Finanssipolitiikan tarkastuksen ohje

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita

Finanssipolitiikan tarkastuksen ohje

HELSINKI 2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Dnro 23/01/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin kansallinen tarkastusviranomainen, joka tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Lisäksi tarkastusvirasto valvoo finanssipolitiikkaa sekä vaali- ja puoluerahoitusta.

Tarkastusvirasto toteuttaa sille perustuslain 90 §:ssä säädettyä ulkoisen tarkastuksen tehtäväänsä suorittamalla tilintarkastusta, laillisuustarkastusta, tuloksellisuustarkastusta ja finanssipolitiikan tarkastusta sekä näitä eri tarkastusmenetelmiä yhdistävää tarkastusta siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto vahvistaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 20 §:n 3 momentin nojalla tämän tarkastusohjeen, jota sovellettavaan tarkastusvirastossa suorittamassa finanssipolitiikan tarkastuksessa. Ohjetta sovelletaan kaikkiin 1.6.2015 jälkeen käynnistettäviin tarkastuksiin.

Ohje perustuu ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n vahvistamiin kansainvälisiin ISSAI-tarkastusstandardeihin (www.issai.org). Ohje toteuttaa osaltaan ISSAI-standardien tasojen 1,2 ja 3 vaatimukset mukaan lukien ISSAI-standardeissa 100, 200, 300 ja 400 asetetut yleiset tarkastusperiaatteet.

Helsingissä 17. heinäkuuta 2015

Pääjohtaja
Tuomas Pöysti

Ylijohtaja
Marko Männikkö

Sisällys

1 Finanssipolitiikan tarkastus valtiontalouden tarkastusvirastossa 7

1.1 Soveltamisala 7
1.2 Tarkastusoikeus 7
1.3 Finanssipolitiikan tarkastus tarkastusviraston tehtävänä 7
1.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen organisointi tarkastusvirastossa 9

2 Finanssipolitiikan tarkastusaiheiden suunnittelu 11

2.1 Finanssipolitiikan tarkastusten riskianalyysi ja aiheiden valinta 11
2.2 Finanssipolitiikan tarkastusaiheiden suunnittelun yhteys tarkastussuunnitelmaan ja vaalikausisuunnitelmaan 12
2.3 Vaalikausisuunnitelman laatiminen 13

3 Finanssipolitiikan tarkastuksen suunnittelu 15

3.1 Tarkastuksen vaiheet 15
3.2 Päätös esiselvityksen aloittamisesta - esiselvityksen aloituskokous 15
3.3 Esiselvitys 16
3.4 Esiselvityskokous 19

4 Finanssipolitiikan tarkastusten toteutus 23

4.1 Evidenssin kerääminen ja arviointi 23
4.2 Analyysi 24
4.3 Dokumentaatio 24
4.4 Lain- ja sääntöjenvastaisten toimien raportoinnin harkinta 25
4.5 Tarkastuskertomusluonnoksen laadunvarmistus 26
4.6 Tarkastuskohteen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta 26
4.7 Päätös tarkastuksen lopettamisesta - loppukokous 27

5 Finanssipolitiikan tarkastusten raportointi 29

5.1 Yleistä 29
5.2 Erityisesti huomioitavaa raportoinnissa 29

6 Jälkiseuranta 33

7 Tarkastuskertomuksen laadunvarmistus 35

Liite: Finanssipolitiikan tarkastuksessa sovellettavat menetelmät 39

1 Finanssipolitiikan tarkastus valtiontalouden tarkastusvirastossa

1.1 Soveltamisala

1.1.1 Tätä ohjetta sovelletaan kaikkeen valtiontalouden tarkastusvirastossa viraston tarkastussuunnitelman perusteella tehtävään finanssipolitiikan tarkastukseen.

1.1.2 Tarkastusviraston tarkastusoikeus, asema ja tehtävät sekä edelleen finanssipolitiikan tarkastus ja tarkastusoikeuden perusta ja finanssipolitiikan tarkastuksen peruskysymykset (tarkastuskysymyksen perusteet) on esitetty tarkastusohjeiden yleisessä osassa.

1.2 Tarkastusoikeus

1.2.1 Tarkastusviraston tehtävän mukaan finanssipolitiikan tarkastusten tulee liittyä valtion finanssipoliittisen päätöksenteon valmistelun ja toteuttamisen selvittämiseen määritellyissä organisaatioissa, joihin tarkastusvirastolla on lain mukaan tarkastusoikeus.

1.3 Finanssipolitiikan tarkastus tarkastusviraston tehtävänä

1.3.1 Finanssipolitiikan tarkastus palvelee perustuslaissa säädetyn eduskunnan finanssivallan turvaamista ja tehokasta käyttöä sekä perustuslain 90 §:ssä säädettyä eduskunnan valtaa valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista.

1.3.2 Laajemmin finanssipolitiikan tarkastus turvaa ja tukee perustuslain mukaan eduskunnalle kuuluvan valtiontaloutta ja julkista taloutta koskevan näkemysvallan käyttöä sekä finanssipolitiikkaa koskevan julkisen keskustelun tietoperustaa ja edellytyksiä.

1.3.3 Finanssipolitiikan tarkastusta suunniteltaessa ja toteutettaessa tunnistetaan eduskunnan asema lainsäädäntö- ja finanssivallan käyttäjänä ja valtiontalouden tarkastusviraston ensisijaisena päämiehenä, joka on antanut perustuslaissa ja valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevissa laeissa tarkastusvirastolle valtiontalouden ulkoista tarkastusta ja valvontaa koskevan toimeksiannon.

1.3.4 Tarkastusviraston tehtäviin sisältyvät erilliset finanssipolitiikan tarkastus- ja valvontatehtävät. Tarkastusvirasto toteuttaa finanssipolitiikan valvonnalla riippumattoman finanssipolitiikan valvojan (Independent Fiscal Institution, IFI) arviointi- ja seurantatehtävää.

1.3.5 Finanssipolitiikan tarkastuksen pääasiallinen tehtävä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista valtiontalouden kokonaisuuden hallinnan ja valtion julkista taloutta kokonaisuutena koskevan ohjauksen ja siihen vaikuttamisen näkökulmasta.

1.3.6 Finanssipolitiikan tarkastuksen kohteena on tietoperusta, toiminta ja päätöksenteko, joilla valtio pyrkii vaikuttamaan kansantalouteen, julkisten tulojen ja menojen tasoon ja rakenteeseen (finanssipolitiikka). Finanssipolitiikan tarkastus toteuttaa tätä tehtävää tarkastamalla,

1 ovatko finanssipolitiikan valmistelussa, päätöksenteossa ja seurannassa käytettävät tiedot ja perustelut luotettavia ja riittäviä

2 tuottaako hallitus ja valtionhallinto luotettavasti ja ajantasaisesti eduskunnan saataville sen tarvitsemat finanssipolitiikkaa koskevat tiedot

3 ovatko finanssipolitiikan ohjausvälineet avoimia ja toimivia finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta

4 ovatko finanssipolitiikan tavoitteet saavutettavissa ja saavutettu sekä kuinka avoimesti ja läpinäkyvästi hallitus arvioi ja raportoi siitä

5 onko valtion ja julkisen talouden hoito kestävää.

1.3.7 Finanssipoliittisen valmistelun ja päätöksenteon perustana olevilla tiedoilla tarkoitetaan sitä tietoperustaa ja niitä tulevaisuuteen suuntautuneesta näkemyksiä valtion- ja kansantalouden kehityksestä, joiden perusteella laaditaan esitykset päätöksiksi.

1.3.8 Finanssipolitiikan tietoperustalla tarkoitetaan niitä tietoja, joita on annettu sekä valtion että julkisen sektorin tuloista, menoista ja taloudellisesta asemasta ja niiden kehityksestä sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksista kansantalouteen samoin kuin tietoja finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

1.3.9 Taloudellista asemaa koskevat tiedot tarkoittavat tietoja valtion ja muun julkisen talouden tuloista, menoista, varoista, veloista ja muista taloudellisista vastuista ja sitoumuksista sekä arvioita valtion ja julkisen sektorin taloudellisen aseman kehityksen tulevaisuudesta ja sen osana tietoja julkisen talouden ja valtiontalouden kestävyydestä.

1.3.10 Valtion taloudenhoidon laillisuus sisältää Euroopan unionin oikeudesta johtuvien jäsenvaltion velvoitteiden noudattamisen ja tavoitteiden toteutumisen ja unionin oikeuteen perustuvien hyvän hallinnon ja hallinnan periaatteiden toteuttamisen.

1.3.11 Lisäksi taloudenhoidon laillisuus sisältää perustuslakiin ja sen taustalla oleviin demokraattisen oikeusvaltion valtiosäännön kantaviin periaatteisiin sekä hallintolakiin (434/2003) perustuvat hyvän hallinnon (good administration) ja hyvän hallinnan (good governance) periaatteet.

1.3.12 Laillisuus sisältää avoimuuden ja siihen liittyen sen, että päätöksenteon perusteista ja vaikutuksista sekä julkisen talouden tilasta annetaan oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva).

1.3.13 Finanssipolitiikan laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastaminen kuuluu finanssipolitiikan tarkastuksen piiriin siltä osin kuin tehtävää ei ole säädetty ja määrätty finanssipolitiikan valvonnan tehtäväksi.

