirastojen toimintaan

Vuonna 2012 julkaistun Euroopan unionin ylimpien tarkastuselinien yhteyskomitean (Contact Committee) selvityksen⁸² mukaan vain 7 tarkastusvirastolla 14:sta on ollut oikeus tarkastaa kansallista finanssimarkkina-valvojaansa. Suomessa valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole mandaattia tarkastaa Finanssivalvonnan toimintaa. Sen sijaan tarkastusviraston tarkastusmandaattiin sisältyy kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena toimivan Rahoitusvakausviraston toiminta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut pankkiunionin valvontamekanismin vaikutuksia koskeneessa selvityksessä⁸³, että kansallisten tarkastusvirastojen tarkastusmandaattien rajallisuus luo riskejä euroalueen tilivelvollisuuden toteutumiselle.

Euroopan unionin ylimpien tarkastuselinien yhteyskomitea (Contact Committee) on esittänyt huolensa vastuunalaisuus- ja tarkastusvajeesta, joka syntyy kun kansalliset valtiontalouden tarkastusvirastot eivät voi tarkastaa finanssimarkkinoiden valvojen toimintaa. Kansainvälisesti yleisesti hyväksytyt tilivelvollisuuden sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet ja muut hyvät hallinnan periaatteet edellyttävät, että merkittäviä julkisen vallan varoja, vastuuta ja riskejä koskeva toiminta on kattavasti ulkoisen tarkastuksen kohteena. Tarkastusvajeen poistaminen Euroopan unionissa yhtenäisellä tavalla edellyttäisi valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamista tältä osin. Suomen kansallisessa lainsäädännössä on muitakin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontaoikeuden laajuutta koskevia tarkennustarpeita.

Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2015

Dnro 203/02/2015

Valtiontalouden ja kansantalouden pääriskit

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kartoittanut valtion- ja kansantalouden riskianalyysissä Suomen kansantalouden ja julkisen talouden riskejä, joiden hallinnassa onnistuminen on suomalaiselle yhteiskunnalle ja siten myös hallitukselle erityisen tärkeää. Tarkastusvirasto arvioi olennaisuutta sekä suuntaa tarkastusta näiden riskien hallintaan ja kiinnittää hallituksen huomiota siihen, että finanssipolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan sekä julkisen hallinnon strategisessa johtamisessa on tarpeen pyrkiä hallitsemaan erityisesti tässä mainittuja riskejä.

1 Kansantalouden riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalyysissään kolme muutostrendiä, jotka kansantalouden näkökulmasta ovat merkittäviä riskejä julkiselle taloudelle ja sen osana valtiontaloudelle. Ne ovat:

- 1 Talouskasvun edellytykset heikkenevät
- 2 Julkisen sektorin tulo- ja menokehityksessä on epäsuhta – kestävyysvaje
- 3 Julkisen sektorin kokonaisuuden hallinta on vaikeutunut

1.1 Talouskasvun edellytykset heikkenevät

Suomalainen ja pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu riittävän talouskasvun aikaansaamille mahdollisuuksille järjestää laajasti julkisia palveluita ja tehdä tulonsiirtoja. Kokonaistuotavuuden kehitys määrittelee nykyisin pitkälti bruttokansantuotteen kehityksen, josta puolestaan julkisen talouden ja valtiontalouden tulot sekä taloudellinen kantokyky riippuvat.

Suomen talouden rakennemuutosten johdosta kokonaistuottavuuden kasvu on viime vuosina hidastunut merkittävästi aikaisempaan verrattuna ja lähes pysähtynyt. Kokonaistuottavuuden kehitys voi toimialarakenteen muutoksista ja kilpailukyvyn sekä innovaatioiden hyödyntämisen ongelmista johtuen olla seuraavien viiden vuoden aikana varsin alhaista. Tällöin kansantalouden potentiaalin tuotanto ja lopulta bruttokansantuote kasvavat varsin hitaasti. Mikäli Suomessa ei yksityisellä ja julkisella sektorilla onnistuta riittävästi tarttumaan ICT:n tarjoamiin mahdollisuuksiin, se myös osaltaan heikentää talouskasvun edellytyksiä. Julkisen vallan sääntely ja politiikkatoimet vaikuttavat osaltaan ICT:n ja sen tarjoamien tuottavuusmahdollisuuksien hyödyntämiseen. Palkkakehityksen ja tuottavuuden kehityksen tulisi olla myös tasapainossa keskenään kustannuskilpailukyvyn säilyttämiseksi. Ympäristöriskit ja ilmastomuutos hidastavat edelleen talouden kasvuedellytyksiä.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa merkittävää painetta hoiva- ja hyvinvointimenojen kasvulle samanaikaisesti kun talouden tuotantopotentiaali heikkenee. Tämän johdosta julkisen talouden velkaantuminen uhkaa muuttua hallitsemattomaksi. Samoin julkisten menojen osuus suhteessa bruttokansantuotteeseen voi nousta niin suureksi, ettei tätä kyetä enää rahoittamaan. Ikärakenteesta johtuvan huoltosuhteen heikkenemisen vaikutuksia voitaisiin lieventää, jos osallistumisaste nousisi.

