



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2019



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2019

K 18/2019 VP



L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN:VTV-K182019VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K182019VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k182019vp)

GRANO OY

HELSINKI 2019

Vuosikertomuksen valokuvat on ottanut helsinkiläinen valokuvaaja Lari Järnefelt. Kuvien aiheet ovat Euroopan kulttuuriympäristöpäivien teemasta *Taiteen ja viihteen tiloissa*. Valokuvat on otettu Helsingissä ja Tampereella toukokuussa 2019.

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle.

Kertomuksessa esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus tarkastusviraston toiminnasta vuosikertomusjaksolla.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin, finanssipolitiikan tarkastuksiin ja asiantuntijatoimintaan. Tilintarkastuksista kertomukseen on sisällytetty tarkastukset, jotka ovat valmistuneet keväällä 2019 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2018. Tuloksellisuustarkastuksista, finanssipolitiikan tarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2019 syyskuun alkuun mennessä valmistuneet tarkastukset ja jälkiseurannat.

Valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 31.5.2019 (K 13/2019 vp).

Helsingissä 12. syyskuuta 2019

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro:	
Paremmen tulevaisuuden työmaa	7
1 Valtion omaisuutta tulisi hoitaa kokonaisuutena	13
2 Valtion taloudenhoidossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita aiempaa paremmin	19
3 Julkisia cleantech-hankintoja voidaan kirittää hallinnon yhteisellä strategialla ja riskienhallinnalla	27
4 Huolellinen valmistelu edistää parhaiten hallinnon palvelujen digitalisointia	33
5 Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta vuosikertomusjaksolla	39



Pääjohtajan puheenvuoro

Paremmen tulevaisuuden työmaa

2010-lukua on leimannut uusi normaali -käsitteen nousu politiikkakeskusteluun. Ilmaston- ja väestörakenteen muutos sekä talouden väsy ja vaikeasti ennakoitava kehityskulku luovat painetta uudistaa politiikkatoimia radikaalisti. Poliitiikan teossa lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden kilpailu huomiosta kiristyy. Ihmiset hakeutuvat nopeiden, näyttävien ja näpsäyttävien politiikkalupausten äärelle. Uusi normaali luo valtionhallinnolle vahvan syyn uudistua ja uudistaa toimintaa.

Uusi normaali viittaa siihen, että jonkin suuren muutoksen jälkeinen asiantila vaatii hyväksymään, ettei aiempaan ole paluuta. Taloudessa vuoden 2008 finanssikriisi nähdään tällaisena vedenjakajana. Poliittikkavalmistelussa poikkihallinnollisuus, nopeus ja osallistamisen vaatimukset ovat osa tällaista muutosta.

Poliittisilla päättäjillä ja virkamiehillä on käytettävissään aiempaa paljon enemmän ja laadukkaampaa tietoa politiikkatoimien suunnitteluun ja seurantaan. Uusi normaali kuitenkin tarkoittaa, että tietoa ja asiakokonaisuuksien välisiä kytköksiä on runsaasti. Tiedon hyödyntäminen on nopeatahtisen, sosiaalisen median ja alati kiihtyvän julkisuuspaineen alla jopa vaikeaa. Yhden yhteisen, johdonmukaisen ja selkeän tarinan rinnalla on tarvetta pohdita monenlaisia tulevaisuuskuvia. Valtion talouden ja toiminnan suunnittelu tukee kulloistakin politiikkavisiota Suomen tulevaisuudesta.

Hyvä esimerkki ihmisten sitoutumisesta paremman tulevaisuuden rakentamiseen on Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen ohjelma Agenda 2030. Vuodet 2016–2030 kattavalla sitoumuksella valtiot haluavat edistää maapallon selviytymistä ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden haasteista. YK:n toinen pääsihteeri Dag Hammarskjöld totesi vuonna 1955, että ”Kaikki on hyvin, kun... ihmiset tunnistavat YK:n omana piirustuksenaan”. Hän tarkoitti sillä, että ihmiset vieraantuvat yhteisistä tavoitteista, kun hallinnosta piirtyvä kuva näyttää vaikeaselkoiselta ja abstraktilta. Hän myös uskoi vahvasti ihmisten kykyyn rakentaa parempaa tulevaisuutta yhdessä. Kestävä kehityksen tavoitteet ovat hyvä väylä edistää sitä, että ihmiset tuntevat vastuuta yhteiskunnallisesta kehityksestä, ottavat sen omakseen.

Muuttuva toimintaympäristö kannustaa hallintoa toimimaan avoimemmin

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on tunnustettu tarve uudistaa politiikan toimintamalleja uuden normaalin mukaisesti. Pidemmän aikavälin suunnittelu ja parlamentaarinen sitoutuminen yhteisiin kehitystavoitteisiin parantaa todennäköisyyttä, että vaativat rakenneuudistukset toteutuvat.

Kun politiikkatavoitteita ja toimenpiteitä valmistellaan laajapohjaisesti ja skenaariotyöskentelyä hyödyntäen, on myös vaativia poikkialtollisia kokonaisuuksia helpompi hallita. Hallinnon avoimempi ja osallistavampi tapa hoitaa valtion tehtäviä vahvistaa myös kansalaisten osallisuutta ja yhteiskunnallista osallistumista.

Julkisia palveluja uudistettaessa tavoitteena on tehdä niistä asiakkaan näkökulmasta joustavia. Kun lisätään avoimuutta ja osallistamista, tulee kuitenkin huolehtia siitä, että hallinnossa on riittävästi riskienhallinnan osaamista. Tarkastusvirasto suosittaa valtiolle kattavampaa riskienhallintapolitiikkaa. Tällöin yllättävät tapahtumat eivät halvauta valtion kykyä tuottaa palveluita. Riskienhallintaa tarvitaan myös kokonaiskuvan luomiseksi valtionhallinnosta ja -taloudesta. Se myös parantaa ihmisten luottamusta valtion toimintaan.

Talouden hallinta on tulevaisuuden hallintaa

Kun valtionhallintoa uudistetaan, on hyvä mahdollisuus tarkistaa käytäntöjä, joilla valtiontaloutta hoidetaan ja hallitaan. Ilmiöpohjainen budjetointi ja valtiontalouden aiempaa kattavampi riskienhallinta voivat tukea vaikuttavaa poikkialtollista politiikkatyötä. Valtiontalouden kehysmenettely tukee talouden kestävyyttä. Kehysmenettelyä tulee kehittää siten, että toimintamallit saadaan vastaamaan uudistuvan politiikanteon tarpeita ja että kehysmenettelyn läpinäkyvyys paranee. Kehysjärjestelmän kannalta on tärkeää, että kehysmenojen ulkopuolelle kuuluvat erät ovat perusteltuja ja kehysten määrittelyä sovelletaan johdonmukaisesti. Päättyneellä hallituskaudella erityisesti finanssisijoitusten ja osakelajoitusten kohdalla linja on häilynyt.

Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot on perustettu pidettäväksi erillään muusta valtiontaloudesta, ja kunkin rahaston tehtävästä ja toiminnasta on säädetty oma lakinsa. Rahastojen erillisuus talousarviosta ei aina toteudu käytännössä, ja niitä käytetään yhä enemmän avustusten maksamiseen luototus- ja sijoitustoiminnan sijaan. Avustustoiminta olisi tarkoituksenmukaista pitää budjetin sisällä, mikä vahvistaisi samalla valtiontalouden kehysmenettelyn kattavuutta ja eduskunnan budjettivaltaa.

Tarkastusvirasto on nostanut johdonmukaisesti esille tarpeen uudistaa valtion taloussuunnittelua ja taloudenhoitoa. Valtiontalouden kokonaisuuden hallintaa voidaan parantaa laatimalla valtion konsernitase, johon sisällytettäisiin budjettitalouden ja rahastojen lisäksi valtionyhtiöt. Tällöin myös valtion omaisuus tulisi kokonaisvaltaisemmin huomioitua vuosittaisessa talousprosessissa.

Konserniraportointi tukisi päättäjien mahdollisuutta saada laajempi kuva julkistaloudesta. Valtio-omisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten toimintamuotoa ja tavoitteita tulisi arvioida säännönmukaisesti siitä näkökulmasta, ovatko ne valtiontalouden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta edelleen perusteltuja, kun huomioidaan liiketoiminnan ja asiakasryhmien muutokset. Tähän on mahdollista vaikuttaa, kun seuraavaa omistajapoliittista

periaatepäätöstä valmistellaan. Hyvän pohjan valmistelulle antaa valtiovarainministeriön vuonna 2018 antama suositus valtion toimintojen järjestämisen ja eritoten yhtiöittämisen periaatteista.

Kestävää kehitystä voi tukea kytkemällä pitkän aikavälin tavoitteet talousarvioon

Suomi on sitoutunut YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmaan ja tavoitteisiin. Agenda 2030 kautta Suomen valtion toiminta yhdistyy globaaliin kehitykseen ja vastaa ilmastonmuutoksen ja väestönkehityksen tuomiin muutoksiin.

Julkisen ulkoisen tarkastuksen kansainvälinen järjestö INTOSAI raportoi kesällä 2019 YK:n kestävän kehityksen korkean tason poliittisella foorumilla Agenda 2030:n kansallisesta toimeenpanosta. INTOSAI nosti tarkastusvirastojen tekemien tarkastusten pohjalta esille seuraavat asiat:

- Kestävän kehityksen tavoitteiden tulee näkyä kansallisessa talousarviovalmistelussa ja talousarvion toteutumisen seurannassa.
- Valtioiden tulee parantaa hallinnon sisäistä sekä sidosryhmät mukaan ottavaa yhteistoimintaa. Hallinnon tulee löytää uusia työskentelytapoja, sillä perinteinen, siiloutunut ja ylhäältä alas tapahtuva politiikkavalmistelu ei tue kestävän kehityksen monialaista ja poikkihallinnollista toimeenpanoa.
- Tietoon perustuva päätöksenteko tarvitsee tuekseen laadukkaampaa, kattavampaa ja saavutettavampaa tietoa.

Parhaimmillaan kestävän kehityksen tavoitteet yhdistetään kansallisessa toimeenpanossa selkeästi julkiseen etuun. Jotta tässä onnistutaan, tulee koko yhteiskuntaa osallistaa laajasti, ottaa käyttöön avoimet palautemenettelyt, integroida strategiat paremmin talousarviomenettelyyn ja raportoida tuloksista läpinäkyvästi.

Suomessa on tarve vahvistaa poliittista yhteisymmärrystä siitä, että kestävän kehityksen politiikkaa tulee tehdä yli hallituskausien. Hallinnon kyky vastata moniulotteisiin politiikkaongelmiin paranee, jos parlamentaarisesti ja laajapohjaisesti sitoudutaan Agenda 2030:n tavoitteisiin koko ohjelma-kaudeksi 2016–2030. Julkisen talouden suunnittelussa ja talousarvion sisällöllisessä valmistelussa kestävän kehityksen tavoitteiden vaikutus linjauksiin on kuitenkin vielä ohut. Kun tavoitteet ja talousarvio kytketään toisiinsa, voi valtionhallinto toimia kattavammin, yhtenäisemmin ja johdonmukaisemmin.

