



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2008**

K 15/2009 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2008**

ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)

Editia Prima Oy
Helsinki 2009

Eduskunnalle

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

Kertomuksessa esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta eduskunnan näkökulmasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista samoin kuin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta esittämien kannanottojen toteutumista koskevat havainnot. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2008.

Keskeisimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistu-

neet keväällä 2009 ja kohdistuvat varainhoitovuoteen 2008. Tuloksellisuustarkastuksista on kertomukseen sisällytetty vuoden 2008 elokuun lopun ja vuoden 2009 syyskuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset. Yhteenveto tarkastushavainnoista ja katsaus valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaan esitetään jaoteltuna valtion taloudenhoidon ja valtion toiminnan tuloksellisuuden kannalta tärkeimpiin strategisiin riskialueisiin ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 18. päivänä toukokuuta 2009.

Helsingissä 10. syyskuuta 2009

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan on seurattu tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista. Valtion maksuvalmiuden kannalta tarpeettoman suuren lainanoton välttämistä ja valtion kassanhallintaa koskevan eduskunnan kannanoton perusteella välittömänä toimenä on vuoden 2009 talousarvioon sisällytetty mahdollisuus siihen, että momentille budjetoitua lainaa saa valtion maksuvalmiuden salliessa jättää nostamatta siihen määrään asti, jolla talousarvion muille tuloarviomomenteille kertyneet tulot ylittävät vastaavat budjetoidut tuloarviot. Valtion kassanhallinnan oikeudellisia puitteita arvioidaan valtion talousarviota koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Eduskunnan edellyttämän verotukia koskevan uuden perusselvityksen laatimiseksi toteutettavan kansainvälisen vertailun raporttiluonnos on valmistunut toukokuussa 2009. Tulevaisuudessa on syytä kiinnittää huomiota verotukia koskevan informaation parantamiseen. Talouskriisin ja julkisen talouden velkaantumisen ja kestävyysvajeen vuoksi tulevaisuudessa joudutaan harkitsemaan veropohjan laajentamista, mihin varautumiseksi on uuden verotukiselvityksen tekeminen tullut entistä ajankohtaisemmaksi.

Tuottavuudesta valtiolla, sekä laajemmin julkisen sektorin tuottavuuskehityksestä huolehtiminen, on kansantalouden toimivuuden kannalta erittäin tärkeää nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Valtiontaloudessa ja laajemmin julkistaloudessa voidaan arvioida olevan kehityksessä kestävyysvaje, joka on suuruusluokaltaan noin 5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kansan- ja valtiontalou-

dellisista syistä sekä väestön ikääntymisen ja tähän liittyvän työvoiman tarjonnan vähenemisen vuoksi sekä myös ilmasto- ja ympäristömuutokseen varautumiseksi julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden ja laajemmin tehokkuuden järjestelmällistä parantamista on välttämätöntä jatkaa. Valtion tuottavuusohjelmassa, ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa, on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota tehokkuuteen kokonaisuutena, eli aikaisempaa selvemmin johdettava toiminnan taloudellisuutta ja kokonaistuottavuutta, pääoman tuottavuutta ja muita tuottavuuden ulottuvuuksia kuin yksinomaan työn tuottavuutta. Energia- ja ympäristötehokkuuden parantaminen on nostettava myös julkisella sektorilla tärkeäksi tuottavuus- ja tehokkuustyön kohteeksi. Taloudellisuuden ja tuottavuuden parantaminen edellyttää ammattimaista muutosjohtamista. Erityisesti olisi vahvistettava ministeriöiden ohjaus- ja johtamisotetta. Tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tuottavuutta koskevat tavoitteet ovat puutteellisia. Tuottavuustavoitteita oli tulosopimuksissa asetettu vain 40 prosentille virastoista ja laitoksista. Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, ei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut olennaisia muutoksia.

Lainsäädännön laadun tarkastelu osana valtiontaloudellista päätöksentekoa perustui vuonna 2008 pääosin lainsäädännön laatuun hyvinvointipalveluissa sekä valtionosuuslainsäädännön laatuun. Tarkastuksien perusteella hyvinvointipalveluiden lainsääd-

dännön laatuun kohdistuvat haasteet muodostuvat siitä, että lainsäädäntö on yhtäältä väljää ja yleispiirteistä ja toisaalta hajanaista ja pirstaleista. Tämä heikentää toiminnan vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden ja kustannusvaikutusten arviointia. Lainsäädännön keinoin ongelmakohtiin puuttuminen ei tarkastelluissa palveluissa aina ole valtiontalouden näkökulmasta se tapa, jolla ongelmat voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla ratkaista. Selkeä ja riittävän täsmällinen lainsäädäntö on tarpeen perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lainsäädännössä ja sen perusteissa olisi nykyistä selkeämmin asetettava lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluvissa asioissa taloudellisten voimavarojen riittävyys, kuntien itsehallinto ja kansalaisten yhdenvertaiset edellytykset saada palveluita keskinäiseen arvojärjestykseen. Terveystalouden palveluiden järjestämisen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta heikentää selvästi nykyinen monikanavainen rahoitusjärjestelmä. Erityislainsäädäntöön sisältyvissä tieto-

suojasäännöksissä on myös selkeyttämistarpeita. Vaikka vuoden 2006 alusta voimaan astuneen valtionosuusuudistuksen valmistelun todettiin olleen pääsääntöisesti hyvin toteutettu, kiinnitettiin tarkastuksen yhteydessä huomiota vaikutusarviointien yleisluonteisuuteen ja lainsäädännön ymmärrettävyyteen. Lainsäädännön sisältö kuuluu viime kädessä lainsäätäjän poliittiseen harkintaan. Oikeudellisesta tai eduskunnan tahdon toteutumisen näkökulmasta valtionosuusuudistukseen ei ole huomautettavaa. Ratkaisut eivät kaikilta osin ole kuitenkaan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta arvioiduna pidemmällä tähtäimellä tarkoituksenmukaisia. Tulevissa valtionosuusuudistuksissa olisikin tarkastusviraston arvion mukaan pyrittävä vahvemmin hyvän valtionapujärjestelmän periaatteiden soveltamiseen, erityisesti valtionosuuksien ja muun valtion rahoituksen selkeään laskennallisuuteen standardikustannusten perusteella sekä siihen, että rahoitusjärjestelmä kannustaisi tehokkaaseen toimintaan.

Sisällys

1	Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta	11
2	Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	13
2.1	Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot	13
2.2	Seurattujen kannanottojen toteutuminen	14
3	Tuottavuus valtiolla	16
4	Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa	23
4.1	Lainsäädännön laatu hyvinvointipalveluissa	23
4.2	Valtionosuuslainsäädännön laatu	39
4.3	Lainsäädännön laatu infrastruktuurin säätelyssä ja maatalouselinkeinojen harkintaan perustuvassa rahoituksessa	41
5	Valtion omaisuuden hyvä hallinta	42
5.1	Valtion finanssivarallisuuden hallinta	42
6	Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen	45
6.1	Maaseudun kehittäminen ja maatalouspolitiikka	45
6.2	Alue- ja rakennepolitiikka	46
7	Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	48
7.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	48
7.2	Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	50
7.3	Budjetointimenettelyt	51
7.4	Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat	52
7.5	Virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitetyt tiedot	54

7.6	Maksullinen toiminta	57
7.7	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	59
7.8	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	61
7.9	Sisäinen tarkastus	64
7.10	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa	65
7.11	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	67
7.12	Valtion hankintatoimen tila	68
7.13	Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat kantelut ja väärinkäytökset	69

8 Keskeisimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja 72

8.1	Tasavallan presidentin kanslia	72
8.2	Valtioneuvoston kanslia	73
8.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	75
8.4	Oikeusministeriön hallinnonala	76
8.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	77
8.6	Puolustusministeriön hallinnonala	78
8.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	79
8.8	Opetusministeriön hallinnonala	81
8.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	83
8.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	84
8.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	86
8.12	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala	87
8.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	88

9 Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus ja toiminta vuonna 2008 89

9.1	Toimintaperusta	89
9.2	Tarkastustoiminnan kohdentaminen ja ajoittaminen	92
9.3	Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset	94
9.4	Tarkastusviraston EU-toiminta	97
9.5	Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta	99
9.6	Tarkastusviraston uudistuminen ja kehittämisen keskeiset tulokset	101
9.7	Tarkastusviraston laadunhallinta ja laaturaportointi	103
9.8	Tarkastusviraston tunnusluvut	104

LIITE 1	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	107
LIITE 2	Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain	125
LIITE 3	Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	129

1 Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tilintarkastus- ja tuloksellisuustarkastuskertomukset sekä keskeisimmät lausunnot ovat luettavissa viraston Internet-sivuilla (<http://www.vtv.fi>).

Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin 87 tilivirastossa, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen, sekä 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen 65 §:n tarkoittama toimintakertomus.

Tuloksellisuustarkastuksia raportoitiin vuoden 2008 elokuun lopun ja vuoden 2009 syyskuun välisenä aikana 23. Jälkiseuranta-raportteja valmistui 12.

Kertomuksen luvussa 2 seurataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta, tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Kannanottojen toteutumista on käsitelty myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Kertomuksen luvuissa 3–6 esitetään tarkastusviraston strategian teema-alueiden mukaisesti jäsennettynä valtiontalouden ja valtion toiminnan kannalta merkittävät tarkastushavainnot. Raportoitavien teemojen

valintaa ovat ohjanneet viraston strategiasa vuosille 2007–2012 määritellyt strategiset teema-alueet sekä toiminta- ja tarkastussuunnittelu ja sen perusteena olevan riskianalyysin erityiset kohdentamisalueet. Strategisten teema-alueiden määrittely perustuu tarkastushavaintojen ja tarkastusviraston suorittaman riskianalyysin pohjalta tunnistettuihin kysymyksiin asioista, jotka ovat tuloksellisen ja korkealaatuisen valtion taloudenhoidon kannalta merkittäviä.

Luvussa 3 teema-alueelta A, julkisten toimintojen tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky, käsitellään havaintoja hallinto-oikeuksiin, poliisin tietohallintokeskuksen alueellistamiseen, sisäasiainhallinnon palvelukeskukseen ja taloushallinnon muutoksiin ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa liittyvistä tuloksellisuustarkastuksista, tilintarkastuksista sekä useista tietotekniikka- ja järjestelmätarkastuksista.

Luvussa 4 teema-alueelta, D laadukas lainsäädäntö, käsitellään lainsäädännön laatua hyvinvointipalveluissa, valtionosuuslainsäädännön laatua sekä lainsäädännön laatua infrastruktuurin säätelyssä ja maatalouselinkeinojen harkintaan perustuvassa rahoituksessa. Käsittelee perustuu tuloksellisuustarkastuksiin, jotka ovat käsitelleet työterveyshuoltoa ja alkoholihaittojen ehkäisyä, lääkinnällistä kuntoutusta, perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää ja sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista valtionosuusjärjestelmää, pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyötä, vesiväylien kunnossapitoa sekä maa- ja metsätalousministeriön hallin-

nonalan harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä. Jälkiseurantaraportteja on valmistunut nuorten syrjäytymisen ehkäisystä sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta.

Luvussa 5 teema-alueelta F, valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta, käsitellään finanssivarallisuuden hallintaa, valtion velanhallintaa ja valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjausta ja hallintoa koskevia tarkastuksia.

Luvussa 6 teema-alueelta G, tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen, käsitellään maaseudun kehittämistä ja maatalouspolitiikkaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä koskeneen tarkastuksen perusteella sekä alue- ja rakennepolitiikkaa alueellisten kehittämissohjelmien vaikutuksia käsitelleen tarkastuksen perusteella.

Luvussa 7 käsitellään valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaa tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen havaintojen perusteella.

Luvussa 8 esitetään hallinnonaloittain keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset niistä tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista, joihin yhteenvedo perustuu.

Luvussa 9 on katsaus Valtiontalouden tarkastusviraston strategiaan sekä tärkeimmät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta ja kehittämisestä vuonna 2008. Yksityiskohtaisempi tarkastusviraston talouden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kuvaus varainhoitovuodelta 2008 sisältyy tarkastusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen, jotka ovat saatavilla Internetissä (www.vtv.fi/ julkaisut).

2 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

2.1 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Eduskunnan kannanotot liittyvät merkittäviin asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Sen vuoksi tarkastusvirasto seuraa tarvittaessa kannanottoon liittyvää asiaa myös pidemmällä ajanjaksolla. Lisäksi uusien tarkastusten yhteydessä huomioidaan aiempien kannanottojen seuranta.

Eduskunnan kirjelmässä 11/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

1. Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjausvalta ja muut tarpeelliset asiat.
2. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi, ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.
3. Eduskunta edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen

on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä.

Eduskunnan kirjelmässä 21/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Eduskunnan kirjelmässä 25/2007 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa seuraavan toimenpiteen toteutuksesta:

6. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa.

2.2 Seurattujen kannanottojen toteutuminen

Seurattujen kannanottojen raportointi

Asiakohtiin 1 ja 2 liittyvien kannanottojen toteutumista tarkastusvirasto on käsitellyt Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Kyseisessä kertomuksessa on käsitelty myös asiakohtaan 3 liittyvää tuottavuusohjelman toteutuksen raportointia. Tuottavuutta valtiolla on käsitelty myös tämän kertomuksen luvussa 3.

Kannanottojen 4–6 osalta tarkastusvirasto on seurannassaan havainnut seuraavaa:

Valtion kassanhallinta (asiakohta 4)

Valtion kassanhallintaa koskeneessa tarkastuksessa tarkastusvirasto katsoi, ettei talousarvion kattamisvaatimuksesta seuraa ehdotonta velvoitetta kassatilanteen ylittävälle lainanotolle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lainanotossa voitaisiin huomioida paremmin valtion maksuvalmius. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei talousarvion noudattamisen vuoksi ole pakko ottaa lainaa, jos maksuvalmius ei siihen pakota. Maksuvalmiuden kannalta ylisuuri lyhytaikainen lainanotto, jota tapahtuu erityisesti vuodenvaihteessa, on turhaa ja aiheuttaa kuluja. Tarkastusvirasto suositteli, että kassanhallinnan taloudellisuuden lisäämiseksi ja kassaan liittyvien riskien vähentämiseksi budjetoitua lainaa ei nostettaisi siltä osin kuin se ei ole valtion rahoituksen kannalta tarpeellista.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tilimuistu-

tuskertomuksessa on kuvattu tarkastuskertomuksessa esiin nostettuja kassanhallinnan kehittämislinjauksiin vaikuttavia tekijöitä ja haasteita sekä todetaan, että valtiovarainministeriön valmisteltavana olevan talousarviolainsäädännön uudistamisessa yhteydessä tullaan arvioimaan myös kassanhallinnan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä sekä kyseisten toimenpiteiden vaikutuksia.

Välittömänä toimena on vuoden 2009 talousarvioon sisällytetty mahdollisuus, että momentille budjetoitua lainaa saa valtion maksuvalmiuden salliessa jättää nostamatta siihen määrään asti, jolla talousarvion muille tuloarvionmomentteille kertyneet tulot ylittävät vastaavat budjetoidut tuloarviot.

Terveystietojärjestelmien yhteentoimivuus (asiakohta 5)

Tarkastusvirasto ei ole tarkastanut tietojärjestelmien yhteentoimivuutta terveydenhuollon alalla. Tietojärjestelmien yleinen huono yhteentoimivuus on kuitenkin tullut esille tarkastustoiminnan yhteydessä. Kehitys asiassa on ollut hidasta eikä yksinomaan positiivista.

Hallituksen kannanotto 6.3.2009 tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisen asioinnin vauhdittamisesta on selkeä tahdonosoitus asian ratkaisemiseksi. Hallituksen kannanotossa on huomioitu tarve koko julkisen sektorin järjestelmien yhteensovittamisesta. Yhteensovittaminen tulee koskemaan sekä valtion että kuntien järjestelmiä, ja erityisesti terveydenhuollon tietojärjestelmissä tämä on tärkeää. Esitettyjen muutosten toteuttami-

nen on poikkeuksellisen haasteellista, mutta saavutettavat taloudelliset ja palvelukykyhyödyt ovat myös merkittäviä.

Syksyllä 2009 valmistuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus koskien sosiaali- ja terveysministeriön tietojärjestelmähankkeita. Tarkastuksessa käsitellään myös terveydenhuollon tietojärjestelmiä.

Verotuet (asiakohta 6)

Tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 hallitus ilmoitti asettavansa hankkeen uuden verotukiselvityksen tekemiseksi. Hankkeessa oli tarkoitus laatia kansainvälinen vertailu verotuista eri maissa ja kooste kansainvälisistä kokemuksista vuoden 2008 loppuun mennessä. Lisäksi vuoden 2009 aikana on tarkoitus toteuttaa tutkimushanke koskien verotukia Suomessa sekä niihin liittyen tehdä johtopäätökset ja suositukset tulevaa verotukien talousarvioprosessia varten.

Kansainvälisen vertailun valmistelu on myöhässä. Vertailun raporttiluonnos on kuitenkin valmistunut toukokuussa 2009.

Periaatteessa Suomessa on pyritty laajaan veropohjaan ja sitä kautta alhaisempaan ve-

rokantaan. Tästä huolimatta uusia verotukia on päätetty myös viime aikoina. Valtion vuoden 2009 talousarvion yhteydessä korotettiin kotitalousvähennyksen enimmäismäärää ja huojenettiin puun myyntitulon verotusta. Nämä yhteensä vähentävät verotuloja valtiovarainministeriön arvion mukaan 185 miljoonaa euroa. Talousarvioprosessin kannalta verotuet ovat ongelmallisia. Niitä ei huomioida valtiontalouden kehyksissä, vaikka esimerkiksi kummassakin yllä mainitussa tapauksessa on kyse selvästi normaaliin määrärahaan rinnastuvasta tuesta, jolla tavoitellaan käyttäytymisvaikutuksia. Verotukien lisääminen ei sovi yhteen laajan veropohjan ja alhaisen verokannan tavoitteen kanssa. Pitkään jatkunut verotukien lukumäärän ja tuen määrän lasku onkin kääntynyt lieväksi kasvuksi.

Tulevaisuudessa on syytä kiinnittää edelleen huomiota informaation parantamiseen verotukien osalta. Talouskriisin ja siitä aiheutuneen velkaantumisen vuoksi tulevaisuudessa joudutaan varmuudella harkitsemaan veropohjan laajentamista. Tähän varautumiseksi on uuden verotukiselvityksen tekeminen tullut entistä ajankohtaisemmaksi.

3 Tuottavuus valtiolla

Julkisen sektorin tuottavuuskehitykseen on kiinnitetty lisääntyvää huomiota siksi, että työvoima supistuu väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena noin 1,5 prosenttia vuodessa. Mikäli työllisyysastetta, työpanosta ja työn tuottavuutta ei kyetä selvästi nostamaan nykyisestä, työvoiman supistuminen tulee hidastamaan merkittävästi talouskasvua ja näin murentamaan hyvinvointivaltion rahoitusperustaa. Uhkakuvaksi on nähty myös se, että tulevaisuudessa julkisen sektorin työvoiman kysyntä muodostaa liian suuren osan työmarkkinoille tulevista ikäluokista.

Kansainvälisen rahoituskriisin ja laman seurauksena myös Suomessa julkisen sektorin osuus kansantaloudesta kasvaa. Tämä johtuu heikommassa suhdannekehityksessä automaattisten vakauttajien toiminnasta, koska ne kasvavat ilman erillisiä päätöksiä laskusuhdanteessa. Päätösperäisesti julkisen talouden osuutta kansantaloudesta kasvatetaan aikaisempaa aktiivisempi suhdannepolitiikka sekä valtion aktiivisempi rooli talouselämässä. Julkisen talouden osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa jo lähtökohteisesti varsin korkea pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ja laajan julkisten palveluiden järjestelmän vuoksi. Näissä oloissa laajan – ja osin laajenevan – julkisen sektorin ja julkisen talouden tehokkuudesta huolehtiminen on kansantalouden toimivuuden kannalta erittäin tärkeää.

Julkisen talouden ja julkisen toiminnan tehokkuuden parantamisen korostamista perustelevat lisäksi ikääntymisen seurauksena kasvavat paineet hoiva- ja hyvinvointipalveluiden käyttöön ja siten näiden menojen kasvu. Tuottavuuden parantaminen on yksi niis-

tä keinoista, joilla voidaan varautua eläkkeiden ja ikäsidonnaisten hoiva- ja hyvinvointimenojen kasvuun ilman, että samalla aiheutettaisiin kansantaloudelle hyvinvointia ja kasvua kohtuuttomasti rajoittavaa rasiitetta.

Kansainvälinen lama ja rahoituskriisi asettavat Suomen julkisen sektorin tehokkuuden ja sen osana tuottavuuden kehittämistarpeet uuteen viitekehitykseen. Valtion velka kasvaa voimakkaasti jo vuonna 2009, ja sen arvioidaan lähivuosina kaksinkertaistuvan sekä euromääräisesti että suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tällöin valtionvelasta tuleva korkorasitus alhaisenkin korkotason vallitessa tulee aikaisempaa merkittävämmällä tavalla rajoittamaan julkisen talouden liikkumavaraa.

Valtiontaloudessa ja laajemmin julkistaloudessa voidaan arvioida olevan kehitysmässä suuruusluokaltaan noin 5 prosenttia bruttokansantuotteesta oleva kestävyysvajetta. Kasvanut velkataakka ja valtiontalouden alijäämäisyys kaventavat kansantalouden ja koko yhteiskunnan riskinsietokykyä olennaisella tavalla. Tilanne johtaa lähivuosina tarpeeseen korottaa merkittävästi veroastetta, mikä ei kaikilta osin ole kansantalouden kasvun ja talouden rakenteellisen muutoksen johdosta taloudellisesti tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Kestävyysvajetta ja veroasteen nousupainetta voidaan osaksi hallita parantamalla olennaisesti julkisen toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta, joten valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on tarvetta selkeästi parantaa julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantaminen on tarkastusviraston arvion mukaan lähivuosien

talousarviovalmistelun keskeisimpiä haasteita¹.

Ilmasto- ja ympäristömuutosten taloudelliset seuraukset ovat toinen julkisen toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden kehittämisen vaatimuksiin olennaisesti vaikuttava seikka. Valtiontalouden tarkastusvirastossa ilmasto- ja ympäristömuutoksen hallinta on riskianalyysin perustella määritetty yhdeksi yhteiskuntamme ja valtiontalouden sekä valtion taloudenhoidon merkittäväksi riskialueeksi.

Tarkastusvirasto on mukana kansainvälisessä yhteistyössä, jossa arvioidaan sitä, kuinka hyvin eri valtiot ja niiden hallitukset onnistuvat ilmasto- ja ympäristömuutokseen liittyvien riskien hallinnassa ja kuinka tuloksellisia tässä tehtävät toimet ovat. Tämän kansainvälisen yhteistyön ja tarkastusviraston oman strategisen suunnittelun ja riskianalyysin sekä niiden perusteella tehtävien tarkastusten yhteydessä on koottu yhteen tietoja, jotka koskevat ympäristö- ja ilmastomuutoksen taloudellisten vaikutusten mitta-kaavaa.

Viimeisimmät tutkimustiedot, joita on kansainvälisellä tasolla koottu muun muassa YK:n ilmastomuutospaneelin raporteissa, kertovat, että ilmastomuutos näyttäisi etenevän siten, että tutkimustiedot näyttävät johtavan ilmastomuutoksen taloudellisia vaikutuksia kuvaavissa skenaarioissa nimenomaan laaja-alaisimpien taloudellisten vaikutusten skenaarion toteutumiseen. Ilmasto- ja ympäristömuutoksen aiheuttama potentiaalinen riski ja uhka kansantaloudelle ja valtiontaloudelle olisi siten skenaarioissa Suomessakin vähintään samaa luokkaa kuin mitä väestön ikääntymisen ja väestörakenteen muutoksen on arvioitu olevan.

Ilmastomuutos ei ole yksinomaan kansantalouden kasvua rajoittava tekijä vaan

ilmiö, johon liittyvien riskien hallinta edellyttää kansantalouden ja osin myös julkisen toiminnan rakenteiden muutosta. Energia- tehokkuuden parantaminen on yksi erittäin tärkeä myös julkisen ja julkisesti rahoitetun toiminnan tehokkuuden mittari. Sen lisäksi ilmasto- ja ympäristömuutos kuitenkin johtaa myös laajemmin tarpeeseen parantaa julkisen toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta. Tuottavuuden paraneminen on keino mahdollistaa sopeutuminen tarvittavaan muutokseen ja sen taloudellisiin vaikutuksiin Julkisen talouden ja toiminnan tehokkuuden parantaminen antaa taloudellista liikkumavaraa investointeihin, joita tarvitaan ilmaston lämpenemisen hillitsemiseksi ja ympäristöriskeihin varautumiseksi.

Pidemmällä aikavälillä ilmasto- ja ympäristömuutoksen taloudelliset vaikutukset voivat johtaa sellaiseenkin tarkastelutapaan, jossa kansantalouden ja hyvinvoinnin kehitystä mitataan bruttokansantuotteen kasvun sijasta sillä, kuinka hyvin elinympäristö laadullisesti paranee taloudellisen hyvinvoinnin muutoin pysyessä ennallaan. Tulevaisuudessa tällaisessa tarvitaan välttämättä myös julkisen toiminnan tehokkuuden ja sen yhtenä ilmenemismuotona kokonaistuottavuuden paranemista.

Euroopan unionissa on osin jo päätetty toimenpiteistä, jotka tuovat osaltaan uudenlaisia tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimuksia myös julkiseen toimintaan. Euroopan yhteisön energiapalveludirektiivi (2006/32/EY) sisältää yleisiä vaatimuksia energian loppukäytön tehokkuudesta myös julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla on tulevaisuudessa osaltaan myös esimerkin antajana laajempikin rooli energiatehokkuuden edistäjänä. Esimerkiksi toimitilojen tehokkaan hyödyntämisen, uudenlaisten toimitilaratkaisuiden

¹ Finanssipolitiikan riskejä ja lähivuosien eräitä keskeisiä haasteita käsitellään valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion vuoden 2008 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta luvussa 5, ks. K 12/2009 vp., s. 32–44.

ja työ- ja työmatkajärjestelyiden kautta julkinen palvelutoiminta on omalta osaltaan toteuttamassa energian loppukäytön energiatehokkuuden parantamisen tavoitteita. Osaksi energiatehokkuuden parantamiseen julkisessa toiminnassa tähtäävät ratkaisut yhtyvät modernin julkisen toiminnan tuottavuutta kehittävien ratkaisujen ja toimintatapojen kanssa.

Valtionhallinnon vastauksena tuottavuuskehitykseen ja valtion toiminnan tehokkuuden parantamisen tarpeisiin on valtion tuottavuusohjelma. Ohjelman käynnisti pääministeri Vanhasen ensimmäinen hallitus. Vanhasen toinen hallitus on jatkanut ohjelman toteuttamista. Ohjelman tavoitteet määriteltiin selkeästi ensimmäisen kerran hallituksen strategia-asiakirjassa 25.9.2003. Tavoitteena on suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö. Tämä vaatii hallinnon rakenteellista ja toiminnallista uudistumista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee raportoimaan eduskunnalle vuonna 2011 valtion tuottavuusohjelman edellytyksiä, johtamista ja vaikuttavuutta koskevat tarkastustulokset. Virasto on toteuttanut myös muita tarkastuksia, jotka hahmottavat tuottavuusteemaa eri näkökulmista. Seuraavassa kuvataan näiden tarkastusten keskeisiä havaintoja eduskunnan näkökulmasta.

Tuottavuuden mittaaminen on ongelmallista ja puutteellista

Tilastokeskuksessa on vuodesta 1996 alkaen kehitetty julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamista. Valtion tuottavuustilasto kuvaa valtion tilivirastojen ja laitosten tuotosten ja työ- ja kokonaispanosten määrämuutoksia sekä näistä laskettuja työn ja kokonaistuot-

tavuuden muutoksia. Tilasto ei ole kuitenkaan kattava. Se ei sisällä muun muassa valtion liikelaitoksia.

Tilastokeskus on vuoden 2005 alussa käynnistänyt hankkeen, jossa valtionhallinnon aggregaattitason laskelmien lisäksi laaditaan myös hallinnonalakohtaisia tuottavuuslaskelmia. Tilastokeskus on hankkeen puitteissa yhdessä eri hallinnonalojen kanssa käynnistänyt yhteistyöprojekteja, joiden tavoitteena on luoda hallinnonalojen virastoille ja laitoksille sopivia tuottavuusmittareita. Kaikilla hallinnonaloilla ei tavoitteeseen ole kuitenkaan päästy.

Valtion talousarvioista annetun asetuksen 11 §:n mukaan ministeriöiden tulee vahvistaa talousarvion tilijaottelu ja tulostavoitteet viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion. Valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa säädetyt tuloksellisuuden kriteerit sisältävät toiminnallisen tehokkuuden, joka talousarviolainsäädännön mukaan koostuu tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Talousarviolainsäädännön mukaan tulostavoitteet tulee asettaa muun muassa taloudellisuudelle ja tuottavuudelle. Valtion talousarviosta annettu laki edellyttää lisäksi, että ministeriöt ja muut valtion virastot ja laitokset raportoivat oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuudestaan. Tämä pitää sisällään velvoitteen raportoida oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusten osana on arvioitu ministeriöiden vahvistamien toiminnallista tehokkuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta sekä sitä, onko taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoitu talousarviolainsäädännön edellyttämällä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tuottavuutta

koskevat tavoitteet ovat puutteellisia. Tuottavuustavoitteita oli tulossopimuksissa asetettu vain 40 prosentille virastoista ja laitoksista.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 80 virastossa tai laitoksessa. Tämä on 67 prosenttia kaikista virastoista ja laitoksista. Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja annettiin 78 prosentissa virastoista ja laitoksista. Oikeina tietoja pidettiin 73 prosentilla virastoista ja laitoksista.