1.3.14 Valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tulkitaan finanssipolitiikan tarkastuksen yhteydessä sisältävän tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden, eli politiikkatoimien tavoitteiden saavuttamisen ja hyvän hallinnan periaatteiden noudattamisen finanssipolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa. Valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuus käsittää myös taloudenhoidon vastuullisuuden eli sen, että valmistelussa ja päätöksenteossa esitetään avoimesti pitkän aikavälin vaikutukset.

1.3.15 Talousarvion noudattaminen tarkoittaa finanssipolitiikan tarkastuksen yhteydessä myös sitä, että talousarviossa tehtyjen ratkaisujen tavoitteet saavutetaan. Finanssipolitiikan tarkastuksen yhteydessä olennaisia ovat

valtion tuloja ja menoja sekä taloudellista asemaa ja niiden vaikutuksia kansantalouteen koskevat kokonaistaloudelliset tavoitteet.

1.3.16 Valtion ja julkisen talouden hoidon kestävyyden tarkastuksella tarkoitetaan sitä, onko valtion tulojen ja menojen pitkäaikaisesta tasapainosta ja taloudellisesta asemasta kokonaisuutena annettu oikea ja riittävä kuva, sekä onko valtion ja julkisen talouden hoidon kestävyyteen vaikuttavien päätösten tietoperusta luotettava ja päätösten perustelut läpinäkyvästi esitetty. Lisäksi julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamisen tai saavuttamisen edellytysten arvioiminen kuuluu valtion ja julkisen talouden hoidon kestävyyden tarkastukseen.

1.3.17 Finanssipolitiikan tarkastuksen tavoitteena on varmistaa tarkastusviraston suorittaman tilintarkastuksen kattamaa valtion talousarviotaloutta laajemmin oikea ja riittävä kuva valtion tuloista ja menoista sekä taloudellisesta asemasta

1.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen organisointi tarkastusvirastossa

1.4.1 Finanssipolitiikan tarkastus on valtiontalouden tarkastusviraston työjärjestyksessä osoitettu tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön tehtäväksi. Finanssipolitiikan tarkastuksia tehdään myös toimintayksiköiden yhteistyönä.

1.4.2 Tämän lisäksi tarkastusviraston muut yksiköt osallistuvat tarkastusviraston tarkastussuunnitelmassa osoitetulla tavalla finanssipolitiikan tarkastukseen. Tarkastusviraston tarkastussuunnitelmassa päätettävällä tavalla tehdään myös finanssipolitiikan tarkastuksen teemoihin ja aiheisiin liittyvää tuloksellisuustarkastusta sekä laillisuustarkastusta. Finanssipolitiikan tarkastus otetaan huomioon tilintarkastuksen suuntaamisessa.

1.4.3 Finanssipolitiikan tarkastus on yksi neljästä tarkastusviraston tarkastuslajista.

1.4.4 Finanssipolitiikan tarkastuksessa lisäarvoa syntyy mahdollisuudesta yhdistää tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen sekä laillisuustarkastuksen menetelmiä ja muodostaa sillä tavoin kokonaiskuvaa tarkastuskohteesta. Finanssipolitiikan tarkastus on muita tarkastuslajeja yhdistävää tarkastusta, mikä tulee huomioida ohjeen soveltamisessa.

1.4.5 Tarkastusohjeiden yleisen osan mukaisesti finanssipolitiikan tarkastus eroaa muista tarkastuslajeista siinä, että finanssipolitiikan tarkastuksessa on aina kokonaistaloudellinen (makroekonominen) näkökulma.

1.4.6 Finanssipolitiikan tarkastus täydentää valtion tilinpäätöksen tasolla tilintarkastusta tarkastamalla, onko valtion taloudellisesta asemasta kokonaisuutena ja julkisen talouden kestävyydestä annettu oikea ja riittävä kuva.

1.4.7 Finanssipolitiikan tarkastuksissa ja tarkastussuunnittelussa huomioidaan tilintarkastuksen, laillisuustarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen havainnot finanssipolitiikan tarkastuksen ja niitä läheisesti sivuavien aiheiden osalta.

1.4.8 Finanssipolitiikan tarkastuksen mahdolliset aiheet sivuavat kokonaistaloudellisesta näkökulmasta useilla eri hallinnonaloilla valmisteltavia politiikkatoimia. Finanssipolitiikan valvonta ja tarkastuksen yksiköt sovittavat yhteen tarkastus- ja valvontasuunnittelunsa siten, että valtion taloudenhoito ja sen tuloksellisuus tulevat kokonaisuutena hyvän tarkastustavan mukaisesti katettua.

2 Finanssipolitiikan tarkastusaiheiden suunnittelu

2.1 Finanssipolitiikan tarkastusten riskianalyysi ja aiheiden valinta

2.1.1 Tarkastusvirastossa laaditaan valtion- ja kansantalouden riskianalyysi kansantalouden, valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon strategisista riskeistä. Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi toimii finanssipolitiikan tarkastuksen strategisen suunnittelun riskianalyysinä. Finanssipolitiikan tarkastuksen suunnittelu perustuu siten valtiontalouden tarkastusvirastossa laadittavaan valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin.

2.1.2 Valtion- ja kansantalouden riskianalyysiä syvennetään ja täydennetään finanssipolitiikan riskien osalta tarkastuslajikohtaisissa riskianalyyseissä ja finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausisuunnitelmassa. Riskianalyysin perusteella tarkastettavaksi esitettävät aihe-ehdotukset sisällytetään vaalikausisuunnitelmaan.

2.1.3 Finanssipolitiikan tarkastuksen riskianalyyseissä ja aiheiden valmistelussa hyödynnetään finanssipolitiikan valvonnan sekä tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen yksiköiden riskianalyyseja ja aihe-ehdotuksia. Aiheiden valmistelussa otetaan huomioon vaalikausisuunnitelma, aikaisemmissa finanssipolitiikan tarkastuksissa ja finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraporteissa sekä vaalikausisuunnitelmassa havaitut finanssipolitiikan ja sen tietoperustan riskit ja mahdolliset aihe-ehdotukset.

2.1.4 Finanssipolitiikan tarkastusten aihesuunnittelun lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski sekä finanssipolitiikan tarkastuksen ja tarkastuksella saatavan tiedon mahdollinen vaikuttavuus. Näitä tulkitaan erityisesti eduskunnan finanssivallan ja siihen liittyvän valvontavallan käytön tarpeista käsin.

2.1.5 Tarkastuskysymysten tulee olla olennaisia suhteessa niiden tarkastamiseen käytettäviin panostuksiin ja olennaisia myös finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon sekä niitä koskevan tilivelvollisuuden ja avoimuuden toteuttamisen kannalta.

2.1.6 Tarkastusviraston kestävä vaikuttavuus edellyttää, että tarkastustoiminnassa säilytetään ISSAI-standardien edellyttämä sekä todellinen että koettu poliittinen neutraalius. On riski, että taloudellinen kestävyyteen liittyvien kysymysten käsittely johtaa sellaisiin oikeudenmukaisuuskysymyksiin, jotka eivät ole tarkastuksellisin keinoin käsiteltäviä.

2.1.7 Tarkastuskysymysten tulee olla siten myös valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman ulkoisen tarkastuksen keinoin vastattavissa ja soveltua valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman ulkoisen tarkastuksen rooliin (tarkastettavuus).

2.1.8 Finanssipolitiikan tarkastuksen aihevalinnassa ja tarkastusasetelman muodostamisessa hyödynnetään tarkastusviraston riskianalyysien lisäksi esimerkiksi seuraavia aineistoja:

- finanssipolitiikan aihealueen kannalta olennainen lainsäädäntö ja ohjeistus,
- Euroopan unionin vakaus- ja kasvu sopimuksen mukainen Suomen vakausohjelma, sen päivitykset sekä siitä annetut Euroopan komission arvioinnit ja Euroopan unionin neuvoston lausunto mahdollisine suosituksineen,
- Euroopan unionin talous- ja rahaliittoa koskeva tieto; tärkeä riskianalyysin ja aihekartoituksen seurantalähde ovat Euroopan komission talous- ja rahaliiton monenkeskisessä valvonnassa esittämät arvioinnit ja julkaisut sekä Suomen talous- ja finanssipolitiikan ja julkisen talouden tilan arvioinnit,
- julkisen talouden kestävyyttä ja valtion nettovarallisuutta koskeva tieto,
- valtion vastuihin vaikuttavat kansainväliset sopimukset,
- aikaisempi tarkastusviraston tuottama tarkastustieto,
- kansallisessa ja kansanvälisessä finanssipolitiikan tieteellisessä kirjallisuudessa ilmenevät aiheet sekä Suomen Pankin ja suomalaisten taloudellisten tutkimuslaitosten tutkimukset ja selvitykset,
- eduskunnan ja sen valiokuntien kannanotot,
- kansainvälisten taloudellisten järjestöjen, erityisesti Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n julkaisut ja arvioinnit Suomen talouden, lainsäädännön ja julkisen talouden sekä eri politiikkasektoreiden tilasta, sekä erityisalojen kansainvälisten järjestöjen julkaisut.

2.2 Finanssipolitiikan tarkastusaiheiden suunnittelun yhteys tarkastussuunnitelmaan ja vaalikausisuunnitelmaan

2.2.1 Tarkastusviraston yleisessä ohjeessa on määritetty valtion- ja kansantalouden riskianalyysin tavoite ja sisältö sekä tarkastuslajikohtainen tarkastussuunnittelun tehtävä täsmentää valtion- ja kansantalouden riskianalyysissä havaittuja riskejä ja painopistealueita.