Politiikan johdonmukaisuus tukee valtionhallinnon tuloksellisuutta

Uusi normaali kattaa käsitteenä myös politiikan ailahtelevuuden ja tulipalojen sammuttamisen kulttuurin. Lyhyen tähtäimen politiikkapäätösten rinnalla tunnistetaan kuitenkin tarve ohjata valtion toimintaa johdonmukaisesti ja tehokkaasti. Rakennemuutosten lisäksi kestävyysvajeen valtiontaloudelle asettamat reunaehdot edellyttävät, että julkisen toiminnan suunnittelussa

ja toimeenpanossa pidetään aiempaa tarkemmin huoli, ettei valtion eri politiikkalohkojen toiminta ole toisiaan poissulkevaa tai vastakkaista. Tästä yleisesti käytetty esimerkki on yritystukien ja ympäristötavoitteiden yhdenmukaisuus.

Kestävän kehityksen tavoitteet ovat luonteeltaan poikkihallinnollisia, eikä niiden vaikutuksia voida rajata kansallisvaltion rajojen sisälle. Tavoitteiden toimeenpanossa keskeistä on pidemmän aikavälin tavoitteiden yhdistäminen kansalliseen päätöksentekoon ja politiikkajohdonmukaisuus. Samoin tulee varmistaa hallinnonalojen yhteentoimivuus ja koko yhteiskunnan ottaminen mukaan tavoitteiden toimeenpanoon. Johdonmukaisuustarve kattaa kaikki hallinnonalat sekä hallinnon rakenteet kansalliselta tasolta paikallistasolle. Suomessa valtionhallinnon siiloutunut rakenne ja kunnallishallinnon itsenäinen päätöksenteko luovat tarpeen kattavalle verkostomaiselle ja osallistavalle valmistelulle. Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus (Sitoumus 2050) on erinomainen esimerkki koko yhteiskunnan mukaan ottamisesta.

Agenda 2030 on aidosti globaali sitoumus, jolloin on tärkeää huomioida Suomen toimien heijastusvaikutukset muualla maailmassa ja valtioiden välinen yhteistyö. Suomi on ansiokkaasti profiloitunut YK:ssa kestävän kehityksen osajana, ja Suomi jakaa aktiivisesti osaamistaan ja hakee yhteistyömahdollisuuksia. Tämä vaikuttaa kauaskantoisesti Suomen mahdollisuuksiin pärjätä kansainvälisessä kilpailussa. Kansainvälisessä yhteistoiminnassa varmistetaan myös, että hyviä ideoita, oppeja ja ajatuksia saadaan suomalaisen hallinnon kehittämiseen.

Jatkuva oppiminen luo uskoa tulevaisuuteen

Valtionhallinnossa talouden ja toiminnan hallinnassa on tarjolla paljon hyviä välineitä paremman tulevaisuuden rakentamiseen. Poliitikassa on tunnistettu tarve vahvistaa laajapohjaista valmistelua ja ylihallituskautista suunnittelua. Paremman tulevaisuuden työmaa kutsuu valtionhallinnon virkamiehiä osallistamaan, ilmiöiden johdonmukaiseen hallintaan ja verkostomaiseen työntekoon. Hallinnon toimintamallien uudistaminen vaatii myös virkamiesten tavoitteellista koulutusta ja jatkuvan oppimisen tukea arjessa.

Osana valtionhallinnon laajamittaista uudistumista myös tarkastusvirasto uudistuu. Jatkuvan oppimisen tarpeeseen vastataan toimintamalleja ja rakenteita kehittämällä. Keskiössä on ihmisten kyky kasvattaa osaamistaan ja tehdä yhteistyötä. Tavoitteenamme on edelleen tarjota eduskunnalle olennaista ja oikea-aikaista tarkastustietoa päätöksenteon tueksi. Kiitän tarkastusviraston henkilökuntaa kunnianhimoisesta ja innostuneesta otteesta uudistua. Luomalla avoimuuteen ja vuorovaikutukseen pohjautuvia toimintamalleja myös tarkastustyön lisäarvo yhteiskunnalle vahvistuu. Uusi normaali on innostava ja tarjoaa mahdollisuuksia.



Hrafnhildur Arnardóttir in eli Shoplifterin teos
Nervescape VIII Kiasmassa

1 Valtion omaisuutta tulisi hoitaa kokonaisuutena

Valtion taloudellista asemaa arvioitaessa ei aina huomioida riittävästi valtion omaisuutta, vaikka se vastaa suuruudeltaan valtion velkaa. Valtiolla on omaisuutta arviolta 100 miljardin euron arvosta. Suurimmalla osalla valtion omaisuudesta on muitakin tarkoituksia kuin pelkkä taloudellinen tuotto. Monimuotoisuuden vuoksi on tärkeää hoitaa kutakin omaisuuslajia sille tarkoituksenmukaisella tavalla ja välttää erilaisia poikkeusratkaisuja. Sijoittamisen ja omaisuudesta luopumisen tulisi olla suunnitelmallista.

Valtiolle on kertynyt pitkän ajan kuluessa hyvin monenlaista omaisuutta. Maa- ja metsäomaisuuden, rakennusten, teiden ja rautateiden lisäksi valtiolla on merkittävä määrä yhtiöomaisuutta. Valtion omaisuuden tärkeä ominaispiirre ja ero yrity maailmaan on se, että omaisuudella on hyvin usein muitakin tavoitteita kuin pelkkä tuotto. Sen vuoksi on tärkeää tunnistaa, millaisesta omaisuudesta on kulloinkin kyse, ja sen jälkeen noudattaa kyseisen omaisuuden hoitoon soveltuvia periaatteita. Omaisuutta koskevassa päätöksenteossa on yleensä siis punnittava tuottotavoitteen kanssa samanaikaisesti muita tavoitteita ja sovittava nämä mahdollisesti ristiriitaiset asiat yhteen.

Kaikkeen valtion omaisuuteen tuottoajattelu ei sovi, vaikka se olisikin mahdollinen. Esimerkiksi liikenneväylien hoidossa suoraa tuottoa tärkeämpi on yhteiskuntatalouden näkökulma. Tällöin on tärkeää hallita myös omaisuuden elinkaarikustannuksia. Valtion omistamille liikenneväylille on määritetty tasearvo, noin 20 miljardia euroa. Siitä maanteiden osuus on noin 15 miljardia euroa, rautateiden 4,8 miljardia euroa ja vesiväylien 200 miljoonaa euroa. Väylien omaisuusarvo perustuu pääosin hankintamenuun.

Valtio tavoittelee liiketoiminnassaan aina tuottoa

Valtion omaisuudesta kolmannes, noin 38 miljardia euroa on yhtiöomaisuutta. Siitä noin 28 miljardia euroa on valtion suoraan omistamia pörssiyhtiöitä. Pörssiin listaamattomia yhtiöitä on noin viisikymmentä. Valtion omistajaohjausyksikkö on arvioinut ne yhteensä noin 10 miljardin euron arvoiseksi omaisuudeksi.

Yhtiöomaisuuden hoidossa valtio pyrkii mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen. Valtio odottaa yhtiöiltä tuottoa, omaisuuden arvon suotuisaa kehitystä sekä sitä, että ne toimivat kestävästi ja tuloksellisesti. Omistajapolitiikalla ja -ohjauksella valtio pääosin määrittää, mitä eri yhtiöomistuksilta odotetaan. Yhtiöomaisuutta jaotellaan sen mukaan, mikä on kullekin omistukselle ensisijainen tavoite. Osalla yhtiöomaisuudesta on vain finanssi-intressiä eli siltä tavoitellaan pelkästään hyvää tuottoa ja arvonnousua.

Valtio on omistajapolitiikassa määritellyt osan valtion yhtiöomaisuudesta strategisesti merkittäväksi. Pidetään esimerkiksi tärkeänä, että valtiolla on energiasektorin omistuksia. Arvoltaan merkittävimmät strategisen intressin omistukset ovat Fortumista ja Nesteestä. Strategisen intressin yhtiöt toimivat kaupallisin perustein, ja niiltä odotetaan tuottoa ja suotuisaa arvonkehitystä.

Omistajapolitiikassa on eräät yhtiöt määritelty niin sanotuiksi erityistehtävayhtiöiksi. Ne on perustettu toteuttamaan jotain valtion tehtävää, kuten Alko hoitamaan alkoholin vähittäismyyntiä, Veikkaus rahapelejä, Finnrail rautateiden liikenteenohjausta ja Finnvera vientiyritysten rahoituspalveluja. Kolmenkymmenen erityistehtävayhtiön joukko on hyvin monimuotoinen, eikä kaikilla ole tarkoituksena tehdä voittoa. Yhtiöiden toiminnan on oltava kuitenkin tehokasta ja itsekannattavaa, eli niiden pitää tulla toimeen omilla tuotoillaan.