Tulosohjauksen tilaa toiminnalliselle tehokkuudelle asetettujen tavoitteiden ja siitä raportoitujen tietojen perusteella arvioidaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä tämän kertomuksen luvussa 7.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden raportoinnissa on selkeästi edelleen olennaisia kehittämistarpeita. Kun kuitenkin talousarviolainsäädännön edellyttämällä tavalla oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta ja tuottavuudesta pystytään raportoimaan huomattavasti useammin kuin mitä sille on asetettu tavoitteita, liittyvät ongelmat enemmän kuitenkin ohjauksen ja johtamisen puutteisiin kuin yksinomaan mittaamisen ongelmiin.

Tuottavuuden asianmukainen mittaaminen julkisessa toiminnassa ohjauksen ja johtamisen kannalta mielekkäällä tavalla on varsin vaikeaa. Talousarviolainsäädännön ja sen tavoitteiden perusteella tilastokeskuksen kehittämä julkisen sektorin tuottavuusindikaattori ei sellaisenaan ja yksinomaan riitä kuvaamaan julkisen toiminnan toiminnallista tehokkuutta kokonaisuutena.

Tuottavuusmittareiden laadinnan ja tuottavuuden arvioinnin haasteellisuutta kuvaa tarkastusviraston tekemä tarkastus hallinto-oikeuksista. Hallinto-oikeuksien asiallisen toimivallan laajeneminen sekä vireille tulevien asiakasmäärien kasvu ovat johtaneet entistä pidempiin käsittelyaikoihin ja ruuhkiin sekä suuriin hallinto-oikeuskohtaisiin ja asiakasryhmäkohtaisiin eroihin käsittely-

ajoissa ja tehokkuudessa. Hallinto-oikeuksien tulosohjauksessa ei ole käytössä sellaisia tunnuslukuja, jotka ottaisivat huomioon eri asiaryhmien ja ratkaisujen välillä olevat suuret erot. Näin työn tuottavuuden mittarina käytetty suhdeluku ratkaistujen juttujen määrä jaettuna henkilötövuosilla ei kuvaa kovinkaan hyvin todellista tuottavuutta. Mittari on liian yksinkertainen ja jopa harhaanjohtava, koska se ei ota huomioon jutturakennetta, juttujen vaikeutta ja henkilöstörakennetta.

Tarkastusvirasto on katsonut, että oikeusministeriön tulisi selvittää, mitkä tekijät todella vaikuttavat hallinto-oikeuksien tuottavuuteen ja tuottavuuseroihin. Voidaanko virkarakennetta, työmenetelmiä ja johtamista kehittämällä saavuttaa parempi hallinto-oikeuksien työn tuottavuus? Tällaista selvitystä tarvitaan toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toiminnan laadun arvioinnin sekä resurssijaon perustaksi.

Käräjäoikeuksia koskevassa tarkastuksessa todettiin vastaavanlaiset tuottavuuden mittaamisongelmat kuin hallinto-oikeuksien tarkastuksessa. Lisäksi todettiin oikeusjuttujen painokertoimiin liittyvä ongelma. Koska työ määrän erilaisuus on alioikeuksissa aina ollut ongelma, on oikeusministeriö, vertailukelpoisuuden aikaansaamiseksi eri käräjäoikeuksien välillä ja asioiden laadun välisen eron neutraloimiseksi, määritellyt eri juttutyypeille erilaiset painokertoimet.

Painokertoimien ongelmina ovat erityisesti asiat, joiden delegointi kansliahenkilöstölle on mahdollista. Toisaalta tuomioistuimissa, joissa istunnossa ratkaistavien juttujen määrä ei riittäisi työllistämään kahta tuomaria, joutuvat tuomarit ratkaisemaan myös delegointimahdollisuuden piiriin kuuluvia asioita. Tämä omalta osaltaan vaikuttaa pienten tuomioistuinten korkeisiin tuottavuuslukuihin, mikä puolestaan legitimoii liian pienten

yksiköiden ylläpitoa: näin resurssit kohdennetaan tehottomasti.

Alueellistaminen ja tuottavuus

Alueellistamisella tarkoitetaan valtionhallinnon toimintojen siirtämistä pääkaupunkiseudun ulkopuolella hoidettavaksi. Alueellistaminen tulee näkymään valtionhallinnon työpaikkojen vähenemisenä pääkaupunkiseudulla ja niiden lisääntymisenä muualla Suomessa.

Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistamisen tarkastuksen tavoitteena oli selvittää keskuksen alueellistamisen toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstövaikutukset keskukselle sekä alueelliset vaikutukset Rovaniemen seudulle. Keskeisenä ongelmana tarkastuksessa nähtiin hiljaisen tiedon siirtymättömyys. Näin työn tuottavuuden näkökulmasta siirtyvän henkilöstön asiantunteuksen menetys tulisi minimoida.

Keskuksen päätoimipaikan siirron myötä jouduttiin merkittäviin uusrekrytointeihin. Tämä on ristiriidassa valtion tuottavuusohjelman kanssa.

Alueellistamispäätös tai sen mahdollinen viivästyminen ja siitä aiheutuva epävarmuus työsuhteen osalta vaikuttaa kielteisesti henkilöstöön ja työhyvinvointiin, työssä jaksamiseen ja työmotivaatioon – ja näin myös työn tuottavuuteen.

Tarkastusvirasto katsoi, että alueellistamista edeltävään selvitystoimintaan tulisi panostaa nykyistä enemmän. Alueellistamisen todellisten vaikutusten todentaminen vaatii järjestettyä seuranta. Seurannan tulisi sisältää myös ne tehtävät, joita alueellistamisen myötä siirtymättä jääneet henkilöt hoitavat. Valtiontaloudelle aiheutuu lisäkustannuksia sellaisten henkilöiden palkoista ja eläkkeistä, joiden tilalle on palkattu tai palkataan

uusia henkilöitä alueellistettuun yksikköön. Nämä seikat tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan alueellistamisen valtiontaloudellisia ja tuottavuusvaikutuksia.

Palvelukeskukset tuottavuuden lisääjinä

Palvelukeskus on järjestely, jossa keskitetään ydintoiminnan tuottamista tukevia toimintoja, osaamista ja infrastruktuuria yhteen paikkaan säilyttäen varsinaiset ydintoiminnot alkuperäisessä organisaatiossa. Palvelukeskuksella on tarkoitus hyödyntää mittakaavaetuja. Valtion palvelukeskus on valtion virastoille ja laitoksille tukipalveluja tuottava valtion virasto. Palvelukeskus muodostetaan kokoamalla ministeriöistä ja virastoista palvelukeskuksen toimipaikalta ja muilta alueilta talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä yhteen organisaatioon. Tuki-tehtävistä omana työnään luopuvasta virastosta tulee palvelukeskuksen asiakas. Palvelukeskuksien perustamista koskevassa hankkeessa on arvioitu, että palvelukeskustoiminnalla voitaisiin saavuttaa jopa 40 prosentin tuottavuushyödyt talous- ja henkilöstöhallintotehtävien tehokkuudessa.

Tarkastusviraston palvelukeskuksia koskevassa tarkastelussa havaittiin, että yleinen 40 prosentin tehostamistavoite valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palveluille asetettiin ennen kuin tarkempia kustannus-hyöty -analyysyjä oli hallinnonaloilla tehty. Virasto katsoi, että tavoitteiden realismuksen kannalta olisi ollut perustelua analysoida lähtötilanne mahdollisimman tarkkaan ja vasta sitten tehdä tavoiteasetanta.

Palvelukeskustarkastuksessa keskityttiin Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen toimintaan. Tarkastuksen perusteella palvelukeskuksen perustamisessa oli kokonaisuus-

nessaan onnistuttu kohtuullisen hyvin. Palvelukeskus saatiin pystytettyä suhteellisen nopealla aikataululla alueellistamisen vaatimukset huomioon ottaen. Tuottavuuden kasvua voitiin havaita. Palvelukeskus on pystynyt tehostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon tuottavuutta nostamalla muun muassa ostolaskujen ja palkkalaskelmien käsittelyn tuottavuutta.

Tarkastuksessa todettiin, että palvelukeskustoimintaan siirtyminen vaatii aina jonkinlaisen siirtymäajan ja tottumisen uuteen toimintatapaan. Tällöin joihinkin prosesseihin vaadittavien henkilötyövuosien kokonaistyömäärä voi tilapäisesti myös nousta. Tuottavuuden näkökulmasta on tärkeää, että siirtymäajan aikana on välttämätöntä alkaa suunnitella asiakasvirastoihin jäävien, aiemmin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannossa toimineiden, henkilöiden toimenkuvia ja tehtäviä, jotta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen kokonaistuottavuustavoitteet voidaan saavuttaa.

Asiakas-palvelukeskus -suhde noudattaa tilaaja-tuottaja -mallia. Mallilla tavoitellaan toimintojen ohjaavuutta, tuottavuushyötyjä ja kustannustehokkuutta. Tarkastusvirasto katsoi, että jatkotoimet talous- ja henkilöstöhallinnon tehostamisessa tulee suunnata kohdennetusti suurivolyymisiin prosesseihin ja prosessien osiin. Prosessien uudelleensuunnittelulla ja -organisoinnilla voidaan yksinkertaistaa prosesseja, jolloin prosessin sähköistämällä voidaan saada parempia tuloksia ja lisätä tuottavuutta verrattuna siihen, että vain sähköistetään olemassa olevat prosessit sellaisenaan. Prosessinomistajien rooli ja vastuut tulisi määritellä selkeästi ja luoda omistajille edellytyksiä ja kannusteita saavuttaa tulokset.

Tarkastusvirasto on palvelukeskustarkastusten sekä talousmallin muutoksia koskeneen tarkastuksen perusteella todennut,

että talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen uudistaminen ei ole saanut toistaiseksi aikaan sellaisia hyötyjä kuin siltä on odotettu, ja käytännön toteutuksiin on liittynyt ongelmia. Muutosten toteuttaminen kaksivaiheisena perustamalla ensin useita erillisiä palvelukeskuksia on sitonut hallinnon resursseja ja viivästyttänyt niiden suuntaamista muihin tärkeisiin kehittämistoimiin. Mikäli uudistuksen toteuttamismalliksi olisi valittu yhden ja yhtenäisen palvelukeskuksen perustaminen ilman mainittuja välivaiheita, olisi hallinnonalojen menettelyjen yhdenmukaisuus voitu paremmin varmistaa jo tietojärjestelmien varhaisessa käyttöönottovaiheessa. Täten olisi ollut mahdollisuus estää erilaisten käytäntöjen vakiintuminen palvelukeskuksissa ja saavuttaa aikaisemmassa vaiheessa parempi kustannustehokkuus talous- ja henkilöstöhallinnossa.

Tietotekniikan kehittämisen tuottavuushyödyt

Tietotekniikkasovellutusten ja tietohallintojärjestelmien kehittäminen on valtion tuottavuuden nostamisessa nähty merkittäväksi tekijäksi. Tarkastusvirasto on toteuttanut useita tietotekniikka- ja -järjestelmätarkastuksia. Näissä ei ole suoraan arvioitu toteutettujen toimenpiteiden tuottavuusvaikutuksia, vaan tarkastukset ovat kohdistuneet kehittämishakkeiden hankehallinnan ja -talouden arviointiin. Tarkastuksissa on muun muassa todettu, että kehittämishankkeiden kustannukset ovat kasvaneet suunnitellusta, aikataulut eivät ole pitäneet ja että eri hankkeiden koordinointi on ollut heikkoa. Ongelmaksi tarkastuksissa on myös nähty uuden ja vanhan tietojärjestelmän siirtymävaihe sekä järjestelmien yhteensovittaminen niin,

että siirtymävaiheessa voidaan toimia tehokkaasti.

Sisäasiainministeriön palvelukeskusta koskevassa tarkastuksessa todettiin, että tietojärjestelmät ovat aiheuttaneet päällekkäisiä toimenpiteitä, esimerkiksi laskutukseen liittyvää kaksinkertaista tallennustyötä palvelukeskuksissa ja asiakasvirastoissa. Toisaalta tarkastuksessa voitiin todeta tuottavuutta lisääviä sähköisiä ratkaisuja. Esimerkiksi taloushallinnon raportteja tulee vielä suhteellisen paljon paperitulosteina loppukäyttäjille myös silloin, kun sähköinen raportointi olisi mahdollista. Kehittämisaikoina tarkastuksessa todettiin muun muassa sähköinen allekirjoitus, laskutus ja talousarvioehdotuksen laadinta.

Johtopäätökset

Tuottavuuden parantamisen tarpeesta on helppo saavuttaa yksimielisyys, mutta olenaisesti vaikeampaa on löytää käytännön johtamisessa toimivat keinot tuottavuuden aitoon ja ajallisesti kestävään parantamiseen. Tämä on olennainen ohjaus- ja johtamisjärjestelmään liittyvä riski, ja sen realisoitumisella on olennaisia kansantaloudellisia vaikutuksia. Tarkastusten ja edellä olevien tarkastuksista tehtyjen yhteenvetojen perusteella tarkastusvirasto esittää seuraavat johtopäätökset ja suositukset.

Valtion talousarviovalmistelun sekä talous- ja hallintopolitiikan lähivuosien tärkeimpiä haasteita on tiukka menokuri, julkisen talouden rahoituksellisen kestävyuden turvaaminen sekä julkisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen.

Kansan- ja valtiontaloudellisista syistä sekä väestön ikääntymisen ja tähän liittyvän työvoiman tarjonnan vähenemisen vuoksi

julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden ja laajemmin tehokkuuden järjestelmällistä parantamista on välttämätöntä jatkaa.

Valtion tuottavuusohjelmassa huomio on liiaksi kiinnittynyt työn tuottavuuteen ja henkilötyövuosien vähentämiseen.

Valtion tuottavuusohjelmassa ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota tehokkuuteen kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa, että aikaisempaa selvästi määrätietoisemmin on ohjattava ja johdettava toiminnan taloudellisuutta ja kokonaistuottavuutta, pääoman tuottavuutta ja muita tuottavuuden ulottuvuuksia kuin yksinomaan työn tuottavuutta sekä myös energiatehokkuutta.

Ministeriöt eivät ohjaa ja johda julkisen toiminnan taloudellisuutta sillä tavoin kuin kansan- ja valtiontaloudellisiin haasteisiin vastaaminen edellyttäisi. Taloudellisuuden ja tuottavuuden ohjaamiseen ja arviointiin on olemassa riittävän toimivia mittareita. Ongelmat ovat siinä, että tavoitteita ei aseteta ja johtamisessa on puutteita.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta voidaan parantaa vain kurinalaisella, ammattimaisella ja kärsivällisellä johtamisella. Erityisesti olisi vahvistettava ministeriöiden ohjaus- ja johtamisotetta. Valtion toimintayksiköissä tarvitaan puolestaan entistä ammattimaisempaa ja pitkäjänteistä johtamista ja varsinkin muutosjohtamista. Tätä voidaan tukea myös levittämällä aikaisempaa tehokkaammin hyviä esimerkkejä ja käytäntöjä sekä vahvistamalla johdon kannustimia innovaatioihin sekä taloudellisuuteen ja tuottavuuteen.

Vaikuttavuus- ja tuottavuustyön julkista hyväksyttävyyttä on parannettava lisäämällä avointa keskustelua ja asettamalla selkeämpiä tavoitteita ja perustelemalla ne.

4 Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa

4.1 Lainsäädännön laatu hyvinvointipalveluissa

Paremmen sääntelyn periaatteiden merkitys hyvinvointipalveluissa

Sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat osa vuonna 1995 uudistettuja perusoikeuksia. Perusoikeusuudistuksen sisältö siirrettiin lähes sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin.

Perustuslain mukaan (19.3 §) julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen säätää riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista lailla. Perustuslain 19 §:n 3 momentin perusoikeussäännökset eivät lähitökohtaisesti perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, vaan ne velvoittavat julkista valtaa muulla tavoin. Perusoikeuksien toimeksiantovaikutus asettaa julkiselle vallalle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi. Lainsäätäjän harkinnassa on, minkälaiset ja tasoiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat riittäviä ja miten väestön terveyttä edistetään.

Perustuslaissa säädetään suoraan jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16 §). Kunnilla on erityinen järjestämisvelvollisuus niin sanottujen subjektiivisten oikeuksien perusteella ja yleinen järjestämisvelvollisuus muiden lakisäästeisten palvelujen osalta.

Käytännössä vastuu sosiaali- ja terveys-

palveluista sekä perusopetuksesta kohdentuu suurelta osin kunnille lainsäädännössä asetettuihin tehtäviin. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusopetuksen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, johon sen tulee osoittaa voimavaroja tehtävän järjestämiseksi. Valtio osallistuu peruspalveluiden rahoittamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuuksilla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin, että kun tehtäviä säädetään tavallisella lailla kuntien velvollisuudeksi, on samalla huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistä.

Koska kansalaisilla on lakisääteinen oikeus tiettyihin yhteiskunnan etuuksiin ja palveluihin, korostuu palveluiden turvaamisessa lainsäädäntönäkökulma. Hyvän sääntelyn periaatteiden toteutuminen hyvinvointipalveluissa on olennaista yksilöiden perusoikeuksien toteuttamiseksi.

Kaikki perustuslaissa säädetyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet määritellään käytännössä tavallisella lainsäädännöllä. Lailla myös annetaan käytännössä sisältö sille, missä määrin perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuus toteutetaan käytännössä hyvinvointipalveluissa ja missä määrin hyvinvointipalveluiden sisällön asiallinen määrittely jätetään tehtäväksi kunnallisessa demokratiassa osana kuntien asukkaai-

den itsehallintoa. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua ja samantasoista pääsyä laissa säädettyihin palveluihin asuinpaikkaan katsomatta. Siltä osin kuin hyvinvointipalveluiden sisältö jätetään laissa tietoisesti olenmaisilta osin määriteltäväksi kunkin kunnan omassa päätöksenteossa, voi kansalaisten saama palvelu eri osissa maata ja eri kunnissa olla erilainen. Tässä asetelmassa ei ole oikeudellista huomauttamista, jos palvelun järjestämisen ja saatavuuden eroille on hyväksyttävät perusteet tai jos kyseessä ovat kunnan vapaaehtoisuuteen perustuvat palvelut. Jos laissa säädettyjen palveluiden saatavuuden ja tason tosiasialliset erot ovat huomattavan suuret eri kunnissa, muodostuu tilanne ongelmalliseksi perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslaissa subjektiivisina oikeuksina säädettyt perusoikeudet, joista hyvinvointipalveluissa merkittäviä ovat jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19 §:n 1 momentti), on turvattava maassa yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuuden turvaaminen on tärkeää myös niissä taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisissä perusoikeuksissa, joissa oikeuden konkreettinen sisältö on jätetty määriteltäväksi tavallisessa lainsäädännössä lainsäätäjän harkinnan perusteella. Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään esimerkiksi julkisen vallan velvollisuudesta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yhdenvertaisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että jokaiselle on turvattava laissa tarkemmin säädetty mahdollisuudet saada opetusta ja kehittää itseään muun muassa asuinpaikasta riippumatta.

Valtioneuvoston paremman sääntelyn toimintaohjelmassa mainitaan myös kansalaisten odotukset lainsäädäntöön ja sen laatuun. Olennaista on, että lainsäädännössä tarkoitettavat tavoitteet ja vaikutukset myös toteutuvat käytännössä. Kansalaisten näkökulmasta selkeä, ymmärrettävä ja soveltamista ajatellen ennakoiva lainsäädäntö on yksi hyvän sääntelyn perusvaatimus. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa vahvistetaan hyvän lainsäädännön kriteerinä periaate, jonka mukaan lainsäätäjän tulee luoda sellaisia säännöksiä, jotka turvaavat sääntelyn kohteille tosiasiallisen ja tehokkaan mahdollisuuden päästä oikeuksiinsa. Sosiaali- ja terveystalveluja koskevassa lainsäädännössä tämän periaatteen toteuttaminen on haasteellista varsinkin niissä palveluissa, joita säädellään suhteellisen väljällä puitelainsäädännöllä.

Valtioneuvoston paremman sääntelyn toimintaohjelmassa mainitaan paremman sääntelyn periaatteena se, että lainsäädännön on oltava avointa. Avoimuuden periaatteen voidaan katsoa sisältävän myös sen, että lainsäädännössä ja sen valmisteluasiakirjoissa ilmenee selkeästi, mitkä asiat halutaan jättää aidosti paikallisen tason harkintaan ja kuinka laajalti tämän johdosta yleensä syntyvää alueellisesti erilaista palveluiden saatavuutta ja laatutasoa voidaan pitää oikeudellisesti ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan näkökulmasta yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä. Terveystalveluissa on esimerkiksi hoitotakuuta koskeva lainsäädäntö ja valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten suun terveydenhuollosta säädetty toisaalta juuri palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja sisällön turvaamiseksi asuinpaikasta riippumatta.

Lainsäädännöstä olisi näin ilmentävä perusteet arvoarvostelmien ja priorisointien tekoon erilaisten viime kädessä perustuslakiin

palautuvien tavoitteiden tai muiden yhteiskunnallisesti hyväksyttävien tavoitteiden välillä. Silloin, kun hyvinvointipalveluiden sisältö jätetään tietoisesti olennaisilta osin määriteltäväksi kunnallisessa päätöksenteossa, on kansalaisen näkökulmasta edellytettävä myös sitä, että kansalaiset voivat helposti saatavilla olevan informaation perusteella arvioida hyvinvointipalveluiden laatutasoa ja siten osallistua oikean tiedon perusteella kunnalliseen päätöksentekoon.

Lainsäädännön avoimuuteen kuuluu myös perustuslaista johdetun rahoitusperiaatteen toteuttaminen säädettäessä kunnille veloituksia järjestää hyvinvointipalveluita. Lainsäädännön yhteydessä olisi tarkasteltava nykyistä tarkemmin eri kuntien tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa lakisääteiset veloitteet valtakunnallista yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Rahoitusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan ja siten viime kädessä eduskunnan lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttäjänä on osoitettava kunnille sellainen rahoitus, joka antaa tosiasialliset edellytykset toteuttaa laissa säädetyt palvelut. Väestön ikääntymisen aiheuttamat taloudelliset rasitukset ja tuotantopotentiaalin väheneminen, väestörakenteen hyvin erilainen kehitys eri kunnissa ja alueilla sekä kansainvälisen talouskriisin ja taantuman seurauksena syvenevä julkisen talouden kestävyysvaje sekä julkisyhteisöjen verotulojen väheneminen asettavat lähivuosina rahoitusperiaatteen soveltamisen hyvinvointipalveluissa vakavalle koetukselle.

Paremmän sääntelyn periaatteisiin kuuluu se, että sääntelyn on edistettävä oikeusvarmuutta ja luottamusta. Subjektivisia oikeuksia hyvinvointipalveluihin luovan lainsäädännön olisi oltava riittävän selkeää ja yhdessä hyvinvointipalveluiden rahoituksen ja muun ohjausjärjestelmän kanssa annettava reaaliset edellytykset perusoikeuk-

sien ja muiden lakisääteisten oikeuksien toteuttamiseen myös käytännössä. Paremmän sääntelyn tärkeitä periaatteita on niin ikään se, että lainsäädännön tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin. Hyvinvointipalveluissa subjektiivisina oikeuksina säädettyjen oikeuksien tulee olla reaalisesti toteutuvia oikeuksia myös käytännössä. Säädettyjen julkisten hyvinvointipalveluiden laadullisten kriteerien ja palvelun saavutettavuuden tulee toteutua käytännössä lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Muutoin laki jää tyhjäksi lupaukseksi, joka pidemmän päälle alkaa nakertaa kansalaisten luottamusta lakiin ja yhteiskuntaan yleensä.

Hyvinvointipalveluiden ja siten myös kansalaisten lakisääteisten oikeuksien toteuttaminen käytännössä edellyttää usein laajalti muita kuin lainsäädäntötoimia. Laki ei usein sellaisenaan riitä tai pysty toteuttamaan tavoiteltuja vaikutuksia. Osa palveluiden laadun ja saatavuuden ongelmista saattaa johtua sellaisista yhteiskunnallisista ja rakenteellisista sekä taloudellisista seikoista, joihin ei hyvinvointipalveluita koskevalla lainsäädännöllä ja lainsäädäntöä täydentävällä viranomaisten erilaisella ohjauksella pystytä ratkaisemaan. Lain ja erilaisen viranomaisohjauksen rajoitteet on tarpeen arvioida ja esittää avoimesti.

Hyvinvointipalveluiden säätelyssä ja ohjauksessa käytetään varsin runsaasti puitelainsäädäntöä ja tavoitesäännöksiä. Puitelainsäädäntöä ja tavoitesäännöksiä käytetään osittain myös kompromissina hyvinvointipalveluiden saatavuutta ja sisällöllistä kehittämistä koskevien hyvinvointivaltiotavoitteiden ja käytännön taloudellisten realiteettien välillä. Puite- ja tavoitesäännökset eivät niinkään luo suoraan oikeuksia kansalaisille, vaan säännöksillä pyritään ohjaamaan kuntia ja muita hyvinvointipalveluiden tuottajia palvelutoiminnan järjestämisessä.

Tällaisessa sääntelyssä paremman sääntelyn periaatteen, jonka mukaan lainsäädännön tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin, toteutuminen on usein vaikeaa. Väljän puitelainsäädännön riskeihin kuuluu, että jos ristiriitoja taloudellisten voimavarojen niukkuuden ja hyvinvointipalveluita koskevien tavoitteiden välillä ei avoimesti ratkaista ja eri tavoitteita aseteta realistiseen tärkeysjärjestykseen, voidaan tällöin kompromissina turvautua puitelainsäädäntöön ja sen täydentämiseen informaatio-ohjauksella. Väljän puitelain ja sitä täydentävän informaatio-ohjauksen sääntelymallissa on siten tiedostettava se, ettei sääntelymalli välttämättä johda oikeudellisesta näkökulmasta kovinkaan yhdenvertaiseen palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Puitelainsäädännön puolesta voidaan toisaalta esittää argumentti, että se antaa myös liikkumavaraa ja mahdollisuuksia järjestää palvelut alueellisten ja paikallisten olosuhteiden mukaisesti parhaimmalla mahdollisella tavalla. Tällöin palveluiden vaikuttavuus ja laatu käyttäjien ja kansalaisten näkökulmasta arvioituina ovat parempia kuin mitä tiukoilla ja valtakunnallisesti yhtenäisillä normeilla voitaisiin saavuttaa. Valtiontalouden tarkastusviraston terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojen perusteella kuitenkin väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät kuitenkaan pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Puite- ja tavoitelainsäädännön suosiminen selkeyden ja täsmällisten säännösten sijasta tarkoittaa tällöin tinkimistä yhdenvertaisuudesta.

Laadukkaalla lainsäädännöllä on taloudellisia ulottuvuuksia, joita on korostettu valtioneuvoston paremman sääntelyn toimintaohjelmassa. Hyvä lainsäädäntö ja toimiva sään-

tely-ympäristö luovat taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyyn sekä toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden paranemisen edellytyksiä. Hyvinvointivaltion keskeisenä tavoitteena on hyvinvoinnin minimitason turvaaminen, tasa-arvoisuuden lisääminen ja taloudellisen perustan vahvistaminen. Nämä tukevat edellytyksiä myös ajallisesti ja ympäristöllisesti kestäväen taloudellisen kasvun aikaansaamiseen. Lakisäätteisten ja lailla ohjattujen perus- ja hyvinvointipalveluiden osuus kansantaloudesta ja valtiontalouden menoista on merkittävä.

Vuonna 2007 kansantalouden tilinpidon mukaan valtion ja paikallishallinnon yksiköiden tuottamien terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden tuotosten osuus bruttokansantuotteesta oli noin kahdeksan prosenttia ja valtion ja paikallishallinnon yksiköiden tuottamien koulutuspalveluiden tuotos noin 4,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Euroopan komission hyväksymällä menetelmällä laadituissa julkisen talouden kestävyyslaskelmissa terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen bruttokansantuoteosuuden enustetaan selvästi kasvavan. Siltä osin kun hyvinvointipalveluilla voidaan ylläpitää ja kehittää osaamista sekä osallistumista työelämään ovat hyvinvointipalveluiden menot kansantalouden näkökulmasta asiallisesti taloudellisesti luonteeltaan investointeja.

Hyvinvointipalveluita koskevan lainsäädännön taloudelliset vaikutukset niin lainsäädännön vaikutuksina julkisten menojen kehitykseen kuin palveluista saatavina kansantaloudellisina sekä yhteiskunnallisina hyötyinä samoin kuin lainsäädännön antamat mahdollisuudet ja rajoitteet kehittää julkisen palvelutuotannon tehokkuutta ovat kansantaloudellisesti huomattavan tärkeä kysymys. Olennaista on myös, kuinka hyvin lainsäädännöllä tehtävällä ohjauksella voidaan tukea työurien pidentämistä nii-

den alku- ja loppupäästä. Suomen kansantalouden ja julkisen talouden lähivuosien ja vuosikymmenien haasteiden vuoksi on aikaisempaa enemmän hyvinvointipalveluita koskevassa lainsäädännössä kiinnitettävä huomiota seuraavien paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaisten paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamiseen:

- Lainsäädännön tulee tukea osaamisen muodostumista ja edistää työoloja ja työhyvinvointia.
- Lainsäädännön tulee edistää markkinoille pääsyä ja tuottavuutta.
- Lainsäädännöllä tulee osaltaan huolehtia julkisen talouden kestäväydestä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Lainsäädännön laatuun ja ohjauvuuteen kohdistuneet tuloksellisuustarkastukset ja niiden näkökulmat

Tuloksellisuustarkastuksissa tarkastetaan lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden toteutumista (yhteiskunnallinen vaikuttavuus) ja selvitetään toiminnan taloudellisuutta sekä vaikuttavuuden ja taloudellisuuden esteenä mahdollisesti olevia ongelmia.