Toimialarakenteen muutoksen seurauksena joiltakin aloilta katoaa työpaikkoja ja toisille syntyy uusia. Riskinä on yhtä aikaa työttömyyden kasvu ja työvoimapula. Suomi on pieni avotalous, joten se on herkkä kasvua hidastaville ulkoisille sokeille. Talouden rakennemuutos ja digitalisoituminen voivat hävittää enemmän työpaikkoja kuin uusia työpaikkoja syntyy mikä lisää työmarkkinoiden polarisaatiota.

1.2 Julkisen sektorin tulo- ja menokehityksessä on epäsuhta - kestävyysvaje

Julkisen sektorin menot näyttävät jääneen pitkäaikaisesti tuloja suuremmiksi. Talouskasvun hitauden vuoksi verotulot eivät riitä nykyisen laajuisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseen. Julkisten menojen kasvua selittää taantuman ja väestörakenteen lisäksi julkisen sektorin muuta taloutta nopeampi kustannusten kasvu. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kurominen on näin ollen aikaisempaa vaikeampaa ja vaatii pitkäaikaisia politiikkatoimia.

Globalisaatio lisää tarvetta kansainväliseen sääntelyyn useilla julkisen talouden ja yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla mukaan lukien talous- ja finanssipolitiikka. Riskinä on, ettei Suomi kykene hyödyntämään kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia riittävästi julkisen talouden kokonaisuuden hallinnassa tai että kansainvälinen ohjaus ja sen toimeenpano ovat epätarkoituksenmukaisia kansallisten tavoitteiden kannalta.

1.3 Julkisen sektorin kokonaisuuden hallinta on vaikeutunut

Julkista taloutta on tarvetta tarkastella kokonaisuutena, jota aikaisemmat finanssipolitiikan ja taloudellisten päätösten valmistelun menettelyt eivät välttämättä riittävästi tue. Erityisesti valtion ja kuntien taloutta olisi tarpeen ohjata kokonaisuutena myös koko kansantalouden näkökulmasta. Samalla on vältettävä riski siitä, että kuntataloutta ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavat rahoitusasematavoitteet ja menorajoitteet ajautuvat ristiriitaan perusoikeuksien ja subjektiivisia oikeuksia tai sitovia menettelytapanormeja asettavan lainsäädännön kanssa.

Toimiva infrastruktuuri on yhteiskunnan tärkeä kilpailukykytekijä. Infrastruktuurin kunnosta ja uusiutumisesta on huolehdittava riittävän investoinnein mutta samalla infrastruktuuria on pitkäjänteisesti pystytettävä suuntaamaan talouden tuottavuuden kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin.

2 Valtiontalouden riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalyysissään neljä valtiontalouden pääriskiä. Ne ovat:

- 1 Valtion tulopohjan ja tulonkantokyvyn ylläpidossa ei onnistuta
- 2 Siirtomenojen tason sopeuttamisessa ja ohjaamisessa oikeisiin/ tarkoituksenmukaisiin kohteisiin ei onnistuta
- 3 Hallinnon rakenteissa ja niiden uudistamisessa ei saavuteta tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita
- 4 Lainsäädännön vaikuttavuus tavoitteissaan heikkenee

2.1 Valtion tulopohjan ja tulonkantokyvyn ylläpidossa ei onnistuta

Valtion tulonkantokyky riippuu erityisesti veropolitiikan onnistumisesta tuottoja kerryttävän verojärjestelmän ylläpitämisessä, jossa verotuksen yhteiskunnalliset kustannukset onnistutaan pitämään hallinnassa ja veronmaksuhalukkuus korkeana. Verojärjestelmän toimimattomuus voi johtaa riittämättömään verotulokertymään. Valtion yhtiöomaisuuden osinkotuotot ovat myös merkittävä tulonlähde ja riskinä on, ettei yhtiöistä saatavia osinkotuloja ja myyntituloja onnistuta käyttämään talouskasvua, tuottavuutta sekä julkisen toiminnan kustannusvaikuttavuutta parantaviin investointeihin.