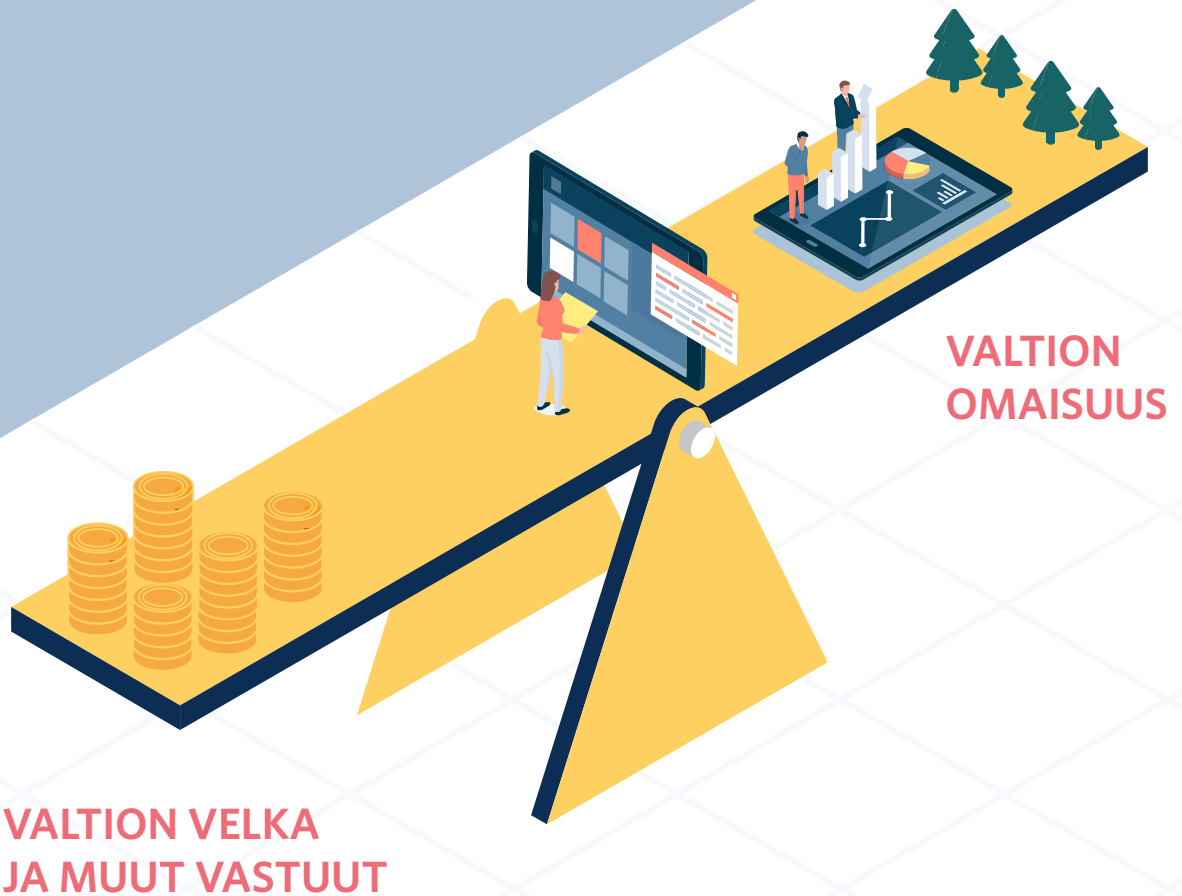
Valtion merkittävä kiinteistöomaisuus on jäänyt liikelaitoksiin, joista valtio muutoin on pääosin luopunut. Noin 4 miljardin maa- ja vesiomaisuus on keskitetty Metsähallitukselle ja 4,5 miljardin rakennuskiinteistöt Senaatti-kiinteistöille.

Metsähallituksella on maa- ja vesialueisiin liittyvää liiketoimintaa ja julkisia hallintotehtäviä. Tällaisissa tapauksissa, kun samaan omaisuuteen kohdistuu sekä kaupallista että julkishallinnollista toimintaa, on tärkeää pitää nämä toiminnot erillään. Myös tuottavan omaisuuden arvo tulee määrittää realistisesti, jotta liikelaitoksen tuottovaatimus on oikea. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessa todennut, että Metsähallituksen arvo on määritetty varovaisesti ja että sen uudelleenarviointi tulisi tehdä riittävän usein.

Senaatti-kiinteistöjen tehtävä on tuottaa valtionhallinnolle toimitiloja kustannustehokkaasti ja valtion kokonaisedun mukaisesti. Senaatilla on valtion toimitilojen tuottajana etuoikeutettu sidosyksikköasema, joka kuitenkin kilpailusystä rajoittaa Senaatin toimintaan muille markkinoille suuntautuvassa toiminnassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suosittanut, että valtio-omisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten toimintamuotoa ja tavoitteita arvioitaisiin säännönmukaisesti siitä näkökulmasta, ovatko ne taloudellisen ja yhteiskunnallisen kokonaistuloksen näkökulmasta edelleen perusteltuja. Niiden liiketoiminnassa ja asiakasryhmissä voi tapahtua sellaisia muutoksia, joiden vuoksi toimintamuodon muutosta voi olla tarpeen harkita. Esimerkiksi jäänmurtoyhtiö Arctia Oy:n nykyinen liiketoiminta lepää vahvasti Väyläviraston tilausten varassa, jolloin perusteet sen toimimiselle yhtiönä ovat heikentyneet. Valtion omaisuuden hoidon periaatteita onkin selkiytetty. Lähinnä yhtiöomaisuutta koskevan omistajapolitiikan lisäksi valtiovarainministeriö on vuonna 2018 laatinut ohjeet erilaisten toimintamuotojen valintaperusteista.

Valtio omistaa merkittävän määrän pörssiyritysten osakkeita, lukuisia listaamattomia yhtiöitä, maa- ja vesialueita, kiinteistöjä sekä infrastruktuuria, kuten liikenneväyliä.



Rahastot ovat talousarvion ulkopuolista omaisuutta

Valtion yhdessätoista rahastossa on vajaa kolmannes valtion omaisuudesta, yhteensä noin 30 miljardia euroa. Rahastot on perustettu pidettäväksi muusta valtiontaloudesta erillään. Kunkin rahaston tehtävästä ja toiminnasta on säädetty oma lakinsa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella rahastojen erillisyys talousarviosta ei aina toteudu käytännössä. Esimerkiksi Maatila-talouden kehittämisrahaston Makeran ja Valtion asuntorahaston toiminta on muuttunut lainojen myöntämisestä avustusten maksamiseen. Maatila-talouden kehittämisrahaston muutos on ajanut jo siihen, että sen rahastopääoma ei enää riitä normaaliin toimintaan, vaan se tarvitsee säännöllisiä talousarviosiirtoja. Valtion asuntorahastolla on yli kuuden miljardin pääoma, jonka turvin se voi jatkaa toimintaansa vielä pitkään. Sen omaisuudelle on myös suunniteltu uusia käyttökohteita, kuten liikennehankkeita. Jos rahaston toimintaa laajennetaan, pitää selvittää, täyttääkö uusi toiminta rahastona toimimisen edellytykset.

Vaikka rahastojen päätarkoitus usein on muu kuin taloudellinen tuotto, ylivoimaisesti merkittävin rahasto – noin 20 miljardin euron suuruinen Valtion eläkerahasto – on perustettu huolehtimaan säästöjen tuotoista. Se on rahasto, mutta sitä ohjataan samankaltaisesti kuin eläkeyhtiötä, jolloin sen sijoituspolitiikkaa rajoittavat yhtäläiset säännöt. Rahaston toimintaa rajoittaa myös sille asetettu tavoitekoko, 25 prosenttia valtion eläkevastuusta. Tavoitekoon tarkoituksenmukaisuutta olisi perusteltua arvioida, sillä säädetty tavoitetaso voi rahaston tämän hetkinen arvo huomioiden ohjata rahastoa liian varovaiseen sijoittamiseen ja siten tarpeettomasti pienentää sen tuottoa.

Vaikka Valtion eläkerahaston sijoittamista säädellään kuten eläkeyhtiötä, ei rahastoa ole sidottu suoraan yksittäisten eläkkeiden maksuun. Se on eräänlainen valtion puskurisäästörahasto, jossa on viidesosa valtion omaisuudesta. Sen omaisuutta on käytetty talousarvion tasapainottamiseen, ja rahastoon on myös hyvinä aikoina tehty suunniteltua suurempia siirtoja. Jotta rahasto voisi toimia tarkoituksenmukaisesti, tulisi arvioida uudelleen sen tavoitekokoa ja sijoituspolitiikan rajoituksia.

Omaisuuksien hoidossa on syytä tarkastella myös kokonaisuutta

Tällä hetkellä valtiolla on suunnilleen yhtä paljon omaisuutta ja velkaa. Velan ja omaisuuden käsittely päätöksenteossa eroaa kuitenkin merkittävästi: valtion velkaa käsitellään lähes aina yhtenä kokonaisuutena, omaisuutta puolestaan yksittäisinä omistuksina.

Kun omaisuuseriä katsotaan toisistaan irrallaan, vaarana on, että pieniä ja suuria asioita ei eroteta toisistaan. Myös kokonaisuutta koskevat asiat, kuten omistuksen tavoiteltu määrä, voivat jäädä käsittelemättä. Ilman kokonaisu-tarkastelua päädytään myös helpommin erilaisiin poikkeusratkaisuihin, jotka

laajassa mitassa käytettyinä olisivat omaisuuden hoidon kokonaisedun vastaisia. Esimerkiksi yksittäistä rahastoa voidaan tukea talousarviosta, mutta laajasti sovellettuna tällainen käytäntö rapauttaisi talousarvioprosessin.

Valtion omaisuuden kokonaisuuden hallintaa on jo pyritty parantamaan. Yhtenä keinona on pidetty valtion konsernitaseen laatimista. Tällöin omaisuus tulisi huomioitua vuosittaisessa talousprosessissa. Konsernitasetta ei yrityksistä huolimatta ole saatu vielä toteutettua. Sen sijaan valtion tilinpäätöksen yhteydessä raportoidaan omaisuudesta aiempaa kattavammin kokonaistaseen kautta.

Omaisuudella on aina tietynlainen varautumisluonne. Valtion omaisuudesta luopumisen tulee olla suunnitelmallista, ja se tulee kytkeä pitkän aikavälin strategiaan tavoitteisiin. Investointien rahoitusta pohdittaessa tulisi aina myös tarkastella velkaa ja velanottoa vaihtoehtona omaisuuden myynnille. Myynnin jälkeen omaisuudesta saatava tuottovirta lakkaa.

Talousarvion menokehyksen näkökulmasta on epätarkoituksenmukaista luovuttaa valtion omaisuutta vastikkeetta ja kohdentaa sitä uudelleen esimerkiksi yritysjärjestelytilanteessa. Myös omaisuudesta saatavien varojen sitominen tiettyyn käyttötarkoitukseen on poikkeus budjettiperiaatteista. Kun tulot ja menot pidetään systemaattisesti erillään, kaikki varojen käyttö on yhtä tiukasti harkittua.

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- *Valtion rahastojen pääoman hoito (16/2018)*
- *Valtion liiketoiminnan järjestäminen (14/2018)*
- *Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa (1/2018)*
- *Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin vuoden 2018 tilintarkastus*
- *Valtion kokonaistase (19/2015)*
- *Valtion pääomasijoitustoiminta (15/2016).*

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa: <https://vuosikertomus2019.vtv.fi>.



2 Valtion taloudenhoidossa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita aiempaa paremmin

Valtion taloudenhoidossa hyvä hallinto tarkoittaa sitä, että toimitaan tuloksellisesti, noudatetaan lakeja ja eduskunnan hyväksymää talousarviota sekä järjestetään viraston sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivasti. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa hyvän hallinnon toimivuutta valtionhallinnon tilintarkastusten yhteydessä. Tarkastusvirasto antoi vuonna 2018 vähemmän huomautuksia puutteista kuin aikaisempina vuosina.

Joka neljännessä kirjanpitoyksikössä puutteita

Tarkastusvirasto tarkastaa valtion, ministeriöiden, muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset. Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa neljään seikkaan: sisältääkö tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot, antaako kirjanpitoyksikkö toiminnallisesta tehokkuudestaan oikeat ja riittävät tiedot, onko yksikön sisäinen valvonta toimivaa ja onko yksikkö noudattanut talousarviota. Lisäksi tilintarkastuskertomuksessa voidaan huomauttaa budjetointimenettelyistä. Tarkastusvirasto voi velvoittaa tarkastetun viraston johdon ilmoittamaan sille toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt korjatakseen huomautukseen johtaneen asiantilan. Tätä kutsutaan ilmoitusvelvollisuudeksi.