Tavoiteasettelun selkeys on tuloksellisuustarkastusten yksi tärkeimmistä näkökulmistä. Tavoiteasettelun selkeys on välttämätön edellytys lainsäädännön avoimuudelle ja sille, että lainsäädäntö voi ylipäänsä saavuttaa sille asetetut tavoitteet ja että tavoitteita voidaan ylipäänsä arvioida.

Yksityiskohtainen lainsäädäntö ei aina ratkaise hyvinvointipalveluihin liittyviä ongelmia, vaan se voi pahimmillaan johtaa entistä pirstoutuneempiin palveluihin. Lainsäädännön laatuun vaikuttava keskeinen piirre on erityisesti käytettävissä olevien niukkojen resurssien oloissa myös se, että väljällä

lainsäädännöllä tietoisesti jätetään toimijoille tulkinnanvaraa palvelujen laajuuden, tason ja kohdentamisen suhteen. Yksityiskohtainen lainsäädäntö ei ratkaise palveluiden järjestämisen rahoitukseen ja julkisen talouden voimavarojen niukkuuteen liittyviä ongelmia. Lainsäädäntöä ja rahoitusta, palveluiden tuottamisessa tarvittavan työvoiman saatavuutta ja muita palveluiden tosiasiallisen tuottamisen edellytyksiä on näin tarkastettava kokonaisuutena.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on kuluineella toimintakaudella suoritetuissa tuloksellisuustarkastuksissa kiinnitetty huomiota lainsäädännön laatuun ja ohjauvuuteen mielenterveyspalveluissa, työterveyshuollossa, lääkinnällisessä kuntoutuksessa ja perusopetuksessa. Työterveyshuoltoa ja alkoholihaittojen ehkäisyä koskeneessa tarkastuksessa (177/2008) selvitettiin, miten työterveyshuollon nykyinen toimintatapa vastaa lainsäädännön tavoitteita ja miten työterveyshuolto toteuttaa päihdehaittojen ehkäisyä. Lääkinnällisen kuntoutuksen (193/2009) osalta tarkastettiin erityisesti sitä, turvaako lääkinnällisen kuntoutuksen ohjaus ja organisointi kuntoutuspalvelujen saatavuuden. Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuutta (194/2009) tarkastettiin siitä näkökulmasta, että kyetäänkö nykyisillä ohjausvälineillä ohjaamaan palvelujen tuottamista asianmukaisesti. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän tarkastuksessa (192/2009) selvitettiin sitä, muodostaako perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän osalta tarkastettiin (181/2009) järjestelmän läpinäkyvyyttä. Jälkiseurantaraportteja on valmistunut nuorten syrjäytymisen ehkäisystä (146/2007) sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (101/2005).

Johtopäätökset

Hyvinvointipalveluiden lainsäädännön laatuun kohdistuvat haasteet muodostuvat siitä, että lainsäädäntö on yhtäältä väljää ja yleispiirteistä ja toisaalta hajanaista ja pirstaleista. Kumpikin vaikuttaa heikentävästi toiminnan ohjaavuuteen, vaikuttavuuteen, organisointiin, kustannustehokkuuteen ja kustannusvaikutusten arviointiin. Palvelujen saajan näkökulmasta korostuvat palvelujen tasavertaiseen saatavuuteen liittyvät erot. Saatavuuden eroja ei välttämättä ole avoimesti esitetty siten, että lainsäädännössä olisi avoimesti priorisoitu esimerkiksi kunnallista päätöksentekoa, tai että kansalaisten näkökulmasta olisi riittävän avoimesti todettu palveluiden saatavuuden ja laadun jätetyn yksityiskohdiltaan – tai eräissä tapauksissa jopa olennaisilta osiltaan – riippuvaksi kunkin kunnan taloudellisista ja toiminnallisista mahdollisuuksista järjestää palveluita.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yksittäisiin palvelutuotannon ongelmakohtiin puuttuminen lainsäädännön keinoin ei tarkastelluissa palveluissa aina ole valtiontalouden näkökulmasta se tapa, jolla ongelmat voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla ratkaista. Lainsäädännön täsmentäminen ei nimittäin ole yleensä ratkaisu palveluiden rahoittamisen ja järjestämisen tosiasiallisten edellytysten puutteisiin liittyviin ongelmiin tilanteessa, jossa julkista taloutta rasittaa kestävyysvaje. Lainsäädännön yksityiskohtaisuuden korostaminen voisi lisäksi jopa lisätä palvelujen pirstoutumista, resurssien epätarkoituksenmukaista kohdentumista ja vaikeasti ennakoitavia ongelmia hyvinvointipalvelutuotannon eri osiin. Sen sijaan lainsäädännössä tulisi kiinnittää enemmän huomiota selkeästi rajattuihin aukottomiin kokonaisuuksiin, mikä parantaisi palveluiden ja niiden kustannusten läpinäkyvyyttä.. Tar-

kastushavaintojen perusteella kuitenkin selkeä ja täsmällinen, sekä palvelun käyttäjän näkökulmasta määritelty, koko tuloksiin johtavan toimintaketjun soveltamisalaltaan kattava lainsäädäntö on tehokas keino edistää yhdenvertaisuuden toteutumista palveluiden saatavuudessa ja sisällössä.

Tarkastusviraston tarkastuksissa muodostuneen käsityksen mukaan hyvinvointipalveluita koskeva lainsäädäntö ja sääntelyympäristö kokonaisuutena sekä lainsäädäntöä täydentävä informaatio-ohjaus pitäisi arvioida kokonaisuutena paremman sääntelyn toimintaohjelmassa määriteltyjen paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisen sekä palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden näkökulmasta. Paremman sääntelyn periaatteita tulisi käyttää jatkossa riittävän kattavasti myös hyvinvointipalveluita koskevan lainsäädännön ja osin myös viranomaisten laatusuosituksen valmistelussa.

Jäljempänä on käsitelty johtopäätösten perusteena olevia tarkastuksia ja niiden keskeisiä havaintoja.

Väljän puitelainsäädännön seurauksia

Useat sosiaali- ja terveydenhuollon säännökset ovat väljästi muotoiltuja, jolloin niistä puuttuu täsmällinen määrittely siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisina palveluja tulee toteuttaa. Tämä vaikeuttaa normien yhdenmukaista ja vakiintunutta soveltamista. Myöskään säännösten käsitteistö ei ole aina riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Monet sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää tasoa koskevat normit poikkeavat toisistaan merkittävästi sekä tarkkuudeltaan että sitovuudeltaan. Sääntely kokonaisuutena ei tällöin muodostu helposti hallittavaksi vaikka yksittäistapauksissa sitovuuden ja tarkkuuden eroille on myös perustelunsa. Myös ope-

tussektorilla perusopetusta ohjaava lainsäädäntö ja sitä tukevat alemmanasteiset normit lähtevät siitä, että perusopetuksen järjestäjillä on varsin suuri vapaus opetuksen käytännön järjestämisessä.

Sääntelyn väljyys vaikuttaa heikentävästi toiminnan ohjaavuuteen, synnyttää lukuisia tulkinnallisia pulmia ja vaarantaa palveluiden tasavertaisen saatavuuden.

Säädökset mahdollistavat vaihtelevat tulkinnat

Tarkastuksissa havaittiin, että lainsäädäntö jättää lain soveltajalle paljon tulkinnanvara-aa niin mielenterveyspalveluissa kuin lääkinnällisessä kuntoutuksessakin. Väljä lainsäädäntö voi merkitä myös sitä, että säädöksistä voi puuttua olennaisia palvelumuotoja. Tämä puute havaittiin mielenterveyslainsäädännössä. Psykiatrisen laitoshoidon vähenemisen myötä mielenterveyskuntoutujille suunnatut asumis- ja kuntoutuspalvelut ovat lisääntyneet. Mielenterveyspalveluja ohjaavassa lainsäädännössä tai sen perusteissa ei ole esimerkiksi määritelty, mitä tarkoitetaan sosiaaliseen kuntoutumiseen liittyvillä asumis- ja kuntoutuspalveluilla, tehostetulla palveluasumisella, hoitoon liittyvällä osittaisella ylläpidolla tai päiväsairaaloiminnalla. Siten saman palvelun piirissä saatetaan hoitaa kuntoisuudeltaan hyvinkin erilaisia mielenterveyskuntoutujia. Määritelmälliset erot vaikeuttavat myös palveluiden piirissä olevien kuntoutujien määrän ja palveluiden kustannusten seurantaa.

Kunnalla tai kuntayhtymällä on oikeus päättää osittaisesta ylläpidosta perityn maksun suuruudesta, jolloin perityt maksut saatavat vaihdella alueellisesti hyvinkin paljon, sillä myöskään asiakasmaksulainsäädäntö ei tunne päiväsairaaloimintaa eikä osittaista

ylläpitohoitoa. Lainsäädännön mukaan psykiatrisen avohoidon toimintayksikössä annetut palvelut ovat potilaalle maksuttomia, mutta näitä palveluja voidaan antaa myös sosiaalihuollossa tai yleislääkärijohtoisessa terveyskeskuksessa. Käytännössä on epäselvää, onko päiväsairaaloiminta psykiatrisen toimintayksikössä annettavaa lyhytkaista laitoshoidoa, josta voidaan periä maksua vai sellaista avohoidon päivätoimintaa, josta maksua ei saa periä. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että kunnat voivat tulkita asiakasmaksulainsäädäntöä eri tavoin. Siten asiakasmaksulainsäädäntöön sisältyvä ajatus yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteudu. Maksullisuus tai maksuttomuus on psykiatrisen osalta sidoksissa palveluiden organisoitintapaan eikä itse palveluun.

Lääkinnällisessä kuntoutuksessa väljä puitelainsäädäntö ohjaa heikosti kuntia ja mahdollistaa erilaiset tulkinnat tarvittavien kuntoutuspalvelujen määrästä ja laajuudesta. Tarkastuksessa havaittiin, ettei toimijoilla ole aina selvyttä siitä, mihin lainsäädäntö kuntia velvoittaa. Tällöin keskeinen paremman sääntelyn periaatteiden vaatimus lainsäädännön ennustettavuudesta ja oikeusvarmuuden lisäämisestä ei toteudu. Lääkinnällisessä kuntoutuksessa järjestämistä vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä. Järjestämistapojen vaihtelua ei voida tarkastuksen ja kuntien toiminnan tuottavuutta koskevien tilastojen ja tuottavuustutkimusten tulosten tulkinnan perusteella ymmärtää osoitukseksi myönteisestä paikallisesta innovatiivisuudesta, joka johtaisi kokonaisuutena vaikuttavampiin ja kustannustehokkaampiin järjestettyihin palveluihin. Käytännössä palveluiden saatavuuden ja sisällön yhdenvertaisuudessa on ongelmia. Kansanterveyslais- ja erikoissairaanhoidolaissa määritellään yleisellä tasolla lääkitäntöön liittyvän kuntoutuksen järjestämisvelvollisuudesta. Kunnan tu-

lee huolehtia siitä, että lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kuntoutuksen tarve kunnan alueella edellyttää. Tarkastushavaintojen mukaan lainsäädäntö mahdollistaa toisistaan poikkeavia tulkintoja siitä, millaisia palveluja, neuvontaa tai muita kuntoutukseen liittyviä toimenpiteitä terveydenhuollossa tulisi tarjota. Lisäksi kunnan heikko taloudellinen tilanne saattaa kiristää tulkintoja. Mahdollisuudet saada kuntoutusta ja palveluiden sisältö riippuvat näin osin merkittävästikin asuinpaikasta.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä korostuu ennaltaehkäisevien palvelujen merkitys. Neuvoloiden toimintaa on ohjattu tähän asti kansanterveyslailla ja suosituksilla. Valtioneuvosto on antanut toukokuussa 2009 asetuksen neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten suun terveydenhuollosta. Asetukseen sisältyvässä peruskoulun lopussa tehtävässä laajassa terveystarkastuksessa arvioidaan oppilaan erityiset tarpeet ammatinvalinnan ja jatko-opiskelun kannalta. Tavoitteena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä koulutuksesta ja myöhemmin työelämästä. Valtioneuvoston asetus on osoitus siitä, miten väljää puitelainsäädäntöä on täsmennetty lasten ja nuorten ennaltaehkäisevien palvelujen osalta.

Palvelujen yhdenvertaisessa saatavuudessa ongelmia

Tarkastushavaintojen mukaan mielenterveyspalveluissa on suuria alueellisia eroja palveluiden saatavuudessa. Joissakin kunnissa niin sanotut matalan kynnyksen paikat puuttuvat lähes kokonaan, jolloin potilaat ohjautuvat sairaalahoitoon päivystyksen kautta. Tämä kasvattaa huomattavasti hoidon kokonaiskustannuksia.

Väljä puitelainsäädäntö ja sen aiheuttamat ongelmat terveyspalveluiden yhdenvertaisessa saatavuudessa olivat keskeisiä taustalla, kun hoitotakuulainsäädäntö toteutettiin. Hoitotakuulaki on ollut nyt voimassa vajaat neljä vuotta. Viimeisimmät seuranta-tiedot hoitoon pääsyn toteutumisesta psykiatriassa (joulukuu 2008) osoittavat, että aikuispsykiatriassa hoitotakuu on toteutunut vain osittain. Pahimmassa tapauksessa mielenterveyshäiriöitä poteva henkilö saattaa joutua odottamaan ensimmäiselle aikuispsykiatrian poliklinikavastaanotolle pääsyä noin vuoden verran. Erikoissairaanhoidon pitkät odotusajat näkyvät osin psykiatrian päivystyskäyntien lisääntymisenä. Hoitotakuun näkökulmasta hoitonoja ei muodostu, koska potilaille tarjotaan vain sitä hoitoa, jota on käytettävissä.

Lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen saatavuudessa on tarkastushavaintojen mukaan alueellisia eroja. Kuntoutuksen saatavuuteen vaikuttaa osaltaan pula kuntoutusammattilaisista, mikä heijastuu myös ostopalveluihin. Maan eteläisimmissä osissa kuntoutuspalveluja on yleensä paremmin saatavilla kuin pohjoisessa.

Myös työterveyshuoltopalvelujen laadussa ja saatavuudessa on suuria alueellisia ja yksikkökohtaisia eroja. Asutuskeskittymissä, kaupunkialueilla ja pääkaupunkisedulla tarjonta on monipuolisempaa. Haja-asutusalueilla, joilla ei ole vaihtoehtoisia palveluntuottajia, terveyskeskusten järjestämä työterveyshuolto on avainasemassa työterveyspalveluiden turvaamisessa. Työterveyshuollon asiakkaat ovat yleensä kuitenkin tyytyväisiä varsinkin yksityisiltä palveluntuottajilta saamaansa palveluun.

Työterveyshuollon kattavuus on sitä heikompi, mitä pienemmästä yrityksestä on kyse. Alle 10 hengen yrityksissä työskentelevistä palkansaajista vain 55 prosenttia oli

vuonna 2006 työterveyshuollon palvelujen piirissä. Työterveyshuollon piiriin kuuluu kokonaisuutena 1,8 miljoonaa työntekijää, joista yli 90 prosentilla työterveyspalvelut sisältyvät myös sairaanhoidon.

Palveluiden yhdenvertainen saatavuus on keskeinen tavoite myös perusopetuksessa. Perusopetuksen yhdenvertaisuus nousi esille uudistettaessa koulutuslainsäädäntöä. Nykyisen perusopetuslain 2 §:n 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenmukaisuus koko maan alueella. Kuntatalouden heikentyessä, ja alueellisten ja paikallisten erojen lisääntyessä, myös kuntien sisällä kuntien mahdollisuudet toteuttaa laadultaan yhdenmukaista ja valtakunnallisesti arvioituna yhtenäistä oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön heikkenevät. Perusopetuslain 29 §:n mukaan kuitenkin oppilaalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, eikä tämä oikeus ole sidottu asuinpaikkaan. Tarkastuksen havaintojen perusteella muotoilu ei ole riittävän yksiselitteinen, kun kyse on subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyn peruspalvelun turvaamisesta. Perusopetuksen tukipalveluja ohjataan lisäksi sosiaali- ja terveysalan lainsäädännöllä, jolloin oppilashuollon palvelujen toimivuuteen vaikuttavat myös kunnan eri hallintokuntien yhteistyökäytännöt ja resurssit.

Perusopetuksen ohjauksessa on viime vuosina pyritty käyttämään huomattavan paljon informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjausta on joissakin tapauksissa pidetty jopa suoraan normiohjauksen vaihtoehtona. Informaatio-ohjausta ei kuitenkaan voida pitää kovinkaan toimivana ohjausvälineenä, kun tavoitteena on taata perusopetuspalvelujen yhdenmukaisuus koko maassa.

Lainsäädännön korostama ennaltaehkäisy ja kuntoutus jääneet sairaanhoidon varjoon

Sosiaali- ja terveysongelmat edellyttävät entistä enemmän ehkäisevää työtettä ja varhaista puuttumista. Tämä näkökulma korostuu erityisesti mielenterveys- ja päihdeongelmissa. Myös kuntoutusta on pyritty integroimaan palvelujärjestelmään ja saamaan kuntouttava työote vakiintuneeksi osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon työtä. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on pyritty huomioimaan väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen. Vaikka lainsäädännössä ennaltaehkäisyä ja kuntoutusta on korostettu, ei lainsäädännöllä ole aina tavoiteltuja vaikutuksia käytännön toimintamalleihin.

Esimerkiksi vuonna 2002 uudistettu työterveyshuoltolaki (1383/2001) painottaa voimakkaasti ehkäisevää terveydenhuoltoa. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on tehostaa erityisesti ehkäisevän työterveyshuollon toteutusta uusien ja osin entisten toimintamallein. Tavoitteena on ollut kohdistaa enemmän resursseja työolosuhteiden selvittämiseen ja muuhun työpaikoilla tapahtuvaan toimintaan.

Tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen perusteella työterveyshuoltolaki on selkeä ja antaa työterveyshuollolle hyvät puitteet. Tarkastushavainnot osoittivat, että työterveyshuollon nykyinen toimintatapa ei kuitenkaan vastaa kaikilta osin lainsäädännön tavoitteita. Käytännössä työterveyshuolto painottuu sairaanhoitoon. Työterveyshuollon kustannuksista 60 prosenttia suuntautuu sairaanhoitoon. Työterveyshuollossa tehdään vuosittain noin miljoona terveystarkastusta ja noin viisi miljoonaa muuta asiakaskäyntiä. Työterveyshuolto muodostaa yhden jopa julkisesti tuetun sairaanhoitojärjestelmän

kokonaisuutena arvioiden toimivimmista ja asiakkaiden eniten arvostamista osista. Työterveyshuollossa tapahtuva sairaanhoito keventää merkittäväällä tavalla terveyskeskukseen kohdistuvia paineita, ja on työelämässä oleville yleensä saavutettavin terveydenhoitopalvelu. Lainsäädännössä on luotu yrityksille huomattava taloudellinen kannustin panostaa ennaltaehkäisyyn. Työterveyshuollossa ehkäisevä toiminta ei ole kuitenkaan lisääntynyt odotetulla tavalla. Tämä on osaltaan johtanut työterveyshuoltojärjestelmän kustannusten arvioitua suurempaan kasvuun. Työterveyshuollon palveluntarjoajilla on yleensä tarjota kattavia sairaanhoitopalveluita. Lisäksi työterveyshuollon palveluntarjoajille sairaanhoitopalveluiden tarjoaminen on usein kannattavin osa toimintaa.

Vuoden 2004 alkoholiverouudistuksen jälkeen lisääntyneet alkoholihaitat näkyvät sekä työterveyshuollossa että työpaikoilla. Alkoholinkäytöstä aiheutuvat välittömät tuotannonmenetykset ovat noin puoli miljardia euroa vuodessa. Tarkastushavaintojen mukaan työterveyshuolto ei puutu alkoholiongelmiin riittävästi eikä riittävän ajoissa. Vain harvat alkoholin suurkuluttajat saavat tietoa ja neuvontaa työterveyshuollossa. Alkoholinkäytön terveydelliset ja taloudelliset haitat ovat Suomessa niin merkittävät, että niitä tulisi vähentää kaikin vaikuttaviksi osoitetuin keinoin. Laadukkaaseen työterveyshuoltoon kuuluu myös potilaan elintapojen huomioiminen. Työterveyshuollon rooli terveyden edistämisessä vaatii kuitenkin selkeyttämistä.

Tarkastushavaintojen mukaan myös kuntien ehkäisevään päihdetyöhön liittyy useita ongelmia, jotka heikentävät sen mahdollisuuksia ehkäistä työikäisen väestön alkoholihaittoja. Kuntien resurssit menevät välttämättömään korjaavaan työhön, eikä ehkäisevään työhön riitä resursseja niissäkään kun-

nissa, joissa terveyden edistäminen mielletään tärkeäksi.

Myös mielenterveyslaissa korostetaan ennaltaehkäisyä, mutta mielenterveyspalvelut kohdistuvat käytännössä jo sairastuneisiin tai oirehtiviin. Sosiaali- ja terveyspolitiikassa on jo pitkään korostettu, että myös muiden hallinnonalojen toimenpiteillä on vaikutuksia kansalaisten mielenterveyteen. Tarkastushavainnot kuitenkin osoittivat, että aikuisväestön kohdalla päähuomio kiinnitetään edelleen häiriöiden hoitoon ehkäisyyn kustannuksella. Esimerkiksi terveyskeskuksissa mahdollisuudet toimia ehkäisevästi ovat hyvin rajalliset. Samaan aikaan terveyskeskuksista on siirretty mielenterveysosaimista erikoissairaanhoidon avopalveluihin.

Työterveyshuollossa mielenterveysongelmiin pystytään puuttumaan terveystarkastusten yhteydessä, mutta mahdollisuudet ehkäistä häiriöiden muuttumista vakavammiksi riippuvat työnantajan solmiman työterveyshuoltosopimuksen laajuudesta. Tarkastushavaintojen mukaan lievää mielenterveyshäiriötä potevat henkilöt jäävät usein ilman taroituksenmukaista hoitoa, joka ehkäisisi häiriöiden muuttumista vakavammiksi.

Kuntoutus ei ole tarkastushavaintojen mukaan vakiinnuttanut paikkaansa osana terveydenhuoltoa. Taustalla ovat niukat resurssit ja kuntoutustiedon riittämättömyys.

Hajanaisen lainsäädännön vaikutukset palveluihin

Hyvinvointipalveluja koskeva normiohjaus aiheuttaa erityisiä vaatimuksia lakien yhteensovittamiselle. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on kattava, on se kokonaisuutena pirstaleinen ja monimutkainen. Säännökset ovat rakentuneet pitkän ajanjakson aikana. Paremmat säänte-

lyn periaate, jonka mukaan sääntelyn on oltava kokonaisuutena hallittavaa ja ymmärrettävää, ei näin toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

Mielenterveyspalveluja ohjaavaa lainsäädäntöä voidaan luonnehtia pirstaleiseksi ja monimutkaiseksi, koska mielenterveyspalveluista kunnan tehtävänä säädetään mielenterveyslaissa, kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Koska kunnalla on mahdollisuus myös ostaa palveluja yksityisiltä ja järjestöiltä, vaikuttaa mielenterveyspalveluihin myös laki yksityisestä terveydenhuollosta ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Merkittävä osa suomalaisten terveyspalveluista tuotetaan työterveyshuollossa, jolloin myös työterveyshuoltolaki vaikuttaa saataviin mielenterveyspalveluihin. Tätä kautta myös sairausvakuutuslailla on merkitystä mielenterveyspalveluissa. Lisäksi niin sanottu Paras-puitelaki vaikuttaa siihen, millä tavalla kunnat organisoivat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja mukaan lukien mielenterveys- ja lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut.

Vastaavasti lääkinnällistä kuntoutusta ohjataan useilla eri laeilla. Kunnan tehtävistä lääkinnällisessä kuntoutuksessa säädetään kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja asetuksessa lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Lisäksi tärkeä toimintaa ohjaava säännös on laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä. Kuntasektorin lisäksi Kansaneläkelaitos on keskeinen toimija lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Siten laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista sekä asetus Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta ovat keskeisiä. Kuntoutuslainsäädännön hallinta edellyttää erityistä asiantuntijuutta ja sen hallinta on haasteellinen tehtävä esimerkiksi yksittäiselle terveyskeskuslääkärille.

Hyvinvointipalveluiden monimutkaisel-

la lainsäädännöllä on monelle taholle ulottuvia vaikutuksia. Kun palvelulainsäädäntö on hyvin hajautunut, johtaa se myös palveluiden hajautuneeseen organisointiin ja laajaan kirjoon erilaisia tuottamismalleja. Tällä on taas seurauksia eri toimijoiden yhteistyöhön. Yhteistyöongelmat heijastuvat edelleen potilaan ja asiakkaan hoito- ja palveluketjuihin. Järjestelmien tulisi kuitenkin toimia siten, että eri palveluiden piirissä oleville kansalaisille voitaisiin tuottaa heille kuuluvat palvelut tehokkaasti.

Nykyinen lainsäädäntö pirstoo palveluita

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kuntien edellytyksiä huolehtia sosiaali- ja terveyspalveluista uudistamalla palvelurakenteita.

Paras-puitelain nojalla kuntien on tullut toimittaa valtioneuvostolle uudistusta koskevat toimeenpanosuunnitelmat. Tarkastushavaintojen mukaan nämä suunnitelmat eivät kaikilta osin ole vastanneet odotuksia siitä, miten ratkaistaan kuntien palvelujen tarjonnan edellytyksiin liittyvät ongelmat. Toimeenpanosuunnitelmat olivat hyvin yleisiä, eikä niissä käsitelty riittävästi yksittäisiä palveluja vaan palvelukokonaisuuksia. Mielenterveyspalvelujen toimijat on kuvattu kattavasti vain muutamassa suunnitelmassa. Lisäksi kuntien suunnitelmissa oli huomattavan paljon päällekkäisiä rakenteita. Väljä puitelaki on mahdollistanut erilaisten mallien rakentamisen terveydenhuollon toteuttamiseksi. Toimintavapaus sinänsä voi antaa mahdollisuuksia järjestää palveluita paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja toimia myös innovatiivisesti. Kuntien kustannusten ja työvoiman jatkuva kasvu sekä huo-

mattavat tuottavuuserot eri kuntien välillä kertovat, että mahdollisuutta innovaatioihin ei käytännössä pystytä käyttämään. Terveystenhoidossa ja muissa hyvinvointipalveluissa tehdään myös huomattavasti päällekkäistä kehittämistyötä.

Mielenterveyspalvelujen järjestämistavat vaihtelevat alueellisesti huomattavasti. Palvelut ovat hajautuneet monelle eri tuottajataholle. Erityisesti avopalvelut ovat edelleen puutteelliset, vaikka niitä on pitänyt lisätä sairaalapaikkojen vähentämisen myötä. Suuri pula on niin sanotuista matalan kynnyksen paikoista, minkä vuoksi palveluiden piiriin on ylipäänsä vaikea päästä. Palveluiden hajautuneisuus korostuu moniongelmaisten potilaiden kohdalla. Mielenterveyspalvelujärjestelmän rakennemuutos on kesken, ja se hakee uusia muotojaan.

Lääkinnällisessä kuntoutuksessa hajanainen lainsäädäntö on johtanut pirstoutuneisiin palveluihin. Palvelujärjestelmä koostuu useasta melko autonomisesta osajärjestelmästä, jolloin kuntoutusvastuu jakaantuu usealle toimijalle. Koska kuntoutus muodostuu monen eri tahon palveluista ja etuuksista, joudutaan käytännössä tulkitsemaan monia etuusjärjestelmiä. Käytännössä vastuukysymykset ovat osin epäselviä, vaikka toisaalta on hyvinkin tarkkaa työnjakoa esimerkiksi kunnan ja Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen välillä. Tarkastuksessa havaittiin, että aina ei löydy selkeää vastuunkantajaa kuntoutujan koko kuntoutusprosessista ja kuntoutuspalveluista.

Lääkinnällisestä kuntouksesta on lainsäädännöllisesti erotettu osia Kansaneläkelaitoksen järjestämistä vastuulle. Kansaneläkelaitos vastaa alle 65-vuotiaiden vaikeavammaisten lääkinällisestä kuntouksesta sekä harkinnanvaraisesta kuntouksesta (esimerkiksi psykoterapiasta) eduskunnan vuosittain myöntämän määrärahan rajoissa.

Tarkastuksessa havaittiin, että kuntoutuksen nykyinen organisointitapa perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidon ja Kansaneläkelaitoksen vastuulle ei ole toiminnallisesti eikä aina myöskään taloudellisesti tarkoituksenmukainen.