2.2 Siirtomenojen tason sopeuttamisessa ja ohjaamisessa oikeisiin/ tarkoituksenmukaisiin kohteisiin ei onnistuta

Julkinen hallinto ei nykyisellään kykene kunnolla vastaamaan kaikkiin säädettyihin palvelutarpeisiin. Valtion talousarvion menoista lähes 70 prosenttia on siirtomenoja erilaisina etuisuuksina, tuki-

na sekä valtionapuina. Valtion siirtomenojen tason sopeuttaminen tuloja vastaavaksi ja ohjaaminen muuttuneissa oloissa tarkoituksenmukaisiin ja oikeisiin kohteisiin on tärkeä tehtävä. Vaarana on, että siirto-menoilla ylläpidetään vanhentuneita rakenteita ja esitetään taloutta uudistavan ja tuottavuutta parantavan luovan tuhon toimintaa.

2.3 Hallinnon rakenteissa ja niiden uudistamisessa ei saavuteta tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita

Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttaminen hallinnon toiminnassa ja uudistuksissa korostuu. Tuottavuuden parantamisessa tärkeässä asemassa ovat toimintatapojen uudistukset, joissa hyödynnetään ICT:tä. Riskinä on, ettei ICT-toimintaa saada tuottavuutta tukevaksi työkaluksi. Kyber- ja tietoturvallisuusriskit osaltaan vaarantavat myös tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamista. Tuottavuustavoitteiden saavuttamisen riskinä on myös liiallinen näkökulmasidonnaisuus sekä hallinnon hajautuminen hallinnonalakohtaisiin ratkaisuihin, joiden puitteissa harjoitetaan osaoptimointia julkisen talouden kokonaistalouden kustannuksella.

Valtioneuvoston päätöksenteon arvioinneissa haasteiksi on nähty erityisesti strategisen näkemyksen muodostaminen ja toimeenpano sekä resurssien joustava käyttö. Valtioneuvoston yhteistä toimintaa käytännössä aikaansaavan poliittisen johtajuuden sekä epäonnistuminen toimeenpanokyvyn vahvistamisessa ovat merkittäviä päätöksenteko- ja toimeenpanokykyä koskevia riskejä.

2.4 Lainsäädännön vaikuttavuus tavoitteissaan heikkenee

Oikeudellisen sääntelyn määrä ja siitä seuraava hallinnollinen taakka kasvavat ja lainsäädännön laadussa on epäkohtia. Sääntelyn laadun parantaminen edellyttää ennakollista ja jälkikäteistä vaikutusarviointia.

EU:n vaikutus Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on suuri. EU on saanut lisää toimivaltaa myös julkisen talouden hallinnassa. Kansantalouden tasolla sähköisen viestinnän välineiden kehittyminen ja tiedon digitalisoituminen on merkinnyt sitä, että tietointensiivisten alojen osuus kansantaloudesta on kasvanut. Myös valtiolla ja erityisesti turvallisuusviranomaisissa sähköisen asioinnin ja digitaalisen tiedon turvallisuus on tällä hetkellä merkittävä asia. Haastavasta perusasetelmasta huolimatta Suomeen on luotu kansainvälisesti ottaen korkeatasoinen infrastruktuuri. Tämän tason säilyttämiseen tarvitaan ylläpitäviä investointeja tai suunnitelma tason laskusta.

3 Valtion taloudenhoidon riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalysissään neljä pääriskiä valtion taloudenhoidolle. Ne ovat:

- 1 Talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit lisääntyvät
- 2 Konsernipalveluratkaisut ja riippuvuus ICT:stä aiheuttavat uudenlaisia riskejä
- 3 Taloudenhoidosta puuttuu kokonaisuuden näkökulma
- 4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät eivät kehity

3.1 Talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit lisääntyvät

Valtion taloudenhoidossa talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit voivat lisääntyä, koska rahoitustilanne tiukenee. Tämän seurauksena organisaatiot ohenevat eikä pystytä huolehtimaan riittävästä ja osaksi uudentumisesta osaamisesta. Huomion kiinnittyminen lyhyen tähtäimen tuottavuustoimiin voi viedä huomion pois yhtenäisten ja asianmukaisten budjetointimenettelyiden toteuttamiselta.

3.2 Konsernipalveluratkaisut ja riippuvuus ICT:stä aiheuttavat uudenlaisia riskejä

Palvelukeskukset ja muut valtion uudet konsernipalveluratkaisut sekä ICT-riippuvuus niissä tuovat paitsi tuottavuushyötyjä, niin voivat johtaa monimutkaisiin ja pitkiin hallinnointiketjuihin ja vastuunjaon epäselvyyksiin. Keskittetyt konserniratkaisut ovat täysin riippuvaisia niissä käytettävien ICT-järjestelmien toimivuudesta, mikä lisää myös tietoturvallisuusriskejä ja korostaa osaamisvaatimuksia. ICT:n ohjaus ja rahoitus ovat valtiokonsernin läpileikkaavissa prosesseissa edelleen hajautuneet monelle eri toimijalle, jolloin mahdollisuudet kootusti varmistaa tuottavuuden kehittyminen ja ICT-riskien hallinta ovat heikommat.