2.2.2 Finanssipolitiikan tarkastussuunnittelu täsmentää sekä valtion- ja kansantalouden riskianalyysissä priorisoituja riskejä ja painopistealueita sekä vaalikausisuunnitelmaa.

2.2.3 Vaalikausisuunnitelmassa suunnitellaan finanssipolitiikan valvonnasta ja finanssipolitikaan tarkastuksesta eduskunnalle annettavien kertomusten sisältöä sekä valmistellaan tarkastusviraston tarkastussuunnitelman laadintaa.

2.2.4 Vaalikausisuunnitelmassa yksilöidään finanssipolitiikan lakisääteisten valvontatehtävien toteuttamiseksi suoritettavan valvontatoiminan kohdentaminen sekä määritetään perusteet finanssipolitiikan tarkastuskohtaiselle suunnittelulle ja koordinoidaan finanssipolitiikan tarkastuksen ja finanssipolitiikan valvontatehtävän sisältöä.

2.2.5 Vaalikausisuunnitelma sisältää suunnitelman valvontatoiminan kohdentamisesta ja finanssipolitiikan tarkastusten kohdentamisesta ja aikatauluttamisesta sekä mahdollisia selvitettäviä kysymyksiä ja asioita koskevan analyyttisen osan.

2.3 Vaalikausisuunnitelman laatiminen

2.3.1 Budjettivalvontapäällikkö kutsuu koolle aloituskokouksen vaalikausisuunnitelman laadinnan ja päivittämisen aloittamiseksi. Finanssipolitiikan valvonta vastaa vaalikausisuunnitelman valmistelusta.

2.3.2 Finanssipolitiikan tarkastuksesta vastaava tarkastuspäällikkö vastaa finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausisuunnitelman finanssipolitiikan tarkastuksen osan valmistelusta ja koordinoimisesta budjettivalvontapäällikön kanssa.

2.3.3 Tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön päällikkö sekä finanssipolitiikan valvonnan päällikkö sopivat yhteisen valmistelun perusteella pääjohtajalle esiteltävän vaalikausisuunnitelmaa koskevan ehdotuksen sisällöstä. Pääjohtaja hyväksyy vaalikausisuunnitelman sisällön.

2.3.4 Finanssipolitiikan säännöt ja hallitusohjelmaan kirjattu finanssipolitiikan sääntökehikko sekä vaalikaudeksi kerrallaan laadittava, vuosittain tarkistettava, julkisen talouden suunnitelma ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa finanssipolitiikkaa. Tämän vuoksi valvonta- ja tarkastussuunnittelu sekä raportointi on kytketty vaalikauteen. Tästä syystä tarkastusvirastossa laaditaan finanssipolitiikan valvonnan ja finanssipolitiikan tarkastuksen monivuotinen suunnitelma vaalikausittain ja se päivitetään kunkin vaalikausiraportin eduskuntakäsittelyn jälkeen.

2.3.5 Suunnittelussa tunnistetaan alustavasti tärkeimpiä tarkastuskohteita ja tarkastusaiheita sekä suunnitellaan valvontatehtävien toteuttamiseksi suoritettavan valvontatoiminnan kohdentamista.

2.3.6 Suunnittelussa pidetään yhteyttä finanssipolitiikan tarkastuksen tärkeimpiin tarkastuskohteisiin (valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö) ja sidosryhmiin sekä tarkastusraportoinnin hyödyntäjiin. Suunnittelussa voidaan konsultoida eri asiantuntijatahoja mukaan lukien yliopistojen, tutkimuslaitosten ja Suomen Pankin asiantuntijat.

2.3.7 Suunnittelussa arvioidaan alustavia tarkastusten suorittamisen riskejä ja niihin vastaamista. Suunnittelussa arvioidaan tarkastusviraston resurssien ja osaamisen sekä menetelmien asettamia rajoitteita ja riskejä tarkastustiedon tuottamiselle. Samoin arvioidaan mahdollisia tarkastusviraston riippumattomuuteen ja integriteettiin sekä ulkoisen tarkastuksen epäpoliittiseen ja objektiiviseen luonteeseen kohdistuvia riskejä.

3 Finanssipolitiikan tarkastuksen suunnittelu

3.1 Tarkastuksen vaiheet

3.1.1 Finanssipolitiikan tarkastuksen vaiheet ovat

- aloituskokous,
- esiselvityksen ja projektisuunnitelman laadinta,
- esiselvityskokous,
- esiselvityksen hyväksyminen,
- tarkastuksen toteutus,
- tarkastuskertomuksen luonnoksen laatiminen,
- tarkastuskertomuksen luonnoksen lausunto kohteelta,
- loppukokous,
- tarkastusraportointi ja tarkastuskertomuksen julkaiseminen,
- tarkastuksen kokemusten arviointi,
- tarkastusprosessista ja vuorovaikutuksen onnistumisestapalaute kohteelta,
- jälkiseuranta.

3.1.2 Tarkastuksen ja laadunvarmistuksen vaiheet on kuvattu tässä ohjeessa.

3.1.3 Viraston tarkastussuunnitelmaan sisältyvästä finanssipolitiikan tarkastuksesta laaditaan esiselvitys. Ylijohtaja päättää tarkastuksen aloittamisesta esiselvityksen perusteella.

3.1.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusprojektikohtainen suunnitelma tarkastuksen toteuttamisesta muodostuu esiselvityksestä ja projektisuunnitelmasta. Tarkastuksen toteuttamissuunnitelma sisältää suunnitelmat aikataulusta, resurssien käytöstä ja työvaiheista.

3.1.5 Finanssipolitiikan tarkastukset toteutetaan projektisuunnitelmassa määritellyssä aikataulussa. Aikataulun laadinnassa huomioidaan vaalikausiraportoinnin aikataulu.

3.2 Päätös esiselvityksen aloittamisesta - esiselvityksen aloituskokous

3.2.1 Jokaisesta viraston tarkastussuunnitelmaan otetusta finanssipolitiikan tarkastusaiheesta laaditaan esiselvitys ennen tarkastuksen aloittamista.

3.2.2 Yksikön päällikkö päättää esiselvityksen aloittamisesta.

3.2.3 Esiselvityksen laadinta käynnistetään aloituskokouksessa. Aloituskokouksen tarkoituksena on yhteensovittaa tarkastuksen suunnittelu vaalikausisuunnitelman kanssa, koota tietoja ja näkökulmia esiselvityksen laadintaa varten sekä päättää esiselvityksen aloittamisesta ja linjata esiselvityksen suuntaamista.

3.2.4 Aloituskokouksen johtaa yksikön päällikkö. Aloituskokouksen dokumentoinnista ja asioiden sisällöllisestä esittelystä vastaa nimetty esiselvityksen valmistellut virkamies.

3.2.5 Pääjohtajalle ja budjettivalvontapäällikölle varataan mahdollisuus keskustella tai toimittaa kirjalliset kommentit kaksi viikkoa ennen aloituskokousta.

3.2.6 Yksikön päällikkö, asian valmistellut virkamies ja tarkastuksen ohjaaja käsittelevät pääjohtajan ja budjettivalvontapäällikön kommentit ennen aloituskokousta.

3.2.7 Aloituskokoukseen kutsutaan asian valmistellut virkamies, tarkastukseen osallistuva tarkastustiimi, tarkastuksen ohjaaja ja laadunvarmistaja sekä pääjohtaja ja budjettivalvontapäällikö.

3.2.8 Lisäksi aloituskokoukseen voidaan kutsua esiselvityksen aihepiiriä tuntevia asiantuntijoita tarkastusviraston eri toimintayksiköistä.

3.2.9 Aloituskokouksessa päätetään

- esiselvityksen valmistelusta vastaava virkamies , esiselvityksen laadintaan osallistuva tarkastustiimi, esiselvityksen ohjaaja sekä vahvistetaan laadunvarmistaja
- esiselvityksen tavoite
- esiselvitykseen käytettävät resurssit ja aikataulu
- esiselvityksen aloituskirjeen jakelu

3.2.10 Aloituskokouksessa käsitellään

- viraston tarkastussuunnittelussa aiheelle yksilöity tavoite ja aiheen yhteys valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin sekä yhteys vaalikausisuunnitelmaan
- esiselvityksen näkökulma ja tavoite
- esiselvityksen edellytettämä osaaminen

3.2.11 Aloituskokouksen jälkeen esiselvityksen käynnistämisestä ja sen aiheesta ilmoitetaan tarkastuskohteille ja niitä ohjaaville ministeriöille kirjallisesti. Aloituskirje lähetetään tiedoksi valtiovarain controller -toiminnolle ja valtioneuvoston kanslialle, mikäli nämä eivät ole tarkastuskohteina saamassa ilmoitusta esiselvityksen käynnistymisestä.

3.3 Esiselvitys

3.3.1 Esiselvityksen laadinta käynnistetään aloituskokouksessa tehdyn päätöksen perusteella. Yksikön päällikkö nimeää esiselvityksen valmistelusta vastaavan tarkastajan ja tarkastustiimin sekä esiselvityksen ohjaajan ja laadunvarmistajan.

3.3.2 Esiselvitysraportti on esitys, jonka perusteella yksikön päällikkö päättää tarkastuksen aloittamisesta. Esiselvitysraportti on tarkastuksen valmistumisen tai muun päättymisen jälkeen viranomaisen asiakirja, joka on julkinen siltä osin kuin siinä ei käsitellä salassa pidettäviä tietoja.