Tarkastusvirasto antoi 67 tilintarkastuskertomusta vuodelta 2018. Valtaosa tarkastetuista, kolme rahastoa ja 47 kirjanpitoyksikköä, sai puhtaan tilintarkastuskertomuksen, eli niiden tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä ei havaittu puutteita. Puutteita kuitenkin havaittiin kuudessatoista valtion kirjanpitoyksikössä sekä koko valtion tilinpäätöksessä, ja näistä annettiin huomautus. Huomautuksen sai siis joka neljäs kirjanpitoyksikkö, mikä on merkittävä määrä. Huomautusten määrä on kuitenkin vähentynyt: vuosina 2017 ja 2016 huomautuksen sai joka kolmas kirjanpitoyksikkö.

Vuoden 2018 tilinpäätöksen tarkastuksessa Liikennevirasto sai huomautuksen puutteista kolmella lausuma-alueella: tilinpäätöstietojen esittämisestä, sisäisen valvonnan järjestämisestä ja taloudenhoidon laillisuudesta. Lisäksi Liikennevirastoa huomautettiin budjetointimenettelyistä, ja Liikennevirastolle myös määrättiin ilmoitusvelvollisuus. Valtiovarainministeriölle annettiin samat huomautukset kuin Liikennevirastolle.

Taulukko 1: Vuoden 2018 tilintarkastuksen tulokset hallinnonaloittain. Kirjanpitoyksiköiden saamat huomautukset on merkitty punaisella.

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu	Ilmoitusvelvollisuus
Tasavallan presidentin kanslia	●	●	●	
Valtioneuvoston kanslia	●	●	●	
Ulkoministeriö	●	●	●	
Oikeusministeriö	●	●	●	
Oikeusrekisterikeskus	●	●	●	
Rikosseuraamuslaitos	●	●	●	
Syyttäjälaitos	●	●	●	
Ulosottolaitos	●	●	●	
Sisäministeriö	●	●	●	
Hätäkeskuslaitos	●	●	●	
Maahanmuuttovirasto	●	●	●	
Pelastusopisto	●	●	●	
Poliisihallitus	●	●	●	
Rajavartiolaitos	●	●	●	
Suojelupoliisi	●	●	●	
Puolustusministeriö	●	●	●	
Puolustushallinnon rakennuslaitos	●	●	●	
Puolustusvoimat	●	●	●	
Valtiovarainministeriö	●	●	●	
Ahvenanmaan valtionvirasto	●	●	●	
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	●	●	●	
Rahoitusvakuusvirasto	●	●	●	
Tilastokeskus	●	●	●	
Tulli	●	●	●	
Valtiokonttori	●	●	●	
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	●	●	●	
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet	●	●	●	●
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	●	●	●	
Verohallinto	●	●	●	
Väestörekisterikeskus	●	●	●	

*tilinpäätöksen sekä toiminnallisen tehokkuuden tiedot

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu	Ilmoitusvelvollisuus
Opetus- ja kulttuuriministeriö	●	●	●	
Kansallisarkisto	●	●	●	
Museovirasto	●	●	●	
Opetushallitus	●	●	●	
Suomen akatemia	●	●	●	
Suomenlinnan hoitokunta	●	●	●	
Maa- ja metsätalousministeriö	●	●	●	
Elintarviketurvallisuusvirasto	●	●	●	
Luonnonvarakeskus	●	●	●	
Maanmittauslaitos	●	●	●	
Maaseutuvirasto	●	●	●	
Liikenne- ja viestintäministeriö	●	●	●	
Ilmatieteen laitos	●	●	●	
Liikennevirasto	●	●	●	●
Liikenteen turvallisuusvirasto	●	●	●	
Viestintävirasto	●	●	●	
Työ- ja elinkeinoministeriö	●	●	●	
ELY-keskusten ja TE-toimistojen KEHA-keskus	●	●	●	
Energiavirasto	●	●	●	
Geologian tutkimuskeskus	●	●	●	
Innovaatorahoituskeskus Business Finland	●	●	●	
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	●	●	●	
Patentti- ja rekisterihallitus	●	●	●	
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	●	●	●	
Sosiaali- ja terveysministeriö	●	●	●	
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus	●	●	●	
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto	●	●	●	
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta	●	●	●	
Säteilyturvakeskus	●	●	●	
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	●	●	●	
Ympäristöministeriö	●	●	●	
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	●	●	●	
Suomen ympäristökeskus	●	●	●	

Tarkempia tietoja kirjanpitoyksiköiden saamista huomautuksista löytyy vuosikertomuksen verkkoversiosta: <https://vuosikertomus2019.vtv.fi>.

Talousarviota on noudatettu aiempaa paremmin

Tarkastusvirasto tarkastaa, noudatetaanko valtion taloudenhoidossa eduskunnan päättämää valtion talousarviota. Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen. Jos talousarviota tai keskeisiä säännöksiä ei ole kaikilta osin noudatettu, tarkastusvirasto antaa yksilöidyn kielteisen laillisuuskannanoton.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä yksittäisiä taloudenhoidon osa-alueita tai menettelyjä. Kannanotto liittyy usein esimerkiksi siihen, että määräraha on käytetty vääränä varainhoitovuonna tai eri tarkoitukseen, kuin mihin se on myönnetty. Tulot on myös voitu kirjata käytettäväksi kyseisen viraston omaan toimintaan, vaikka ne olisivat talousarvion mukaan kuuluneet valtion kassavaroihin. Nämä menettelyt ovat talousarvion ja samalla usein myös talousarviolainsäädännön vastaisia. Kielteistä laillisuuskannanottoa on pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Laillisuuskannanotto ei kuitenkaan tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö.

Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisia menettelyjä todettiin seitsemän kirjanpitoyksikön tilintarkastuksessa: Tasavallan presidentin kanslian, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Liikenneviraston (nykyisen Väyläviraston) sekä KEHA-keskuksen eli ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen. Määrä on laskenut hieman edellisvuosista.

Kielteinen laillisuuskannanotto voidaan antaa myös muiden varainhoitoon liittyvien säännösten vastaisista menettelyistä. Vuoden 2018 tilintarkastuksessa Liikennevirastoa huomautettiin siitä, että liikenteenohjausyhtiöön siirtyvään omaisuuteen oli tehty perusteeton arvonalennus ja että maa-alueiden kauppahintoja ja sopimuskorvauksia oli määritetty käyvästä arvosta poiketen. Menettelyt olivat talousarviolain 14 §:n, talousarvioasetuksen 66 g §:n ja valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskevan lain 5 §:n vastaisia.

Yksittäisten huomautusten ja huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrällä mitattuna talousarviota on vuonna 2018 noudatettu aikaisempaa paremmin. Positiiviseen kehitykseen näyttäisi olevan kaksi selitystä. Ensimmäinen on talousarvion sisältöön liittyvien joustojen lisääntyminen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi talousarvion perustelujen laajentamista siten, että määrärahaa voi käyttää aikaisempaa joustavammin. Toinen mahdollinen selitys positiiviseen muutokseen on Kieku-järjestelmän keskitettyjen kontrollien ja ohjeistuksen parantuminen.

Sisäisen valvonnan tarkastus tähtää toiminnan ja prosessien kehittämiseen

Tilintarkastuksen ja tarkastuskohteiden yhteisenä tavoitteena on prosessien kehittäminen siten, että toiminta on säädösten mukaista. Tilintarkastuksella ja sisäisen valvonnan toimilla pyritään korjaamaan välittömästi ongelmallisia toimintaprosesseja ja menettelyjä.

Sisäinen valvonta tarkoittaa niitä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä ja organisaatoratkaisuja, joiden avulla virasto varmistaa toimintansa ja taloutensa laillisuuden, talousarvion noudattamisen ja varojen turvaamisen.

Sisäisen valvonnan puutteilla ei aina ole suoraa ja välitöntä yhteyttä valtiontalouteen. Valtion toimintaprosessit kattavat vuosittain miljardeja euroja. Siksi niihin liittyvien virheiden ja väärinkäytösten riskiä on tarpeen kontrolloida riittävällä sisäisen valvonnan menettelyillä.

Kymmenen kirjanpitoyksikön sisäisessä valvonnassa todettiin yksittäisiä mutta olennaisia toimenpiteitä edellyttäviä puutteita vuonna 2018. Määrä vastaa noin yhtä kuudesosaa kaikista kirjanpitoyksiköistä. Huomautuksen saaneiden määrä on pienentynyt edellisistä vuosista. Sisäisen valvonnan huomautus voi koskea joko kirjanpitoyksikön omia tai sen keskitettyjä taloushallinto-tehtäviä hoitavan palvelukeskuksen toimenpiteitä.

Handi-hankintajärjestelmän käyttöönotossa ja menettelyissä merkittäviä puutteita

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa Palkeissa on vuoden 2018 aikana aloitettu Handi-järjestelmän käyttöönotto osana hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa. Handi mahdollistaa helpon sähköisen tilaamisen sekä laskujen käsittelyn pitkälle viedyn automatisoinnin. Handi korvaa nykyisen Tilaustenhallintajärjestelmän Tilhan sekä laskujen käsittely- ja arkistointijärjestelmän Rondon. Palkeet tuottaa Handin keskitettyjä palveluita valtion kirjanpitoyksiköille.

Tarkastuksessa todettiin merkittäviä puutteita Handin sisäisen valvonnan järjestämisessä sekä käyttöönotettujen menettelyjen säädösten mukaisuudessa. Puutteet ovat johtaneet hyväksytyistä menopäätöksistä poikkeavien menojen maksamiseen ja menojen virheelliseen kirjanpidolliseen käsittelyyn.

Jotta valtionhallinnon hankintojen ja menojen käsittelyprosessi on tehokas, on tärkeää, että palvelukeskuksen asiakkaat voivat luottaa Handi-järjestelmän toimintaan. Asianmukaisena ei voi pitää tilannetta, jossa järjestelmä otetaan käyttöön keskeneräisenä ja puutteellisesti testattuna siten, että testausta siirretään käyttöönottoprojektista palvelutuotantoon. Tällöin otetaan riski, että menojen maksamisessa, tiliöinneissä tai arkistoinnissa tapahtuu virheitä, että prosessin toiminnot eivät sisällä kaikkia säännösten edellyttämiä käsittelyvaiheita tai että arkistoidut tositteet eivät sisällä kaikkia säännösten

edellyttämiä tietoja. Handin sisäisen valvonnan järjestämistä on vaikeuttanut myös se, että käyttöönottoprojektissa riskejä ei ollut tunnistettu asianmukaisesti.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa johtamista. Talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuksissa tämä on usein jäänyt liian vähälle ja hajanaiselle huomiolle. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus ja toiminnan tehokkuus ratkaistaan prosesseja, toimintoja ja tietojärjestelmiä kehitettäessä. Siksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi aina olla kiinteä osa toiminnan suunnittelua, uudistamista ja lainsäädännön kehittämistä.