3.3 Taloushoidosta puuttuu kokonaisuuden näkökulma

Taloushoidossa esiintyy edelleen osaoptimointia eikä päätöksenteon tietoperusta tue tietoisuutta päätöksistä tai niiden tekemättä jättämisestä seuraavista pitkän ja keskipitkänaikavälin kustannuksista. Valtion konsernitaseen ja julkisen talouden kokonaistasetarkastelun puutteet heikentävät valtion omaisuuden pitkäjänteistä hoitamista ja tulevaisuushakuista kehittämistä.

3.4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät eivät kehity

Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kehittymisen riskinä on, ettei kokonaiskuvaa ja julkisen talouden kokonaisuuden johtamista saada parannettua ja samalla vahvistettua tuloksellisuustietojen ja tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmaa johtamisessa. Erilaisten uudistusten nopea ja välillä tarkoitushakuinen valmistelu voivat rapauttaa hyvää hallintoa ja heikentää julkisen hallinnon ja talouden kokonaisuuden toimivuutta. Kansainvälistyvät järjestelyt vaikuttavat eduskunnan budjettivaltaan ja saattavat heikentää kansalaisten luottamusta taloudenhoitoon sekä heikentää budjettivaltaa silloin, kun demokratian ja budjettivallan kokonaisuuden näkökulmaa ei aktiivisesti oteta huomioon kansallisessa implementoinnissa.

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

Oikeusministeriön hallinnonala Oikeusministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 25.01.01 (Oikeusministeriön toimintamenot) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen (20 000 euroa) maksamiseen.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Ulkoasiainministeriön hallinnonala Ulkoasiainministeriö

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriön hallinnonala

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 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat, 2,2 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.20.30. (Valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti kulutusmenojen (49 466 euroa) maksamiseen.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Puolustusministeriön hallinnonala Puolustusvoimat

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2015 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 sekä vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan uusittavissa olevan valtuuden määrän varmistamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikennevirasto

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion toteutumalaskelmaa, ennakkomaksuja ja tositteiden sisältöä koskevia puutteita:

- 1 Momentille 31.10.79 (Elinkaarirahoitushankkeet, siirtomääräraha 3 v) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 42 §:n 2 momentin vastaisesti kirjattu menon vähenykseksi taseeseen aiheuttomasti kirjattun käyttöomaisuuden vähennys (0,7 milj. euroa), joka olisi tullut käsitellä vain liikekirjanpidossa. Liikenneviraston tulee peruuttaa vuodelle 2015 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.
- 2 Ennakkomaksuja on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kirjattu menoksi maksuperusteella momentilla 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) 0,88 milj. euroa ja momentilla 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) 0,9 milj. euroa. vuoden 2013 talousarviossa.
- 3 Kirjanpidon tositteita ei kaikilta osin ole laadittu talousarvioasetuksen 45 §:n edellyttämällä tavalla.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikennevirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa 14.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyjen ja 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 talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 6 a §:n vastaisesti rahoitettu ennakoista, jotka on maksettu vuosien 1993–1994 määrärahoista.
- 2 Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on vuonna 2014 käytetty edellisten vuosien talousarvioissa myönnettyjä valtuuksia (yhteensä 36,5 miljoonaa euroa), jotka eivät vuoden 2013 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 14.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen ja valtuusseuran järjestämisessä sekä eräiden ennakoiden käsittelyssä esiin tulleiden puutteiden johdosta.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

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

- 4 Momenteille 32.01.20 (Siviilipalvelus, arviomääräraha) ja 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarvion annettuna asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2015 kuuluvia menoja vuoden 2014 menoksi (yhteensä 688 194 euroa). Menettelyllä on pidennetty määrärahan käyttöaikaa valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.
- 5 Momenttien 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v vuoden 2013 talousarviossa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2012 ja 2013 talousarvioissa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti vakituisten virkamiesten palkkojen maksamiseen (yhteensä 125 650 euroa).