3.3.3 Esiselvityksessä käsitellään ne olennaiset tekijät, jotka saattavat vaikuttaa tarkastuksen toteuttamiseen ja sen johtopäätöksiin. Tällaisia ovat aiheen olennaisuus ja riskien arviointi, aikaisempien tarkastusten tieto, tarkastustiimin työnjako, ajoitus ja ajankäyttö sekä tarkastuskohteen näkemys tarkastuskysymyksistä ja kriteereistä, näkemys tarkastuskohteen sisäisen valvonnan tilasta ja tarkastuskohteesta vastaavan tahon itegriteetistä. Esiselvitys sisältää tarkastuskohteen ja tarkastuskysymysten mukaisen tarkastettavuuden arvioinnin.

3.3.4 Esiselvityksen tulokset raportoidaan esiselvitysraportissa.

3.3.5 Esiselvitysraportin liitteeksi laaditaan konkreettinen suunnitelma tarkastuksen toteuttamiseksi (projektisuunnitelma). Projektisuunnitelmassa yksilöidään esiselvityksen valmistelusta vastaava virkamies, tarkastustiimi, resurssienkäyttö, yksityiskohtaiset tarkastuskysymykset ja menetelmät, joilla tarkastuskysymyksiin vastataan.

3.3.6 Projektisuunnitelma on viranomaisen toiminnan sisäistä suunnittelua. Projektisuunnitelma ei siten ole viranomaisen julkinen asiakirja.

3.3.7 Esiselvityksen aikana muodostetaan perusteltu ennakkokanta tarkastuskohteena olevan valtion viranomaisen sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja toiminnan laadunhallinnan ja johtamisen menettelyistä (sisäinen valvonta ja ohjaus- ja hallintajärjestelmä).

3.3.8 Tässä arvioidaan, kuinka hyvin kohteena olevan toiminnon laadunhallinnan ja sisäisen valvonnan voidaan arvioida antavan tarkastusaiheen kannalta kohtuullisen varmuuden lain ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta, päätöksenteon tietoperustan ja raportoitujen tietojen luotettavuudesta, riskien hyvästä hallinnasta, ohjaus- ja hallintavälineiden toimivuudesta tai toiminnan vaikuttavuudesta. Sisäisen valvonnan ja hallintajärjestelmän arvioinnin perusteella tehtävät keskeiset rajaukset kirjataan esiselvitykseen.

3.3.9 Esiselvitysraportissa käsitellään seuraavat asiat:

- Tarkastusaiheen perustelut ja tarkastuskohteen määrittely
- Tarkastuksen tavoite, lisäarvo, lähestymistavat ja tulosten hyödyntäminen
- Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja aineistot
- Tarkastuksen toteutus ja riskit
- Tarkastuksen yhteys valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin
- Tarkastuksen tavoite vaalikausisuunnitelmaan
- Tarkastuksen raportointiaikataulu

3.3.10 Esiselvityksessä kuvataan tiiviisti tarkastuskohde ja sen tarkastusaiheen kannalta merkittävät toiminnot, niiden säädösperusta ja toimintaan vaikuttavat olennaiset säännökset ja hyvän hallinnon vaatimukset. Samoin kuvataan tarkastuksen kannalta olennaiset tekijät tarkastuskohteen ympäristössä sekä olennaisimmat finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuutta, vaikuttavuutta tai hallintavälineiden toimivuutta koskevat riskit.

3.3.11 Esiselvityksessä kuvataan perustelu, miksi aihe on sisällytetty tarkastusviraston tarkastussuunnitelmaan sekä muodostetaan ja määritetään perusteltu esitys siitä kenelle ja millaista tietoa, hyötyä tai osaamista tarkastuksen avulla saavutetaan.

3.3.12 Tarkastuksen tavoite määrittää käytännössä sen, voidaanko tarkastus luokitella varmentavaksi vai arvioivaksi tarkastukseksi. Edelleen tarkastuksen tavoite määrittää sen, onko tarkastuksen näkökulmana ensisijaisesti

- johtamisjärjestelmän ja toimintaprosessien toiminnan arviointi
- asetettujen ja saavutettujen tulosten arviointi tai
- tunnistettujen ongelmien syiden ja poikkeamien käsittely.

3.3.13 Tarkastuksen tavoite kohdassa esitetään tarkastuksen tavoite tiivistetysti yhdellä lauseellaan mahdollisen pääkysymyksen muodossa sekä tarkastuksen kohdentuminen ensisijaisesti varmentavaksi tai arvioivaksi tarkastukseksi sekä tarkastuksen näkökulman vaikutus kriteereihin ja evidenssiin.

3.3.14 Esiselvityksessä kuvataan, minkä tahon katsotaan ensisijaisesti hyötyvän tarkastuksesta ja mitkä tekijät mahdollisesti vaikuttavat tarkastuksen lisäarvoon ja vaikuttavuuteen.

3.3.15 Esiselvityksessä kuvataan tarkastuskysymykset sekä yksilöidään kriteerit, joita vasten toimintaa tai vaikutuksia arvioidaan sekä määritetään kriteerit olennaisuudelle. Yksityiskohtaisesti tarkastuskysymyskohtaiset kriteerit määritetään projektisuunnitelmassa.

3.3.16 Finanssipolitiikan tarkastuksessa olennaisuutta arvioidaan erityisesti eduskunnan finanssivallan ja sen tarpeiden näkökulmasta. Olennaisena pidetään sellaista virhettä tai puutetta, joka olisi kohtuullisella todennäköisyydellä vaikuttanut finanssipoliittisen päätöksen sisältöön, arviointiin tai johtopäätöksiin politiikkatoimien tarpeellisuudesta, vaihtoehdoista ja tuloksellisuudesta tai annettujen finanssipolitiikkaa koskevien sitoumusten noudattamisesta.

3.3.17 Olennaisia ovat myös seikat, jotka vaikuttavat siihen, onko finanssipolitiikan sääntöä, esimerkiksi valtiontalouden kehysten asettamia menorajoituksia, noudatettu ja onko tavoitteet saavutettu.

3.3.18 Kansainvälisen velvoitteen, lain, talousarvion tai eduskunnan selkeän kannanoton noudattamatta tai huomiotta jättäminen on finanssipolitiikan tarkastuksessa lähtökohtaisesti olennainen seikka.

3.3.19 Tarkastuksen tarkastuskysymykselle määritetään mahdollisimman avoimesti ja tarkasti tarkastuskriteerit. Tarkastuskriteerit ovat tarkastuksessa suoritettavan vastuullistavan arvioinnin tai tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden tai normien noudattamisen varmentamisen arviointiperusta. Tarkastuskriteerit asettavat standardin tai muut perusteet hyvänä, oikeana tai säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisena pidettävälle asiaintilalle.

3.3.20 Finanssipolitiikan tarkastuksissa keskeiset yleiset tarkastuskriteerit ovat toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen ja sen edellytysten ja finanssipolitiikan riskien avoimuus ja läpinäkyvyys sekä se, onko valtion taloudellisesta asemasta, mukaan lukien julkisen talouden kestävyys, ja politiikkatoimien perusteista annettu oikea ja riittävä kuva. Tarkastuskriteereitä voidaan johtaa myös talousteoriasta.

3.3.21 Finanssipolitiikan tarkastuksessa toistuvasti käytettävistä tarkastuskriteereistä voidaan tarpeen mukaan laatia tarkastuksen vakiokriteereiden määrittelyn ja perustelut sisältävä tarkastusviraston selvitys.

3.3.22 Finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastuskysymysten muotoilussa otetaan huomioon, että finanssipoliittinen päätöksenteko on yleensä eduskunnan ja hallituksen poliittisen päätöksenteon ytimessä ja siihen sisältyy poliittisia arvovalintoja. Poliittiset arvovalinnat eivät kuulu valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman epäpoliittisen ja objektiivisen ulkoisen ammattitarkastuksen ja siihen kuuluvan arvioinnin ja kriittisen arvottamisen kohteeksi. Tarkastusasetelman määrittelyssä otetaan huomioon, että finanssipolitiikan tarkastuksen kohteena oleviin asioihin ja tavoitteisiin liittyy usein olennaisia arvionvaraisia eriä tai monitulkintaisia taloudellisia, yhteiskunnallisia tai oikeudellisia kysymyksiä.

3.3.23 Esiselvityksen Tarkastuksen yhteys valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin -kohdassa perustellaan, mihin valtion- ja kansantalouden riskianalyysin priorisoituihin riskeihin tarkastuksella vastataan.

3.3.24 Esiselvityksen Tarkastuksen yhteys vaalikausisuunnitelmaan -kohdassa esitetään tarkastuksen yhteys vaalikausisuunnitelmaan sekä yhteys finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan eduskuntaraportointiin. Tässä kuvataan myös tarkastuksen suhde finanssipolitiikan valvonnan suunnitelmaan, muihin finanssipolitiikan tarkastuksiin ja tarpeen mukaan myös tarkastusviraston muuhun tarkastustoimintaan.

3.3.25 Tarkastuksen raportointiaikataulu -kohdassa määritetään raportointiaikataulu sekä yksilöidään ne tekijät, jotka määrittävät tarkoituksenmukaisen ja vaikuttavan raportinajankohdan.