Tehtävänjako Business Finlandissa edellyttää perustuslain tulkintaa

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voi kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lailla Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017) muutettiin Innovaatiorahoituskeskus Tekes Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi. Innovaatiorahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa yhtiötä, ja yhtiö on sen omistajaohjauksessa.

Edellä mainitulla lailla on säädetty osakeyhtiölle toimivalta tehdä valtionavustuslaisia tarkoitettuja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Muilta osin laissa ei ole säännöksiä julkisten hallintotehtävien antamisesta yhtiölle.

Business Finland Oy:lle on annettu tai ollaan antamassa julkisia hallinto-tehtäviä merkittävässä laajuudessa. Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa.

Yhtiöön on siirretty tehtäviä, joissa ei ole kyse pelkästään teknisluonteisista tai viranomaistoimintaa eli rahoituspäätöksen tekoa avustavista tehtävistä. Tehtävät sisältävät itsenäistä harkintavaltaa, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa.

Koska yhtiölle siirrettäviä tehtäviä ei ole määritelty eikä yksilöity riittävän täsmällisesti lainsäädännössä, julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle paitsi lailla, myös palvelusopimuksella. Tarkastuksen perusteella Business Finland katsoo sillä olevan sellainen toimivalta, että se voi järjestää ja organisoida rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen työnjaon haluamallaan tavalla.

Business Finlandissa asiakkaita sparrataan ja ohjeistetaan jo ennen tuki-hakemuksen jättämistä. Tällöin yhtiössä suoritetaan asiakkaiden valikointia ennen varsinaista valtionavustuksen hakemista. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- *Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt (11/2019)*
- *valtionhallinnon tilintarkastukset 2018.*

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa: <https://vuosikertomus2019.vtv.fi>.



3 Julkisia cleantech-hankintoja voidaan kirittää hallinnon yhteisellä strategialla ja riskienhallinnalla

Valtio ja kunnat voivat yhtäaikaisesti sekä vahvistaa taloudellista toimintaa että parantaa ympäristön tilaa suosimalla hankinnoissaan cleantechia. Juha Sipilän hallituksen tavoitteena oli edistää julkisia cleantech-hankintoja ja siten tehdä Suomesta cleantechin sekä bio- ja kiertotalouden edelläkävijä. Hallituksen tavoitteita ei ole kuitenkaan saavutettu. Cleantech-hankintojen edistäminen vaatisikin julkiselta hallinnolta yhteistyötä, sitoutumista yhteiseen hankintastrategiaan ja strategisen osaamisen kartuttamista.

Julkiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain 35 miljardia euroa, noin 17 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Hankinnoista kaksi kolmasosaa tekevät kunnat ja kuntayhtymät.

Julkisilla hankinnoilla voidaan edistää ympäristön ja talouden kestävyys-tavoitteiden saavuttamista, jos nämä tavoitteet huomioidaan hankinnoista päätettäessä. Yksi mahdollisuus olisi suosia hankinnoissa cleantechiä eli puhtaan teknologian ratkaisuja, jotka pyrkivät ratkomaan ja ehkäisemään ympäristö-ongelmia. Samalla luodaan mahdollisuuksia parantaa kotimaisen teollisuuden kilpailukykyä ja synnyttää uutta liiketoimintaa. Cleantech-tuotteet, -palvelut ja -järjestelmät edistävät energia- ja materiaalitehokkuutta, luonnonvarojen kestävää käyttöä, ja ne pienentävät haitallisia ympäristövaikutuksia.

Julkiset hankinnat voivat tarjota kotimaisille, vientivetoisille cleantech-yrityksille ponnahduslaudan kansainvälisille markkinoille. Suuri osa suomalaisten cleantech-yritysten liikevaihdosta tulee viennistä, ja usein cleantech-yritystoiminnan haasteeksi nousee innovaatioiden muuttaminen kannattavaksi liiketoiminnaksi. Julkisten hankintojen kautta uudet tuotteet ja ratkaisut voivat saada kotimaan markkinoilta jalansijaa ja tuiki tärkeitä referenssejä. Näyttö uusien tuotteiden ja ratkaisujen toimivuudesta kotimaan markkinoilla parantaa yritysten mahdollisuuksia päästä vientimarkkinoille.

Hallitus tavoitteli 1,75 miljardin euron kohdentamista julkisiin cleantech-hankintoihin

Pääministeri Juha Sipilän hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi, että Suomesta tulee bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä. Rahaa biotaloudelle ja puhtaille ratkaisuille kohdennettiin hallitusohjelmassa yli 300 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018.

Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitetta pyrittiin edistämään luomalla julkisten hankintojen avulla markkinoita puhtaan teknologian ratkaisuille. Hallitusohjelmaan kirjattiin, että julkisista hankinnoista viisi prosenttia eli 1,75 miljardia euroa tulisi kohdentaa innovatiivisiin hankintoihin, joihin myös cleantech-hankinnat usein lukeutuvat.

Valtioiden hankintayksiköiden on jo ennen Sipilän hallitusohjelmaa pitänyt edistää cleantech-hankintoja. Valtioneuvosto antoi vuonna 2013 periaatepäätöksen, että kaikkia julkisia hankintoja suunniteltaessa on otettava huomioon energia- ja ympäristönäkökulma ja referenssikohteiden syntyminen. Periaatepäätös velvoittaa valtion hankintayksiköitä, muille hankintayksiköille se on suositus. Siltikin valtionhallinnossa on onnistuttu periaatepäätöksen toteuttamisessa vain osittain. Kuntien toimintaa periaatepäätös on ohjannut varsin vähän. Niiden osuus julkisista hankinnoista on kaksi kolmasosaa.

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa cleantechille asettuja tavoitteita ei ole toistaiseksi saavutettu. Suomesta ei ole tullut bio- ja kiertotalouden tai cleantechin edelläkävijää, eikä innovatiivisten cleantech-hankintojen ympärille ei ole kehittynyt merkittävässä määrin vientiä edistäviä referenssejä tai pilottimarkkinoita. Myöskään markkinoille ei ole onnistuttu luomaan merkittävää kysyntää.

Cleantech-hankintojen edistämiseksi tarvitaan hallinnon yhteisiä tavoitteita ja kansallinen hankintastrategia

Cleantech-hankintojen edistäminen Suomen hallinnossa on haasteellista, sillä hallinto on jakaantunut valtio- ja kuntasektoreihin. Valtaosan hankinnoista tekevät itsehallinnolliset kunnat, joita valtioneuvoston periaatepäätökset eivät sido. Valtionhallintoa periaatepäätökset sitovat. Haasteita syntyy siitä, että vastuu ympäristöystävällisten hankintojen kehittämisestä jakaantuu eri ministeriöille, eivätkä ne aina tee riittävästi yhteistyötä.

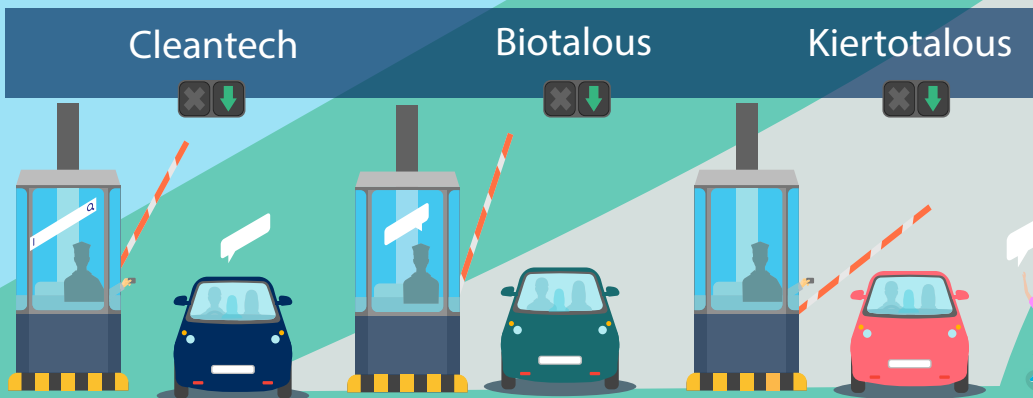
Yhteisiä kansallisia tavoitteita on vaikeaa viedä läpi kuntiin, vaikka valtion ja kuntien välillä on erilaista yhteistoimintaa. Myös ympäristöpoliittisten tavoitteiden edistämässä on Suomen hallinnossa samantapaisia haasteita kuin hankintatoiminnan kehittämisessä. Siksi tarvitaankin voimakasta poikkihallinnollista yhteistyötä – sekä valtionhallinnossa että valtion ja kuntien välillä. Myös julkisen hallinnon sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin pitäisi vahvistaa.

Valtion eri tahoja sekä kuntia voisi sitouttaa yhteisiin päämääriin kansallisella hankintastrategialla ja pitkän aikavälin konkreettisilla ympäristötavoitteilla, joita seurataan järjestelmällisesti.

Tavoite: uusiutuvan energian osuus kokonaiskulutuksesta yli 50 % vuonna 2030.

Cleantech-hankinnat on yksi merkittävä keino saavuttaa Suomen ilmastotavoitteet.

Uusiutuvan energian osuus kokonaiskulutuksesta 40,7 % vuonna 2017.



Ruotsissa hallinto on onnistuttu sitouttamaan yhteisiin ympäristötavoitteisiin

Suomen julkisen hallinnon sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin pitäisi vahvistaa. Mallia voisi ottaa Ruotsista, jossa on jo 1990-luvulta lähtien ollut käytössä ympäristötavoitejärjestelmä. Järjestelmä perustuu konkreettisiin pitkän aikavälin ympäristötavoitteisiin, niiden kehittyneeseen seurantaan sekä voimakkaaseen poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Valtionhallinnon ohella myös kunnat ovat sitoutuneet voimakkaasti ympäristötavoitteisiin.

Ruotsissa vastuu ympäristötavoitteiden seurannasta on jaettu eri viranomaisille siten, että kullekin viranomaiselle on määritetty sen seuranta-vastuulla olevat tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamista myös arvioidaan säännöllisesti. Ruotsin ympäristöviraston tehtävänä on koordinoida koko seurantatoiminta. Lisäksi erillinen neuvosto esittää vuosittain toimenpiteitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Vuonna 2016 Ruotsissa toteutettiin lisäksi kansallinen hankintastrategia, jossa hankintatoiminnalle on asetettu seitsemän eri politiikkatavoitetta. Yksi osatavoite on ympäristöystävällisten hankintojen edistäminen. Sillä tuetaan bio- ja kiertotaloutta sekä ympäristötavoitteiden toteutumista. Strategian toteuttamisesta vastaa tehtävää varten perustettu hankintaviranomainen.