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyiden ja sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

- 6 Talousarviotilille kirjaamista odotaviin menoihin sisältyy maksettuja ennakoita (2 778 582,84 euroa), jotka olisi talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan tullut kirjata menoiksi momentille 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, arviomääräraha).
- 7 Momentin 35.10.21 (Eräät luonnon-suojelun menot, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtotalouden kuluihin 34 843,78 euroa. Momentin päätösosassa ei ole mainintaa sen käyttämisestä siirtotalouden kuluihin.
- 8 Eräiden menojen todentamiseen liittyviä menettelyjä ei voida pitää valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan mukaisina.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Teknologian tutkimuskeskus VTT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 32.20.02 (Teknologian tutkimuskeskus VTT:n toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, kohta 1 Toimintamenot) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti saman momentin kohtaan 3 (Uusiutuvien energialähteiden koetoimintalaitteiden investoinnit ja käyttöönotto, EK, enintään) kuuluvien menojen (noin 262 000 euroa) maksamiseen. Jos menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi kohdan 3 määräraha ylittynyt vastaavalla määrällä.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta seuraaville vuosille kuuluvien tulojen (450 000 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2014 tuloksi momentille 33.02.06 (Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriö

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (175 000 euroa) ja momentin 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v, vuosien 2012, 2013 ja 2014 talousarvioissa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (286 671 euroa).

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriö

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ympäristöministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 21.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion vastaisten menettelyjen ja sisäisessä valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

Suomen ympäristökeskus

Talousarviota ja sitä koskevia säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha 3 v, vuosien 2013 ja 2014 talousarvioissa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (61 000 euroa) ja momentin 35.01.29 (Ympäristöministeriön hallinnon alan arvonnäveromenot, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti momentille 35.10.70 (Alusinvestoinnit, siirtomääräraha 3 v) kuuluvien menojen (565 412,90 euroa) maksamiseen. Suomen ympäristökeskuksen tulee peruuttaa vuodelle 2015 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

Suomen ympäristökeskus

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Suomen ympäristökeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt yhteisrahoitteisen toiminnan kirjanpito-käytännöissä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

125/53/14 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

58/53/14 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

59/53/14 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

60/53/14 Ulkoasiainministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

61/53/14 Oikeusministeriö

62/53/14 Rikosseuraamuslaitos

Laillisuustarkastus

184/52/14 Korvaukset

Sisäministeriön hallinnonala

63/53/14	Sisäministeriö
64/53/14	Hallinnon tietotekniikkakeskus
65/53/14	Hätäkeskuslaitos
66/53/14	Maahanmuuttovirasto
67/53/14	Pelastusopisto
68/53/14	Poliisihallitus
69/53/14	Rajavartiolaitos
126/53/14	Palosuojaohjelurahasto

Puolustusministeriön hallinnonala

70/53/14	Puolustusministeriö
71/53/14	Puolustushallinnon rakennuslaitos
72/53/14	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

73/53/14	Valtiovarainministeriö
74/53/14	Ahvenanmaan valtionvirasto
75/53/14	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
76/53/14	Tilastokeskus
77/53/14	Tulli
78/53/14	Valtiokonttori
79/53/14	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
80/53/14	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
81/53/14	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
82/53/14	Verohallinto
83/53/14	Väestörekisterikeskus

Laillisuustarkastus

184/52/14	Korvaukset
189/52/14	Budjetointimenettelyt

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

84/53/14	Opetus- ja kulttuuriministeriö
85/53/14	Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
86/53/14	Kansallisarkisto
87/53/14	Museovirasto
88/53/14	Opetushallitus
89/53/14	Suomen Akatemia
90/53/14	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

91/53/14	Maa- ja metsätalousministeriö
92/53/14	Elintarviketurvallisuusvirasto
93/53/14	Geodeettinen laitos
94/53/14	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
95/53/14	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
96/53/14	Maanmittauslaitos
97/53/14	Maaseutuvirasto
98/53/14	Metsäntutkimuslaitos
99/53/14	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

100/53/14	Liikenne- ja viestintäministeriö
101/53/14	Ilmatieteen laitos
102/53/14	Liikennevirasto
103/53/14	Liikenteen turvallisuusvirasto
104/53/14	Viestintävirasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

105/53/14	Työ- ja elinkeinoministeriö
106/53/14	Energiavirasto
107/53/14	Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
108/53/14	Geologian tutkimuskeskus
109/53/14	Innovaatiorahoituskeskus Tekes
110/53/14	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
111/53/14	Kuluttajatutkimuskeskus
112/53/14	Matkailun edistämiskeskus
113/53/14	Mittatekniikan keskus
114/53/14	Patentti- ja rekisterihallitus
115/53/14	Teknologian tutkimuskeskus VTT
116/53/14	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Laillisuustarkastus

184/52/14	Korvaukset
-----------	------------

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

117/53/14	Sosiaali- ja terveysministeriö
118/53/14	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
119/53/14	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
120/53/14	Säteilyturvakeskus
121/53/14	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

122/53/14	Ympäristöministeriö
123/53/14	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
124/53/14	Suomen ympäristökeskus
127/53/14	Öljysuojelurahasto

Laillisuustarkastus

184/52/14	Korvaukset
-----------	------------

Finanssipolitiikan valvonnan raportit

- K 20/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston
finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan
vaalikausiraportti 2011–2014
- K 17/2015 vp. Erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015