3.3.26 Projektisuunnitelma on suunnitelma tarkastuksen toteuttamiseksi.

3.3.27 Projektisuunnitelmassa yksilöidään esittelijä, tarkastustiimi, resurssienkäyttö, suunnitellaan tarkastus työn sisältöä määrittämällä yksityiskohtaiset tarkastuskysymykset ja menetelmät ja aineisto, joilla tarkastuskysymyksiin vastataan. Projektisuunnitelma on tarkastusviraston toiminnan sisäistä suunnittelua.

3.4 Esiselvityskokous

3.4.1 Esiselvityksen valmistelusta vastaava virkamies huolehtii esiselvityksen luonnoksen antamisesta asetetussa määräajassa laadunvarmistukseen, pääjohtajalle sekä budjettivalvontapäällikölle, saatuaan siihen esiselvityksen ohjaajan hyväksynnän.

3.4.2 Pääjohtajalle ja budjettivalvontapäällikölle sekä laadunvarmistajalle varataan mahdollisuus keskustella tai toimittaa kirjalliset kommentit esiselvityksestä ennen esiselvityskokousta

3.4.3 Tarkastuskohteelle varataan mahdollisuus lausua tarkastuskriteereistä ennen esiselvityskokousta.

3.4.4 Kommenttien ja lausuntojen antajille tulee varata aikaa vähintään kaksi viikkoa.

3.4.5 Asian valmistellut virkamies käsittelee saadut lausunnot ja kommentit ohjaajan sekä yksikön päällikön kanssa ennen esiselvityskokousta.

3.4.6 Palautteen jälkeen tarpeen mukaan täydennetty luonnos esiselvitykseksi sekä projektisuunnitelma käsitellään esiselvityskokouksessa, johon osallistuvat tarkastuksesta vastaavat tarkastajat, tarkastuksen ohjaaja, laadunvarmistaja, aiheen mukaan tarvittavat muut asiantuntijat sekä yksikön päällikkö. Pääjohtajalle ja budjettivalvontapäällikölle varataan mahdollisuus osallistua esiselvityskokoukseen.

3.4.7 Esiselvityskokouksen johtaa ylijohtaja ja asioiden esittelystä vastaa tarkastukselle nimetty vastuutarkastaja.

3.4.8 Esiselvityskokouksessa yksikön päällikkö päättää esiselvityksen hyväksymisestä sekä asianomaisen finanssipolitiikan tarkastuksen projektisuunnitelman sisällöstä ja vahvistamisesta.

3.4.9 Esiselvityskokouksessa

- käsitellään tarkastuksen tavoite ja esitys tarkastusasetelmaksi,
- käsitellään saadut lausunnot, palautteet ja kommentit,
- käsitellään esiselvityksen asetelman toteuttamisen edellyttämä osaaminen,
- käsitellään tarkastukseen käytettävät resurssit ja aikataulu,
- varmistutaan tarkastustiimin ja laadunvarmistusprosessin riippumattomuudesta, objektiivisuudestä ja riittävästä osaamisesta,
- käsitellään asetelman yhteys vaalikausisuunnitelmaan, viraston tarkastussuunnittelussa aiheelle yksilöityyn tavoitteeseen ja yhteys valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin,

3.4.10 Esiselvityskokouksessa päätetään

- tarkastuksen aloittamisesta tai hankkeen päättämisestä esiselvitykseen
- tarkastuksen esittelijästä, tarkastukseen osallistuvasta tarkastustiimistä, tarkastuksen ohjaajasta sekä laadunvarmistajista
- projektisuunnitelman sisällöstä ja vahvistamisesta.

3.4.11 Esiselvityskokouksen jälkeen tarkastuksen käynnistyminen annetaan tiedoksi tarkastuskohteille ja viraston henkilökunnalle. Tarkastuskohteelle tarkastuksen käynnistymisestä ilmoitetaan kirjallisesti tarkastuksen aloituskirjeellä, jonka allekirjoittaa yksikön päällikkö.

3.4.12 Vahvistettu esiselvitys tallennetaan sähköisen työpöydän dokumentteihin sekä arkistoidaan tarkastusviraston arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti.

4 Finanssipolitiikan tarkastusten toteutus

4.1 Evidenssin kerääminen ja arviointi

4.1.1 Ulkoisen tarkastuksen peruslähtökohtiin kuuluu, että tarkastaja valitsee ja toteuttaa tarkastuskysymyksiin ja olosuhteisiin nähden soveliaat tarkastustoimet ja että tarkastajan havainnot ja johtopäätökset perustuvat riittävään, pätevään ja relevanttiin tarkastusevidenssiin.

4.1.2 Tarkastusmenetelmät tulee valita ja suunnitella siten, että ne vastaavat oletettuihin ja tunnistettuihin riskeihin. Tarkastusmenetelmät tulee edelleen valita tarkastuksen tarkastusasetelman ja siinä määriteltyjen tarkastuskysymysten ja tarkastuskohteen ja sen ominaisuuksien mukaan siten, että niiden perusteella voidaan vastata riittävän luotettavasti tarkastuskysymykseen.

4.1.3 Finanssipolitiikan tarkastuksessa käytetään useista eri lähteistä koottavia aineistoja ja useita eri tarkastusmenetelmiä.

4.1.4 Finanssipolitiikan tarkastuksessa aineistojen keräämisessä ja analyysissä sekä dokumentaatiossa käytetään samoja menetelmiä kuin tutkimuksessa. Tilinpäätös- ja vastaavien laskelmien varmentamisen osalta käytetään yleisesti hyväksyttyjä tilintarkastuksen ja laskentatoimen tekniikoita. Aineiston keräämisessä, analysoinnissa ja päätelmien muodostamisessa käytettävien menetelmien tulee olla yleisesti hyväksyttyjä.

4.1.5 Tarkastusasetelma ja sen osana keskeiset tarkastuskriteerit todetaan esiselvitysvaiheessa, jolloin voidaan muodostaa alustavan käsityksen mahdollisista evidenssin hankintatavoista. Tarkastajan tulee arvioida evidenssin keräämisen kustannuksia ja hyötyjä.

4.1.6 Tarkastusevidenssin muodostaminen on systemaattinen ja toisaalta iteratiivinen prosessi. Siihen sisältyy muun muassa

- evidenssin kerääminen soveltuvilla menetelmillä
- evidenssin riittävyyden ja laadullisen soveltuvuuden arviointi
- riskien arviointi ja uudelleenarviointi kerättyä evidenssiä vasten ja tarvittaessa lisäaineiston kerryttäminen.
- evidenssin arviointi määrällisillä ja laadullisilla menetelmillä ja evidenssin riittävyyden ja johtopäätösten pätevyyden arviointi analyysin tulosten perusteella
- tarvittaessa lisäaineiston kerryttäminen.

4.1.7 Tarkastusevidenssiä kerätään kunnes useista lähteistä saatavissa oleva evidenssi ja sen analysointi antavat kohtuullisen varmuuden tarkastuskysymykseen vastaamiseksi ja tarkastusjohtopäätösten tekemiselle.

4.1.8 Tarkastusevidenssin riittävyyttä ja asianmukaisuutta arvioidaan siten, että voidaan todeta tarkastusriskin asettuvan hyväksyttävälle tasolle. Arviointi tulee tehdä käyttäen ammatillista harkintaa ja ottamalla huomioon tarkastuksen tavoite. Tarkastusriski on hyväksyttävällä tasolla silloin, kun on kohtuullinen varmuus siitä, että asia on tarkastuslausuman tai tarkastushavaintojen osoittamalla tavalla ja että tarkastuksen perusteella tehtävät johtopäätökset ja suositukset ovat päteviä ja perusteltuja ja toinen, riippumaton tarkastaja voisi aineiston ja analyysin perusteella päätyä samaan johtopäätökseen.

4.1.9 Tarkastusmenetelmien ja tarkastusevidenssin riittävyyttä ja luotettavuutta arvioidaan tarkastuksen tarkastuskysymyksistä käsin. Tarkastuksessa voidaan pyrkiä antamaan kohtuullinen varmuus siitä, että jokin asia on esitetyllä tavalla - esimerkiksi, että jokin tieto on oikea (positiivisen varmuuden sisältävä lausuma) - tai vain rajoitettu varmuus tarkastettavasta asiasta (rajoitetun varmuuden lausuma) tai ettei ole tullut esille tiedon tai asiantilan luotettavuutta horjuttavia seikkoja (negatiivisen varmuuden lausuma). Tarkastuksessa voidaan esittää perusteltuja arvioita sitä, missä määrin tarkastuskriteerien mukainen tavoiteltava asiantila (miten pitäisi olla), on saavutettu ja mitä kehittämistoimenpiteitä sen saavuttamiseksi olisi tehtävä.

4.1.10 Tarkastusraportointiin ja työpapereihin dokumentoidaan, minkä tasoiseen varmuuteen ja luotettavuuteen tarkastusmenetelmillä ja evidenssillä on pyritty.

4.1.11 Tarkastusevidenssin perusteella arvioidaan, onko tarkastuskohteena oleva tieto tai toiminta tarkastuskriteereissä kuvattujen, tiedolle tai toiminnalle asetettavien vaatimusten mukainen.

4.1.12 Tarkastajan on arvioitava, onko tarkastuksen toteutuksen jälkeen tapahtunut tarkastuskohteessa tai kohdeasiassa sellaisia muutoksia, jotka tulisi huomioida tarkastuksen johtopäätöksissä tai tarkastusraportoinnissa.