Suomessa aloitti 2018 toimintansa Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO. Se voisi olla yksi taho, jonka kautta Suomen hankintatoimintaa voisi kehittää suunnitelmallisesti. Ympäristötavoitejärjestelmän avulla voitaisiin toteuttaa myös kestävän kehityksen Agenda 2030 -ympäristötavoitteita, joihin Suomi on sitoutunut.

Myös hankintaorganisaatioiden strategista osaamista on vahvistettava

Yleisten kansallisten tavoitteiden ja strategioiden ohella on kehitettävä myös hankintoja toteuttavien organisaatioiden omaa strategista osaamista. Keskeisiä työkaluja ovat kehittyneet, innovaatiomyönteinen hankintastrategia sekä riittävä osaaminen sen toteuttamiseksi.

Hankintastrategiassa tehdään näkyväksi hankintayksikön tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi. Strategia luo organisaatiolle kokonaisnäkemyksen, johon yksittäiset hankinnat perustuvat. Hankintastrategia myös ilmentää, että valituille toimintalinjauksille on olemassa johdon tuki, mikä luo selkänöjan hallitulle riskinotolle.

Hankintaorganisaatiolla on oltava lisäksi osaamista strategian toteuttamiseen. Hankintastrategian ja osaamisen kehittäminen kulkevat käsi kädessä. Kun hankintaosaaminen paranee, tavanomaiset hankinnat pystytään toteuttamaan sujuvasti, ja entistä enemmän osaamisresursseja voidaan kohdentaa strategisesti tärkeiden cleantech-hankintojen toteuttamiseen. Hankintojen

tunnistaminen strategisesti merkittäviksi edesauttaa samalla riittävän osaamisen varaamista niiden toteuttamiseen, sillä merkittäviin asioihin kohdennetaan yleensä resursseja.

Cleantech-hankintojen riskienhallintaa tulee kehittää

Jotta hankinnoille asetetut tavoitteet eivät jäisi saavuttamatta, on hankintaorganisaatioiden pystyttävä myös sietämään ja hallitsemaan epäonnistumisen riskejä, joita uudenvälisiin cleantech-hankintoihin liittyy. Olemaiset hankintariskit johtuvat puutteellisesta hankintaosaamisesta sekä hankinnan hyötyjen ja kustannusten puutteellisesta tai väärästä arvioinnista. Riskien realisoituessa hankinta ei esimerkiksi vastaa laadultaan haluttua.

Hankintaorganisaation strategian työkalupakkiin kuuluvatkin erilaiset riskienhallinnan toimintamallit. Riskienhallintaan on olemassa erilaisia keinoja: kehitetään hankintaorganisaation toimintakulttuuria ja johtamismalleja, sitoutetaan asukkaita ja muita sidosryhmiä hankintaan, arvioidaan hankinnan kannattavuutta ja herätetään tarjoajien kiinnostus hankintaa kohtaan.

Hankintasopimuksella luodaan puitteet osapuolten väliselle yhteistyölle ja riskienhallinnalle. Erilaiset hankinnan suunnitteluun, hankintamenettelyyn ja hankintasopimukseen liittyvät vuorovaikutukselliset toimintamallit luovat mahdollisuuksia innovatiivisten ratkaisujen syntymiselle. Samalla vuorovaikutus auttaa hallitsemaan hankinnan riskejä. Hankintojen yleinen kehittäminen kuuluu valtiovarainministeriön tehtäviin. Riskienhallinnan kehittäminen on myös jokaisen hankintaorganisaation omalla vastuulla.

Julkisiin cleantech-hankintoihin kannattaa satsata, sillä niihin käytettävillä varoilla voidaan vahvistaa puhtaan teknologian alalla toimivien yritysten asemaa kansainvälisillä markkinoilla. Hankinnoilla voi myös pyrkiä aktiivisesti ratkaisemaan ja ehkäisemään ympäristöongelmia. Siksi julkisen sektorin tulisi hankinnoillaan luoda kysyntää.

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- *Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen (2/2019)*
- *Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa (3/2019)*
- *Biotalous hallituksen kärkihankkeena – Kärkihankerahoituksen kokonaisuus (käynnissä).*

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa: <https://vuosikertomus2019.vtv.fi>.



4 Huolellinen valmistelu edistää parhaiten hallinnon palvelujen digitalisointia

Hallinnon palvelut saadaan digitalisoimalla riippumattomiksi ajasta ja paikasta. Siten voidaan tehostaa toimintaa ja säästää asiakkaiden ja viranomaisten aikaa ja kustannuksia. Onnistuminen ei kuitenkaan ole helppoa, vaan uudistettava toiminta ja tarjolla olevat työkalut on tunnettava syvällisesti. Onnistuneen digitalisoinnin perusta on kuitenkin ajantasainen lainsäädäntö ja sen tarjoaman liikkumavaran tehokas hyödyntäminen uudistuksissa.

Valtio tuottaa koko yhteiskunnan kannalta välttämättömiä digitaalisia palveluja, kuten väestötietojärjestelmän ja poliisin lupapalvelut. Aiemmin virastoissa henkilökohtaisesti tai kirjeitse tapahtunut asiointi on siirtynyt suurelta osin verkkoon. Viimeisten kymmenen vuoden aikana palvelujen digitalisointiin on käytetty valtion erillisrahoitusta vähintään 50 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi viime vuosina valtion virastot ja laitokset ovat käyttäneet tietohallintoonsa 800–900 miljoonaa euroa vuodessa. Kun tähän lisätään erilaiset kehittämishankkeet ja käyttömaksut, arvioidaan valtion vuotuiset ICT-menot 1,5–2 miljardin euron välille.

Palvelujen digitalisointi on kaikkien viranomaisten tavoite

Suomi on ollut perinteisesti palvelujen digitalisoinnin ja ICT:n hyödyntämisen saralla Euroopan ja koko maailman kärkeä, joskin viime vuosina Suomi on menestynyt vertailuissa vaihtelevasti. Suomen sijoituksen vaihtelu korostaa kehityksen nopeutta. Jonkin uudistuksen epäonnistumisella voi olla kerrannaisvaikutuksia vuosiksi eteenpäin. Yksi esimerkki on sirullisen henkilökortin epäonnistunut käyttöönotto vuosituhaten alussa. Sen seurauksena vahva tunnistautuminen verkkoasioinnissa on edellyttänyt käytännössä pankkien kehittämän Tupas-tunnistautumisen hyödyntämistä ja määräaikaista sopimusjärjestelyjä pankkien kanssa.

Hallinnon ylätasolla ymmärretään digitalisoinnin mahdollisuudet varsin hyvin, ja digitalisaation edistämisestä vallitsee laaja yhteisymmärrys. Puutteita on puolestaan konkreettisten tavoitteiden asettamisessa ja toimenpiteiden aikataulutuksessa. Lisäksi digitalisaation vaatimat asiakaslähtöiset toimintatavat näyttävät juurtuvan varsin hitaasti julkiseen hallintoon, eikä digitaalinen palvelu aina tarkoita asiakkaan kannalta sujuvampaa asiointia. Palveluja on myös digitalisoitu viranomaisen kerrallaan. Tällöin voi käydä niin, ettei käyttäjä enää hahmota kunnolla valtion ja koko julkishallinnon kokonaisuutta.

Palveluja digitalisoitaessa tarvitaan myös investointinäkökulmaa, sillä digitalisoinnin tuomat säästöt voivat toteutua vasta pitkällä aikavälillä. Digitalisoinnin myötä henkilöstön määrä voi laskea mutta kokonaismenot pysyä ennallaan, kun korkeasti koulutetun henkilöstön osuus kasvaa. Toisaalta investointeja tarkasteltaessa tulee huomioida, että mahdolliset säästöt koituvat pikemminkin hallinnon asiakkaan kuin itse viranomaisen hyödyksi.

Kun hallinnon palveluja digitalisoidaan, on tärkeää kehittää tietojärjestelmien lisäksi viranomaistoimintaa kokonaisvaltaisesti. Digitalisointi tulisi nähdä mahdollisuutena kehittää toimintaa ja muotoilla viranomaisen palveluprosessi asiakasta paremmin palvelevaksi. Jos näin ei toimita, digitalisointi saattaa tarkoittaa vain vanhojen prosessien sähköistämistä, esimerkiksi paperilomakkeen korvaamista sähköisellä. Onnistuneita esimerkkejä koko prosessin uudelleen ajattelusta löytyy esimerkiksi Verohallinnosta, jonka veroehdotus oli aikanaan mullistava uudistus. Toisaalta verotuksessa säädösten moninaisuus, epäyhtenäisyys ja jatkuva muuttaminen on vaikeuttanut veronkannon pitkälle menevää tehostamista. Voimassa olevat säädökset eivät myöskään tue verotuksen tehokasta automatisointia, sillä esimerkiksi tuloverolaki sisältää paljon tulkinnanvaraisuutta.

Huolellisella valmistelulla voidaan rakentaa toimivia palveluja

Huolellisen valmistelun merkitystä ei voi ylikorostaa, kun palveluja digitalisoidaan. Hyvä valmistelu voi paljastaa, että koko prosessi tai sen vaihe on tarpeeton tai että tietoturvasyyt estävät digitalisoinnin. Jos valmistelussa ei huomioida teknisiä, taloudellisia tai lainsäädännön rajoitteita, digitalisointi voi jäädä puolitiehen eikä se tuo toivottuja hyötyjä, kuten kustannussäästöjä tai yksinkertaisempaa prosessia.

Valmistelun kovaa ydintä on lainvalmistelu ja sen laatu. Lainsäädännön tulisi edesauttaa palvelujen digitalisointia ja automatisointia. Sen ei silti pidä mennä liiaksi digitalisointia ohjaaviin teknisiin yksityiskohtiin, koska tällöin vaarana on, että laki on jo valmistuessaan joiltakin osin vanhentunut.

Valtion tietotekniikkakeskus Valtorinkin merkittävimpien ongelmien juurisyyt löytyvät TORI-lain puutteellisesta valmistelusta. Siihen liittyvässä, vuonna 2012 tehdyssä kartoituksessa arvioitiin vain karkeasti Valtorin perustamisella saavutettavaa säästöpotentiaalia. Kartoituksessa ei myöskään selvitetty vanhojen palvelujen elinkaaria tai virastojen kokonaisarkkitehtuuria. Näin ollen Valtori ei ole saavuttanut kaikkia sille perustettaessa asetettuja tavoitteita, kuten asiakkaan näkökulmasta laadukkaita, yhteentoimivia ja kustannustehokkaita järjestelmiä. Se ei myöskään ole onnistunut tuottaamaan uusia palveluja suunnitellussa mittakaavassa, eivätkä sen rakentamat palvelut sovi asiakkaille tavoitellussa määrin.