Käytännön ongelmia on ilmennyt esimerkiksi vaikeavammaisten lääkinällisessä kuntoutuksessa; vaikeavammaisuuden määrittelyn erilaiset tulkinnot ovat johtaneet epäselvyyksiin siitä, kenelle kuntoutusvastuu kuuluu. Kuntoutujan kannalta ongelmia tulee hänen täyttäessään 65 vuotta, jonka jälkeen kuntoutusvastuu siirtyy kunnalle. Monesti iäkkäiden vaikeavammaisten palvelut heikkenevät, koska kunnilla ei ole samanlaisia resursseja kuin Kansaneläkelaitoksella. Myönteisenä seikkana voidaan pitää sitä, että vaikeavammaisten lääkinälliset kuntoutuspalvelut voidaan Kansaneläkelaitoksen toimesta turvata valtakunnallisesti, mikä keventää kuntien taloudellista ja toiminnallista vastuuta. Kuntoutuksen kokonaiskehittämisen kannalta on kuitenkin epätarkoituksenmukaista, että kuntoutuspalvelut ovat monen osajärjestelmän hallinnoimia ja rahoittamia ilman kunnollista ohjausta ja koordinaatiota.

Hajanainen palvelujärjestelmä heikentää toiminnan vaikuttavuutta

Silloin kun terveydenhuollon palvelujärjestelmä on hajautunut, on myös toimijoiden lukumäärä yleensä huomattava. Tämä taas asettaa erityisiä haasteita eri osapuolien tehokkaalle yhteistyölle. Yhteistyön onnistuminen on palvelun vaikuttavuuden edellytyksiä, jolloin yhteistyön ongelmat kertovat suoraan vaikuttavuuden esteistä. Kuntoutustoiminnassa lakisäätöinen asiakasyhteistyö on erityisen tärkeä. Tarkastushavainto-

jen mukaan se on tehokkainta kuntatason asiakasyhteistyöryhmissä, jossa on tuntuma paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Sairaanhoidopiirien tasolla toimivien asiakasyhteistyötoimikuntien antia pidettiin tarkastushavaintojen perusteella vaihtelevana.

Lääkinnällisessä kuntoutuksessa puutteellinen tieto yhteistyökumppaneiden toiminnasta ja resursseista vaikutti osaltaan epärealististen kuntoutussuunnitelmien laadintaan, joita toinen osapuoli ei kyennyt toteuttamaan. Kuntoutujan kannalta puutteellinen yhteistyö voi johtaa tarpeellisen kuntoutuksen käynnistymisen lykkääntymiseen.

Mielenterveyspalveluissa avohoidon ja sairaalan yhteistyön kehittäminen on tärkeää, kun sairaalahoidon roolia psykiatriassa pyritään edelleen vähentämään. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön tiivistäminen nähdään keinona edistää saumattomien hoito- ja palveluketjujen muodostamista. Yhteistyö mielenterveysasioissa sosiaali- ja terveydenhuollon välillä ei aina toimi optimaalisesti. Tarkastushavainnot osoittivat, että aikuisväestön mielenterveyteen liittyvissä asioissa perusterveydenhuollon yhteistyö sekä sosiaalihuollon että työterveyshuollon kanssa oli hyvin vähäistä. Tarkastushavainnot viittasivat myös siihen, että kunnissa toteutetut organisaatiouudistukset ja uudet toimintakäytännöt ovat heikentäneet mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja sosiaali- ja terveydenhuollon välistä yhteistyötä.

Yhteistyöongelmia havaittiin myös erikoissairaanhoidossa, jonka vuoropuhelu muiden toimijoiden kanssa koettiin heikoksi. Psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa kutsutaan harvoin muita osapuolia hoitoneuvotteluihin. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon puutteellinen kommunikointi ei edistä saumattomien hoito- ja palveluketjujen muodostamista ja potilaan hyvää hoitoa. Tiedonkulku on pulmallista myös lasten ja nuorten pal-

veluissa. Kirjava, päällekkäinen ja osin sisällöltään vaikeasti ymmärrettävä lainsäädäntö vaikeuttaa koulun, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen kesken tehtävää moniammatillista yhteistyötä. Erityisesti erityislainsäädäntöön eli muuhun kuin henkilötietolaikiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin sisältyvät salassapito- ja tietosuojasäännökset ovat kokonaisuutena hankalasti tulkittavia ja ymmärrettäviä sekä voivat aiheuttaa esteitä vaikuttavalle yhteistyölle. Esimerkiksi oppilashuollossa sekavat salassapitosäännökset saattavat johtaa oppilaan hyvinvoinnin kannalta keskeisten toimenpiteiden viivästymiseen.

Lisähaasteen yhteistyön kehittämiseksi on tuonut yhä lisääntyvä niin sanottu vuokra-lääkäreiden käyttö terveydenhuollossa. Ongelmia havaittiin niin mielenterveyspalveluissa kuin lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Mielenterveyspalveluissa ja lääkinnällisessä kuntoutuksessa lääkäriltä edellytetään kokonaisvaltaista työtettä ja pitkäjänteisyyttä, mitä on vaikea saavuttaa vuokralääkäreiden usein lyhytaikaisissa palvelussuhteissa.

Käytössä olevat tietojärjestelmät hankaloittavat huomattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä. Tarkastushavainnot osoittivat, että eri organisaatioiden tietojärjestelmät eivät keskustele keskenään. Reaaliaikaisen tiedon siirtäminen hoito- ja palveluketjussa toimiville ei onnistu. Tämä heikentää hoidon ja muun palvelun laatua ja tehokkuutta kun tietoa joudutaan syöttämään uudelleen ja uudelleen eri järjestelmiin.

Yhteistyön ongelmat heikentävät hoitoketjujen tehokkuutta

Puutteellinen yhteistyö heijastuu myös asiakkaan ja potilaan hoitoketjuihin. Saumattomien palveluketjujen tärkeyttä on koros-

tettu terveydenhuoltolakia koskevassa ehdotuksessa. Sovittamalla sosiaali- ja terveyspalveluja yhteen nykyistä tiiviimmin ja poistamalla eri ammattiryhmien ja organisaatioiden välisiä raja-aitoja, voidaan potilaan tai asiakkaan palvelut yhdistää yhdeksi joustavaksi ketjuksi tai kokonaisuudeksi riippumatta siitä, mikä toimintayksikkö on palvelujen järjestäjä tai toteuttaja. Saumattomilla palveluketjuilla voidaan myös vähentää toimintojen päällekkäisyyttä, tehottomuutta ja myös hoidon kustannuksia.

Mielenterveyspalveluiden osalta havaittiin, että hoitoketjuja on tehty varsin paljon, mutta ne olivat pirstaleisia ja niitä sovellettiin vaihtelevasti. Hoitoketjuista ei voitu myöskään päätellä, sisältyikö niihin erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon vai sosiaalisektorin palveluja. Mielenterveyspotilaan koko hoito- ja palveluketjussa ei ole yhdistetty sosiaalihuollon asumispalveluja ja terveydenhuoltoa.

Hoitoketjun toimivuudelle ja jatkuvuudelle asetetaan erityisiä haasteita myös työterveyshuollossa silloin, kun työntekijän työterveyshuoltosopimus on hyvin suppea. Tällöin esimerkiksi mielenterveyshäiriöitä poteva työntekijä voidaan kehottaa kääntymään oman kunnan terveysaseman puoleen.

Tarkastushavaintojen mukaan myöskään lääkinnällisessä kuntoutuksessa hoitoketjut eivät toimi suunnitellusti. Kaksiportaisessa terveydenhuollon palvelujärjestelmässä potilaan siirtyessä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä ilmenee monesti katkoksia tiedonkulussa ja epäselvyyttä hoitovastuusta.

Taloudelliset vaikutukset

Pirstaleinen palvelujärjestelmä mielenterveyspalveluissa ja lääkinnällisessä kuntou-

tuksessa vaikuttaa myös palveluiden kustannuksiin ja kannustaa helposti eri toimijoita osaoptimointiin. Asiakkaan kannalta tämä tarkoittaa, että häntä ei aina hoideta tarkoituksenmukaisessa hoitopaikassa tai että kuntoutuksen aloittaminen viivästyy.

Mielenterveyspalveluissa perustason palvelujen puutteet ovat johtaneet siihen, että erikoissairaanhoidon päivystyksestä on tullut väylä, jonka kautta potilaat pääsevät erikoissairaanhoidon sisälle. Havaintojen mukaan suurin osa sairaalatasoiseen psykiatriseen hoitoon tulevista potilaista tulee päivystyksen kautta. Potilas ei siten välttämättä saa sellaista asianmukaista ja hoitosuosituksen mukaista hoitoa, joka vastaisi hänen tarpeitaan.

On myös taloudellisesti epätarkoituksenmukaista, jos kunnilla ei ole riittävästi perustason avohoitomahdollisuuksia. Kun kunnista puuttuu ennaltaehkäiseviä ja niin sanottuja matalan kynnyksen palveluja, purkautuu palvelutarve kustannuksiltaan paljon kalliimpaan erikoissairaanhoidon. Pahimmillaan pitkittynyt hoitoon pääsy ja pitkä sairastamisaika johtavat potilaan lopullisesti työelämän ulkopuolelle ja työkyvyttömyyseläkkeelle.

Mielenterveyspalvelujen asumispalveluyksiköissä hoidetaan nykyään valtaosa niistä henkilöistä, joita hoidettiin entisissä niin sanotuissa B-mielisairaaloissa. Tuki- ja palveluasumisen tavoitteena tulisi olla potilaan kuntouttaminen. Kuntouttamiseen sisältyy tällöin ajatus siitä, että potilas siirtyy yhdeltä tasolta toiselle vointinsa tai kuntonsa mukaan: sairaalasta tehostettuun palveluasumiseen, tehostetusta palveluasumisesta palveluasumiseen, palveluasumisesta tuettuun asumiseen ja tuetusta asumisesta mahdollisesti omaan tai vuokrattuun asumiseen. Tarkastushavaintojen mukaan tämä ajatus ei kuitenkaan toimi käytännössä. Osa potilais-

ta oli asunut samassa asumisyksikössä jopa 12 vuotta ja asumisyksiköstä oli muodostunut näille henkilöille koti. Tarkastuksessa ilmeni, että potilaan sijoittamista ohjaa enemmän se, mistä kuntoutettavalle ylipäänsä löytyy paikka kuin se, vastaako tuo sijoituspaikka potilaan kuntoutustarvetta.

Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja tuottavat lähes yksinomaan yksityiset palveluntuottajat. Tarkastushavaintojen mukaan palveluntuottajilla ei ole välttämättä intressiä siirtää hyvin maksavia asiakkaita alhaisempien kustannusten tuettuun asumiseen. Koska kunnat eivät seuraa aktiivisesti asumispalveluyksiköihin sijoitettujen mielenterveyskuntoutujien kuntoutumista, saattaa käydä niin, että kuntoutujaa hoidetaan kuntoonsa nähden liian kalliissa asumisyksikössä.

Kustannusseuranta mielenterveyspalveluissa on puutteellista niin valtakunnallisesti kuin kuntien tasolla. Esimerkiksi avohoidon kustannuksista ei saada luotettavaa kuvaa, koska mielenterveyskäyntien tilastointi on kunnissa hyvin vaihtelevaa. Yhdenmukaista tilastointia vaikeuttavat erilaiset palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat.

Tarkastushavainnot osoittivat, että kuntien mielenterveystyöhön käyttämien resurssien osalta ongelma muodostui resurssien määrän sijasta enemmänkin taloudellisten resurssien oikeanlaisesta suuntaamisesta. Toiminnan painottaminen perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisyyn vähentää kalliimman erikoissairaanhoidon käyttöä. Tarkastushavainnot osoittivat, että vastaava resurssien vaikuttavaan kohdistamiseen liittyvä ongelma esiintyi lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Taloudellisia resursseja kohdistui kalliimpaan laituskuntoutukseen terveydenhuollon avokuntoutuksen sijasta.

Tarkastushavaintojen perusteella taloudellisten vaikutusten ja vaikuttavuuden kannal-

ta keskeisin rakenteellinen ongelma on hyvinvointipalveluiden ja erityisesti terveydenhuollon monikanavainen rahoitus. Nykyisessä muodossaan monikanavainen rahoitusjärjestelmä johtaa voimavarojen epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen ja palveluiden vaikuttavuuden heikkenemiseen.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontalainsäädännön puutteet

Psykiatristen laitospaikkojen vähentäminen on näkynyt muun muassa yksityisten palvelujen tuottajien tuottamien asumispalveluyksiköiden määrän kasvuna. Ympäri vuorokautista hoitoa tarjoavissa asumispalveluyksiköissä asuvat ovat lähinnä huonokuntoisia pitkäaikaissairaita, joiden hoidossa lääkehoito on merkittävässä asemassa. Lakien mukaan tällaisissa asumispalveluyksiköissä pitäisi tällöin olla sekä sosiaali- että terveydenhuollon lupa (kaksoislupa). Tarkastushavainnot kuitenkin osoittivat, että vain harvalla tehostettua palveluasumista tarjoavalla yksityisellä palveluntuottajalla oli kaksoislupa. Kaksoislupien osuus tavallista palveluasumista tarjoavissa asumispalveluyksiköissä oli suhteellisesti lähes yhtä suuri kuin tehostetussa palveluasumisyksiköissä. Tavallista palveluasumista tarjoavien yksityisten palveluntuottajien täytyy kuitenkin tehdä vain kirjallinen ilmoitus toimintansa aloittamisesta asumispalveluyksikön sijaintikunnan sosiaalitoimelle. Kaksoislupaa koskevat tarkastushavainnot viittaavat siihen, että molemmissa palveluasumisyksiköissä asuu osin samankuntoisia henkilöitä.

Kaksoislupa-asiaan on kiinnitetty huomiota ja sosiaali- ja terveysministeriölle on esitetty, että laki yksityisestä terveydenhuollosta ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta olisi järkevää yhdistää yhdeksi

laiksi. Tällöin lainsäädäntö olisi sekä palveluiden käyttäjien, rahoittajien että palveluntarjoajien näkökulmasta helpommin hallittavaa.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa on tarkastettu vuonna 2005. Tuolloin havaittiin, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvontalain (603/1996) keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja valvontakriteerien yleisyys on aiheuttanut epäselvyyttä valvontaviranomaisten työnjaossa ja käytännön valvontatyössä. Myös valvonnan suunnittelussa ja sen ohjaamisessa havaittiin puutteita.

Tarkastuksessa oletettiin, että kaavailtu uusi valvontalaki olisi ratkaissut useimmat esille nousseista ongelmista. Tarkastuksen jälkiseurannassa (2008) havaittiin, että näin ei ole kuitenkaan käynyt, sillä uutta lakia ei ole saatu vielä valmisteltua. Viivästymisen keskeisimmäksi syyksi sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut meneillään olevat

valvonnan ja aluehallinnon uudistushankkeet. Uudistuksiin liittyvien selvitystöiden mukaan koko valvonnan kenttä ja sen mukana valvonnan organisoititavat ovat muutostilanteessa. Uudistusten osalta Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on aloittanut toimintansa vuoden 2009 alusta ja alueellisista hallintomalleista on tarkoitus päättää Aluehallinnon uudistus 2010 -hankkeen yhteydessä.

Paineet lain uudistamiseksi ovat olleet olemassa jo 2000-luvun alusta, mutta kokonaisuudistus on jäänyt edelleen toteutumatta. Valvonnan ongelmat kohdistuvat pitkälti vanhentuneeseen lainsäädäntöön ja sitä kautta myös ohjauksen puutteisiin. Ilman uutta lakia ministeriö ei ole kyennyt vastaamaan valvontaviranomaisten työnjaon epäkohtiin, käsitteiden määrittelyihin sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyjen epäselviin rajanveitihin.

4.2 Valtionosuuslainsäädännön laatu

Tarkastusvirastossa on toteutettu kaksi tarkastusta, joissa on arvioitu resurssiohjaukseen liittyvän säädöspohjan toimivuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta on tarkastettu laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä opetus- ja kulttuuritoimen osalta vastaavasti perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta. Tarkastusten näkökulmat poikkeavat toisistaan, mutta yhdistävänä tekijänä molemmissa on käsitelty lainsäädännön laatuun liittyviä seikkoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä on tarkasteltu nimenomaan lainsäädännön laadun kautta. Perusopetuksen osalta näkökulma on laveampi koskien koko ohjausjärjestelmää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista valtionosuusjärjestelmää käsittelevässä tarkastuksessa havaittiin, että nykyinen valtionosuuslainsäädäntö antaa hajanaisen kuvan laskennallisen järjestelmän kokonaisuudesta. Valtionosuusjärjestelmän kautta on tehty huomattava määrä kuntien ja valtion välisiin tehtäväjakoihin ja rahoitukseen liittyneitä muutoksia sekä erityyppisiä järjestelyjä ja kompensointeja. Useimmiten muutoksiin liittyviä sisällöllisiä ratkaisuja ja niiden käytön perusteluja on vaikeata jäljittää säädöksistä tai niihin liittyvistä valmisteluasiakirjoista.

Tarkastuksessa selvitettiin kuntien taloushallinnosta vastaavien viranhaltijoiden näkemyksiä valtionosuusjärjestelmän selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Enemmistö kuntien talousvastaavista pitää valtionosuusjärjestelmän lainsäädäntöä hajanaisena. Kuntien mukaan järjestelmän rakennetta ja siihen liittyviä määrätymistekijöitä tulisi yksinker-

taistaa nykyisestä, jotta valtionosuuden määrätymisen periaatteet olisivat ymmärrettävissä ja sovellettavissa yksittäisten kuntien talouden ja toiminnan suunnitteluun. Myös järjestelmään tehdyt lukuisat muutokset ovat omalta osaltaan vaikeuttaneet kuntien taloussuunnittelua ja valtionosuuksien vertailtavuutta eri vuosien välillä.

Tarkastuksessa arvioitiin myös vuoden 2006 alusta voimaan astuneen valtionosuus uudistuksen valmistelua. Vaikka uudistukseen liittyneen laaja-alaisen hallituksen esityksen (HE 88/2005) todettiin olevan pääsääntöisesti hyvin laadittu, havaittiin siinä myös puutteita, jotka liittyvät eräiden tekijämuutosten perustelujen riittämättömyyteen. Valtionosuuskokonaisuuden näkökulmasta esimerkiksi yleisen valtionosuuden syrjäisyys- ja saaristotekijöihin tehdyt muutokset ovat heikentäneet järjestelmän hallittavuutta, ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Osaa valtionosuuslainsäädännön sisältämistä kertomista ei voida perustella johdonmukaisella ja taloudellista tehokkuutta edistävällä valtionosuusteorialla. Monitasoisesti rakennetut kertoimet myös heikentävät selvästi lainsäädännön ymmärrettävyyttä. Kaikkia valtionosuus uudistukseen sisältyviä ratkaisuja ei ole perusteltu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Esityksen vaikutusarvioinnit olivat myös yleisluonteisia. Tämä johtuu siitä, että uudistuksessa pyrittiin myös turvaamaan eri kuntien ja kuntaryhmien rahoitus, jolloin osa kertomista ilmentää enemmän pyrkimystä pitää euromääräiset valtionosuudet aikaisemmalla tasolla tai muuten lainsäädännön valmistelussa tehtyjä poliittisia kompromisseja. Lainsäädännön sisältö kuuluu viime kädessä lainsäätäjän po-

liittiseen harkintaan, joten tältä osin asiaan ei ole oikeudellisesta näkökulmasta tai eduskunnan tahdon toteutumisen näkökulmasta huomautettavaa. Ratkaisut eivät kaikilta osin ole kuitenkaan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta arvioituna pidemmällä tähtäimellä perusteltuja. Tulevissa valtionosuusuudistuksissa olisikin tarkastusviraston arvion mukaan pyrittävä vahvemmin hyvän valtionapujärjestelmän periaatteiden soveltamiseen, erityisesti selkeään laskennallisuuteen standardikustannusten perusteella sekä siihen, että valtionosuusjärjestelmä kannustaisi tehokkaaseen toimintaan.

Perusopetuksen valtionosuusrahoituksessa on säilynyt selvästi kustannusperusteisen rahoitusjärjestelmän piirteitä. Tämä voi heikentää rahoitusjärjestelmän kannustavuutta taloudelliseen tehokkuuteen ja tuottavuuteen. Rahoituksen ja rahoitettavan toiminnan välinen kytkentä on tiivis. Aivan viime aikoinakin opetushallinto on pyrkinyt harjoit-

tamaan perusopetuksen yksityiskohtiin liittyvää valtionosuusohjausta, vaikka tämä ei ole laskennallisen valtionosuusjärjestelmän peruslogiikan mukaista. Esimerkki edellä kuvatusta ohjauspyrkimyksestä on liittynyt perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen.

Kokonaisuudessaan perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä on täyttänyt sille eri yhteyksissä asetetut tavoitteet varsin hyvin. Vaikka yksikköhintojen laskentaa voidaankin pitää suhteellisen monimutkaisena, voivat perusopetuksen järjestäjät ennakoida tulevan valtionosuusrahoituksensa varsin hyvin. Rahoituksen ennakointia on kuitenkin vaikeuttanut se, että järjestelmän yksityiskohtiin (kertoimet ja porrastustekijät) on tehty muutoksia varsin usein. Todellisen valtionosuusprosentin jatkuva pieneneminen ja sitä kautta tapahtunut kuntien omarahoitusosuuden kasvu on kuitenkin heikentänyt rahoitusjärjestelmän legitimizeettiiä.

4.3 Lainsäädännön laatu infrastruktuurin säätelyssä ja maatalouselinkeinojen harkintaan perustuvassa rahoituksessa

Elinkeinoelämää ja infrastruktuuria koskevaa lainsäädäntöä ja sen valtiontaloudellista toimivuutta on käsitelty kolmessa tarkastuskertomuksessa (Valot päällä Pohjolassa – pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyö 176/2008, Vesiväylien kunnossapito 182/2009 sekä Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät 190/2009).

Tarkastuksissa havaittiin, että säädöksissä ilmaistut tavoitteet eivät ole tarjonneet pitävää pohjaa valmistella toimintaan annettavan julkisen rahoituksen suuntaamista. Tavoiteilmaisujen yleisyys on vaikeuttanut myös sen arvioimista, onko rahoitusta kohdennettu ja käytetty tuloksellisesti eduskunnan tarkoittamalla tavalla.

Vesiväylien kunnossapitotoiminnassa säädösten todettiin jättäneen toimijoille suuren tulkintavapauden. Sen mahdollistamia rahoituksen suuntaamisvalintoja ei ole avattu talousarvioesityksissä tarkemmiksi tavoitteiksi. Säädöksissä esitetyt yleispiirteiset tavoitteet on toistettu sellaisinaan talousarvioesityksissä. Kun tavoitteita ei ole operationalisoitu, ei tavoitellusta kunnossapidon tasosta ole saatu lisätietoa vaiheessa, jossa valtion varojen käyttöä ohjataan säädösvalmistelua konkreettisemmin. Tavoiteilmaisujen lisäksi tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen määritellä selkeämmin säädöstasolla rahoitusvastuista yleisten väylien ja satamien osalta.

Maa- ja metsätalousministeriön harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä koskevassa tarkastuksessa arvioitiin tukemisen perusteiden selkeyttä säädöksissä. Osassa tukijärjestel-

miä tavoitteita ei ole esitetty, tai ne todettiin liian yleisiksi tuen tehokkaan kohdentamisen kannalta. Toisaalta havaittiin, että harkintaedellytyksiä tuen tehokkaaksi kohdentamiseksi on rajattu nimeämällä tuen saajat jo säädöksissä. Tämä tosin parantaa mahdollisuutta saada tukiin ennustettavuutta ja selkeyttä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että säädösvalmistelussa ei ole riittävästi käytetty erilaisia tavoitealueita tuntevia asiantuntijoita. Myöskään eri tukijärjestelmien keskinäisiin yhteyksiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Säädösvalmistelun tietoperustaa esitettiin parannettavaksi.

Pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyötä tarkastettiin pohjoismaisena rinnakkaistarkastuksena. Sähköhuollon varautumista ja valmiussuunnittelua todettiin Suomessa varsinkin runkoverkon osalta säännellyn kevyemmin kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen lainsäädännössä ei ole asetettu erityisiä tavoitteita kansalliselle sähköhuollon valmiudelle ja korjausvalmiudelle. Tarkastuksessa todettiin, että sähköyhtiöillä ei ole samanlaista lakisääteistä varautumisvelvollisuutta kuin esimerkiksi teleyrityksillä. Varautumista on Suomessa tietoisesti haluttu hoitaa vapaaehtoisuuden pohjalta ja sopimusjärjestelyin. Muita ohjauskeinoja kuin säätelyä on näin käytetty varsin runsaasti. Tarkastuksessa kuitenkin katsottiin, että sähköverkot ovat osa kriittistä infrastruktuuria ja jonkinasteinen lainsäädännönkin tiukentaminen nykyisestä on tarpeen vaikka sinänsä sopimusperusteiset järjestelyt ovat riittäneet turvaamaan sähkön runkoverkon toimintavarmuuden.

5 Valtion omaisuuden hyvä hallinta

5.1 Valtion finanssivarallisuuden hallinta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtion finanssivarallisuuden hallintaa kertomusvuonna eri näkökulmista. Tarkastuksen kohteena on ollut Valtion velanhallinta (179/2008) ja Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto (184/2009). Lisäksi Valtion kassanhallintaa koskevista tarkastushavainnoista tarkastusvirasto raportoi edellisessä kertomuksessaan eduskunnalle, ja kertomusvuonna tarkastusvirasto on seurannut kassanhallintaa koskevien eduskunnan kannanottojen toteutumista.

Tarkastusten perusteella voidaan arvioida, että valtion koko finanssivarallisuudesta – erityisesti sen nettoasemasta – ei tällä hetkellä raportoida siten, että raportointi antaisi oikean ja riittävän kuvan. Rahastojen ja rahoitusomaisuuden osalta riittävien tietojen antaminen eduskunnalle edellyttää raportoinnin sisällöllistä kehittämistä ja yhdenmukaistamista.

Tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota riskienhallintaan, ja riskienhallinnan todettiin olevan asianmukaisesti järjestetty. Sekä valitseva taloudellinen tilanne että talouden rakenteelliset muutokset korostavat jatkuvaa tarvetta edelleen panostaa riskienhallintaan.

Valtion velanhallintaa käsitelleen tarkastuksen mukaan valtion nettovelanhallinta on kansainvälisestikin vertaillen asianmukaisesti ja hyvin järjestetty.

Valtion velanhallinta

Valtion velanhallintaan kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa arvioitiin, toteuttaako Valtiokonttori valtion velanhallintaa hyväksytyyn strategiaan mukaisesti sekä tuotetaanko siitä suunnittelun, seurannan ja valvonnan kannalta olennaista ja riittävää tietoa. Valtion velanhallinnan valinta tarkastuskohteeksi on perustunut valtion velanhallinnan valtiontaloudelliseen merkitykseen ja tarkastuskohteeseen liittyvään riskiin. Velan nimellisarvo oli 31.3.2009 noin 61,3 miljardia euroa.

Velan määrä sekä siihen liittyvät rahavirrat ovat merkittäviä valtion budjettitalouden näkökulmasta. Vähäinenkin riskin hallitsematon toteutuminen voi aiheuttaa merkittäviä valtiontaloudellisia uhkia tai menetyksiä. Velanhallinnan periaatteet ja strategiset tavoitteet on määritelty valtion budjettitalouden velanhallintastrategiassa, jonka hyväksyy valtiovarainministeriö.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorin rahoitustoimiala on toiminut hyväksytyjen velanhallintaohjeiden mukaan ja niissä määriteltyjen riskirajojen sisällä ja valtioneuvosto on tuottanut valtion tilinpäätöskertomukseen valtion velasta ja velanhallinnan kokonaisuudesta ja sen vaikuttavuudesta valtion talousarvioletteen oikeaa ja riittävää tietoa. Velanhallinnan sääinen valvonta sekä riskien hallinta ja valvonta todettiin tarkastuksessa asiantuntevasti toteutetuksi.

Valtion velanhallintaa hoidetaan kustanustehokkaasti tiiviillä asiantuntijajoukolla. Toimintaympäristön luonteen vuoksi sisäisen valvonnan asianmukainen toteutuminen edellyttää, että organisaatio täyttää työyhteistelmien riippumattomuutta koskevat vaatimukset ja toiminta resursoidaan riittävässä henkilöstöresursseilla.

Vaikka tarkastusvirasto on katsonut valtion velanhallinnan sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan tuottavan velanhallinnan kannalta oikeaa ja riittävää tietoa, on kuitenkin huomattava, että rahoitusmarkkinat ja toisaalta valtion velanhallintatarve muuttuvat jatkuvasti. Tästä syystä tietoisuutta ja osaamista erilaisten varainhallintatilanteiden ja varainhallintavälineiden riskeistä on koko valtion velanhallintaorganisaatiossa ylläpidettävä jatkuvasti.

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto (184/2009)

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden yhteenlaskettu tase oli vuoden 2008 lopussa noin 26 miljardia euroa. Rahastojen toiminta on keskenään hyvin erilaista.

Valtion Eläkerahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto ja Valtion takerahasto ovat lähinnä puskuri- tai varautumisrahastoja. Niihin kerättävillä varoilla varaudutaan tiedossa oleviin tai mahdollisesti tuleviin kustannuksiin tai pyritään tasoittamaan niitä.

Maatilatalouden kehittämisrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Palosuojelurahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto ja Öljysuojarahasto keskittyvät toiminnassaan pääasiassa eri toimintojen rahoittamiseen.

Valtion asuntorahasto ja Valtion vakuusrahasto ovat lähinnä omaisuuden hallinnointi-

rahastoja. Huoltovarmuusrahasto on vakuutusluonteinen rahasto, jonka pääasiallisena tehtävänä on ehkäistä erilaisia vahinkoja tai varautua niihin.