Finanssipolitiikan tarkastuskertomukset

13/2014	Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - yhteisö- ja pääomaverotus
15/2014	Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus

Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Valtioneuvoston kanslia

6/2015	Solidium Oy
16/2015	Strategisen intressin yhtiöiden ohjaus

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportti

232/2011	Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
----------	--

Sisäministeriön hallinnonala

14/2015 Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja
torjuntatyön koordinaatio

Jälkiseurantaraportti

226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

Valtiovarainministeriön hallinnonala

2/2015 Valtion palkkausjärjestelmät
4/2015 Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n
selvitystilan käytännöt
7/2015 Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa
9/2015 Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja
niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset)
11/2015 Valtion maksupolitiikka
13/2015 Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta

Jälkiseurantaraportit

219/2011 Valtion taloudelliset vastuut - esittäminen ja
huomiointi suunnittelun ja seurannan
asiakirjoissa
3/2013 Valtion IT-palvelukeskukset

Opetus ja kulttuuriministeriön hallinnonala

5/2015	Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa
12/2015	Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportti

198/2009	Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
----------	---

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

1/2015	Viennin rahoitus
8/2015	Sähköiset työvoimapalvelut

Jälkiseurantaraportit

224/2011	Kaupunki- ja metropolipolitiikka
229/2011	Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
13/2012	Työperäinen maahanmuutto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

3/2015 Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen
 kotiin annettavissa vanhuspalveluissa

Jälkiseurantaraportit

6/2012 Lastensuojelu
214/2010 Vanhuspalvelut

Yhteinen jälkiseurantaraportti seuraavista sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeista:

1/2012 Valtionavustukset
 sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon
 valtakunnallisten IT-hankkeiden toteutus

Ympäristöministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

220/2011	Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
----------	---

- 1 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma, VNT 1/2015 vp.
- 2 European Commission, Directorate-General Economic and Financial Affairs: Addendum to the assessment of the 2015 Stability Programme for Finland, Note prepared by DG ECFIN Staff. Brussels, 10 June 2015, saatavilla http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/finland_en.htm [sivulla käyty 12.6.2015].
- 3 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Finanssipolitiikan valvonnan erilliskertomus eduskunnalle 2015.
- 4 Valtiontalouden tarkastusvirasto: valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2015, VTV Dnro 203/02/2015.
- 5 Valtiontalouden tarkastusvirasto: valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2015. Ks. Era Dabla-Norris, Si Guo, Vikram Haksar, Minsuk Kim, Kalpana Kochhar, Kevin Wiseman, and Aleksandra Zdzienicka: The New Normal: A Sector-Level Perspective on Growth and Productivity Trends in Advanced Economies. IMF Staff Discussion Note, March 2015, International Monetary Fund IMF (2015), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1503.pdf> [sivulla käyty 17.6.2015].
- 6 World Economic Forum: Network Readiness Index 2015, https://agenda.weforum.org/2015/04/which-nations-are-top-for-digital/?utm_content=buffer75f93&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer, [sivulla käyty 5.6.2015].
- 7 Ks. erityisesti INTOSAI Gov 9100 –sarjan julkisen hallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan standardeja, <http://www.issai.org>. Yksityisen sektorin COSO –mallista, ks. www.coso.org/ic.htm [sivulla käyty 13.6.2015].
- 8 Tästä esimerkkinä on, että COBIT 5 –tietohallinnon järjestämisen standardi sisältää sisäisen valvonnan yleisten standardien periaatteet ja toisaalta vuonna 2013 uudistettuihin sisäisen valvonnan COSO –malliin on otettu linkit COBIT –standardeihin ja mallissa myös käsitellään ICT:n merkitystä ja vaikutuksia. COBIT 5 on ISACA:n hyväksymä, kansainvälisesti yleisesti tunnustettu tietohallinnon standardi.
- 9 COSO: Internal Control – Integrated Framework (COSO 2013), <http://www.coso.org/ic.htm>
- 10 Sisäistä valvontaa koskevat INTOSAI Gov 9100 –sarjan standardit
- 11 Ks. Ruotsin viranomaisasetus, Myndighetsförordning, SFS nr: 2007:515, Ruotsin tilinpäätös- ja talousarvion määrärahaa koskeva asetus, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag SFS nr: 2000:605 sekä Ruotsin talousohjausviraston Ekonomistyrningsverket ESV:n sisäisen valvonnan ohjeet, Ekonomistyrningsverket ESV Handledning: Ansvar för intern styrning och kontroll, ESV 2012:46, saatavilla <http://www.esv.se/contentassets/6d89146c1130414e9de5284a6adcfce/2012-46-ansvar-for-intern-styrning-och-kontroll.pdf> [sivulla käyty 5.6.2015]
- 12 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma, VNT 1/2015 vp., liite 6, liitejulkaisun s. 33.
- 13 Valtiovarainministeriö: valtionavustuskäytäntöjä selvittävä ja kehittävä työryhmä, VM 2021/00.01.00.001/2014. ks. Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja -29/2015. Valtiontalouden tarkastusviraston edustajana työryhmässä on toiminut ylijohtaja Marjatta Kimmonen.
- 14 VTV:n ylijohtaja Tytti Yli-Viikari esitteli Global Audit Leadership Forumissa yhdessä pääjohtaja Tuomas Pöystin kanssa kirjoittamansa artikkelin älykkään digitaalisen tekniikan tuomista muutoksista ulkoiseen tarkastukseen, ks. Tuomas Pöysti ja Tytti Yli-Viikari: Public Auditor 2030. Country paper presented to the Global Audit Leadership Forum 2015. VTV, March 2015.
- 15 Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, Talentum Fokus (2015 päivitys), luku II.1. Julkishallinnon valtiotäätöiset perusteet, Oikeus hyvään hallintoon. Tuomas Pöysti: Hallintoettiset toimintasäännöt hyvän hallinnon toteuttamisessa. Teoksessa Ojanen, T. – Koivisto, I. – Suviranta, O. – Sakslin, M. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Helsinki 2010, s. 143–157.