Julkisen hallinnon digitalisointiin vaikuttavat monenlaiset asiakokonaisuudet.



Hyvän valmistelun tärkeys nousi esiin myös tarkastuksessa, jonka tarkastusvirasto teki yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisoinnista. Digitalisoinnin ohjauksen ja rahoituksen peruslähtökohdat ovat jääneet avoimiksi, hajanaisiksi ja osittain myös ristiriitaisiksi. Tällöin on jälkikäteen vaikea arvioida tavoitteiden tai valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta. Kun yhdistetään palvelujen digitalisoinnin tietoperustan heikkous ja digitalisoinnin lähtökohtien epäselvyys, saadaan lopputulokseksi vaikeasti hallittavia niin sanottuja ilkeitä ongelmia.

Yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvien viranomaispalvelujen digitalisointi on Suomessa varsin pitkällä. Tälläkin alueella kehitystyö on hajautunut useille hallinnonaloille, jolloin uudistusten valmistelu ei ole edennyt niin sujuvasti kuin olisi toivottavaa. Yritystoiminnan käynnistämiseen on saatavilla tukea ja neuvontaa niin verkosta kuin henkilökohtaisena palveluna. Asiointia kuitenkin hankaloittaa se, että tietoa jaetaan useassa eri paikassa, eikä yrityksen perustamista harkitsevan ole aina helppoa saada kokonaiskuvaa siitä, mitä yrittäjäksi ryhtyminen vaatii. Tällä hetkellä Suomi.fi/yritykselle-sivusto toimii keskitettynä asiointipisteenä, mutta kaikkia palveluita sieltä ei vielä löydy.

On ymmärrettävää, että uudistukset halutaan saada mahdollisimman nopeasti käyntiin. Heikosti valmisteltu uudistus saattaa kuitenkin jäädä valmistumatta, vaikka resursseja olisikin käytettävissä riittävästi. Halu olla nopea näyttää johtavan siihen, että asiaa joudutaan valmistelemaan ja korjaamaan yhä uudestaan hallituskaudesta toiseen. Konkreettinen esimerkki tästä on valtion ICT-palvelujen keskittäminen (Valtori ja sitä edeltäneet palvelukeskukset).

Palveluja digitalisoidaan asiakkaita kuunnellen

Teknologinen kehitys luo koko ajan uusia mahdollisuuksia tehostaa hallintoa ja kehittää sen digitaalisia palveluja. Samaan aikaan palvelujen digitalisointiin ja ICT:n hyödyntämiseen liittyvät ongelmat ja riskit ovat yhä moninaisempia ja hankalammin ratkaistavia. Asiakas luonnollisesti toivoo voivansa hoitaa asiansa yhdellä luukulla, mutta keskittämällä ICT-palvelujen järjestämistä keskitetään samalla myös riskejä ja riskienhallintaa. Hyvä tietoturva ja sujuva asiointikokemus eivät ole aina yhdistettävissä. Realismia on toisaalta sen tunnustaminen, että jatkossakin pitää joissain viranomaispalveluissa, kuten osassa yrittäjien ja työnhakijoiden palveluita, tarjota mahdollisuus asioida myös kasvokkain tai puhelimitse.

Digitalisoinnin tulee olla keino tuottaa palvelut aiempaa vaikuttavammin, taloudellisemmin ja tehokkaammin, oli asiakas sitten kansalainen, yritys tai toinen viranomainen. Hankkeiden onnistumista tulisikin arvioida siitä näkökulmasta, tehostuiko palveluiden tuottaminen ja paraniko kansalaisten ja yritysten saama palvelu. Viranomaisten palveluiden laatua ei voi mitata kysymällä pelkästään viranomaiselta tai loppukäyttäjältä vaan osa palvelun laatua on aina mahdollisimman objektiivisesti mitattu taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Julkisen toimijan tehokkuuden vaatimusta tarkasteltaessa tulee huomioida paitsi viranomaisen omat myös muille aiheutuvat kustannukset.

Luvun kirjoittamisessa on hyödynnetty Euroopan komission raporttia eGovernment Benchmark 2018: Securing eGovernment for all (Euroopan unioni, 2019).

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- Verolainsäädännön selkeys: Tuloverolain muutokset 2006–2017 (18/2018)*
- Keskitetyt ICT-palvelut ja -hankinnat (4/2019)*
- Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä prosesseissa (6/2019)*
- Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi (7/2019).*

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa: <https://vuosikertomus2019.vtv.fi>.



5 Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta vuosikertomusjaksolla

Valtiontalouden tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille ajan-kohtaista ja olennaista tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. Tiedon hyödyntäjiltä saadun palautteen mukaan tarkastusvirasto on tässä myös onnistunut. Jatkossa tarkastusvirasto pyrkii entisestään parantamaan tarkastustyön vaikuttavuutta kasvattamalla kokonaisnäkemystään hallinnon tilasta ja tulevaisuuden kehitystarpeista. Tämän saavuttaakseen tarkastusvirasto uudisti vuosikertomusjaksolla strategiansa sekä organisaatio- ja johtamismallinsa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Tarkastusvirasto varmistaa riippumattoman tarkastustyön avulla, että valtion taloutta hoidetaan lakia noudattaen, tarkoituksenmukaisesti ja talousarvion mukaisesti. Virasto arvioi finanssipolitiikan sääntöjen asettamista ja toteutumista sekä valvoo finanssipolitiikkaa sekä vaali- ja puoluerahoitusta. Tarkastamalla julkisen sektorin toimintaa ja raporttoimalla tarkastusten tuloksista tarkastusvirasto edistää hallinnon vastuullisuutta, avoimuutta ja eettisyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto reagoi muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, eri sidosryhmien odotuksiin sekä tarkastusympäristössä tunnistettuihin riskeihin ja muutoksiin toimintansa suunnittelussa, henkilöstön kehittämisessä sekä tarkastustyössä. Tarkastusvirasto käy jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmiensä kanssa, jotta se pystyy tarkastustiedolla entistä paremmin tukemaan julkisen sektorin kehittämistä. Hyvä käsitys koko julkisen sektorin tilasta on uskottavan ja vaikuttavan tarkastustoiminnan ehdoton edellytys.

Uudet monilajitarkastukset tuottavat kokonaisvaltaista tietoa päätöksentekijöille

Tarkastusten avulla VTV luo luotettavaa tietopohjaa ajankohtaisista asiakokonaisuuksista. Raportointikaudella syyskuusta 2018 elokuuhun 2019 toteutettiin yhteensä 86 tarkastusta: 67 tilintarkastusta, 13 tuloksellisuustarkastusta, kolme selvitystä, yksi laillisuustarkastus, yksi finanssipolitiikan tarkastus ja yksi puoluerahoitustarkastus. Lisäksi tarkastusvirasto valvoi finanssipolitiikkaa ja vaalirahoitusta sekä julkaisi niistä lakisääteiset raporttinsa.

Keväällä 2019 virastossa käynnistyivät ensimmäiset eri tarkastuslajeja yhdistelevät tarkastukset. Niiden tulokset raportoidaan vuoden 2020 aikana. Monilajitarkastukset tarjoavat päätöksentekijöille kokonaisvaltaisen tietopakettin, sillä niissä voidaan yhdistellä joustavasti laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksen näkökulmia. Monilajitarkastusten aloittamisen taustalla on sidosryhmien toive, että tarkastuksissa yhdisteltäisiin eri menetelmin ja näkökulmin saatua tietoa.

Tarkastusvirasto valvoi vaali- ja puoluerahoitusta. Se vastaanotti ja julkaisi rahoitus- ja kuluilmoituksia puolueilta, vaaleilla valituilta ja muilta ilmoitusvelvollisilta. Tarkastusvirasto varmisti, että kaikki ilmoitusvelvolliset toimitivat sille laissa säädetty ilmoitukset ja asiakirjat kevään 2019 eduskunta- ja eurovaaleista.

Tarkastusvirasto arvioi YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden kansallisen toimeenpanon riskit. Riskeihin vastattiin tarkastamalla hallituksen vuosikertomuksessaan raportoimia kestävä kehityksen tietoja, kansallisen kestävä kehityksen tavoitteiden toimeenpanon organisointia sekä kansallisen hallintomallin toimivuutta.

Tarkastusvirasto johtaa esimerkillään. Siksi se huolehtii oman toimintansa luotettavuudesta ja työnsä laadusta arvioimalla ja kehittämällä jatkuvasti omaa toimintaansa. Kuluneen vuoden aikana tarkastusvirasto toteutti kattavan itsearviointin omasta toiminnastaan. Virasto päätti myös järjestää ulkoisen vertaisarvioinnin finanssipolitiikan valvonnasta ja tarkastuksesta seuraavan vuoden aikana.

Tarkastustiedon oikea-aikaisuus ja olennaisuus paranivat

Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille ajankohtaista ja olennaista tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. Tiedon oikea-aikaisuus ja olennaisuus ovat haaste erityisesti tarkastussuunnittelussa ja raportoinnissa. Tarkastusvirasto on virastojen ja ministeriöiden johdolta saamansa palautteen mukaan onnistunut parantamaan tuotetun tiedon olennaisuutta. Palautteen perusteella tarkastusvirasto tuottaa valtionhallinnolle ja päätöksentekijöille tärkeää tietoa toiminnan kehittämiseksi.

On tärkeää tunnistaa merkittävimmät yhteiskunnalliset ilmiöt, jotta varmistetaan tarkastustyön oikea-aikainen suunnittelu ja riittävä osaaminen. Tarkastusvirasto toteutti eurooppalaisille tarkastusvirastoille kyselyn tulevaisuuden ilmiöistä, jotka vaikuttavat tarkastusvirastojen toimintaan. Kärkisijoille sijoittuivat julkishallinnon muutokset, uudistukset sekä digitalisaatio. Tarkastusaiheiden valinnassa huomioidaan erilaisten ilmiöiden ja näkökulmien lisäksi se, että ne vastaavat tunnistettuihin riskeihin, ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä ja kohdentuvat suunnittelukauden painopistealueille.

Tarkastusviraston kokonaisnäkemysten tulee perustua eri näkökulmien huolelliseen puntarointiin. Siksi on tärkeää kuulla mahdollisimman montaa osapuolta uusien näkökulmien huomioimiseksi. Tarkastusten lisäksi viraston henkilöstö vaikuttaa useassa keskeisessä työryhmässä ja verkostossa. Useat vaikuttavuuskanavat varmistavat, että verkostoista saatu tieto on olennaista ja oikea-aikaista. Aktiivisella verkosto- ja sidosryhmätyöllä hankitaan myös tietoa heikoista signaaleista ja ilmiöistä ennakoiden.