Rahastoille ei ole yleensä asetettu tulostavoitteita eikä niiden kanssa ole solmittu tulossopimusta. Poikkeuksen tähän muodostaa Valtion Eläkerahasto. Rahastojen ohjaimattomuus muodostaa riskin, että rahastoissa olevat varat jäävät talousarviovaroja vähemmälle huomiolle eikä rahastojen varojen käyttöä valvota tuloksellisuuden näkökulmasta yhtä tehokkaasti kuin talousarviovaroja.

Rahastojen hallinnosta, johtokunnan tai hallituksen kokoonpanosta ja tehtävistä, henkilöstöstä, palkkioista, rahaston varoista, tilinpäätöksestä ja tilintarkastuksesta on säädetty hyvin eri tavoin rahastokohtaisissa säädöksissä. Tilivelvollisuus uudistusta ei ole kaikissa rahastoissa otettu huomioon, eikä kaikkien rahastojen ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä ole uudistettu.

Tarkastusvirasto on katsonut, että rahastoja koskevia säädöksiä olisi tarkistettava valtion tilinpäätöstyöryhmän toteamalla ja hallituksen esityksessä (HE56/2003 vp) todetulla tavalla. Tilivelvollisuus uudistus olisi otettava huomioon rahastoissa, ja niiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmät olisi uudistettava. Rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille olisi asetettava selkeät ja mitattavissa olevat tulostavoitteet siten, että ohjaavan ministeriön olisi solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa. Lisäksi olisi yhtenäistettävä menettelytavat, joilla vahvistetaan rahastojen talousarviot ja käyttösuunnitelmat.

Tarkastuksen perusteella niistä rahastoista, joiden taloudessa ja toiminnassa muodostuu merkittäviä takaus- ja takuuvastuita, korkotukia tai muita valtion vastuita, ei hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa

ole pääsääntöisesti eritelty kyseisiin vastuisiin liittyviä taloudellisia riskejä ja niiden vaikutuksia valtion ja rahaston talouteen.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ole käytetty mahdollisuutta antaa täydentäviä tietoja rahastoista, ja siten tilinpäätöskertomuksessa ei ole annettu eduskunnalle tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista muodostaa oikea ja riittävä kuva valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Rahastojen tilinpäätöslaskelmista olisi perusteltua laa-

tia analyysi valtion tilinpäätöskertomukseen valtion tilinpäätöstyöryhmän ehdottamalla tavalla. Talousarvion ulkopuoliset rahastot muodostavat taloudellisesti niin merkittävän kokonaisuuden, että rahastoja ohjaavien ministeriöiden olisi harkittava vuosittaisen rahastojen toimintaa koskevan yhteisen selvityksen antamista rahastojen toiminnasta eduskunnalle. Selvitys voitaisiin antaa osana valtion tilinpäätöskertomusta

6 Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

6.1 Maaseudun kehittäminen ja maatalouspolitiikka

Pääosa Euroopan unionin rahoituksesta kohdistuu maatalouteen. Suomen saamat EU-tulot ovat olleet vuosina 2007 ja 2008 hie-man alle 1,3 miljardia euroa vuodessa. Maatalouden osuus on ollut tästä noin 800 miljoonaa euroa. Myös maaseudun kehittäminen on merkittävä rahoituskohde, ja EU-tulot ovat olleet sen osalta noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Tarkastusvirastossa on viime vuosina käsitelty tarkastuksissa maaseudun kehittämisen ja maatalouden tukijärjestelmiä. Tarkastuksissa on käsitelty sekä kansallisia tukia että Euroopan unionin yhteisiä tukia. Yhtenä näkökulmana tarkastuksissa on ollut myös yhteisten tukijärjestelmien hyödyntäminen Suomessa sekä erityisesti järjestelmien yhteensopivuus kansallisten tavoitteiden kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä koskeneessa tarkastuksen (190/2009) päähavainnot eli tavoitteiden yhteensovittamisongelmat sekä rahoituksen käytön varmistamisen ensisijaisuus vastasivat aikaisempien

tarkastusten tuloksia. Tarkastuksessa havaittiin, että eri tukijärjestelmien yhteensovittaminen on vaikeaa jo siitäkin syystä, että niiden keskinäisiä yhteyksiä ei ole tunnistettu. Vaikuttava politiikka vaatisi säädösvalmistelun tietoperustan parantamista näillä kaikilla osa-alueilla.

Erityisen ongelmalliseksi tukijärjestelmästä riippumatta on osoittautunut erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen. Tämä koskee sekä Euroopan unionin yhteisen politiikan sovittamista kansallisiin tavoitteisiin että erilaisten kansallisten tavoitteiden keskinäistä yhteensovittamista. Maataloustuessa tukijärjestelmästä riippumatta tulo- ja tuotanto-tavoitteiden ensisijaisuus on joissain tapauksissa johtanut siihen, että järjestelmä ei ole edistänyt tukijärjestelmien muiden tavoitteiden saavuttamista². Muiden tavoitteiden saavuttaminen voi tämän vuoksi olla hyvin heikkoa tai tukijärjestelmä voi jopa vaikuttaa vastoin tarkoitustaan. Tältä osin tukijärjestelmien läpinäkyvyyteen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota.

2 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen

6.2 Alue- ja rakennepolitiikka

Alue- ja rakennepolitiikka on maatalouden lisäksi toinen alue, jolla Euroopan unionin rahoitus on merkittävässä roolissa. Viime ohjelmakaudella vuosina 2000–2006 EU:n rahoitus oli yli 300 miljoonaa euroa vuodessa.

Rakennerahastoista rahoitettuun toimintaan ja alueellisten kehittämisohjelmien toteutukseen on kohdistunut viime vuosina useita tuloksellisuustarkastuksia, ja tarkastusvirasto on osallistunut myös kansainväliseen rinnakkaistarkastukseen aiheeseen liittyen. Lisäksi aihealueen havaintoja on koottu vuonna 2008 teematarkastukseen Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Tarkastukset ovat koskeneet erityisesti ohjelmien vaikutuksia ja niiden osalta vaikutuksia työllisyyteen. Tarkastuksissa on käsitelty myös hankehallinnointia ja toteutusta sekä rahoitusvälineiden ohjausvaikutusta. Viimeisimmät tarkastukset koskivat tavoite 2 -ohjelmien ympäristöhankkeita ja Euroopan sosiaalirahaston rahoittamia yritysten liiketoiminnan palveluita.

Alue- ja rakennepolitiikan osalta keskeisenä tarkastushavaintona on ollut se, että vaikutukset ja erityisesti työllisyysvaikutukset ovat odotettuja vähäisempiä. Vaikuttavuusodotukset ja tavoitteet ovat olleet korkeita. Tuilla ei ole kuitenkaan pystytty estämään, tai edes merkittävästi hidastamaan, taloudellisten toimintojen keskittymistä. Myös työllisyysvaikutukset ovat enimmäkseen vähäisiä ja keskittyvät lähinnä olemassa olevien työpaikkojen säilyttämiseen. Hankehallinnossa ongelma on näkynyt seurantatietojen epäluotettavuutena. Seurantajärjestelmien tiedot esimerkiksi työllisyysvaikutuksista ovat olleet liioittelevia eikä tulosten seurannan

ja arvioinnin tekeminen niiden pohjalta ole mielekäästä. Seuranta on myös hajanaista, ja samat vaikutukset voivat kertautua usean ohjelman vaikutukseksi.

Osa ongelmista ja puutteista Suomen rakennerahasto-ohjelmien suunnittelussa ja toimeenpanossa ovat samankaltaisia kuin muissa EU-maissa. Rinnakkaistarkastuksessa koskien rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuutta työllisyyden ja ympäristön alueella ohjelmakaudella 2000–2006 havaittiin, että useissa tarkastuksen kohteena olleissa jäsenmaissa esiintyi puutteita toimenpiteiden suunnittelussa ja hankkeiden valintakriteerien muodostamisessa. Kaikki jäsenmaat eivät pystyneet osoittamaan, että rakennerahastojen pääasialliset tavoitteet olisivat olleet tärkeimpiä toimenpiteiden valinnan kriteereitä. Ohjelmien hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuutta arvioitaessa puutteita havaittiin lähinnä sen suhteen, että hankkeiden kustannustehokkuutta ei pystytty luotettavasti etukäteen arvioimaan. Myös rahoituksen myöntämismenettelyissä havaittiin puutteita, vaikka ne todettiin yleisesti ottaen riittäviksi varmistamaan toimenpiteiden ja hankkeiden toteuttaminen asianmukaisella tavalla.

Tavoite 2 -ohjelman ympäristöhankkeet

Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmissa ohjelmakaudella 2000–2006 on rahoitustuki ainakin ympäristöhankkeiden osalta kohdentunut suurelta osin kunnille ja kuntien yritysille. Sama havainto on

tehty myös muissa tarkastuksissa. Ohjelma-kaudella 2007–2013 hanketoiminnassa tulisi pyrkiä entistä aktiivisempaan hankeoointiin myös yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Hankerahoitusta tulisi myös suunnata entistä innovatiivisempiin ympäristönsuojelun kehittämistöihin. Myös alueellisia ympäristöohjelmia tulisi kehittää niin, että niistä voidaan paremmin lukea eri tavoitteiden painotuksia ja tärkeysjärjestyksiä hankerahoitusta koskevan päätöksenteon perustaksi.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat rahoittaneet tavoite 2 -ohjelmasta erityisesti erilaisia ympäristö- ja infrastruktuurihankkeita. Suomessa ei ole tehty tämältyyppisiä hankkeita koskevia valtiontaloudellisia tai yhteiskuntataloudellisia kustannus-hyötylaskelmia. Hankkeiden rahamääräinen arviointi on vaikeaa, koska hankkeiden kaikki vaikutukset eivät ilmene markkinoilla hintamekanismin piirissä. Taloustieteessä on kuitenkin kehitelty erilaisia menetelmiä, joilla voidaan ottaa huomioon myös markkinamekanismin ulkopuolisia vaikutuksia. Ympäristöministeriön tulisi edistää tutkimusta, jonka perusteella voitaisiin nykyistä paremmin arvioida erilaisten ympäristöhankkeiden valtiontaloudellista ja yhteiskuntataloudellista edullisuutta.

Euroopan sosiaalirahaston liiketoimintaa palvelevat hankkeet

Tarkastuksessa koskien liiketoiminnan sähköistämisen edistämistä tukevien ESR-hankkeiden toteutusta havaittiin, että valtakunnallisella tasolla viranomaiset eivät ole ohjanneet yritysten liiketoiminnan sähköistämistä tukevien hankkeiden valintaa tai niiden tavoitteiden suuntaamista. Valtakunnallisten linjausten ja ohjauksen puute ovat johtaneet hankkeiden tehottomiin toteutuksiin ja laihoihin tuloksiin.

Puutteita havaittiin myös TE-keskusten ja lääninhallitusten toiminnassa ESR:n avustusviranomaisena. Työ- ja elinkeinoministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla tehostetaan rakennerahastovarojen käyttöä kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla, minimoidaan päällekkäisiä hanketoteutuksia ja selvitetään hankkeiden avustamisen tarpeellisuutta nykyistä paremmin.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmia myös alueellisten avustusviranomaisten tekemisissä ESR-hankkeiden jatkoaikapäätöksissä. EU:n rakennerahastojen hallintoviranomaisena toimivan työ- ja elinkeinoministeriön on laadittava avustusviranomaisia koskeva erillinen ohje hankkeille myönnettävien jatkoaikapäätösten perusteista, jossa aiemmin annettuja ohjeita täsmennetään ja jossa jatkoaikapäätösten antamisen lukumäärälle asetetaan nykyistä selkeästi tiukemmat rajat.

7 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

7.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2008 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 119 tilintarkastuskertomusta. Näistä 87 annettiin sellaisista virastoista ja laitoksista, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen (tilivirastot). Lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen 65 a §:n tarkoittama toimintakertomus. Nämä ovat toiminnallisesti merkittäviä virastoja tai laitoksia, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet ja jotka näin vastaavat ministeriölle suoraan talousarvion toimeenpanosta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Varainhoitovuoden 2008 tilintarkastuksissa todettiin 36 tilivirastossa ja viidessä muussa virastossa sellaisia virheellisiä menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyiden kanssa katsottiin sillä tavoin talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2007 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 42 tiliviraston ja 12 muun viraston tilintarkastuskertomukseen.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen ja laitosten kokonaismäärä on laskenut vuoteen 2007 verrattuna. Tämä johtuu

pääosin siitä, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä koskevien kielteisten laillisuuskannanottojen määrä pieneni.

Eniten kielteisiä laillisuuskannanottoja annettiin kuitenkin edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä todettujen puutteiden johdosta. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin 11 virastoa. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin 22 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä.

Merkittävän kokonaisuuden muodostivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevat virheet. Näitä huomautuksia sisältyi 14 tilintarkastuskertomukseen. Koska huomautukset koskivat eri asioita, niiden yhteismäärä oli verrattain suuri eli lähes 30. Merkittävimpänä on pidettävä määrärahan ylittymistä kahdella siirtomäärärahamomentilla. Suomen perustuslain 85 §:n 1 momentin mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Muut tämän ryhmän huomautukset koskivat joko määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä virheitä tai sellaisia virheitä menojen

varainhoitovuodelle kohdentamisessa, jotka tosiasiallisesti merkitsivät myös määrärahan käyttöajan pidentämistä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon neljän viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat yleensä valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista ja valtuuskirjanpidon järjestämistä.

Tarkastusvirasto kiinnitti lisäksi huomiota myös eräisiin virastojen ja laitosten tilintarkastusten yhteydessä esiin tulleisiin maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamisesta koskeviin puutteisiin, joita on pidettävä myös olennaisina ja poikkeuksellisina sisäisen valvonnan

puutteina. Kyse on ollut myös valtion varojen hoitamiseen liittyvistä menettelyistä, jotka jatkuessaan voivat muodostaa olennaisen riskin myös valtion varojen käyttämiselle. Puutteet ovat liittyneet muun muassa valtion kassavarojen tallettamiseen rahalaitoksiin, pankkitilille maksettujen varojen talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisiin kirjanpidollisiin menettelyihin, kirjanpitotapahtumien tosittamiseen sekä taloudellisesti epätarkoitukselliseen irtaimen omaisuuden myyntiin ja sen yhteydessä annettuun talousarvion vastaiseen maksuaikaan.

7.2 Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastettun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity ne huomautukset, jotka edellyttävät edellä mainittua ilmoitusta ja annettu määräaika toimenpiteistä ilmoittamiselle. Toimenpiteiden riittävyttä tarkastetaan seuraavan tilintarkastuksen yhteydessä. Kielteiset laillisuuskannanotot ovat yleensä myös ilmoitusvelvollisuusasioita, mutta ilmoitusvelvollisuus voidaan asettaa myös huomautuksista, jotka eivät ole johtaneet kielteiseen laillisuuskannanottoon.

Taulukossa 1 esitetään ilmoitusvelvollisuuksien jakauma hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä pieni edellisen vuoden 24:stä 16:een. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn 11 tilintarkastuskertomuksessa (17 tilintarkastuskertomuksessa vuonna 2007). Sisäisen valvonnan menettelyjen olennaiset puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuksien kuudessa tilintarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2008 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 24 virastolle ja laitokselle. Näistä kymmenen osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2008.

TAULUKKO 1: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2006–2008 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

Hallinnonala	Tilintarkastuskertomukset		Ilmoitusvelvollisuudet	
	Vuonna 2008	2006	2007	Vuonna 2008
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1		1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	2		
Sisäasiainministeriön hallinnonala	13			
Puolustusministeriön hallinnonala	4	2	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	13	1	2	2
Opetusministeriön hallinnonala	28	17	15	7
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	2		1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	3	2	2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	6	2	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	2	1	
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	119	36	24	16

7.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2008 liikenne- ja viestintäministeriön ja opetusministeriön tilintarkastuskertomuksissa. Huomautukset koskivat valtionapumenojen varainhoitovuodelle kohdenta-

mista ja valtuuksista talousarviossa esitettäviä tietoja. Vuonna 2007 budjetointimenettelyä koskeva huomautus annettiin kolmessa ja vuonna 2006 kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

7.4 Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 2 esitetään tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n mukaan vain tilivirastoina toimivilla virastoilla ja laitoksilla on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2008 tilintarkastusten perusteella 21 tilivirastolle, mikä on 12 vähemmän kuin vuonna 2007.

Valtuuksia oli vuonna 2008 käytössään 43 virastolla ja laitoksella. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin 12 tilintarkastuskertomuksessa. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuuskirjannon järjestämisessä.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai viisi tilivirastoa ja tasetta koskevan huomautuksen kuusi tilivirastoa. Kahdessa tilivirastossa tilinpäätös hyväksyttiin olennaisesti myöhässä ja yhdessä sitä ei ollut tilintarkastuskertomuksen antamiseen mennessä hyväksytty lainkaan.

Liitetietojen puutteista huomautettiin viittä tilivirastoa. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, joiden voidaan katsoa olennaisesti täydentävän tilinpäätöslaskelmissä esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuista sekä muista vastuista.

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimus siitä, että viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot myös talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta, koskee myös niitä virastoja ja laitoksia, jotka eivät toimi tilivirastoina ja joita valtion talousarviosta annettu asetus ei velvoita laatimaan tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tulee laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittama toimintakertomus.

Erityisen tärkeänä on pidettävä talousarvion toteutumisesta esitettäviä tietoja. Talousarvion toteutumalaskelman laati edellä tarkoitetuista 32 virastosta ja laitoksesta 23. Koska esittämistä ei ole määritelty, se on ollut useimmiten jossain määrin puutteellinen. Tilintarkastuskertomuksessa huomautuksia annettiin kuitenkin vain viidelle virastolle. Tuotto- ja kululaskelmaa tai tasetta tässä tarkoitettujen virastot eivät toimintakertomuksessaan esittäneet. Myöskään tuotto- ja kulueriä tai taloudellista asemaa koskevia tietoja ei näiden virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa juurikaan tarkasteltu.

Ohjeistuksessa ja ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kaikilta virastoilta ja laitoksilta edellytetään riittäviä tietoja valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n tarkoittamista viraston taloutta koskevista asioista.

TAULUKKO 2: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET TILIVIRASTOT

	Huomautukset vuonna		
	2006	2007	2008
Talousarvion toteutumalaskelma	34	33	21
Tuotto- ja kululaskelma	5	1	5
Tase	8	4	6
Liitetiedot	10	10	5
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu	1		
Tilinpäätöksen hyväksyminen			3

7.5 Virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitetyt tiedot

Tavoitteiden asettaminen

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan talousarvioesityksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteilla on merkitystä hallitukselle tulosohjauksen lähtökohtana sekä eduskunnalle sen päättäessä myönnettävistä määrärahoista ja arvioidessa, onko asetetut tavoitteet saavutettu.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:n mukaan ministeriön tulee vahvistaa talousarvion tilijaottelu ja tulostavoitteet viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on julkaissut valtion talousarvion. Valtion talousarviosta annettu laki puolestaan edellyttää, että virastojen ja laitosten toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa oikeat ja riittävät tiedot.

Toiminnallinen tuloksellisuus jakautuu valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen mukaan toiminnalliseen tehokkuuteen sekä tuotokseen ja laadunhallintaan, jonka yhteydessä tarkastellaan myös palvelukykyä.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta.

Tällöin on keskitytty erityisesti toiminnallista tehokkuutta koskeviin tavoitteisiin. Samalla on kuitenkin arvioitu myös suoritteita ja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta. Maksullisen toiminnan tavoitteiden asettamista ja siitä esitettyjä tietoja käsitellään luvussa 7.6.

Tarkastusvirasto on arvioinut eduskunnan talousarvion yhteydessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saamaa informaatiota erillisissä oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloihin kohdistuneissa tarkastuksissa. Yhteenvedot näistä tarkastuksista esitetään erilliskertomuksessa, jonka tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtioneuvoston päätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2009 vp).

Keskeisten toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvetotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 3.

Varainhoitovuotta 2008 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohjaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 32 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytyt olennaisilta osin kattavat taloudel-

TAULUKKO 3: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2006-2008, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky	Suoritteet ja julkishyödykkeet
2006	29 %	17 %	40 %	61 %
2007	30 %	23 %	53 %	58 %
2008	32 %	40 %	56 %	59 %

lisuutta koskevat tavoitteet. Vaikka tilanne tuottavuustavoitteiden osalta oli huomattavasti parempi kuin edellisenä vuonna, ne oli tulossopimuksissa asetettu kuitenkin vain 40 prosentille virastoista ja laitoksista.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, edellä mainitut taloudellisuustavoitteet kattoivat 39 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 53 prosenttia valtion omasta toiminnasta.

Palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 56 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 59 prosentille (53 % ja 58 % vuonna 2007) virastoista ja laitoksista.

Toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. Tilivirastojen ja niiden virastojen ja laitosten, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet, tulee antaa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä toiminnan tuloksellisuus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistamaan siitä, onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Tällöin

on tarkastuksen perusteella arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Taulukko 4 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 83 virastossa ja laitoksessa, mikä on 70 prosenttia niistä virastoista ja laitoksista, joista annettiin tilintarkastuskertomus vuodelta 2008 (75 virastoa ja laitosta eli 64 % vuonna 2007, 53 tilivirastoa eli 54 % vuonna 2006). Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 80 virastossa ja laitoksessa, mikä on 67 prosenttia virastoista ja laitoksista (75 virastoa ja laitosta eli 64 % vuonna 2007, 47 tilivirastoa eli 47 % vuonna 2006). Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 93 virastossa ja laitoksessa (93 virastoa ja laitosta eli 79 % vuonna 2007, 66 tilivirastoa eli 67 % vuonna 2006). Oikeina tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 87 virastossa ja laitoksessa (81 virastoa ja laitosta eli 69 % vuonna 2007, 56 tilivirastoa eli 57 % vuonna 2006).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten ta-

TAULUKKO 4: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2006	62 %	72 %	54 %
2007	69 %	78 %	64 %
2008	73 %	81 %	70 %

vanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 53 prosenttia ja tuottavuustiedot 52 prosenttia valtion omasta toiminnasta (42 % ja 41 % vuonna 2007).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Ministeriöistä vain puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian tietoja ei tällä tavoinkaan arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä. Työ- ja elinkeinoministeriön osalta on syytä ottaa huomioon se, että ministeriö aloitti toimintansa vuoden 2008 alussa.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman esittäneistä 78 virastosta ja laitoksesta 43 eli 55 prosenttia (41 % eli 33 virastoa ja laitosta vuonna 2007, 40 % eli 24 tilivirastosta vuonna 2006) esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Laskelman laatineista 77 prosenttia (60 % vuonna 2007, 75 % vuonna 2006) esitti riittävät tiedot. Keskeinen ongelma laskelman laadinnassa ja sen kattavuudessa oli yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely ja sen käsittely erityisesti silloin, kun rahoitus saadaan kirjaamalla menot suoraan rahoituksen myöntäjän hallinnoiman määrärahan käyttöksi.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin kuitenkin pitää oikeina ja riittävinä 74 virastossa, mikä on 62 prosenttia niistä virastoista ja laitoksista, joista annettiin tilintarkastuskertomus vuonna 2008 (67 virastoa ja laitosta ja 57 % vuonna 2007, 46 tilivirastoa ja 46 % vuonna 2006).

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevien tietojen osalta tilintarkastuksessa on tarkastettu suoritteista ja julkishyödykkeistä ja palvelukyvyistä esitettyjä tietoja.

Suoritteista ja julkishyödykkeistä esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin 118 virastossa ja laitoksissa. Riittäviksi tiedot todettiin 95 prosentissa virastoista (93 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007, 98 % tilivirastoista vuonna 2006). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 80 virastossa, joista 79:n eli 99 prosentin todettiin esittäneen oikeat ja riittävät tiedot (81 virastoa ja laitosta ja 91 % vuonna 2007, 62 tilivirastoa ja 97 % vuonna 2006).

Palvelukykyä koskevien tietojen riittävyttä tarkastettiin 58 virastossa ja laitoksessa, joista 53:n tiedot todettiin riittäviksi (54 virastoa ja laitosta eli 85 % vuonna 2007 ja 42 tilivirastoa eli 93 % vuonna 2006). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 33 virastossa ja laitoksessa, joista 91 prosentin tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä (26 virastoa ja laitosta eli 77 % ja 16 tilivirastoa eli 89 % vuonna 2006).

Tilintarkastuskertomukset eivät sisällä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esitettyjä tietoja koskevia kannanottoja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta korostuu ministeriöiden tilivelvollisuus. Myös riippumattomien ulkopuolisten arviointien suorittamisella on oma merkityksensä. Viimeisen viiden vuoden aikana on 39 virastossa ja laitoksessa (37 virastossa ja laitoksessa vuonna 2007, 32 tilivirastossa vuonna 2006) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.

7.6 Maksullinen toiminta

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä niin, että sen vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, ellei maksullinen toiminta ole vähäistä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä vertailu asetettuihin tavoitteisiin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusta on edelleen tarkennettu Valtiokonttorin määräyksellä, jossa edellytetään kustannusvastaavuuslaskelmien esittämistä suoritettyypeittäin.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,3 miljardia euroa (1,3 miljardia euroa myös vuonna 2007), mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien 0,7 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa.

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia oli vuonna 2008 yhteensä 96 (95 vuonna 2007). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 72 virastolle eli 75 prosentille (69 virastoa ja laitosta ja 73 % vuonna 2007) maksullista toimintaa harjoittavista virastoista ja laitoksista.

Taulukko 5 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja koskevien kannanottojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Tarkastuksissa todettiin 79 viraston ja laitoksen esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaava osuus oli

66 virastoa ja laitosta eli 69 prosenttia 95:stä maksullista toimintaa harjoittaneesta virastosta ja laitoksesta.

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 85 prosenttia (82 % vuonna 2007) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna kokonaisuutena parantunut. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin maksullisen toiminnan seurannan ja sen vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2008 enää 11 virastolle ja laitokselle (22 virastolle ja laitokselle vuonna 2007, 21 tilivirastolle vuonna 2006). Keskeisimmät syyt maksullisen toiminnan vuosituloksesta esitettävien tietojen puutteisiin ovat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja työkuukustannusten kohdentamisessa.

Julkisoikeudellisen suoritteiden kysyntä ja tarjonta perustuvat lainsäädäntöön ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädöserusteinen yksinoikeus suoritteiden tuottamiseen. Kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa niin, etteivät suoritteiden hinnat ole hallinnon asiakkaiden kannalta laissa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seurantaan ja esittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Maksullisen toiminnan tarkastuksissa tuli

esiin myös yksittäisiä liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden merkittävään alijäämään johtaneita tilanteita.

TAULUKKO 5: MAKSULLISEN TOIMINNAN TIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTAVISTA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2006	61 %	90 %	61 %
2007	71 %	94 %	69 %
2008	83 %	92 %	82 %

7.7 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

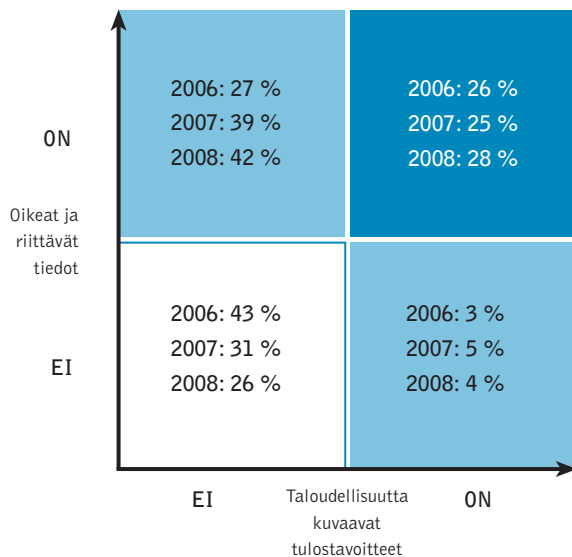
Tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja nämä esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot.

Tulosohjauksessa on olennaista sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimi-

vuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja virastojen ja laitosten toimintakertomuksissaan siitä esittämiä tietoja. Vuoden 2006 prosenttiosuudet perustuvat tarkastettujen tilivirastojen määriin, vuosina 2007–2008 laskennan perustana ovat kaikki virastojen ja laitosten tilintarkastuksista annetut tilintarkastuskertomukset.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää siltä, ettei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut edelleenkaan



KUVIO 1: Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot

olennaisia muutoksia. Riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien virastojen ja laitosten osuus on edelleen varsin pieni eli 28 prosenttia virastoista ja laitoksista (25 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 26 % tilivirastoista vuonna 2006). Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on vain 27 prosenttia (17 % vuonna 2007) valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa parantunut. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 70 prosenttia virastoista ja laitoksista. Vuonna 2007 vastaava osuus oli 64 prosenttia ja vuonna 2006 54 prosenttia.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 38 virastolle ja laitokselle, mikä on 32 prosenttia virastoista ja laitoksista. Näistä 33 eli 87 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (83 % vuonna 2007 ja 90 % vuonna 2006). Vastaavasti niistä, joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (81 virastoa), vain 50 eli 62 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (55 % vuonna 2007 ja 39 % vuonna 2006).

Jos tulohajauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittäväillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien virastojen osuus enää 17 prosenttia. Vastaavasti niitä virastoja ja laitoksia, joille ministeriö ei ole asettanut riittäviä taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on 31 prosenttia virastoista ja laitoksista.

Tulohajauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää edelleen ministeriöiden ja virastojen ja laitosten johdon toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi niin, että ne vastaavat valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädetyt periaatteita. Ministeriöiden tulisi yhdessä virastojen kanssa selvittää, miten toiminnan tuloksellisuudelle tuloksellisuuden eri osat huomioidaan ottaen asetetaan tavoitteita ja mitä tietoja toimintakertomuksessa esitetään oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta.