- 16 HE 298/2014 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 28-29.
- 17 Petri Virtanen – Jari Stenvall: Älykäs julknen organisaatio, Tietosanoma 2014, s. 23-24. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle vuoden 2014 valtiopäiville, K 18/2014 vp., pääjohtajan puheenvuoro hyvän hallinnon eettisistä periaatteista. Ks. Yksityisen sektorin näkökulmasta Pentti Sydänmaanlakka, Älykäs johtaminen 7.0. Miten kasvaa viisaaksi johtajaksi, Talentum, Helsinki 2012
- 18 Poliisin VITJA –tietojärjestelmän viivästyminen on tarkasteltu valtiontalouden tarkastusviraston hankintoja koskeneessa laillisuustarkastuksessa ja eduskunnan oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan tehnyt omasta aloitteestaan päätöksen poliisin VITJA –tietojärjestelmän viivästyisestä, ks. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan ratkaisu AEOA Dnro 4765/2/13, 13.3.2015.
- 19 Tanskassa ohjauksesta vastaa hallituksens strategisten linjausten puitteissa Digitaliseringsstyrelsen, ks. <http://www.digst.dk/Styring>
- 20 Hallituksen vuosikertomus 2014, liite 3. <http://valtioneuvosto.fi/vuosikertomus-2014>
- 21 Valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämisen (OHRA) toimeenpanohanke – Vaikutussarvioinnin asiantuntijayksikön valmisteluryhmän muistio <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/vaikutussarvioinnin-asiantuntijayksikon-valmisteluryhman-muistio-05052015.pdf/237a150d-b062-46fc-81ce-1001a0409d83>
- 22 Hallituksen vuosikertomus 2014. <http://valtioneuvosto.fi/vuosikertomus-2014>
- 23 http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/eduskuntavaalit/ETYJinvaaliarviointi2011/286W8jH9j/ETYJn_raportti_2011_kaannos_suomi.pdf
- 24 Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistaminen. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015 http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1429609968515/Files/OMML_29_20115_vaalirahoitus_32s.pdf
- 25 Valtiokonttori 2014: Kustannuslaskennan kehittäminen (Kuke). Loppuraportti. 28.1.2014.
- 26 OECD 2010: OECD Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success.
- 27 Valtioneuvoston kanslia 2014: Päätöksenteosta muutoksetkoon. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus 2014, s. 12.
- 28 OHRA. Päätöksistä muutoksiin. OHRA-hankkeen valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014.
- 29 OHRA-hankkeen toimeenpano <http://valtioneuvosto.fi/ohra/toimeenpano>
- 30 Ratkaisujen Suomi. Neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e
- 31 OHRA. Päätöksistä muutoksiin. OHRA-hankkeen valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014.
- 32 Valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2010. Valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaaminen.
- 33 Valtiovarainministeriö 2012: Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti.
- 34 VTV 2013: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville K 18/2013 vp, s. 78-86.
- 35 Valtioneuvoston kanslia 2013: Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitys, s. 99-100.
- 36 VTV:n lausunto hallintovaliokunnalle 3.11.2014 HE 187/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamiseksi.
- 37 Valtioneuvoston kanslia 2014: Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitys, s. 112-113.