4.2 Analyysi

4.2.1 Tarkastusaineiston analyysissä käytetään finanssipolitiikan tarkastuksessa luotettavia ja yleisesti hyväksyttyjä määrällisiä ja laadullisia analyysimenetelmiä.

4.2.2 Liitteenä 1 on ohjeellinen, suuntaa antava kuvaus finanssipolitiikan tarkastuksessa mahdollisesti käytettävissä olevista menetelmistä.

4.2.3 Finanssipolitiikan tarkastuksen aineistojen analyysin perusasetelma muodostuu

a nykytilan ja sen ongelmakohtien ja riskien analyysistä (”miten on?”) ja nykytilan vertaamisesta

b tavoiteltavana, lain tai hyvän hallinnon periaatteen mukaisena tai tietosisällöltään oikeana pidettävään (”miten pitäisi olla?”) asiantilaan.

4.2.4 Asiantilojen vertailu antaa perustan finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastushavainnoille, johtopäätöksille sekä niiden perustalta tehtäville tarkastuslausumille ja tarkastusviraston kannanotoille.

4.2.5 Kunkin finanssipolitiikan tarkastuksen kohde ja tarkastuskysymys määrittävät käytettävien analyysimenetelmien valinnan. Tarkastuksen kuluessa arvioidaan käytettyjen menetelmien riittävyyttä ja luotettavuutta tarkastuskysymykseen vastaamisessa. Menetelmät tulee kuvata esiselvityksessä.

4.3 Dokumentaatio

4.3.1 Tarkastus tulee dokumentoida tarkastusohjeiden yleisen osan ja sekä yksikön tarkempien toimintaohjeiden mukaisesti. Dokumentaation tulee osoittaa riittävän tarkastusevidenssin olemassaolo sekä riittävän, pätevän ja luotettavan tarkastusaineiston analyysin suorittaminen johtopäätösten ja tarkastusraportoinnin tueksi.

4.3.2 Tarkastuksen esittelijän tulee varmistua siitä, että dokumentaation kattava yhteenveto ja yksityiskohtainen dokumentaatio on laadittu siten, että tarkastuskertomuksen antamisesta esittelystä päättävä tai ulkopuolinen kokenut asiantuntija, joka ei ole aikaisemmin ollut tekemisissä kyseisen tarkastuksen kanssa, pystyy saamaan käsityksen:

- tarkastusviraston vaatimusten (tarkastusohjeiden) noudattamiseksi suoritettujen tarkastustoimenpiteiden luonteesta, ajoituksesta ja laajuudesta;
- suoritettujen tarkastustoimenpiteiden tuloksista ja hankitusta tarkastusevidenssistä; sekä
- tarkastuksen aikana esiin tulleista merkittävistä seikoista, niitä koskevista johtopäätöksistä sekä näitä johtopäätöksiä muodostettaessa tehdyistä merkittävistä ammatilliseen harkintaan perustuvista ratkaisusta.

4.3.3 Dokumentaatio on lisäksi laadittava siten, että

- numero- ja asiatarkastus voidaan suorittaa luotettavasti ja tehokkaasti ennen tarkastuskertomuksen toimittamista julkaistavaksi
- aineistoa, joka ei liity johtopäätöksiin tai kannanottoihin, ei sisällytetä tarkastusdokumentaatioon,
- yhteenveto tarkastusdokumentaatiosta voidaan toimittaa tarkastuskertomuksen laadunvarmentajalle,
- tarkastusdokumentaatio on lopullisessa muodossaan 60 päivän kuluessa sen päätöksen allekirjoituksesta, jolla tarkastuskertomus on annettu

4.3.4 Tarkastusdokumentaatiota koskevia ohjeita annetaan valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeiden yleisessä osassa.

4.3.5 Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen ohjeita tarkastuksen dokumentaatiosta voidaan soveltaa niissä finanssipolitiikan tarkastuksissa, joiden tarkastuskysymyksenä on jonkin finanssipolitiikan kannalta olennaisen tiedon varmentaminen tai finanssipolitiikan säännön noudattamisen varmentaminen numeerisesta aineistosta.

4.3.6 Finanssipolitiikan tietoperustaa, vaikuttavuutta ja hallintajärjestelmän toimivuutta koskevissa tarkastuksissa dokumentointiin voidaan soveltaa tuloksellisuustarkastuksen dokumentointia koskevaa ohjeistusta.

4.4 Lain- ja sääntöjenvastaisten toimien raportoinnin harkinta

4.4.1 Jos tarkastuksessa todetaan sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, joista saattaa koitua oikeudellisia seuraamuksia, tulee tarkastajan huolehtia siitä, ettei tarkastuksella vaikeuteta asian myöhempää tutkintaa ja oikeudellista prosessointia. Tarvittaessa tulee konsultoida tarkastusviraston oikeudellista neuvontaa tai informoida toimivaltaisia tutkintaviranomaisia tai käydä keskusteluita ylimpien laillisuusvalvojien kanssa. Havaitessaan tällaisen tarpeen informoivat tarkastajat heti yksikön päällikköä, joka huolehtii myös pääjohtajan ja budjettivalvontapäällikön informoinnista.

4.4.2 Keskustelut ylimpien laillisuusvalvojien tai niiden edustajien kanssa käy yksikön päällikkö tai pääjohtaja.

4.4.3 Finanssipolitiikan tarkastuksessa voi tulla esille tilanteita, joissa on tarpeen harkita auktoritatiivisen tulkinnan hankkimista lain asettamista vaatimuksista ja myös perustuslain soveltamisesta. Tarvittaessa tarkastuksen tueksi voidaan hankkia ulkopuolisen oikeudellisen asiantuntijan lausunto. Lausuntojen hankkimisesta päättää yksikön päällikkö.

4.4.4 Jos finanssipolitiikan tarkastuksessa tulee esille tilanne, jossa olisi perusteltua harkita oikeudellisen ministerivastuun arviointia, on asia esiteltävä pääjohtajan ratkaistavaksi. Esittelystä huolehtii yksikön päällikkö.

4.4.5 Tarkastusviraston eduskunnalle annettavassa vuosikertomuksessa tai erilliskertomuksessa pääjohtaja voi esittelystä ehdottaa pyydettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintaa oikeustilan selkeyttämiseksi. Tarkastusviraston eduskunnalle annettavassa kertomuksessa tarkastusvirasto voi myös pääjohtajan päätöksellä ehdottaa sen arvioimista, pitäisikö harkita perustuslaissa säädetyllä tavalla oikeudellisen ministerivastuun arviointia.

4.5 Tarkastuskertomusluonnoksen laadunvarmistus

4.5.1 Tarkastuksen laadinnasta vastaava huolehtii tarkastuskertomusluonnoksen antamisesta tarkastukselle asetetussa määräajassa laadunvarmistukseen saatuaan siihen tarkastuksen ohjaajan hyväksynnän.

4.5.2 Laadunvarmistajan hyväksynnän jälkeen pääjohtajalle ja budjettivalvontapäällikölle sekä yksikön päällikölle varataan mahdollisuus keskustella tai toimittaa kirjalliset kommentit tarkastuskertomusluonnoksesta ennen sen toimittamista tarkastuskohteelle lausuntoa varten.

4.5.3 Sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta voidaan pyytää erillinen palaute.

4.6 Tarkastuskohteen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

4.6.1 Tarkastuksen laadinnasta vastaava virkamies huolehtii tarkastuskertomusluonnoksen lausuntopyynnön toimittamisesta lausunnolle saatuaan siihen laadunvarmistajan hyväksynnän.

4.6.2 Tarkastuskohteen lausuntojen ja palautteiden analysoinnin jälkeen valmistelusta vastaava virkamies, laadunvarmistaja ja ohjaaja arvioivat tarkastuskertomusluonnoksen muutostarpeet ja työstävät tarkastustiimin kanssa tarvittavat muutokset.

4.6.3 Saadut lausunnot ja palautteet dokumentoidaan ja käsitellään tarkastusviraston tarkastusohjeiden yleisen osan ohjeistuksen mukaisesti. Tarkastuskohteelta saadun palautteen käsittelystä laaditaan tarkastuksen työpaperi, johon merkitään perusteluineen, mihin johtopäätöksiin tai muutoksiin kohteen antama palaute on johtanut.

4.6.4 Valmistelusta vastaava virkamies vastaa palautteiden ja lausuntojen käsittelyn dokumentaatiosta. Lausunnot ja yhteenveto palautteiden ja lausuntojen perusteella tehdyistä muutoksista julkaistaan tarkastuskertomuksen julkaisun yhteydessä.

4.6.5 Tarkastuksen ohjaaja siirtää päivitetyn version asia- ja numerotarkastukseen, joka tehdään ennen loppukokousta.

4.7 Päätös tarkastuksen lopettamisesta - loppukokous

4.7.1 Tarkastuksen valmistelusta vastaava virkamies varaa loppukokouksen saatuaan siihen tarkastuksen ohjaajan hyväksynnän. Loppukokoukseen kutsutaan tarkastuskertomuksestä päättävä yksikön päällikkö, esittelijä ja muut tarkastukseen osallistuneet tarkastajat, laadunvarmistaja, viestintäpäällikkö sekä tarpeen mukaan muita asiantuntijoita. Pääjohtajalle ja budjettivalvontapäällikölle varataan mahdollisuus osallistua loppukokoukseen.