VISIO

Yhdessä - kestäväää
tulevaisuutta, jaettua
tietoa.

MISSIO

Mahdollistamme valtion
taloudenhoidon kestäväää
kehitystä.



ARVOT

vastuullisuus
avoimuus
objektiivisuus
arvostaminen

Tarkastustiedon vaikuttavuutta parannettiin kehittämällä viestintää ja visualisointimenetelmiä. Tarkastustietoa tuodaan sidosryhmien ja median saataville useissa eri kanavissa, kuten videoina ja blogikirjoituksina. Tietoa myös jaetaan aktiivisesti sosiaalisessa mediassa. VTV.fi-palveluun rakentuu tietopankki valtiontalouden hoidosta ja hyvästä hallinnosta.

Asiakkaat arvostavat VTV:n kehittävää otetta

Valtiontalouden tarkastusvirasto auttaa tarkastuksiin osallistuvia organisaatioita tunnistamaan toiminnastaan kehittämiskohteita ja oppimaan aiemmista ratkaisuksistaan. Tarkastusvirasto antaa tarkastuksissaan suosituksia siitä, kuinka hallinnon tulisi kehittää edelleen toimintaansa. Tarkastussuositukset laaditaan tarkastusviraston riippumattomuutta vaarantamatta siten, että päätöksentekijät löytävät tarkastustoiminnan avulla eväitä toimintansa kehittämiseksi. Tarkastusviraston systemaattisesti keräämän palautteen mukaan tarkastuskohteet kokivat, että tarkastustyöstä on heille hyötyä. Tarkastuskohteet toivovat jatkuvasti tarkastusvirastolta sparrausta ja arjen tukea.

Tarkastusvirasto myös seuraa niin sanotuin jälkiseurannoin, onko hallinto pannut toimeen tarkastusviraston suositukset. Jälkiseuranta toteutetaan keskimäärin kahden vuoden kuluttua tarkastuksen valmistumisesta. Jälkiseurannan havaintojen perusteella voidaan todeta, että tarkastusviraston kannanotot otetaan huomioon toiminnan kehittämässä ja suositukset pyritään toteuttamaan hyvin. Jälkiseurantaraporttien perusteella tarkastusviraston suosituksista on noin 87 prosenttia pantu toimeen täysin tai osittain raportointikaudella (syyskuu 2018–elokuu 2019). Tilintarkastuksessa annetuista huomautuksista ja suosituksista on toteutettu noin 80 prosenttia.

Tarkastajien eettinen toiminta on luottamuksen edellytys. Korostaakseen eettisen toiminnan tärkeyttä julkishallinnossa VTV laati ja toteutti valtionhallinnon yhteisen etiikkakoulutuksen yhteistyössä hallinnon kehittämisskeskus HAUSin kanssa. Koulutuksen avulla valtionhallinnon virkamiehet voivat kasvattaa tietämystään ja ymmärrystään yleisestä virkamiesetiikasta.

Kokonaisnäkömyksen avulla lisää vaikuttavuutta tulevaisuuden rakentajina

Tarkastustyön vaikuttavuutta on vaikeaa saavuttaa ilman laajaa kokonaisnäkemystä julkishallinnon tilasta ja kehitystarpeista. Yhtenä vaikuttavuuden kanavana ovat asiantuntijalausunnot tai kuulemiset. Tarkastusviraston asiantuntijoiden näkemyksellisyyttä on hyödynnetty raportointikaudella eduskunnassa siten, että lausuntoja annettiin 12 kappaletta ja asiantuntijakuulemisia oli yhteensä 14 kertaa.

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus -tarkastuksen (20/2018) avulla saavutettiin useita eri hallinnontasoja ja vaikutettiin kokonaisuutena valtionhallinnon riskienhallinnan parantamiseen. Tarkastus-

virasto suositti, että valtionhallinnossa käynnistetään selvitys hallinnon-ala- tai valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tarpeesta sekä siitä, miten riskejä ja viranomaistoimintojen jatkuvuutta olisi tarkoituksenmukaista hallita. Eduskunta edellytti kirjelmässään (EK 43/2018 vp), että hallitus ryhtyy parantamaan riskienhallintaa. Eduskunnan kannanotto perustui tarkastusvaliokunnan tarkastusviraston vuosikertomuksesta (K 19/2018 vp) tekemään päätösehdotukseen. Kirjelmän johdosta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on valtiovarain controller -toiminnon johdolla aloittanut selvitys- ja kehitystyön.

Tarkastusviraston uusi strategia korostaa kokonaisnäkemysten kasvatamista organisaatiossa. Strategia valmistui keväällä 2019. Jotta se saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön, virasto uudisti myös johtamisjärjestelmänsä ja organisaatiomallinsa. Tarkastusviraston henkilöstö osallistui laajasti sekä strategiatyöhön että organisaatiouudistuksen suunnitteluun. Strategiatyössä osallistettiin myös keskeisiä sidosryhmiä. Uudessa organisaatiomallissa keskiössä on henkilöstön osaaminen ja sen kehittäminen sekä organisaation madaltaminen. Mallissa esimiestyö on erotettu projektien johtamisesta, jolloin osaamisen kehittämisen lisäksi työhyvinvoinnin edistämiseen ja esimiestyöhön saadaan lisää voimavaroja. Uudistuksella tavoitellaan yhteisiä, tehokkaita prosesseja ja laadukasta tarkastustyötä, jolla vaikutetaan positiivisesti ja kestävästi yhteiskuntaan.

TARKASTUSJULKAISUT 9/2018-8/2019

Eduskunnalle annettavat kertomukset

K 19/2018 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018
K 20/2018 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2018 presidentinvaalissa
K 21/2018 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015-2018
K 8/2019 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2018
K 13/2019 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain

73/53/18 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

10/53/18 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

11/53/18 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön hallinnonala

12/53/18 Ulkoministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

13/53/18 Oikeusministeriö
14/53/18 Oikeusrekisterikeskus
15/53/18 Rikosseuraamuslaitos
16/53/18 Syyttäjälaitos
17/53/18 Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

18/53/18	Sisäministeriö
19/53/18	Hätäkeskuslaitos
20/53/18	Maahanmuuttovirasto
21/53/18	Pelastusopisto
22/53/18	Poliisihallitus
23/53/18	Rajavartiolaitos
24/53/18	Suojelupoliisi
74/53/18	Palosuojelurahasto

Puolustusministeriön hallinnonala

25/53/18	Puolustusministeriö
26/53/18	Puolustushallinnon rakennuslaitos
27/53/18	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

28/53/18	Valtiovarainministeriö
29/53/18	Ahvenanmaan valtionvirasto
30/53/18	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
31/53/18	Rahoitusvakausvirasto
32/53/18	Tilastokeskus
33/53/18	Tulli
34/53/18	Valtiokonttori
35/53/18	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
36/53/18	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
37/53/18	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
38/53/18	Verohallinto
39/53/18	Väestörekisterikeskus

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

40/53/18	Opetus- ja kulttuuriministeriö
41/53/18	Kansallisarkisto
42/53/18	Museovirasto
43/53/18	Opetushallitus
44/53/18	Suomen Akatemia
45/53/18	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

46/53/18	Maa- ja metsätalousministeriö
47/53/18	Elintarviketurvallisuusvirasto
48/53/18	Luonnonvarakeskus
49/53/18	Maanmittauslaitos
50/53/18	Maaseutuvirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

51/53/18	Liikenne- ja viestintäministeriö
52/53/18	Ilmatieteen laitos
53/53/18	Liikennevirasto
54/53/18	Liikenteen turvallisuusvirasto
55/53/18	Viestintävirasto
75/53/18	Valtion televisio- ja radiorahasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

56/53/18	Työ- ja elinkeinoministeriö
57/53/18	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
58/53/18	Energiavirasto
59/53/18	Geologian tutkimuskeskus
60/53/18	Innovaatiorahoituskeskus Business Finland
61/53/18	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
62/53/18	Patentti- ja rekisterihallitus
63/53/18	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

64/53/18	Sosiaali- ja terveysministeriö
65/53/18	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
66/53/18	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
67/53/18	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
68/53/18	Säteilyturvakeskus
69/53/18	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

70/53/18	Ympäristöministeriö
71/53/18	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
72/53/18	Suomen ympäristökeskus
76/53/18	Öljysuojarahasto

Laillisuustarkastuskertomukset

18/2018	Verolainsäädännön selkeys
11/2019	Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt

Jälkiseurantaraportit

10/2014	Energian tukeminen Innovaatorahoituskeskus Business Finland
10/2014	Energian tukeminen Verohallinto
17/2016	Verotulot – yhteenveto verotuloja koskevista laillisuustarkastuksista

Finanssipolitiikan tarkastuskertomukset, selvitykset ja jälkiseurantaraportit

19/2018	Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit
---------	--

Jälkiseurantaraportit

19/2015	Valtion kokonaistase
11/2016	Makroennusteiden luotettavuus
2/2017	Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset (selvitys)

Tuloksellisuustarkastuskertomukset, selvitykset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Valtioneuvoston kanslia

Jälkiseurantaraportit

6/2015	Solidium Oy
2/2016	EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa

Oikeusministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

18/2016	Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen
---------	---

Sisäministeriön hallinnonala

3/2018	Viranomaisyhteistyö - erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla (selvitys)
2/2019	Vapaaehtoisen paluun järjestelmä (selvitys)
5/2019	Poliisin liikennevalvonta
10/2019	Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuus palveluissa

Valtiovarainministeriön hallinnonala

16/2018	Valtion rahastojen pääoman hoito
20/2018	Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus
1/2019	Omaisuuksien elinkaaren hallinnan ohjeet (selvitys)
4/2019	Keskittetyt ICT-palvelut ja -hankinnat

Jälkiseurantaraportit

14/2016	Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus
---------	--

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

7/2019	Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi
--------	---

Jälkiseurantaraportit

12/2015	Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus
---------	---

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

1/2019	Biotalous hallituksen kärkihankkeena – Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus
--------	--

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

9/2016	Raskaan liikenteen mittoja ja massoja koskevan asetusmuutoksen valmistelu
--------	---

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

15/2018	Kotoutumiskoulutus
17/2018	Valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelu
2/2019	Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä - Cleantech-hankintojen toteuttaminen
3/2019	Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä - Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa
6/2019	Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa

Jälkiseurantaraportit

1/2015	Viennin rahoitus
17/2015	Pienhiukkasten terveys- ja kustannusvaikutusten huomioon ottaminen strategioiden valmistelussa
15/2016	Valtion pääomasijoitustoiminta
21/2016	Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

9/2019	Ohjauksen vaikutus ensihoitopalvelun toimivuuteen
--------	---

Jälkiseurantaraportit

1/2017	Sosiaalimenojen kehitysarviot
--------	-------------------------------

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | @VTV_fi

ISSN 1796-9646 (PDF)