- 38 Valtion toimitilat ja konserniohjaus 225/2011. Jälkiseurantaraportti 4.6.2013.
- 39 Valtioneuvoston kanslia 2015: Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset.
- 40 Valtion IT-palvelukeskukset 3/2013. Jälkiseurantaraportti 26.5.2015.
http://www.vtv.fi/files/4737/Jalkiseurantaraportti_Valtion_IT_palvelukeskukset.pdf
- 41 Pohjola, Matti (2014): Suomi uuteen nousuun. ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Teknologiaeteollisuus ry, 2014.
- 42 Valtiovarainministeriö (2014): Vakaa ja tehokas Suomi yhdentyvässä Euroopassa. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014.
- 43 Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta (2001): Kohti hallittua murrosta – julkiset palvelut uudella vuosituhannella. Ehdotus julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmaksi 2002 – 2003. Hallinnon sähköisen asioinnin jaosto, 31.12.2001.
- 44 Tietoyhteiskuntaneuvosto (2004): Sähköisen asioinnin jaoston vuoden 2005 toimintasuunnitelma. Hyväksytty jaoston kokouksessa 15.12.2004. Tietoyhteiskunta-neuvosto, Sähköinen asiointi julkisessa hallinnossa –jaosto.
- 45 Rakennuspoliittisen ohjelman valmistelutyötä koordinoineen johtoryhmän (Hetemäen ryhmä) esitys (2013): Liite 7: ministeriöiden 15.11. toimittamat esitykset ohjelman täytäntöönpanemiseksi, s. 71.
- 46 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008): Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa, 161/2008.
- 47 Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon tieto- ja viestintä tekninen toiminto (2012): Hankkeen keskeyttämis päätös: Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelualusta, Päätös, 13.1.2012 (VM/79/02.02.03.09/2012).
- 48 Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa, 120/2006.
- 49 Esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2009): Kokemuksia kokonaisarkkitehtuuryöstä valtionhallinnossa. FEAR-projekti. Hallinnon kehittäminen, 2/2009.
- 50 Tietohallintolain 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 246/2010 vp), s. 25.
- 51 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Sähköisen arkistoinnin edistäminen, 11/2014.
- 52 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa, 3/2015.
- 53 Valtiovarainministeriö (2015): Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Kärkiviestit ja keskeiset johtopäätökset.
- 54 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Sähköiset työvoimapalvelut, 8/2015.
- 55 Valtiovarainministeriö (2014): Tietoja valtion tietohallinnosta 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja, ICT-toiminta 19/2014.
- 56 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013): Valtion IT-palvelukeskukset, 3/2013.
- 57 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa, 7/2015.
- 58 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014): Nuorisotyöttömyyden hoito, 8/2014.
- 59 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa, 3/2015.
- 60 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa, 7/2015.

- 61 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013): Valtion IT-palvelukeskukset, 3/2013.
- 62 Ks. esim. Suomalaisten hyvinvointi 2014 -raportti.
- 63 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy -tarkastus ja Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp.
- 64 Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköinen asiointi. THL 33/2014
- 65 THL:n tiedote: Perusturvan taso kohentunut, mutta on edelleen matala. 26.2.2015.
- 66 Tulevaisuuden uudistuva Suomi. Ministeriöiden yhteinen toimintaympäristökuvauk-
2014.
- 67 Tilastokeskus/Työssäkäyntitilasto.
- 68 Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp.
- 69 Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp.
- 70 THL: Toimeentulotuen menot 2013.
- 71 THL: Nuoret luukulla - kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan
palvelujärjestelmässä.
- 72 Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp
- 73 Marja Riihelä ja Ilpo Suoniemi: Tuloliikkuvuus ja köyhyyden pysyvyys.
- 74 Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019.
- 75 www.eva.fi. Ks. myös Taloudellinen katsaus. Kevät 2015. Valtiovarainministeriön
julkaisu – 17a/2015.
- 76 Pekka Myrskylä. Tilastokeskus 2012.
- 77 Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Sisäministeriön julkaisu
2/2015.
- 78 Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Sisäministeriön julkaisu
2/2015.
- 79 Ansala, Hämäläinen ja Sarvimäki. Integroitumista vai eriytymistä? Kelan työ-
papereita 56. 2014.
- 80 TEM raportteja 8/2012.
- 81 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>
- 82 Contact Committee 2012: Access of Supreme Audit Institutions to the main
financial supervisions in EU Member States. Report of the Working Group
on Public Audit Deficits. [http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocu-
ments/10112330/10112330_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/10112330/10112330_EN.PDF)
- 83 National Audit Office's Working Paper. Banking Union Considered from the Perspec-
tive of Supreme Audit Institutions. Helsinki 2015. [http://www.vtv.fi/files/4693/
Pankkiunioni.pdf](http://www.vtv.fi/files/4693/Pankkiunioni.pdf)



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

ISSN 1796-9530