4.7.2 Saadut kommentit ja lausunnot käsitellään ennen loppukokousta yksikön päällikön kanssa.

4.7.3 Loppukokouksessa

- käsitellään saadut lausunnot ja palautteet
- käsitellään palautteen ja lausuntojen johdosta tehdyt muutokset
- käsitellään tarkastuskertomuksen tai tarkastuksen yhteenvedon lopullinen sisältö
- suunnitellaan tarkastushavaintojen raportointi ja viestintä
- käsitellään kokemukset tarkastusprosessin onnistumisesta ja esitykset prosessin edelleen kehittämisestä
- käsitellään tarkastusdokumentaation yhteenveto
- varmistutaan siitä, että tarkastus on suoritettu ohjeiden mukaisesti
- varmistutaan siitä, että tarkastuksen ja sen laadunvarmistuksen suorittamiseen on ollut riittävä osaaminen ja tarkastus ja laadunvarmistus on tehty ohjeiden mukaisesti.

4.7.4 Loppukokouksessa päätetään

- tarkastuksen päättämisestä
- tarkastuskertomuksen lopullinen sisältö, hyväksyminen ja julkaiseminen
- tarkastuskertomuksen antamisesta tiedoksi ja toimenpiteitä varten (kertomuksen jakelu)
- tarkastuksen tulosten viestinnästä ja raportoinnista sekä
- jälkiseurantasuunnitelman hyväksymisestä

5 Finanssipolitiikan tarkastusten raportointi

5.1 Yleistä

5.1.1 Finanssipolitiikan tarkastusten raportointi toteutetaan Tarkastusohjeiden yleisen osan raportointia koskevien ohjeiden mukaisesti. Tarkastusten raportointi voidaan toteuttaa joko tarkastuskertomuksena tai eduskunnalle annettavan kertomuksen yhteydessä.

5.1.2 Tarkastuskertomus on dokumentti, jolla tarkastusvirasto raportoi tarkastuksen perusteella tekemistään johtopäätöksistä ja antamistaan kannanotoista ja jonka perusteella tarkastusviraston ulkopuoliset tahot muodostavat käsityksensä siitä, miten virasto on kannanottoihinsa päätynyt.

5.1.3 Tarkastusohjeiden yleisen osan raportointia koskevien ohjeiden mukaisesti tarkastuskertomus laaditaan siten, että sen lukijana on ensisijaisesti tarkastuskohteen ylin johto (virastopäällikkö) ja ohjaavan ministeriön ylin johto (kansliapäällikkö ja asiasta vastaavan osaston osastopäällikkö). Eduskunnan näkökulma otetaan huomioon siten, että kertomuksessa pyritään mahdollisimman yleistajuiseen ja täsmälliseen ilmaisuun.

5.1.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen makrotaloudellisen näkökulman takia finanssipolitiikan tarkastusten asetelma saatetaan laatia siten, että raportointi on tarkoituksenmukaista kohdentaa ensisijaisesti eduskunnalle.

5.1.5 Tarkastuskertomukselle voidaan asettaa eräitä yleisiä vaatimuksia. Näitä ovat mm.:

- objektiivisuus
- oikeudenmukaisuus
- ymmärrettävyys
- luotettavuus
- avoimuus
- johtopäätösten ja suositusten selkeys ja käyttökelpoisuus
- vastuullisuus.

5.1.6 Raportin tulee osoittaa johdonmukaisella tavalla, miten tarkastusevidenssistä suhteessa tarkastuskriteereihin on tehty tarkastuksen johtopäätökset ja johtopäätösten perustelut. Näiden tulee olla objektiivisia ja sellaisia, että toinen asiantunteva tarkastaja voisi päätyä samoihin johtopäätöksiin ja että myös kohteen esittämiä näkökohtia on asianmukaisesti punnittu johtopäätöksiä muodostettaessa.

5.1.7 Olennaista raportoinnissa on tarkastuksen toteuttamisen ja sen raportoinnin vastuullisuus. Vastuullisuus tarkoittaa raportoinnin ja sen sävyn objektiivisuutta ja tarkastusriskin ottamista huomioon raportoinnissa.

5.2 Erityisesti huomioitavaa raportoinnissa

5.2.1 Finanssipolitiikan tarkastuksesta ja Finanssipolitikan valvonnasta raportoidaan kokonaisuutena eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa vaalikauden puolivälissä ja lopussa (vaalikauden puoliväliraportti ja vaalikausiraportti).

5.2.2 Finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastuskertomukset voivat olla muodoltaan lyhyitä tarkastuskertomuksia tai yleisen ohjeen mukaisia pitkiä tarkastuskertomuksia.

5.2.3 Tarkastussuunnitelmassa voidaan pääjohtajan suostumuksella myös päättää erillinen tarkastus raportoitavaksi suoraan eduskunnalle annettavassa vuosikertomuksessa tai erilliskertomuksessa.

5.2.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen pitkä tarkastuskertomus laaditaan tarkastusraportointiohjeiden mukaisesti samalla rakenteella ja dokumentaation merkitsemistavalla kuin tuloksellisuustarkastuskertomus.

5.2.5 Eduskuntakertomuksissa raportoitavan finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastuskertomuksen rakenteessa ja merkintätavoissa sovelletaan tarkastusviraston eduskuntakertomusten laadinnasta annettuja ohjeita.

5.2.6 Niissä finanssipolitiikan tarkastuksissa, joiden tarkastuskysymys on varmentava, käytetään tarkastusraportoinnissa vakiomuotoisia tarkastuslausumia. Tarkastuslausumat voivat olla tarkastussuunnitelman mukaisesti joko kohtuulliselle varmuudelle perustuvia positiivisia lausumia tai rajoitetulle varmuudelle perustuvia negatiivisia tai rajoitetun varmuuden lausumia. Lausumien käytössä sovelletaan täydentävinä ohjeina tarkastuslausumia koskevia tilintarkastus- ja laillisuustarkastusohjeita.

5.2.7 Tarkastuskertomukset julkaistaan tarkastusviraston verkkosivuilla tarkastuskertomusten sarjassa sekä annetaan tiedoksi tarkastuskohteille ja niitä ohjaavalle ministeriölle sekä tarkastusvirastosta annetun lain mukaisesti eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle sekä valtiovarain controller -toiminnolle.

5.2.8 Finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen hyväksymisestä ja allekirjoittamisesta säädetään tarkastusviraston työjärjestyksessä ja eduskunnalle annettavien kertomusten osalta valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa. Finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen tai tarkastuksen yhteenvedon hyväksyy ja allekirjoittaa yleensä päävastuullisen tarkastajan esittelystä yksikön päällikkö. Eduskunnalle annettavan raportin ja eduskunnalle annettavassa kertomuksessa päätettävän tarkastuksen tarkastusraportin sisällöstä päättää eduskuntaraportointiohjeen mukaisesti pääjohtaja esittelystä.

6 Jälkiseuranta

6.1 Jälkiseuranta on osa tarkastusprosessia ja sen lainsäädännöllinen perusta on sama kuin tarkastuksenkin.

6.2 Jälkiseurannan tarkoituksena on luoda käsitys, onko tarkastuskohteessa havaitut ongelmat riittävässä määrin poistettu ja minkälaisia toimia tarkastuskohteen tulisi jatkossa kohdentaa asiaan. Jälkiseurannan tarkoituksena on myös edistää tarkastuksen vaikuttavuutta ja viraston kannanottojen huomioimista.

6.3 Jälkiseurannasta laaditaan suunnitelma. Jälkiseurantasuunnitelmat sisällytetään viraston tarkastussuunnitelmaan ja yksikön suunnitelmaan. Jälkiseurantasuunnitelman laadinnasta vastaa kunkin tarkastuksen esittelijä.

6.4 Jälkiseurannan tavoitteena on selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastettu on ryhtynyt tarkastusviraston kannanottojen (johtopäätösten ja suositusten) perusteella, ja ovatko nämä toimenpiteet tarkastusviraston käsityksen mukaan riittävät korjaamaan tarkastuksessa havaitut epäkohdat.

6.5 Jälkiseurannan toteutus ja tulokset dokumentoidaan. Jälkiseurannasta annetaan jälkiseurantaraportti tarkastuskohteelle, jolta toimenpiteitä on edellytetty. Valmistuneet jälkiseurantaraportit julkaistaan tarkastusviraston verkkosivuilla.

7 Tarkastuskertomuksen laadunvarmistus

7.1 Finanssipolitiikan tarkastuksen valmistelusta vastaava virkamies vastaa kussakin prosessin vaiheessa tarkastustiimin työnohjauksesta ja työnvalvonnasta sekä siitä, että yhteenveto tarkastusdokumentaatiosta on laadittu. Hän osallistuu vastuullisena tarkastajana kyseisen tarkastuksen tekemiseen.

7.2 Tarkastuksen valmistelusta vastaavan virkamiehens on jatkuvasti seurattava koko tarkastuksen etenemisestä ja välittömästi tuettava tarkastajia mahdollisten ongelmien ratkaisussa sekä tuotava mahdolliset vastaantulevat ongelmat ohjaajan tietoon.