7.8 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

Sisäistä valvontaa on tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskenta-toimen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Tarkastusviraston suorittamissa toiminnantarkastuksissa on arvioitu hallinnon ohjausjärjestelmiin ja toimintaketjuihin liittyviä riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäistä valvontaa erityisesti toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sekä taloutta ja toimintaa kokonaisuutena koskevan oikean ja riittävän kuvan näkökulmasta. Ohjaus-, toiminta- ja raportointijärjestelmissä havaitut puutteet ovat samalla myös valtioneuvoston tason ja ministeriöiden hallinnonalan tasoisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteita.

Myös Euroopan unionin varainsiirtoja ja varojen käyttöä tarkastetaan osana tilintarkastusta. Tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen, myös toiminnan ohjaukseen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskannanotot on raportoitu niille tilivirastoille, joita

tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Taulukko 6 havainnollistaa sisäisen valvonnan tilaa hallinnossa.

Sisäisen valvonnan kannalta tilanne näyttää, kun sitä tarkastellaan sisäisestä valvonnasta huomautusten saaneiden virastojen ja laitosten määrän perusteella, kirjanpidon osalta parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä ei todettu 78 prosentissa virastoja ja laitoksia (73 % vuonna 2007 ja 67 % vuonna 2006). Olennaisia puutteita, joiden suhteen viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 15 prosentissa virastoja ja laitoksia (19 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 28 % tilivirastoista vuonna 2006). Kielteisten laillisuuskannanottojen perusteella näytti siltä, että yksittäisiä huomautuksia kertyi samalle virastolle ja laitokselle joissain tapauksissa useasta asiasta samanaikaisesti.

Valtuuskirjanpidon osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 30 prosentissa niitä virastoja, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin

TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2008, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA (VALTUUKSIA 44 VIRASTOLLA)

	Kirjanpito	Valtuusseuranta	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	78 %	66 %	69 %	67 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	7 %	5 %	10 %	5 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	15 %	30 %	21 %	28 %

(36 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 39 % tilivirastoista vuonna 2006). Keskeinen syy olivat puutteet valtuuskirjanpidon järjestämisessä.

Tuloksellisuuden laskentatoiminta koskevat keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentissa ja 16 §:ssä. Asiasta säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:ssä, jonka mukaan kirjanpito ja tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä niin, että ne tuottavat viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan suunnilleen samanlainen kuin edellisenä vuonnakin. Tilintarkastuksissa on 21 prosentissa virastoista ja laitoksista todettu sellaisia olennaisia tähän laskentatoimen osa-alueeseen liittyviä puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (23 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 35 % tilivirastoista vuonna 2006). Keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute hallinnossa on edelleen työkustannusten kohdentaminen toiminnoille tai muille laskentakohteille. Laskentatoimi on myös useimmiten kriittinen tekijä taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämiselle toimintakertomuksissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 b §:n edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2008 tilintarkastuksissa arvioitiin taloussääntöön olevan asianmukaisella tasolla 95 prosentissa tilivirastoista (vuonna 2007 79 tilivirastoa eli 94 % ja vuonna 2006 89 tilivirastoa eli 90 %).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin neljälle virastolle ja laitokselle (12 virastolle ja laitokselle vuonna 2007 ja 13 tilivirastolle vuonna 2006). Huomautukset koskivat lausuman kattavuutta ja sen valmistelua. Yleisesti johto on kiinnittänyt huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja arviointimenetelyihin. Tarkastusten perusteella menettelyissä on kuitenkin olennaisia eroja virastojen välillä. Tarkastusten perusteella kiinnitetään edelleen huomiota siihen, että lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta eikä ainoastaan kehittämiskohteista. Johdon vastuu sisäisestä valvonnasta olisi suositeltavaa tuoda lausumissa esiin. Lausumissa ja niiden taustamuistioissa tulisi edelleen kiinnittää huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen.

Järjestelmätarkastukset

Tilintarkastusten yhteydessä tehtävien järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena oli varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ja tietoturvajärjestelyt olivat asianmukaisesti järjestetty.

Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Tarkastukset kohdistuivat seitsemään suureen tai suurehkoon tilivirastoon ja kahteen palvelukeskukseen. Järjestelmätarkastuksia

tehtiin vuonna 2008 yhteensä yhdeksän, joista yksi oli jälkitarkastus.

Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvien riskien, kontrollien, käyttöoikeuksien, muiden sisäisen valvonnan menettelyjen sekä tietoturvasuuteen liittyvien järjestelyjen tarkastaminen. Järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin sekä tietoturvasuuteen liittyvien ulkoistettujen toimintojen ja palveluiden osalta asioita tarkastettiin tarvittaessa rajatusti, jotta pystyttiin varmistamaan järjestelyjen ja menettelyjen asianmukaisuudesta.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät tehtävien eriyttämiseen ja työnjakoihin (erityisesti riskialttiit työyhdistelmät); käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan; vastuiden ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen, erityisesti ulkoistettujen toimintojen ja palvelujen osalta; dokumentointiin, mm. sopimukset, tietoturvadokumentit, menetelmäkuvaukset ja lokit ja loogiseen suojaukseen. Tarkastuksissa havaintoja tehtiin myös ongelmista, jotka aiheutuivat järjestelmän valmistumisen viivästyisestä. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

7.9 Sisäinen tarkastus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta saman asetuksen 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vuoden 2008 tilintarkastusten perusteella voidaan sisäisen tarkastuksen osalta todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 70 virastossa ja laitoksessa, mikä on 59 prosenttia virastoista ja laitoksista (64 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 67 % tilivirastoista vuonna 2006). Sisäiseen tarkastuk-

seen käytettiin yhteensä noin 102 henkilötyövuotta (114 henkilötyövuotta vuonna 2007 ja 107 henkilötyövuotta vuonna 2006), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 15 henkilötyövuotta (15 henkilötyövuotta vuonna 2007 ja vuonna 2006). Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännös sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammatillisuutta ja riippumattomuutta. Niistä virastoista, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2008, oli 29 virastossa (33 virastossa vuonna 2007) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 67 virastossa ja laitoksessa, mikä on 96 prosenttia niistä virastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (91 % virastoista ja laitoksista vuonna 2007 ja 85 % tilivirastoista vuonna 2006).

7.10 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa tarkastetaan yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tuloksellisuustarkastusta ja tilintarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessa noudatetaan ja jotka perustuvat kansainvälisesti INTOSAI:n hyväksymiin ISSAI -standardeihin. Useisiin EU-varoilla rahoitettaviin toimintoihin liittyy pakollinen kansallinen rahoitusosuus, joten Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kohdistu EU-varoihin erillistä tilastolliseen rahayksikköön perustuvaan otantaan (monetary unit sampling) perustuva tarkastusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

Varainhoitovuonna 2008 nimenomaisesti EU:n varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin Satakunnan TE-keskuksessa ja Maaseutuvirastossa. Euroopan sosiaalirahastovarojen hallinnointia ja sisäistä valvontaa koskenut tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön sekä Pohjanmaan TE-keskukseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen. Tuloksellisuustarkas-

tukset ovat kohdistuneet maaseudun kehittämiseen ja maatalouden tukijärjestelmiin sekä rakennerahastoista rahoitettavaan toimintaan. Maaseudun kehittämiseen ja maatalouden tukijärjestelmiin kohdistuneissa tuloksellisuustarkastuksissa on näkökulmana ollut yhteisten tukijärjestelmien hyödyntäminen Suomessa sekä erityisesti järjestelmien yhteensopivuus kansallisten tavoitteiden kanssa. Rakennerahastoista rahoitettuun toimintaan kohdistuneet tuloksellisuustarkastukset ovat käsitelleet erityisesti ohjelmien vaikutuksia ja niiden osalta vaikutuksia työllisyyteen.

Tarkastusviraston suorittaman tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen perusteella EU-varojen hallinnointi ja valvontajärjestelmä antaa olennaisuuden periaate huomioiden riittävän varmuuden toimien lainmukaisuudesta. EU-varojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmässä toimien vaikuttavuuden arviointiin ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota siten, että voitaisiin riittävästi varmistua EU-varojen vaikuttavasta ja vastuullisesta hyödyntämisestä.

Hallinto- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokasta toimintaa ja nostaa sen kustannuksia. Hallinto- ja valvontajärjestelmän monimutkaisuuteen ja siitä aiheuttavia vaikutuksia nostettiin esille erityisesti työ- ja elinkeinoministeriöön kohdistuneessa tarkastuksessa, jossa kiinnitettiin huomiota valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan rakennerahasto-ohjelmien tarkastusviranomaisyksikön lausuntoihin, jotka ovat koskeneet EU-varojen hallinnointiin, mm.

rakennerahastohallinnon monimutkaisuuteen, liittyviä riskejä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole tuonut toimintakertomuksessaan esille tarkastusviranomaisen esille nostamia riskejä eikä niistä aiheutuneita toimenpitei-

tä. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin asettanut työryhmän esittämään mahdollisia toimenpiteitä rakennerahastotoiminnan hallinnointijärjestelmän yksinkertaistamiseksi.

7.11 Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila

Valtionavut ovat valtion talousarviossa merkittävä menoerä, joiden myöntämisestä, maksamisesta ja käytön valvonnasta on säädetty eri laeissa. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa valtionapuja koskevien menettelyjen asianmukaisuus.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtionapuihin liittyviä menettelyjä 31 virastossa ja laitoksessa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008
a) ei olennaista huomautettavaa	67%	14%	45%
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	11%	14%	0%
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	22%	71%	55%

Vuonna 2008 valtionapuihin kohdennettua tilintarkastusta suoritettiin neljässä ministeriössä, työ- ja elinkeinokeskuksissa, lääninhallituksissa sekä seitsemässä muussa virastossa ja laitoksessa. Vuosina 2007 ja 2008 tehtyjen tarkastusten perusteella näyttäisi siltä, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta olisi olennaisesti heikentynyt. Tietoihin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, kuinka monessa ja millaisessa virastossa tarkastusta on suoritettu ja millaisiin valtionapuihin sitä on kohdennettu. Vuosien 2008 ja 2007 tulosta selittävät kaikkien 15

työ- ja elinkeinokeskuksen yhteistarkastukset. Vuonna 2008 työ- ja elinkeinokeskuksissa on tarkastettu yritystukien hallinnointiprosessia sekä valtionavuuksi kirjattuja työvoimakoulutushankintoja. Lisäksi on tehty eräitä jatkotarkastuksia. Tarkastuksissa todettiin yleisesti joitakin puutteita sisäisessä valvonnassa, joihin työ- ja elinkeinokeskuksissa on syytä kiinnittää huomiota. Työvoimakoulutushankintoihin sisältyy riski, että valtio rahoittaa osan koulutuksen yhteiskustannuksista kahteen kertaan, koska opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia myönnetään vastaavaan tutkintoon johtavaan koulutukseen.

Vuonna 2008 muiden 16 viraston ja laitoksen tarkastuksissa kohteita olivat muun muassa meriliikenteen tuet, maatalouden tilatuki, sosiaali- ja terveysosaston valtionosuudet lääninhallituksissa ja paikallisen yhteistyön määräraha. Näissä tarkastuksissa kahdessa virastossa todettiin olennaisia puutteita valtionapujen sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Suoritettujen tilintarkastusten perusteella voidaan yleisesti todeta, että valtionapujen hallinnointimenettelyihin on virastoissa kiinnitetty huomiota. Tyypillisimmin puutteet liittyvät valtionapujen myöntämismenettelyssä valtionapujen perusteiden riittävään varmistamiseen ja valtionapujen valvontaan.

Tuloksellisuustarkastuksen valtionapuihin – ja tukiin kohdistuneista tarkastuksista on raportoitu edellä luvuissa 4 ja 6.

7.12 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 8,3 miljardia euroa vuonna 2008, mistä käyttöomaisuusosakkeiden osuus oli 2,4 miljardia euroa. Tarkastustoiminnalla on pyritty osaltaan vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtion talousarviosta annetun lain tarkoittaman yhteishankintamenettelyn noudattamista ja hankintoihin liittyviä menettelyjä yhteensä 53 virastossa (20 virastossa vuonna 2007 ja 28 tilivirastossa vuonna 2006). Hankintatoimen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008
a) ei olennaista huomautettavaa	79%	85%	55%
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	11%	5%	4%
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	11%	10%	42%

Tilintarkastusten perusteella näyttäisi siltä, että valtion hankintatoimen tila olisi olen-

naisesti huonontunut. Niistä virastoista, joissa hankintatoimen tilaa tilintarkastuksissa tarkastettiin, 42 prosentissa todettiin sellaisia puutteita, joiden johdosta viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Tulokseen vaikuttaa osaltaan kuitenkin se, että vuonna 2008 tarkastettiin aikaisempaa laajemmin valtion talousarviosta annetun lain tarkoittaman yhteishankintavelvoitteen noudattamista

Yhteishankintavelvoitteen noudattamista tarkastettiin 24 virastossa, joista 21:ssä todettiin puutteita puitesopimuksiin liittyvien hankintojen toteuttamisessa.

Muiden kuin yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien hankintojen osalta toistuvissa hankinnoissa hankintalain säännöksiä on olennaisilta osin noudatettu. Kertaluonteisten tai satunnaisesti toteutettujen hankintojen menettelytapoihin sisältyy sekä puutteita että tulkinnanvaraisuuksia. Hankintalainsäädännön noudattamisen kannalta riskialteimpina hankintakokonaisuuksina voidaan pitää asiantuntija- ja tutkimuspalveluita sekä kaluste- ja laitehankintoja ja rakentamispalveluita. Rakennerahastovaroidella rahoitettaviin hankintoihin voi hankintamenettelyn puutteiden vuoksi sisältyä tukielpoisuusriski.

7.13 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat kantelut ja väärinkäytökset

Kantelut

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 41. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 57. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt valtiontaloudessa esiintyvistä epäkohdista. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluva taho on kantelijan mielestä toiminut virheellisesti tai epätarkoituksenmukaisesti. Kantelut jakautuivat melko tasaisesti tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuululle alueille. Ne kohdistuivat valtion virastoihin ja laitoksiin, valtiontuen saajiin, valtionyhtiöihin ja EU-varojen käyttöön.

Kantelujen selvittelyn yhteydessä noin puolesta tehdyistä kanteluista tarkastusvirasto on pyytänyt asianomaisen viranomaisen lausunnon tai muun selvityksen. Kertomusvuoden aikana kanteluasiaan antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto on noin yhdessä viidesosassa tapauksista todennut, että asiaa on selvitetty tai tullaan selvittämään tarkastuksen yhteydessä. Noin yhdessä viidesosassa tapauksista kantelun kohde on ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin havaitun epäkohdan poistamiseksi jo asian käsittelyn aikana. Noin yhdessä viidesosassa tapauksista tarkastusvirasto on edellyttänyt valtion virastolta tai laitokselta korjaavia toimenpiteitä virheellisyyden tai epäkohdan poistamiseksi. Kanteluista noin 10 prosenttia on siirretty muun viranomaisen, usein ministeriön ratkaistavaksi ja noin 10 prosenttia ei ole antanut aihetta tarkastusviraston toimenpiteisiin. Noin yksi viidesosa kanteluista on ollut sellaisia, ettei tarkastusvirasto ole ollut toimivaltainen niitä käsittelemään.

Kemiran lannoiteteollisuuden myynti ulkomaiselle yhtiölle

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä yhdestä tarkastusviraston kanteluasiasta antamasta päätöksestä, joka edellytti tavanomaista laajalaisempaa käsittelyä. Kyseessä on valtioneuvoston päätös myydä Kemiran lannoiteteollisuus ulkomaiselle yhtiölle. Asiasta on vuonna 2008 tehty myös eduskunnassa kaksi kirjallista kysymystä hallituksen vastattavaksi.

Tarkastusvirastolle tehdyssä kantelussa kiinnitettiin huomiota Kemira GrowHow Oyj:n myyntiin norjalaiselle Yara International ASA:lle. Valtiontalouden tarkastusvirasto pyysi kantelusta valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston lausunnon. Lisäksi asian käsittelemiseksi tarkastusviraston käytössä oli asiaan liittyvä välimiesoikeuden antama välitystuomio ja kauppaan liittyvä asiakirja-aineisto.

Kanteluasiaan antamassaan päätöksessä valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi, että kantelun kohteena olleet myyntipäätökset tehtiin riittävän valmistelun perusteella päätöksentekohetken parhaan tietämyksen pohjalta huomioon ottaen sen hetken taloudelliset ja poliittiset realiteetit. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Kemira GrowHown myynnin yhteydessä valtioneuvosto ja valtioneuvoston kanslia toimivat valtiontalouden näkökulmasta toimivaltansa puitteissa hyväksyttävällä tavalla. Päätöksessään tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös siihen, että Suomen elintarviketuotannon edun mukaista oli, että Suomen valtio saattoi vaikuttaa siihen, kenestä tulee Kemira GrowHown pitkäaikainen omistaja.

Kauppa hyväksyttiin Euroopan unionin komissiolla ja kaupan ehtoihin tehtiin Euroopan unionin vaatimat muutokset ennen kaupan lopullista toteuttamista.

Väärinkäytösilmoitukset

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisten on ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuden kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. Mikäli tarkastuskohde ei ole tehnyt sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuden kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitusta, niin Tarkastusvirasto voi tehdä rikosilmoituksen tarkastustoiminnassa havaitsemistaan rikoksista.

Ilmoitusten sekä tarkastuksissa muutoin esiin tulleiden tietojen pohjalta tarkastusvirasto seuraa ja käsittelee valtionhallinnossa tapahtuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia valtiontaloudellisia vaikutuksia sekä hallinnon toimenpiteitä niiden torjunnassa. Väärinkäytöksiin kohdistuvan seurannan perusteella viranomaisten kynnystä tehdä ilmoituksia tai tutkintapyyntöjä omaan toimintaan kohdistuvista väärinkäytöksistä voidaan joissain tapauksissa pitää liian korkeana. Tutkintapyyntöt ja muut tarkoituksenmukaiset toimet väärinkäytösten havaitsemisen jälkeen tulee nähdä osana tehokasta sisäistä valvontaa.

Lain edellyttämiä väärinkäytösilmoituksia valtion virastot ja laitokset tekivät vuonna 2008 yhteensä 28 väärinkäytöksestä (36 kpl vuonna 2007). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2008 yhteensä 13 kpl (7 kpl vuonna 2007). Nämä olivat sellaisia väärinkäytöksiä, joista ei ole ollut lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta tar-

kastusvirastolle, mutta virastot ja laitokset ovat kuitenkin halunneet niistä tarkastusvirastolle raportoida. Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan tekemästä väärinkäytöksestä. Yksittäistä väärinkäytöslajeista on eniten ilmoituksia tehty valtion palveluksessa olevien henkilöiden käyttöön annettujen maksuaikakorttien väärinkäytöstä. Muut väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet useille eri väärinkäytöslajeille.

Lisäksi EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät komission asetuksessa (EY N:o 1681/94, muutettu komission asetuksella EY N:o 2035/05) säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset on tehty kunkin rahaston osalta neljännesvuosittain. Ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle vuodelta 2008 yhteensä 64 (108 ilmoitusta vuodelta 2007). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle sekä Euroopan aluekehitysrahastoon että Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvat ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista.

Euroopan aluekehitysrahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä 18 (16 ilmoitusta vuodelta 2007), joista uusia ilmoituksia oli 13 ja jatkoilmoituksia viisi. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 18 256 euroa ja suurin 259 454 euroa (vuoden 2007 ilmoituksissa 9 345 ja 124 576 euroa). Näin ollen kaikissa 18 ilmoituksessa sääntöjenvastaisuusmäärä oli yli 10 000 euroa (13 vuodelta 2007).

Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä 24 (41 vuodelta 2007), näistä oli uusia ilmoituksia 11 ja jatkoilmoituksia 13. Pienin sääntöjenvastaisuus oli 3 071 euroa ja suurin 633 511 eu-

roa (vuoden 2007 ilmoituksissa 3 523 euroa ja 672 752 euroa). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli 20 (28 vuodelta 2007).

Maaseutuvirasto on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2008 yhteensä 22 ilmoitusta (51 ilmoitusta vuodelta 2007) edellä mainitun asetuksen ja asetuksen (EY) N:o 1848/2006 nojalla. Maaseutuviraston ilmoitusmäärässä ovat sekä uudet että jatkoilmoitukset. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 6 514 euroa ja suurin 280 736 euroa (vuoden 2007 ilmoituksissa 4 400 ja 863 259 euroa). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli 19 (40 vuodelta 2007).

Väärinkäytösilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisessä valvonnassa esiintyvistä puutteista. Väärinkäytöksiä pyritään estämään myös korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston toimintakertomuksen tulee sisältää erityinen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Toimintakertomukseen tulee sisällyttää myös virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteen-
vetotiedot.

8 Keskeisimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

8.1 Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Toimintakertomuksessa esitettyjä taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuskertomuksessa oikeina ja riittävinä.

Tasavallan presidentin kansliaan ei kohdistunut tuloksellisuustarkastuksia.

8.2 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Valtioneuvoston kanslian tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämistä.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, eikä näistä tilinpäätöksessä esitettyjä tietoja pidetty oikeina ja riittävinä.

Valtioneuvoston kansliaan ei kohdistunut tuloksellisuustarkastuksia.

Keväällä 2009 tarkastusvirasto teki jälkiseurannan Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana (128/2006) tarkastuksesta. Jälkiseurannan kohteena olivat valtion vähemmistöomistukset ja omistajaohjausjärjestelyt sekä keskeiset muutokset valtion omistajapolitiikassa ja valtionyhtiölaissa. Lisäksi seurattiin tarkastuksessa esitettyjen suosittelujen toteutumista.

Nykyisin valtion toiminta omistajana perustuu vuoden 2008 alusta voimaan tulleen ns. omistajaohjauslakiin (1368/2007). Keskeisenä erona aiempaan ns. valtionyhtiölakiin (740/1991) on toimivaltaa koskeissa säännöksissä ja valtion yhtiöomistusta koskevien järjestelyjen normituksessa eikä uusi laki merkinnyt muutoksia valtion omistajaohjaukseen tai sen toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauslain hyväksymisen yhteydessä ei tehty päätöksiä omistuksesta luopumisesta tai sen vähentämisestä. Uuden lain systematiikan mukaisesti tiettyjen yhtiöiden omistusrajat kuitenkin muuttuivat, koska eduskuntavaltuuksia tarvitaan vain kahdessa tilanteessa ja omistusrajat mukautettiin niihin.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on luonteeltaan toimintaohje, jossa linjataan valtion omistajaohjauksen keskeiset periaatteet ja toimitavat. Uusin periaatepäätös 7.6.2007 eroaa hyvin vähän edellisestä, 19.2.2004 annetusta periaatepäätöksestä. Yhtiöiden toiminnan markkinaehtoisuutta ja erillisvelvoitteista pidättymistä korostetaan entistä selkeämmin. Toimivaltakysymyksiä painotetaan johdannossa, jonka mukaan omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille.

Valtion omistajaohjauksen keskittäminen toteutui 1.5.2007, jolloin markkinaehtoisesti toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus siirrettiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Osaston perustoiminnot ovat omistajastrateginen työ sekä sitä tukeva analyysi ja seuranta. Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilytettiin edelleen hajautettuna usealle vastuuministeriölle.

Vuoden 2008 lopussa siirrettiin valtion eistrategisiksi määritellyt pörssiyhtiöiden osakeomistukset apporttina Solidium Oy:n omistukseen. Asia oli eduskunnan päätettävänä valtion vuoden 2008 kolmannen lisätalousarvion yhteydessä. Solidium on valtion kokonaan omistama omistajastrateginen holdingyhtiö, jonka tavoitteena on yhteiskunnan kannalta tärkeäksi arvioitavien uusien omistuskohdeiden hankkiminen, nykyisten osakeomistusten säilyttäminen tai asteittainen vähentäminen. Solidium on valtion omistajapolitiikassa uudenlainen, aktiivisemmän salkunhallinnan mahdollistama työväline, jonka avulla voidaan joustavammin toteut-

taa sekä osakemyyntejä että myös osakeostoja. Kun valtio vielä luovutti kesäkuussa 2009 kaikki omistamansa Elisa OY:n osakkeet apporttina Solidiumille, on valtio nykyisin välillisesti Solidiumin kautta yhdeksässä pörssiyhtiössä vähemmistöomistajana. Nämä omistukset ovat rahassa mitattuina arvokkaimmat vähemmistöomistukset, joiden markkina-arvo elokuun puolivälissä oli noin 7,1 miljardia euroa.

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 5.2.2009, että Solidium Oy jakautuu kah-

deksi uudeksi osakeyhtiöksi: arvopaperiliiketoimintaa harjoittavaksi Solidium Oy:ksi ja kiinteistöliiketoimintaa harjoittavaksi Governia Oy:ksi. Jakautuminen toteutui 30.4.2009.

Tarkastuksessa esitetyt suositukset, jotka koskivat muun muassa valtion osakkuusyhtiön määritelmää, pörssinoteerattujen osakkeiden siirtoa keskitetyn omistajaohjauksen piiriin, noteeraamattomien puhelinosaakkeiden ja osuuksien hallinnan keskittämistä ja valtion osakkuusyhtiöluettelon ylläpitoa ja päivitystä, ovat toteutuneet.

8.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä tilivirastona.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto koski eräiden tulojen kirjaamista, menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja tästä seurannutta määrärahan käyttöajan pidentämistä sekä eräitä maksuliikkeen ja kirjanpidon menettelyjä.

Ulkoasiainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Ministeriön tilinpäätöksessä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvattiin henkilötyövuosien ja kustannusten

jakautumisella tehtävittäin. Esitettyjä tietoja toiminnallisesta tehokkuudesta pidettiin pääosin oikeina ja riittävinä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta ministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Sisäisen valvonnan puutteet koskivat lähinnä menojen varainhoitovuodelle kohdentamista sekä edellä mainittuja maksuliikkeen ja kirjanpidon menettelyjä.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinta ulkoasiainministeriössä.

8.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalan tilivirasto- ja ovat ministeriö ja Rikosseuraamusvirasto.

Tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle, mutta taloudellisuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä vain ministeriön osalta. Molempien toimintakertomuksessaan esittämiä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

Oikeusministeriön hallinnonalalle kohdis- tuivat tuloksellisuustarkastukset:

- Puoluetuki
- Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksesta on raportoitu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2009 vp).

Puoluetukea koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin onko puoluetuki myönnetty ja onko sitä käytetty lain mukaisesti ja onko oikeusministeriö valvonut puoluetuen käyttöä lain edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksessa havaittiin, että puoluetuki on vuonna 2007 myönnetty oikein ja sitä saaneet puolueet ovat käyttäneet puoluetukea käyttöehtojen mukaisesti. Puolueet sekä niiden nais- ja piirijärjestöt ovat myös toimittaneet vahvistetut tilinpäätökset ja muut oikeusministeriön niiltä vaatimat asiakirjat ministeriöön. Oikeusministeriö on tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjeistanut ja valvonut puoluetuen käyttöä säännösten edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on katsonut, että puoluetuen osalta ei ole perusteltua pitää yllä erillistä valtionapujärjestelmää. Puoluetuen osalta olisi tarkoituksenmukaista soveltaa valtionavustuslain mukaisia menettelyjä. Puolueiden varainkäytön läpinäkyvyyttä edistää tämän varainkäytön julkisuus. Harkittavaksi tulisikin ottaa puolueiden tilinpäätöstietojen julkaiseminen oikeusministeriön toimesta. Tarkastusvirasto on myös katsonut, että osana puolueiden varainkäytön valvontaa oikeusministeriön tulisi suorittaa myös tositetasolle ulottuvaa kirjanpidon tarkastusta. Oikeusministeriö voisi tässä käyttää puoluelaisissa annettua mahdollisuutta nimetä tehtävään ulkopuolinen KHT-tilintarkastaja.

8.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Vuoden 2008 alussa lääninhallitukset ja Väestörekisterikeskus siirrettiin valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoiksi. Sisäasiainministeriön tilivirastoon kuuluvat kaikki hallinnonalan virastot. Taloudellisesti merkittävimpiä ovat ministeriö ja Rajavartiolaitos. Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös niistä 12 virastosta ja laitoksesta, jolle ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoista yhden eli Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto, ja se koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Taloudellisuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä yhdeksän ja tuottavuutta koskevia tietoja kymmenen viraston ja laitoksen osalta. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa maksullista toimintaa harjoittavissa hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa.

Sisäasiainministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin pääosin riittävinä. Ministeriön hyväksymät taloudellisuustavoitteet on arvioitu riittäviksi ministeriössä ja kahdeksassa virastossa ja lai-

toksessa ja tuottavuutta koskevat tavoitteet kahdeksassa virastossa ja laitoksessa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sisäasiainministeriön hallinnonallalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja ja laitoksia oli kuusi. Myös ministeriön omalle toiminnalleen asettamia taloudellisuustavoitteita pidettiin riittävinä ja sen taloudellisuudesta esittämiä tietoja oikeina ja riittävinä.

Sisäasiainministeriön hallinnonallalla todettiin yhdessä virastossa sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Sisäasiainministeriön hallinnonallalle kohdistuivat seuraavat tuloksellisuustarkastukset:

- Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- Taloushallinnon muutokset ministeriössä, virastoissa ja laitoksissa.

Tarkastuksista on raportoitu luvussa 3.

8.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö, Puolustusvoimat, Puolustushallinnon rakennuslaitos ja Puolustushallinnon palvelukeskus.

Puolustusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvionvastaista määrärahan käyttämistä, valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat syynä myös Puolustusvoimille asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tilintarkastuksissa todettiin, että riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet oli ase-

tettu ministeriölle, Puolustushallinnon rakennuslaitokselle ja Puolustushallinnon palvelukeskukselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä Puolustusvoimien ja Puolustushallinnon palvelukeskuksen osalta.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan puolustusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuna, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin tilintarkastuksissa Puolustushallinnon rakennuslaitosta ja Puolustushallinnon palvelukeskusta.

Puolustusministeriön hallinnonalalla todettiin yhden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia valtuuskirjanpidon järjestämiseen ja kahden yhteydessä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin

Puolustusministeriön hallinnonalalle ei kohdistunut tuloksellisuustarkastuksia.

8.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kahdeksan tilivirastoa. Näistä Verohallinto ja Tullilaitos ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan tilivirastot ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus sekä Etelä-Suomen lääninhallitus. Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös neljästä lääninhallituksesta, jolle ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tämä oli syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja tilinpäätöstä varmentavia tase-erittelyjä. Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämistä ja tase-erittelyjen laatimista ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Valtiokonttorin tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski kahden siirtomäärärahan ylittämistä sekä nettobudjetoituun tuloarvioon sisältyneen määrärahan siirtämistä käytettäväksi seuraavana vuonna.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto arvioi, että valtiovarainministeriö on hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet Verohallinnolle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä Tullilaitoksen, Verohallinnon, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Tilastokeskuksen osalta.

Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä Valtiokonttorin, Verohallinnon, Etelä-Suomen lääninhallituksen ja Tilastokeskuksen osalta. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi Väestörekisterikeskusta, Valtion taloudellista tutkimuskeskusta ja Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan tilivirastoissa. Valtiovarainministeriö ei esittänyt omasta toiminnastaan edelleenkään oikeita ja riittäviä taloudellisuutta tai tuottavuutta kuvaavia tietoja.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävä lä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja on valtiovarainministeriön hallinnonalalla vain kaksi eli Tilastokeskus ja Verohallinto.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi kahdessa tilintarkastuksessa. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön lisäksi seitsemässä virastossa ja laitoksessa sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet. Kirjanpidon sisä-

sessä valvonnassa todettiin tilintarkastuksen perusteella kahdessa ja valtuuskirjanpidon järjestämisessä kolmessa virastossa toimenpiteitä edellyttäviä sisäisen valvonnan puutteita.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat tuloksellisuustarkastukset:

- Valtion velanhallinta
- Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- Autoverotus

Valtion velanhallintaa ja Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto tarkastuksista on raportoitu luvussa 5.

Autoverotusta koskevassa tarkastuksessa selvitettiin autoverotukseen ja erityisesti käytettyjen autojen verotukseen liittyviä toiminnallisia ja taloudellisia ongelmia. Autoverotuksen valmistelu vastuu on valtiovarainministeriöllä ja käytännön toimeenpanosta vastaa tullilaitos. Vuotuinen autoverokertymä on noin 1,2 miljardia euroa, josta uusien autojen osuus oli vuonna 2007 noin 90 prosenttia.

Tarkastuksessa havaittiin, että käytettyjen autojen verotuksen toimittamisen kustannukset ovat huomattavan korkeat, kustannukset suhteessa verotuloon ovat 30-kertai-

set verrattuna uusien autojen verotukseen. Käytettyjen autojen verotukseen on liittynyt myös vaikeita EU-oikeudellisia kysymyksiä. EU-oikeuden ratkaisujen perusteella lainsäädäntöä on muutettu ja tämä on jouduttu tekemään myös takautuvasti. Autoverotuksen sopeuttaminen EY-lainsäädäntöön on jäänyt yksityisten kansalaisten aktiivisuuden varaan ja valtiovarainministeriö on ryhtynyt toimiin vasta EY:n tuomioistuimen antamien tuomioiden velvoittamana. Tilanne on johtanut ainutlaatuisen suuriin muutoksenhakumääriin ja aiheuttanut turhia kustannuksia. Ilmiö yhdistettynä huomattavan pitkien käsittelyaikoihin on mahdollisesti jopa heikentänyt kansalaisten luottamusta verojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on katsonut, että autojen verotus ei käytettyjen autojen osalta ole toteutunut kustannustehokkaasti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Vuoden 2008 alussa käyttöön otettu hiilidioksidipohjainen autoverojärjestelmä näyttäisi alustavien arvioiden mukaan toimivan ympäristötavoitteiden mukaisesti. Se ei kuitenkaan ratkaise edellä mainittuja oikeudellisia ongelmia. Myös autoverotuksen muutoksenhakuun ja arvonmäärittämis- läpinäkyvyyteen tehdyt muutokset ovat oikeasuuntaisia.

8.8 Opetusministeriön hallinnonala

Opetusministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 27 tilivirastoa, joista yliopistoja on 20.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy opetusministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi 18 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Vaikka tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt ovat erityisesti työajan kohdentamisen osalta kehittyneet, yliopistojen ja muiden korkeakoulujen kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat edelleen useimmiten syynä puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä. Muita kielteisten laillisuuskannanottojen syitä olivat talousarvion vastainen määrärahan käyttö tai menojen varainhoitovuodelle kohdentaminen sekä maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamiseen liittyvät olennaiset puutteet.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin seitsemälle tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat kirjanpidon sisäistä valvontaa, tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä sekä saatavien perintää.

Tilintarkastuksissa tehdyn arvion mukaan opetusministeriö ei ole edelleenkään asettanut hallinnonalansa tilivirastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti opetusministeriön lisäksi 11 tilivirastoa. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 11 tilivirastossa. Vain kuuden yliopiston esittämiä taloudellisuus- ja tuottavuustietoja pidettiin tilintarkastuksissa oikeina ja riittävinä. Maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta esitettyjä tilinpäätöstietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 19 tiliviras-

tossa. Yliopistojen osalta keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute on edelleen työajan ja sen perusteella laskettavien kustannusten kohdentaminen. Vaikka menetteilyjä on kehitetty, ne eivät vielä vuoden 2008 tilinpäätöksessä johtaneet kaikilta osin oikeisiin ja riittäviin tietoihin.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, ei tulosohjaus ole toteutunut hallinnonalalla lainkaan.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön lisäksi 16 muussa tilivirastossa sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet. Kirjanpidon sisäisessä valvonnassa todettiin tilintarkastuksen perusteella peräti kymmenessä virastossa toimenpiteitä edellyttäviä sisäisen valvonnan puutteita.

Opetusministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat tuloksellisuustarkastukset:

- Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- Ammattikorkeakoulutuksen työelämä-
lähtöisyyden kehittäminen

Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmästä on raportoitu luvussa 4.

Ammattikorkeakoulutuksen työelämä-
lähtöisyyden kehittämistä koskevassa tarkastuksessa selvitettiin, miten ammattikorkeakoulutuksessa huomioidaan työ- ja elinkeinoelämän tarpeet. Tarkastus keskittyi kah-

teen keskeiseen koulutusohjelmaan, rakennustekniikkaan ja hoitotyöhön.

Tarkastuksessa havaittiin, että ammattikorkeakoulujen strategioissa kuvattujen yleisten päämäärien saavuttamiseksi tarvittaisiin konkreettisempia toimintasuunnitelmia työelämäyhteistyön syventämiseksi. Tarkastuksessa tuli myös ilmi, että opetussuunnitelmien sisältö vaihtelee paitsi eri ammattikorkeakoulujen välillä myös saman koulun eri yksiköiden välillä.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on katsonut, että harjoittelu tulisi liittää nykyistä kiinteämmäksi osaksi opetusta ja opetuksen ja käytännön harjoittelun välistä yhteyttä tulisi parantaa. Myös ammattikorkeakoulujen opettajien työelämäjaksoihin tulisi kiinnittää huomiota, jottei opetus liikaa teoretisoituisi. Jotta työelämäyhteydet kehittyisivät toivotulla tavalla, oppilaitosten vastuuta harjoittelun järjestämisestä tulisi lisätä.

Keväällä 2009 tarkastusvirasto teki jälki-seurannan Nuorten syrjäytymisen ehkäisy-tarkastuksesta (146/2007). Tarkastuksessa

oli käsitelty syrjäytymisen ehkäisyn kokonaisuutta sekä rajatumpina kokonaisuuksina oppilashuoltoa ja nuorten työpajoja. Jälki-seurannan perusteella syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on edelleen vähäistä. Syrjäytymisen ehkäisyn taloudelliseen merkitykseen liittyvät tiedot ovat hajanaisia, eikä niiden perusteella ole mahdollista arvioida toimenpiteiden kustannuksia. Syrjäytymisen ehkäisy ja siihen liittyvät toimet ovat olleet jatkuvasti esillä tarkastuksen päättymisen jälkeenkin. Viime aikoina syrjäytymistä ehkäiseviä hankkeita on pyritty kokoamaan laajemmiksi kokonaisuuksiksi, mutta hallinnonalojen välisessä ja moniammatillisessa yhteistyössä on edelleen parantamisen varaa. Kirjavasta ja osin päällekkäisestä lainsäädännöstä seuraa tiedonkulkuongelmia, jotka saattavat hidastaa yksittäisen lapsen tai nuoren ongelmiin puutumista. Käytetyt resurssit painottuvat edelleen raskaisiin häiriöpalveluihin ongelmien ennaltaehkäisyn kustannuksella.

8.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa. Tilivirastojen lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös Maaseutuvirastosta ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen taloudellisuutta koskevat tavoitteet kuudelle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet viidelle virastolle. Oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan virastoissa. Tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin hallinnonalan tilintarkastuksissa Metsäntutkimuslaitosta ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskusta lukuun ottamatta oikeina ja riittävänä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, pidettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoja Elintarviketurvallisuusvirastoa ja Maaseutuvirastoa lukuun ottamatta riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina virastoina. Näiden virastojen osalta tilanteeseen vaikuttaa osaltaan se, että virastot on perustettu vuosina 2006 ja 2007.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla todettiin seitsemän tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Harkinnanvaraiset valtionavustukset maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Tarkastuksesta on raportoitu luvuissa 4 ja 6.1.

8.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi yhdeksän tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon Ilmailuhallinnossa, Merentutkimuslaitoksessa, Ratahallintokeskuksessa, Rautatievirastossa ja Tiehallinnossa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämistä ja tilinpäätöksen hyväksymistä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin Ilmailuhallinnolle ja Ratahallintokeskukselle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä neljässä tilivirastossa. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä kuudessa tilivirastossa. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä viidessä ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja neljässä virastossa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittäväillä taloudellisuustavoitteilla ohjattuja ja oikeat ja riittävät tiedot esittäviä virastoja oli kolme.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin viiden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisin syy olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat tuloksellisuustarkastukset:

- Vesiväylien kunnossapito
- Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke.

Vesiväylien kunnossapito tarkastuksesta on raportoitu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2009 vp).

Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanketta koskeneessa tarkastuksessa selvitetiin, onko Ajoneuvohallintokeskuksen palvelujen kokonaisuudistushankkeen projektien suunnittelu ja toteutus ollut asianmukaista. Hanke aloitettiin vuonna 1999 ja sen tavoitteena oli valmistua vuonna 2003. Tämän hetken arvion mukaan koko uudistus valmistuu vuonna 2011.

Tarkastuksessa havaittiin, että tietojärjestelmäohjelman kokonaisjohtaminen on jäänyt puutteelliseksi ja projekti heikosti koordinoituksi. Hankkeen tietosisällöllinen määrittely jäi osittain puutteelliseksi ja tämä heijastui suunnittelu- ja toteutusvaiheisiin. Hankkeen organisaatorakenne oli myös poikkeuksellisen monimutkainen. Alkuvaiheen kustannusarvot osoittautuivat ylimalkaisiksi ja vaihtelivat 15 miljoonasta 27 miljoonaan euroon. Hankkeen toteutuneet kustannukset ovat olleet 49 miljoonaa euroa ja hanke on edelleen kesken.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on katsonut, että valtion IT-johtamisen kehittämisen yhteydessä tulee luoda menettelyt hallinnonala- ja virastokohtaisten operatiivisten tietojärjestelmäohjelmien koordinoituihin, yhtenäiseen menetelmäkehitykseen ja mahdollisimman yhtenäisen tietojärjestel-

määkkitehtuurin rakentamiseen. IT-hankkeita varten tulee myös luoda yhtenäinen kustannusarviomalli ja siihen liittyen ris-

kienhallintamalli. Samaa aihetta on käsitelty myös luvussa 2 eduskunnan esittämien kannottojen toteutumisen seuranta.

8.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 12 tilivirastoa. Tilivirastojen lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös 14 työ- ja elinkeinokeskuksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriön lisäksi neljässä virastossa ja laitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtuuksien hallinnointia.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle. Ilmoitusvelvollisuus koski valtuuksien hallinnointia ja valtuuskirjanpidon järjestämistä sekä tuloksellisuuden las kentatoimen järjestämistä.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut neljälle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet 20 virastolle ja laitokselle. Työ- ja elinkeinokeskuksilta taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet puuttuivat ja muistakin tilivirastoista vain Patentti- ja rekisterihallitukselle, Geologian tutkimuskeskuksel-

le ja Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskukselle oli asetettu taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 24 ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja 23 virastossa.

Kun tulosohjauksen tilaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja on tilintarkastuksen mukaan neljä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla todettiin 17 tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Tämä johtuu pääosin työ- ja elinkeinokeskusten yhteisistä sisäisen valvonnan tarkastuksista, joiden perusteella on kiinnitetty työ- ja elinkeinokeskusten huomiota sisäisen valvonnan asianmukaiseen järjestämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Valot päällä Pohjolassa – Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö. Tarkastuksesta on raportoitu luvussa 4.

8.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä ja Kansanterveyslaitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonalansa tilivirastoista viidelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita hallinnonalan tilivirastoille ei ollut asetettu.

Oikeat ja riittävät taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tiedot esittivät ministeriön lisäksi kaikki virastot ja laitokset.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia virastoja on tilintarkastuksen mukaan viisi.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla todettiin kolmen tilintarkastuksen

yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen ja kirjanpidon sisäistä valvontaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat tuloksellisuustarkastukset:

- Työterveyshuolto- ja alkoholihaittojen ehkäisy
- Sosiaali- ja terveysministeriön laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- Lääkinnällinen kuntoutus
- Mielen terveystyön lainsäädännön toimivuus
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuksista on raportoitu luvussa 4 ja Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksesta on raportoitu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2009 vp).

8.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on kolme tilivirastoa, jotka ovat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita sekä ministeriölle että Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuselle ja Suomen ympäristökeskukselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin ministeriön

osalta riittävinä. Ministeriön ja hallinnonalan tilivirastojen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2-ohjelman toteuttajina. Tarkastuksesta on raportoitu luvuissa 3 ja 6.

9 Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus ja toiminta vuonna 2008

9.1 Toimintaperusta

Perustuslaillinen tehtävä ja asema

Suomen perustuslain 90 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.

Valtion ylimpänä taloudenhoidon tarkastajana tarkastusvirasto vastuullistaa hallitusta ja hallintoa toimimaan tuloksellisesti lakien ja määräysten, hyvän hallinnon periaatteiden sekä eduskunnan päätösten ja asettamien tavoitteiden mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa voidaan luonnehtia valtiontalouden omatunnoksi.

Tarkastusviraston päämäärä ja tavoitteet

Tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tukee valtion taloudenhoidon ulkoisena tarkastajana eduskuntaa sille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntö-, budjetti- ja valvontavallan käytössä.

Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtionaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa. Tarkastusviraston valvonta- ja tarkastustoiminta kohdentuu valtion taloudenhoitoon, talousarvion noudattamiseen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen.

Tarkastusviraston visio

Tarkastusviraston visiona on olla kansainvälisesti ja kansallisesti arvostettu valtion taloudenhoidon tarkastuksen huippuosaaja. Tarkastusvirastoa arvostetaan valtion taloudenhoidon ja valtion hallinnon syvällisenä asiantuntijana.

Tämä edellyttää, että virastolla on

- laadullisesti ja määrällisesti riittävästi sille kuuluvan tarkastus- ja asiantuntija-tehtävän edellyttämää ammattitaitoa ja osaamista,
- viraston tehtävistä johdetut selkeät tarkastusten kohdentamiskriteerit,
- tehokkaat työn suunnittelu-, toteutus- ja seurantaprosessit sekä
- selkeä ja oikea-aikainen raportointi.

Tarkastusvirasto toimii visionsa mukaisesti tuottaessaan tarkastustehtävällään lisäarvoa eduskunnan, valtioneuvoston, valtion virastojen, laitoksien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen toiminnalle, tuodesaan tarkastusten tulokset avoimesti kansalaisten tietoon sekä tarjotessaan tarkastusviraston henkilöstölle innostavan ja ammattidentiteettiä vahvistavan työyhteisöä.

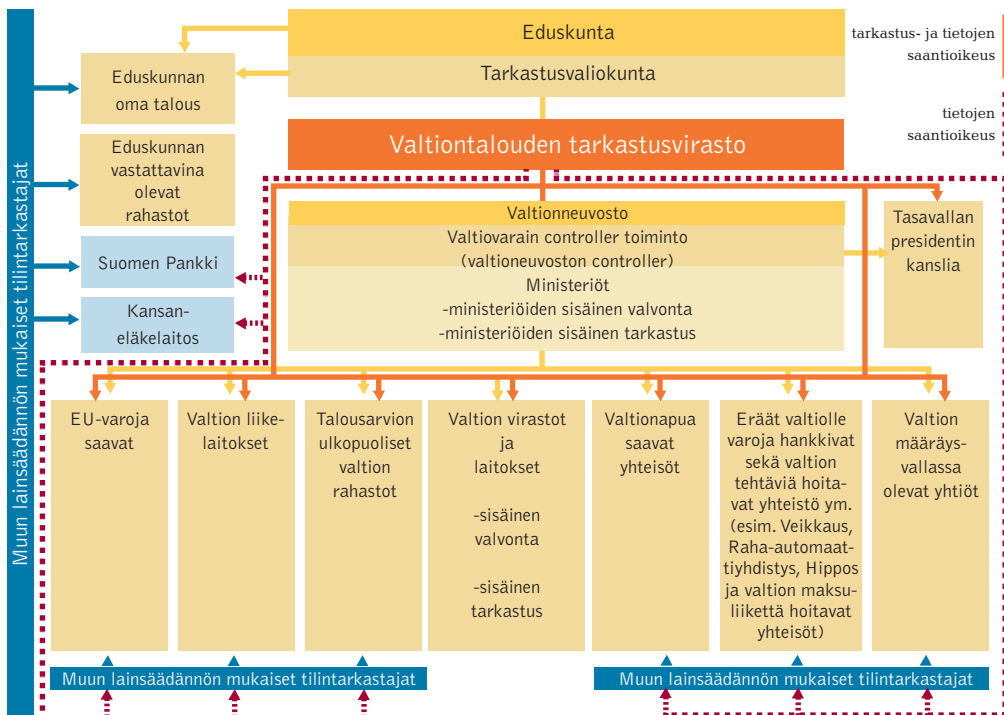
- tasavallan presidentin kanslian,
- valtion virastot ja laitokset,
- valtionavut,
- valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot,
- valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt,
- valtion maksuliikettä hoitavat luottolaitokset sekä
- Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot.

Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue

Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue kattaa

- valtioneuvoston ja ministeriöt,

Tarkastusviraston toiminta-alue kattaa noin neljänneksen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta. Kuvio 2 kuvaa tarkastusviraston tarkastusoikeuden ja toiminta-alueen kohdentumista valtion taloudenhoitoon.



KUVIO 2: Valtion talouden tarkastusjärjestelmä

TIETOJA TARKASTUSOIKEUDEN ALAISESTA VALTIONHALLINNOSTA:

VALTIONHALLINTO

84 tilivirastoa ³

valtion tilinpäätöksen loppusumma noin 44,9 mrd. euroa ⁴

henkilöstön määrä noin 118 000

VALTIONTUET JA TULONSIIRROT

valtionavut kunnille, kuntayhtymille, kotitalouksille, yleishyödylliset yhteisöille ja yrityksille

muut tuet ja siirtomenot, siirtomenot noin 26,7 mrd. euroa

VALTION MÄÄRÄYSVALLASSA OLEVAT YHTIÖT

30 valtion määräysvallassa olevaa yhtiötä

liikevaihto noin 32,5 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 90 000

TALOUSARVION ULKOPUOLISET VALTION RAHASTOT

11 rahastoa

rahastojen yhteenlasketut tuotot 1,3 mrd. euroa ja kulut 0,8 mrd. euroa

VALTION LIIKELAITOKSET

viisi liikelaitosta

liikevaihto noin 1,4 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 4 600

ERITYISKOHTEITA

Euroopan unionin ja Suomen välisten varainsiirtojen sekä EU-varojen käytön valvonta

Euroopan unionin talousarvioista tulevat tulot noin 1,0 mrd. euroa

Euroopan unionille menevät maksut noin 1,6 mrd. euroa

³ Luku ei sisällä eduskuntaa, Valtiontalouden tarkastusvirastoa eikä Ulkopoliittista instituuttia

⁴ Valtion tilinpäätöksen mukainen talousarviomenojen loppusumma.

9.2 Tarkastustoiminnan kohdentaminen ja ajoittaminen

Tarkastustoiminnan kohdentamisen ja ajoittamisen lähtökohta

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta. Viraston tilintarkastus ja tuloksellisuustarkastus on sovitettu yhteen siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

Tarkastustoiminnan oikea kohdentuminen on yksi tarkastusviraston kriittisistä menestystekijöistä. Tarkastustoiminnan kohdentamisen lähtökohtana on tarkastusviraston koko toimintaa koskeva suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä, joka

- tunnistaa viraston toiminnan kannalta keskeisimmät toimintaympäristön muutokset, valtiontalouteen kohdistuvat riskit ja virastoon kohdistuvat odotukset,
- määrittää strategiset tarkastustoiminnan kohdentamisen kriteerit, tarkastusalueet ja tarkastusten näkökulmat sekä
- ajoittaa ja kohdentaa tarkastukset vaikuttavuuden kannalta oikein.

Tarkastusvirasto seuraa toimintaympäristön muutoksista seuraavia vaikutuksia valtiontalouteen ja valtiontalouden hoitoon. Toimintaympäristön seuranta muodostaa tarkastusviraston strategisen johtamisen perustan.

Tarkastuksen kohdentamisen ja ajoittamisen periaatteet

Tarkastustoiminnan kohdentaminen ja resurssien allokointi perustuu viraston stra-

tegiseen suunnitteluun. Tarkastusviraston strategiassa vuosille 2007–2012 on

- vahvistettu yleiset tarkastustoiminnan kohdentamista koskevat kriteerit,
- määritelty pysyvät vuosittaiset tarkastusalueet sekä
- määritelty tarkastusviraston strategiakauden teema-alueet.

Tarkastustoiminnan kohdentamisen yleiset kriteerit ovat tarkastettavan asian taloudellinen merkitys, asiaan liittyvä taloudellinen riski sekä tiedon käyttökelpoisuus valtion taloudenhoitoa koskevan päätöksenteon, valtion taloudenhoidon oikeellisuuden ja laadunvarmistamisen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamisen näkökulmasta. Tarkastustiedon hyödyllisyyden kriteereinä ovat tarkastustiedon valtiotaloudellinen merkitys ja tiedon kyky edistää valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuutta sekä tiedon vaikuttavuus tarkastustoiminnan varmentavan, ennaltaehkäisevän ja vastuullistavan vaikutuksen kautta.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaan tarkastusten suorittaminen perustuu tarkastusviraston pääjohtajan vahvistamaan tarkastussuunnitelmaan. Tarkastussuunnitelmassa määritetään tarkastusaiheet ja tarkastusten resursointi sekä tarkennetaan tarkastusviraston strategian mukaisten tarkastusteemojen raportointiaikataulut. Tarkastussuunnitelma konkretisoi tarkastusvirastolle laissa määrättyä perustehtävää ja tarkastusviraston päämäärää edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtiontaloudenhoitoa. Vuonna 2008 laadittiin

tulostavoitteet 2009 ja tarkastussuunnitelma 2009–2011 asiakirja, joka ensimmäistä kertaa kattaa yhtä vuotta pidemmän tarkastussuunnitelman.

Tarkastuksen kohdentamisen menetelmät

Tilintarkastuksen resurssien kohdentamisen lähtökohtana on linjaus, jonka mukaan tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen, kaikkien valtion tilivirastojen ja eräiden erikseen määrättävien ministeriöiden tulosohjauksessa olevien virastojen tilit. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi. Yksittäiseen kohteeseen suun-

nattavat tilintarkastuksen resurssit määrittävät riskianalyysin perusteella.

Tarkastussuunnitelmaan sisällytettävien tuloksellisuustarkastuksen aiheiden määrittely perustuu toimintaympäristöanalyysiin ja hallinnonaloittain laadittavien riskianalyysin tuloksiin. Tarkastussuunnittelussa huomioidaan aiheiden kattavuus siten, että hallinnonalat tulevat strategiakauden aikana tarkastetuiksi niiden taloudellisen merkittävyyden ja riskin laajuudessa. Samoin yksittäiset tarkastukset kohdennetaan toiminnan tuloksellisuusketjun eri osiin riskianalyysin perusteella.

Kertomusvuonna tehdyn toimintaympäristöanalyysin perusteella päivitettiin viraston strategiaa siten, että tarkennettiin eduskunnalle raportoitavien tarkastusteemojen sisältöä ja tarkastusaikataulua.

9.3 Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky

Tarkastusvirasto tuottaa valtion taloudenhoitoa koskevaa, valtion taloudenhoidon oikeellisuutta ja toimivuutta varmistavaa ja valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuutta edistävää tarkastustietoa.

Lisäksi tarkastusvirasto huolehtii toimialaansa kuuluvista ja ylimmälle tarkastusviranomaiselle kuuluvista asiantuntija- ja neuvontatehtävistä, suorittaa eräitä kansainvälisten järjestöjen tilintarkastustehtäviä sekä toimii kansallisena yhteysviranomaisena tarkastusalan kansainvälisessä yhteistyössä.

Tarkastustoiminnalla ja siihen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto

- edistää valtion taloudenhoidon ja siihen liittyen valtion toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä valtion taloudenhoidon ja valtionhallinnon toiminnallista tuloksellisuutta sekä
- varmistaa, että valtion talousarviota ja taloudenhoitoa koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan,
- varmistaa, että valtionaloudesta ja valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot,
- tukee hyvää hallintoa ja taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden toteutumista.

Tarkastustoiminnan palvelukyky palvelee sitä, että eduskunta saa käyttöönsä päätöksenteossa ja valvontatehtävässään tarvit-

semaansa tietoa, ja että valtioneuvosto voi hyödyntää tarkastustietoa yhteiskuntapolitisessa valmistelussa ja hallinnon ohjauksessa, ja että valtion virastot, laitokset ja rahastot saavat käyttöönsä oman toimintansa kehittämisen kannalta keskeistä informaatiota. Lisäksi tarkastustoiminta palvelee myös kansalaisten oikeutta saada tietoa valtion taloudenhoidon tilasta.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyvyn tehokkuutta kuvaa tarkastusviraston menojen suhde tarkastettavaan talouteen. Tarkastusviraston tilintarkastus on vuonna 2008 toiminnallaan kattanut neljänneksen Suomen bruttokansantuotteesta.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan yhteiskunnallisten tulosten ja kansalaistulosten muodostuminen

Tarkastustoiminnan yhteiskunnallisilla tuloksilla ja kansalaistuloksilla tarkoitetaan toiminnalla saavutettavaa yhteiskunnallista hyvää ja hyötyjä kansalaisten näkökulmasta. Valtionalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus koostuu tarkastuksen

- 1 ennaltaehkäisevästä ja vastuullistavasta vaikutuksesta
- 2 taloudellista ja tuloksellisuustietojen sekä hallinnon sisäisen valvonnan ja ohjauksen toimivuuden varmentamisen hyödyistä ja
- 3 tarkastuksella aikaan saatavista korjauksista ja kehittämistoimista.



KUVIO 3: Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan yhteiskunnalliset tulokset

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kaikkein tärkein yhteiskunnallinen tulos on tarkastuksen ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Tarkastuksen olemassaolo ja tietoisuus siitä, että kaikki taloudenhoitosta vastaavat ovat riippumattoman tarkastuksen kohteena, vahvistaa virkatoiminnan vastuullisuutta ja tuloksellisuuden huomioimista.

Valtiontalouden tarkastusviraston tavoitteena on varmistaa, että taloutta hoidetaan oikein ja mahdollisimman tuloksellisesti. Tämä edellyttää toisinaan myös kriittisten havaintojen esiin nostamista sekä virheiden ja puutteiden korjaamista jo tarkastuksen aikana. Tarkastusviraston tarkastustoiminnassa korostuu siten valtiontalouden arjen asiantuntijuus, joka merkitsee hallituksen ja hallinnon oikean ja tuloksellisen toiminnan tukemista tarkastukseen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla.

Tarkastusvirasto varmentaa ulkoisena tarkastajana tilinpäätösinformaation ja valtiontaloutta koskevan tuloksellisuusinformaation oikeellisuutta ja riittävyttä. Valtiontaloudessa varmentamistehtävä ulottuu tilinpäätösraportoinnin lisäksi myös valtiontaloutta koskevan päätöksenteon tietoperustaan sekä ohjausjärjestelmien toimivuuteen sekä valtioneuvoston ja sen alaisuudessa valtion virastojen ja laitosten taloudenhoiton sisäisen valvonnan toimivuuteen.