7.3 Finanssipolitiikan tarkastuksen ohjaaja toimii tarkastusprosessin aikaisena laadunvarmistajana kussakin prosessin vaiheessa ja vastaa tarkastuksen ohjauksesta ja valvonnasta sekä varmistuu tarkastuksen ohjeiden mukaisesta dokumentoinnista ja siitä, että kertomusluonnos on viraston ohjeiden mukainen. Ohjaajan tulee laatia yhteenveto laadunvarmennustoimenpiteistä ja niiden tuloksista sekä varmistua siitä, että yhteenveto tarkastusdokumentaatiosta on laadittu. Ohjaaja on tarkastusviraston virkamies (tarkastuksen ohjaaja), joka on nimetty esiselvityksessä ohjaajaksi. Ohjaaja ei osallistu vastuullisena tarkastajana kyseisen tarkastuksen tekemiseen. Jos ohjaajaa ei ole nimetty, toimii ohjaajana ylijohtaja.

7.4 Ohjauksesta vastaavien on säännöllisesti keskusteltava tarkastusten etenemisestä ja tuettava tarkastajia mahdollisten ongelmien ratkaisussa.

7.5 Ennen raporttiluonnoksen antamista finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen laadunvarmistajalle ohjaaja käsittelee vertaisarvioinnin palautteen ja varmistuu dokumentoidusti siitä, että raporttiluonnos on suunnitelman ja ohjeiden mukainen. Tämän jälkeen raporttiluonnos annetaan tarkastuskertomuksen nimetylle laadunvarmistajalle.

7.6 Laadunvarmistajan tehtävänä on varmistaa, että tarkastuskertomusluonnos on valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastusohjeiden mukainen. Laadunvarmistaja varmistaa, että kertomusluonnos vastaa tarkastuskysymyksiin perustellusti ja pätevältä vaikuttavan aineiston, menetelmien ja päättelyketjujen mukaisesti. Laadunvarmistaja voi esittää myös muita mahdollisia parannusehdotuksia kertomusluonnokseen.

7.7 Tarkastuksen esittelijä ja mahdolliset muut tarkastajat käyvät läpi laadunvarmistajan palautteen tarkastuksen ohjaajan ja laadunvarmistajan kanssa.

7.8 Finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen laadunvarmistaja varmistuu siitä, että finanssipolitiikan tarkastuskertomus voidaan julkaista, ja että ohjauksessa ja valvonnassa on varmistuttu tarkastuksen suorittamisesta ja dokumentoinnista tarkastusviraston ohjeiden mukaisesti. Lisäksi laadunvarmistaja varmistaa, että yhteenveto tarkastusdokumentaatiosta ja laadunvarmennustoimenpiteistä on laadittu ja numero- ja asiatarkastus on suoritettu.

7.9 Tarkastuskertomuksen laadunvarmistaja arvioi, onko raporttiluonnos kokonaisuutena valtiontalouden tarkastusviraston laatupolitiikan ja finanssipolitiikan tarkastuksen ohjeiden mukainen ja että lausunnot ja palautteet on otettu perustellusti huomioon.

7.10 Finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen numero- ja asiatarkastuksen suorittaja varmistaa, että tarkastuskertomusluonnoksen numero ja tosiasiatiedot ovat täsmäytettävissä tarkastusdokumentaatioon. Numero- ja asiatarkastuksen suorittaja nimetään esiselvityskokouksessa.

7.11 Yksikön päällikkö voi nimetä tarkastuksen tai sen osan laadunvarmistajaksi ohjaajan lisäksi tai sijasta muun henkilön.

7.12 Tarkastuksen aikana voidaan käyttää myös tarkastusviraston ulkopuolista asiantuntijaa, jos tarkastuskohteena olevalla asialla on poikkeuksellisen suuri valtion- ja kansantaloudellinen merkitys.

7.13 Tarkastusviraston ulkopuolelta tulevaksi laadunvarmistajaksi voidaan nimetä riippumaton asiantuntija, jos se on tarvittavan asiantuntemuksen saatavuuden johdosta perusteltua, eikä ulkopuolisen asiantuntijan käyttö vaaranna tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta sekä niitä kohtaan tunnettavaa luottamusta.

7.14 Finanssipolitiikan tarkastuksen osatehtävissä, jotka suoritetaan muussa kuin tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikantarkastuksen yksikössä, osatehtävän laadunvarmistus voidaan toteuttaakyseisen yksikön ohjeiden mukaisesti. Tästä päätetään tarkastuksen esiselvityksessä ja asia huomioidaan projektisuunnitelmassa.

7.15 Finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusprosessin aikainen laadunvarmistus ja ohjaus koostuu esittelijän ja tarkastuksen ohjaajan seurannasta ja tarkastajille antamasta ohjauksesta.

7.16 Tarkastuskertomuksen tai tarkastuksen raportin valmistumisen jälkeen tarkastuksen esittelijältä ja tarkastukseen osallistuvilta asiantuntijoilta ja tarkastajilta sekä tarkastuksen ohjaukseen ja laadunvarmistukseen osallistuneilta pyydetään palaute siitä, miten tarkastuksen tavoitteet saavutettiin, miten tarkastuksen suorittamista voisi edelleen kehittää, miten vuorovaikutus tarkastuskohteen kanssa toteutui, mikä oli onnistunutta tarkastuksen toteutuksessa ja miten haasteet ratkaistiin ja mitä tarkastuksen tekemisessä opittiin.

Liite: Finanssipolitiikan tarkastuksessa sovellettavat menetelmät

Finanssipolitiikan tarkastuksessa käytetään useita toisiaan täydentäviä ja varmentavia analyysi- ja tarkastusmenetelmiä.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa voidaan käyttää muun muassa seuraavia menetelmiä ja niiden yhdistelmiä. Luettelo on ohjeellinen ja suuntaa antava, varsinaisesti analyysimenetelmien valinta ja perustelu tehdään tarkastuksen suunnittelussa.

- Tilinpäätös- ja laskelma-aineiston varmentaminen erilaisilla tilintarkastuksen analyysi- ja tarkastustekniikoilla. Menetelmiä ovat esimerkiksi: kohteen kontrollien analysointi ja testaus, havainnointi ja haastattelut, ulkopuoliset vahvistukset, aineistojen tarkastelu otannalla, tilintarkastuksen analyyttiset tarkastusmenetelmät. Tilintarkastuksen analyyttisiä tarkastusmenetelmiä voidaan soveltaa esimerkiksi kirjanpitoaineiston ja talousarvion numerotiedon lisäksi myös kansantalouden tilinpidosta ja muista tilastoista saatavaan vertailutietoon. Näiden menetelmien osalta finanssipolitiikan tarkastuksessa sovelletaan täydentävinä ohjeina tarkastusviraston suorittamaa tilintarkastusta koskevia ohjeita sekä näiden jälkeen soveltuvin osin ISSAI 1000–2999 standardeja ja niitä täydentävästi kansainvälisiä ISA, ISAE, ISRS -standardien mukaisia menetelmiä.
- Vertailulaskelmien laatiminen ja uudelleenlaskenta laskentatoimen menetelmillä
- Yleisesti hyväksytyt tilinpäätösanalyysin menetelmät
- Finanssipolitiikan päätös- ja valmisteluasiakirjojen sisältöanalyysi sekä taloudenhoidon tietojen ja asiakirjojen analyyttinen tarkastelu mahdollisten poikkeamien havaitsemiseksi
- Hyvän hallinnon periaatteiden ja normienmukaisuuden toteutumisen varmentaminen laillisuustarkastuksen menetelmillä käyttäen soveltuvin osin tarkastusviraston laillisuustarkastuksen ohjeen ja ISSAI 4000-4200 standardien mukaisia menetelmiä
- Kansantalous- ja liiketaloustieteelliset ja muut soveltuvat yhteiskuntatieteelliset, oikeustieteelliset sekä hallinto tutkimusmenetelmät ja niiden mukaisesti käytetyt määrällisen (ekonometriset ja muut tilastolliset menetelmät) ja laadullisen tutkimuksen (esimerkiksi sisältöanalyysi, tapaustutkimukset, haastattelut) menetelmät.
- Vertaileva analyysiote, jossa tarkastuskohteena olevia käytäntöjä ja niiden tuloksia verrataan kansainvälisesti hyvinä käytäntöinä pidettyihin menettelyihin tai muiden maiden toimintatapoihin ja niiden tuloksellisuuteen. Nykytilaa tai raportoitua tietoa voidaan verrata muodollisen mallintamisen menetelmillä muodostettuun optimitilanteeseen tai erilaisten taloudellisten mallien perusteella tehtyjen mallipohjaisten laskelmien osoittamaan tilanteeseen.
- Suorat vaikuttavuusarvioinnit vaikuttavuustutkimuksen ekonometrisillä tai muilla tilastollisilla menetelmillä ja tarkastusviraston omilla aineistoilla
- Suorat laskelmien ja aineistojen riski- ja herkkyysanalyysit taloudellisilla malleilla ja vertailulaskelmilla
- Meta-analyysi vaikutusten ja vaikuttavuuden edellytyksistä ja vaikutuksista kirjallisuuskatsauksen ja aikaisempien selvitysten, raporttien ja arviointien tietoja synteesiksi kokoamalla (synteesi- tai evaluaatiosynteesi eli review-menetelmä). Voidaan analysoida kirjallisuussynteesien ja niiden perusteella oletettujen ja todennäköisten vaikutusten ketjujen tekijöitä ja niihin liittyviä riskejä erittelemällä (looginen malli ja sen analyysi).
- Meta-arviointi, jossa hallinnon tuottamaa tietoa ja sen tuottamisessa käytettyjä laskennan ja arvioinnin menetelmiä ja järjestelyitä arvioidaan tiedon

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