Varmentamistehtävän avulla tarkastusvirasto vahvistaa luottamusta, avoimuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista ja tukee näin myös hallinnon toimintaedellytyksiä. Päätöksenteon ja toiminnan arviointia koskevan tiedon tuottaminen, osana varmentamistehtävää, taas luo edellytyksiä kansantaloon kuuluvalla yhteiskunnalliselle keskustelulle ja päätöksenteolle.

Ulospäin näkyvimmit osat tarkastustoiminnan yhteiskunnallisista tuloksista ovat tarkastusten yhteydessä esitettävät huomautukset virheellisistä tai tuloksellisuudeltaan

riittämättömistä toimintatavoista sekä suositukset kehittämistoimista.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan kansalaistulokset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminta tukee avointa hallintoa ja kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä sekä vastuullistaa virkatoimintaa.

Tarkastusvirasto tuottaa tietoa valtiontalouteen liittyvän hallintotoiminnan laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta ja julkistaa tiedot avoimesti. Tarkastusvirasto toteuttaa siten osaltaan kansalaisten perustuslaillista tiedonsaantioikeutta.

Tarkastusvirasto tukee toiminnallaan verovarojen ja valtion varallisuuden hyvää hoitoa ja sitä, että kansalaiset saavat veroille mahdollisimman paljon vastinetta. Tarkastusvirasto rakentaa osaltaan kansalaisten luottamusta siihen, että valtiontaloutta hoidetaan hyvin ja vastuullisesti, ja että mahdollisiin epäkohtiin puututaan. Valtiontaloutta ja sen hoidon tuloksellisuutta koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentajana Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa kansalaisille edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja arvioida kriittisestikin yhteiskunnallista päätöksentekoa ja hallinnon toimintaa.

Tarkastusvirasto palvelee kansalaisia julkistamalla tarkastustulokset avoimesti ja välittämällä tietoa toiminnastaan sekä vastamalla kansalaisten suoriin yhteydenottoihin ja käsittelemällä toimialaansa kuuluvat kansalaisten tekemät kantelut. Tarkastusviraston julkaisema asiakaslehti Reviisori edistää tarkastustiedon ja tarkastusviraston toiminnan tuntemusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan vaikuttavuus

Tilintarkastusten vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain tilintarkastuskertomuksissa annettujen ilmoitusvelvollisuuksien uusimisen perusteella. Vuonna 2008 valmistuneiden tilivuoden 2007 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksissa asetettujen ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2006 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 36 tilivirastolle. Näistä 22 tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ollut tarvetta uusida miltään osin vuodelta 2007 annetussa tilintarkastuskertomuksessa.

Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksien selvittämiseksi on arvioitu tarkastusten kannanottojen ja hallinnolle annettujen suositusten toteutumista. Vuoden 2008 aikana valmistui 15 jälkiseurantaraporttia, jotka koskivat 16 tarkastusta. Raporteissa arvioitiin yhteensä 57 tarkastusviraston antaman suosituksen toteutumista. Jälkiseurantaraporttien perusteella 26 prosenttia suosituksista oli toteutunut täysin tai lähes täysin, 41 prosenttia oli toteutunut jossain määrin ja 33 prosenttia oli toteutunut vain vähän tai ei lainkaan. Kokonaisuudessaan suositusten toteutumisaste laski hieman edellisvuodesta.

Suosituksen toteutumisen esteenä voivat olla esimerkiksi laajemmat organisatoriset tai lainsäädännölliset muutokset tai se, että jälkiseuranta on tehty niin pian tarkastuksen jälkeen, että suosituksia ei ole ehditty panna toimeen. Toisaalta on myös huomioitava, että suositusten toteuttaminen tai toimenpiteiden aloittaminen ei aina johdu ainoastaan tarkastuksien suositusten raportoinnista.

9.4 Tarkastusviraston EU-toiminta

Laissa valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995) on säädetty tarkastusviraston tehtävästä tarkastaa EU-varoja. Tarkastusvirasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja samassa laajuudessa sekä samoja periaatteita, menettelytapoja ja valintakriteerejä noudattaen kuin kansallisiakin varoja.

Tarkastusvirasto toimii Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteysviranomaisena Amsterdamin sopimuksen 248 artiklan mukaisesti.

EU-toiminnan yhteiskunnalliset tulokset ja kansalaistulokset

EU:n toimintaympäristössä tarkastusvirasto pitää huolta Suomen kansallisten tavoitteiden mukaisesta vaikuttamisesta tarkastusalan yhteistyössä.

Vuonna 2008 tarkastusvirasto on tuonut esiin yhteistoiminnan tiivistämistä finanssipolitiikan tarkastamisen kehittämisessä. Tarkastusviraston aloitteesta yhteyskomitea on sitoutunut rakentamaan finanssipolitiikan tarkastamisen yhteistoimintaa.

Käytännön askeleina yhteistoiminnassa EU:n tarkastusvirastojen pääjohtajien yhteyskokous päätti hyväksyä Suomen ja Ruotsin tarkastusvirastojen yhteisaloitteesta yhteistoiminnan kohteeksi Euroopan vakausta ja kasvusopimuksen Lissabonin strategiaan kohdistuvan tarkastuksen sekä finanssipolitiikan tietoperustaan kohdistuvan tarkastuksen. Pääjohtajien yhteyskokouksen päätök-

sen mukaisesti tarkastusvirasto isännöi näitä aiheita koskevat workshopit Helsingissä syyskuussa 2009.

EU-varojen tarkastuksen osalta tarkastusvirasto toimii EU:n kansallisena yhteistyöviranomaisena ja kehittää lisäksi yhdessä muiden jäsenmaiden tarkastusvirastojen kanssa yhteisiä tarkastusstandardeja ja hyviä käytäntöjä EU-varojen asianmukaisen käytön varmistamiseksi.

Yhteyskomitean toiminta

EU-perustainen yhteistoiminta tapahtuu jäsenmaiden tarkastusvirastojen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhdessä muodostamassa yhteiselimessä, yhteyskomiteassa. Toiminta on organisoitunut pääjohtaja- ja yhteyshenkilökokouksiin sekä pääjohtajakokousten asettamien työryhmien työskentelyyn.

Tarkastusvirasto on ollut mukana yhteyskomitean pääjohtajakokousten asettamien pääjohtaja- ja yhdyshenkilökokouksia valmistelevan kehittämistyöryhmän, arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, rakennerahasotatyöryhmän sekä EU-varojen tarkastuksia koskevan raportoinnin kehittämistyöryhmän työskentelyssä.

EU-varoihin kohdistuva tarkastustoiminta

Tarkastusviraston tarkastustyössä esiin nousevat Euroopan unionin varainsiirtoja koskevat tarkastuskannanotot raportoidaan niille

tilivirastoille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjauksesta.

Tarkastusviraston oman tarkastustoiminnan lisäksi EU-varoihin kohdistetaan ajoittain EU-yhteistyön kautta koordinoitua tarkastustoimintaa. Vuonna 2008 tarkastusvirasto osallistui EU:n tarkastusvirastojen ra-

kennerahastotyöryhmän yhteistarkastukseen.

Amsterdamin sopimuksen mukaisena yhteysviranomaisena tarkastusvirasto osallistuu kansallisena tarkkailijana Euroopan tilintarkastustuomioistuimen Suomessa suorittamiin tarkastuksiin. Vuonna 2008 suoritettiin kolme tällaista tarkastusta.

9.5 Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta

Valtiontalouden tarkastusvirasto osallistuu tilintarkastusalan kansainväliseen standardointiin ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n puitteissa. Julkisen talouden ylin tarkastus perustuu kansainvälisesti INTOSAI:n hyväksymiin ISSAI -standardeihin⁵, jotka tilintarkastuksen osalta perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFACin ISA -standardeihin ja joita on täydennetty laillisuustarkastuksen sekä tuloksellisuustarkastuksen standardeilla. INTOSAI ja ylimmät tarkastusviranomaiset osallistuvat myös ISA -standardien laadintayhteistyöhön. ISSAI -standardit ilmentävät kansainvälisesti hyväksyttyä käsitystä hyvästä julkisen talouden tarkastustavasta, ja lisäksi INTOSAI:n INTOSAI GOV -standardit muodostavat kansainvälisesti yleisesti hyväksytyyn viitekehyksen julkistalouden ja julkisyhteisöjen sisäiselle valvonnalle.

Kansainvälisen toiminnan yhteiskunnalliset tulokset ja kansalaistulokset

Tarkastusalan kansainvälinen yhteistyö on osoittanut, että tarkastusvirasto on asiantunteva ja kansainvälisesti arvostettu tarkastustoimija. Tarkastusviraston toiminta, käytännöt ja metodit vastaavat alan parhaita käytäntöjä. Tarkastusviraston tiiviit yhteistyösuhteet ovat edelleen luoneet impulssia ja edellytyksiä viraston toiminnan kehittämiseksi. Yhtenä konkreettisena esimerkkinä tästä on kansainvälisten standardien vai-

kus tarkastustyön kehittämiseen. Esimerkiksi tarkastusviraston laatutyön lähtökohdan muodostavat ISSAI-standardit.

Tarkastusvirasto hakeutuu kansainvälisessä toimintaympäristössä mukaan yhteistoimintaan, joka parhaiten palvelee tarkastustoiminnan kehittämistä, vahvistaa tarkastusviraston osaamista ja edellytyksiä huolehtia tarkastusviraston kansallisesta tarkastustehävästä. Esimerkiksi vuonna 2008 tarkastusvirasto osallistui pohjoismaiden tarkastusvirastojen toteuttamaan sähköhuollon valmiusyhteistyötä koskeneeseen yhteistarkastukseen. Tarkastuksessa esiin nousseet erot eri pohjoismaiden varautumisen ja riskienhallinnan käytännöissä ovat antaneet konkreettisen sysäyksen kehittää sähkön saatavuutta varmistavaa valmiusjärjestelmää Suomessa.

Tarkastusviraston tarkastustoiminnan kehittämisen lisäksi kansainvälisen yhteistoiminnan tavoitteena on kehittyvien tarkastusvirastojen tukeminen. Tarkastusvirastolla on siten oma roolinsa kansainvälisen tarkastusyhteisön, kansanvaltaisten järjestelmien sekä hyvän hallinnon ja avoimuuden periaatteiden globaalissa tukemisessa. Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta rakentaa osaltaan myönteistä kuvaa Suomesta. Asiantunteva, yhteistyökykyinen ja kansainvälisesti arvostettu tarkastusvirasto vahvistaa käsitystä, jonka mukaan Suomi on nykyaikainen ja avoin hyvinvointiyhteiskunta, jossa oikein organisoidun hallintojärjestelmän ja tehokkaan valvonnan ansiosta esiintyy vain vähän yhteiskunnallisia ongelmia, kuten taloudellisia väärinkäytöksiä tai korruptiota.

5 www.issai.org

Kansainvälisten tarkastusalan järjestöjen toimintaan osallistuminen

Valtioiden ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön INTOSAIn ja sen eurooppalaisen tytäjärjestön EUROSAIN tarkoituksena on valtiontalouden tarkastusta koskevan tiedon vaihto. Järjestöjen toiminta on organisoitunut pysyviin työryhmiin, seminaareihin ja asiantuntijakokouksiin. Järjestöjen toimintamuotoja ovat myös tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehittäminen.

Tarkastusvirasto on vuonna 2008 osallistunut INTOSAIn kansallisia avainindikaattoreita koskevan työryhmän, ympäristötarkastustyöryhmän ja ohjelma-arviointityöryhmän työskentelyyn sekä EUROSAIN IT-työryhmän ja sen alatyöryhmän ITASAN ja ympäristötarkastustyöryhmän, WGEA-ryhmän, toimintaan.

Tarkastusvirasto on mukana INTOSAIn ympäristötarkastustyöryhmän asettamassa Kioton ilmastopimuksen joustomekanismien asianmukaisuutta koskevassa rinnakkaistarkastuksessa. Lisäksi kertomusvuoden aikana suoritettiin EUROSAIN yhteisraportissa raportoitu verohallinnon kustannuksia ja tuloksellisuutta koskenut yhteistarkastus.

Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Itämeren maiden kanssa tehtävä yhteistyö

Tarkastusalan pohjoismainen yhteistyö on järjestäytyntä. Toiminnan keskeisiä muo-

toja ovat kansallisten virastojen pääjohtajien kokoukset sekä jatkuva yhdyshenkilötoiminta. Vuonna 2008 pääjohtajakokous pidettiin elokuussa Rovaniemellä.

Tarkastusvirasto on lisäksi osallistunut pääjohtajakokouksen asettamien valtionyhtiötarkastustyöryhmän, väärinkäytöstyöryhmän ja HR-toimintojen työryhmän toimintaan sekä myös epävirallisesti järjestäytyneiden tiedottajaverkoston ja terveydenhuollon tarkastajien verkoston toimintaan.

Baltian maiden tarkastusvirastojen kanssa pääasiallinen yhteistyön muoto on Baltian maiden, Pohjoismaiden ja Puolan tarkastusvirastojen edustajien vuotuinen yhteistyökokous. Yhteistoiminnassa Pohjoismaiden ja Viron tarkastusvirastojen kanssa on lisäksi pitkäjännitteisesti rakennettu tarkastajataason vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa.

Itämeren alueen maiden tarkastusvirastojen monenkeskisenä yhteistyönä saatiin kertomusvuonna päätökseen rinnakkaistarkastushanke, joka käsitteli kansallista ympäristöseurantaa sekä kalastuksen sääntelyä ja valvontaa.

Kansainvälinen tilintarkastus

Tarkastusvirasto toimi vuonna 2008 Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskuksen (ECMWF), Kansainvälisen kauppätiedon ja yhteistyön järjestön (AITIC), Itämeren suojelukomission, Kulturkontakt Nordin ja Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedelin tilintarkastajana.

9.6 Tarkastusviraston uudistuminen ja kehittämisen keskeiset tulokset

Yhteistoimintasuhteiden kehittäminen

Tarkastusvirastossa tehdään jatkuvasti työtä kansallisten yhteistoimintasuhteiden ylläpitämiseksi ja rakentamiseksi.

Yhteistoimintasuhteiden kehittämiseksi tarkastusvirasto on jatkanut aktiivista vuorovaikutusta hallinnon kanssa. Muun muassa tarkastustoiminnan tulosten tehokkaan hyödyntämisen turvaamiseksi tarkastusvirasto toimii rakentavassa vuorovaikutuksessa eduskunnan kanssa. Lokakuussa 2008 tarkastusvirasto järjesti järjestyksessään toisen palautetilaisuuden toiminnastaan valtionhallinnon ylimmälle virkamiesjohdolle. Tilaisuutta koskenut palaute on osoittanut sen merkityksen vuoropuhelun rakentumisessa.

Aiempaa laajapohjaisempi tarkastusviraston neuvottelukunta aloitti toimikautensa maaliskuussa 2008. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina tarkastusviraston keskeiset yhteistyötahot. Neuvottelukunta on osoittautunut tärkeäksi valtiontalouden ja valtionhallinnon toiminnan tarkastuksen ja arvioinnin kehityslinjojen keskusteluareenaksi.

Toimintavalmiuksien ja vaikuttavuuden edellytysten kehittäminen

Tarkastusviraston tarkastustoimintaa on kehitetty vuonna 2008 muun muassa kehittämällä yhdenmukainen malli viraston yhteisenä tarkastustoimintana suoritettaville ohjauksjärjestelmätarkastuksille. Samoin kertomusvuonna on painotettu vaikuttavuusnäkökulmaa tuloksellisuustarkastuksen tarkastusnäkökulmana.

Tarkastusviraston suunnittelujärjestelmää uudistettiin kertomusvuonna. Uusi suunnittelujärjestelmä tuottaa useampaa vuotta koskevan toiminta- ja taloussuunnitelman, vuosittain määritettävät tulostavoitteet sekä 1+2-vuotisen tarkastussuunnitelman. Tarkastussuunnittelun kehittämisen tavoitteena on pitkäjänteinen tarkastustoiminta, joka antaa parhaan mahdollisen informaatioperustan eduskunnalle raportoitavien teemojen aloilta.

Kertomusvuoden aikana tarkastusviraston riskiajattelussa on korostunut hallinnon tuloksellisuuden ja talouden kannalta merkittävimpien riskien sekä myös valtiontalouden tasolla muodostuvia riskejä koskevan analyysitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen kohdennettaessa tarkastusresursseja.

Syksyllä 2008 tarkastusvirasto toteutti eri sidosryhmien ja kansalaisten näkemyksiin perustuvan tarkastusviraston mainetta koskevan maineselvityksen. Selvitys osoitti, että tarkastusvirasto on onnistunut hyvin vastuullisen ja kestävä valtion taloudenhoidon edistämässä. Selvitys osoitti myös, että tarkastusviraston toiminnan ja osaamisen katsottiin yleisesti kehittyneen viime vuosina myönteiseen suuntaan. Tarkastusviraston toiminnan kehittämiskohteena pidettiin tarvetta aiempaa aktiivisempaan osallistumiseen yhteiskunta- ja finanssipoliittiseen keskusteluun.

Tarkastusvirasto sai vuonna 2009 tehtäväkseen laissa ehdokkaan vaalirahoituksessa säädetyn vaalirahoitusvalvonnan. Tehtävän hoitamiseksi tarkastusvirasto on rakentanut ja ottanut käyttöön vaalirahoitusilmoitusten antamista varten sähköisen järjestel-

män ja luonut vaalirahoitusilmoitusten julkaisemista varten tarkastusviraston ylläpitämän Internet-sivuston. Vaalirahoitusvalvonnan viranomaistehtävästä Euroopan parlamentin vaalien ja eräiden kuntien uusittujen kunnallisvaalien osalta virasto raportoi eduskunnalle erikseen vuoden 2010 aikana

Henkilöstön osaamisen ja työskentelyolosuhteiden kehittäminen

Tarkastusvirasto on panostanut kertomusvuonna voimakkaasti henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja viraston osaamisen hallintaan.

Tarkastusviraston osaamisenjohtamisen järjestelmää kehitettiin vuoden aikana määrittelemällä viraston perustehtävään liittyvät osaamisvaatimukset ja osaamisalueet. Kehittämisen yhtenä lähtökohtana oli henkilöstön yksilöllisen osaamisen huomioiminen.

Osana henkilöstön ikärakenteen muutoksen hallintaa ja osaamisen johtamista tarkastusvirasto on sisällyttänyt henkilöstösuunnitelmaan rekrytointisuunnitelman, jossa määritellään viraston strategian mukaisen tarkastussuunnitelman edellyttämän osaamisen rekrytointitarpeet.

9.7 Tarkastusviraston laadunhallinta ja laaturaportointi

Laadunhallintajärjestelmä

Laatutyön lähtökohtana virastossa ovat kansainvälisten tarkastusstandardien mukaiset tarkastusohjeet, jotka kattavat viraston kaikki tarkastusprosessit kokonaisuudessaan. Viraston voimassa olevat ohjeet ovat hyvää perusta tarkastusten laadunhallinnalle ja laaduntarkastukselle. Tarkastustyönaikainen laadunvarmistus on ohjeistettu tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen ohjeissa. Laadunvarmistus on kiinteä osa tarkastusprosessia ja tarkastajan ja tarkastusta ohjaavan esimiehen tarkastuksenaikaista vuorovaikutusta.

Laadunhallinnan tulokset

Tarkastusviraston yleisenä laatuvaatimuksena on, että tarkastukset toteutetaan viraston vahvistamien tarkastusohjeiden mukaisesti. Tavoitteen toteutumista on arvioitu yksiköiden sisäisesti työnohjauksen yhteydessä, valmistuneiden tarkastusten jälkikäteisessä laadunarvioinnissa sekä myös tarkastusohjeistusta koskeneissa arviointitilaisuuksissa.

Tilintarkastuksen toimintayksikön kaikki

vuonna 2008 valmistuneet varainhoitovuotta 2007 koskeneet tilintarkastukset on suoritettu tarkastusviraston vahvistaman tilintarkastusohjeen mukaisina. Tilintarkastus on kertomusvuonna kiinnittänyt laadunhallinnsaan erityisesti huomiota tilintarkastuksen tarkastusten suunnitteluun ja tarkastusprosessin hallintaan sekä kertomuslausumien selkeyteen ja todistusvoimaisuuteen. Jatkuvampana laadun kehittämisen näkökulmana on tilintarkastuksessa jatkunut väliraportoinnin ja vuosiyhteenvetojen laatu sekä raportoinnin oikea-aikaisuus.

Tuloksellisuustarkastuskertomukset vastaavat hyvin tuloksellisuustarkastuksen ohjetta. Jälkikäteisen laadunarvioinnin perusteella tuloksellisuustarkastuksen prosessin laadunkehittämisen tarve painottuu tarkastusprosessin esiselvitysvaiheeseen. Tuloksellisuustarkastus on vuoden 2008 aikana ottanut käyttöön systemaattisen laadunarviointimenettelyn, jonka tarkoituksena on laadun kehittymisen arviointi ja seuranta sekä kehittämisen toimenpiteiden täsmällinen kohdentaminen. Lisäksi tuloksellisuustarkastus on ottanut käyttöön kaikkiin tarkastuskertomuksiin kohdennettavan kielenhuollon. Kielenhuollon tarkoituksena on varmistaa tarkastuskertomuksien ilmaisullista laatua.

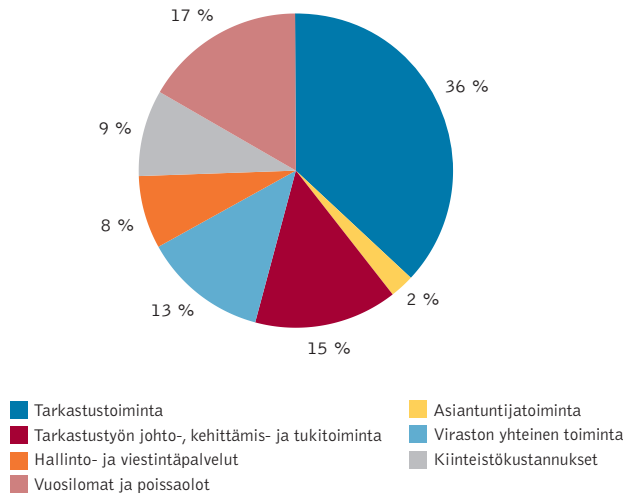
9.8 Tarkastusviraston tunnusluvut

Kustannukset ja kulurakenne

Tarkastusviraston kustannukset olivat vuonna 2008 yhteensä 12,72 miljoonaa euroa (2007 11,97 milj. €), josta tuloksellisuustarkastuksen osuus oli 48 prosenttia ja tilintarkastuksen osuus 52 prosenttia. Laskelmassa viraston vuoden 2008 sisäisten palveluiden

kustannukset (1,17 milj. €), kiinteistökustannukset (1,12 milj. €) sekä muut yhteiset kustannukset (1,46 milj. €) on kohdistettu tarkastuksen toimintayksiköille.

Viraston kokonaispalkkasumma ilman sivukuluja oli 8,15 miljoonaa euroa (2007 7,78 milj. €, 2006 7,59 milj. €).



KUVIO 4: Tarkastusviraston kulurakenne vuonna 2008 (tuhatta euroa).

Keskeiset toiminnalliset tunnusluvut

Tarkastusviraston toiminnalliset tunnusluvut kuvaavat viraston toiminnan kohdentumista perustuslailliseen tehtäväänsä. Seuranta kohdentuu teholliseen työaikaan, ja se tuottaa tietoa viraston ja tarkastuksen toimintayksiköiden toiminnasta.

Ulkoiseen suoritettuun eli tarkastus- ja asiantuntijatoimintaan käytetyn työajan

osuus tehollisesta työajasta, ilman palkallista poissaoloa, oli tarkastusvirastossa 59,7 prosenttia (2007 60,4 %, 2006 57,4 %).

Tilintarkastuksen toimintayksikössä yksikön ulkoisiin suoritteisiin kohdennetun työajan osuus oli 74,7 prosenttia yksikön toimintaan kohdennetuista työpäivistä (2007 74,0 %, 2006 73,8 %). Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikön työpanoksesta 71,5 prosenttia kohdentui yksikön ulkoisiin suo-

ritteisiin (2007 71,7 %, 2006 66,5 %). Ulkoiseen suoritetuotantoon käytetty työaika sisältää myös tarkastuksen ohjaamiseen käytetyn ajan.

Tarkastusviraston ulkoisen suoritetuotannon laskennalliset kustannukset vuonna 2008 olivat 735 euroa suoritetyöpäivää kohti.

Henkilöstö

Tarkastusvirastossa työssä olevan henkilöstön kokonaismäärä oli vuoden 2008 lopussa

151 henkilöä. Näistä vakinaisessa virkasuhteessa oli 144 henkilöä ja määräaikaaisessa virkasuhteessa seitsemän henkilöä (4,6 %). Vuonna 2008 virasto käytti 147 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen.

Tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä oli vuoden 2008 lopussa 47,1 vuotta. Naisten osuus tarkastusviraston koko henkilöstöstä oli 42,4 prosenttia. Tarkastushenkilöstöstä naisten osuus oli 40,9 prosenttia ja muusta henkilöstöstä 50,0 prosenttia.

TIETOJA HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2005	2006	2007	2008
Keski-ikä, vuotta	45,6	46,0	47,2	47,1
Naisten osuus, %	40,1	40,4	39,3	42,4
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus, %	86,8	88,5	88,7	90,1

Vuonna 2008 palvelussuhde päättyi yhteensä 11 henkilöllä. Näistä kahdeksan henkilöä kuului tarkastushenkilöstöön ja kolme muuhun henkilöstöön. Vuoden aikana toisen työnantajan palvelukseen siirtyi viisi henkilöä (3,3 % henkilöstöstä). Edellisenä vuonna toisen työnantajan palvelukseen siirtyi kahdeksan henkilöä.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen

Henkilötyövuotta kohden henkilöstön osaamisen kehittämiseen käytettiin koko henkilöstön osalta keskimäärin 13,5 työpäivää, tarkastushenkilöstön osalta 14,5 työpäivää ja muun henkilöstön osalta 5,4 työpäivää. Henkilöstön osaamisen kehittämisen kustannukset olivat 5,4 prosenttia viraston kokonaiskustannuksista.

HENKILÖSTÖN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

	2005	2006	2007	2008
Henkilötyöpäivinä	1 924	2 248	1 925	1 987
Henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden	13,1	15,5	13,2	13,5
Kustannukset/euroa	567 111	717 183	617 917	690 994
Kustannukset henkilötyövuotta kohden	3 857	4 946	4 232	4 701

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO
TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN
SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISESTA**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämistä.

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentille 24.99.95 (Kurssivaihtelut, arviomääräraha) kuuluvien tulojen (338 590 euroa) siirtämistä momentille 12.24.99 (Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulot) sekä menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja kiinteistöhankkeen maksuliikkeen menettelyjä koskevia virheitä.

Vuodelle 2009 kuuluvia menoja on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kirjattu vuoden 2008 menoksi momentilta 24.01.01 (Ulkoasiainhallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, vuodelle 2009 kuuluvia menoja yh-

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyjen johdosta.

teensä 284 124 euroa), momentilla 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v, yhteensä 5,5 miljoonaa euroa) sekä momentilta 24.99.66 (Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet, arviomääräraha, yhteensä 3,0 miljoonaa euroa). Arviomäärärahan osalta menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Ulkoasiainministeriön toteuttaman kiinteistöhankkeen pankkitilin avaamiseen ei ole ollut valtion talousarviosta annetun asetuksen 33 §:n tarkoittamaa lupaa eikä menojen maksaminen ole hyväksymismenettelyjen osalta täyttänyt asetuksen 39 §:n vaatimusta vain asianmukaisesti hyväksytyjen menojen maksamisesta.

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

HALLINNON TIETOTEKNIKKAKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämistä.

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuokrattujen tilojen kunnostus- ja muutostöihin liittyvien menojen (388 694,18) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 27.01.01.92 (Puolustusministeriön toimintamenot) ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

PUOLUSTUSVOIMAT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä Puolustusvoimien vuokraamisen maa-alueiden kunnostus- ja muutostöihin liittyvien menojen (141 830 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momentilta 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot, siirtomääräraha 2 v). Puolustusvoimien valtuuskirjanpitoa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:n edellyttämällä tavalla.

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen puolustusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 28.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

PUOLUSTUSVOIMAT

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-erittelyjen laatimista.

VALTIOKONTTORI

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta nettobudjetoituun tuloarvioon sisältyneen määrärahan siirtämistä valtion talousarvios-
ta annetun lain 7 §:n 3 momentin vastaises-

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen valtiovarainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 28.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

TULLIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tullihallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämiseksi ja puuttuvien tase-erittelyjen laatimiseksi sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

ti käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen momentilta 12.28.20 (Palvelukeskuksen tulot, 89 423,84 euroa) sekä määrärahan ylittämistä lain 7 §:n 3 momentin vastaisesti momentilla 33.50.53 (Valtionapu sotainvalidien puolisoiden kuntoutustoimintaan, siirtomääräraha 2 v, ylitys 23 260,65 euroa) ja momentilla 28.60.03 (Valtion henkilöstöjärjestelyistä aiheutuvat palkkamenot, siirtomääräraha 2 v, ylitys 32 236,08 euroa).

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtiontalousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimusta oikeiden ja riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisestä.

VÄESTÖREKISTERIKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittamaa tilinpäätöksen hyväksymistä määräaikaan mennessä.

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

OPETUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kulttuuriyhteistyöhankkeen maksuliikkeen menettelyjä koskevia virheitä.

Opetusministeriön toteuttaman kulttuuriyhteistyöhankkeen pankkitilin avaamiseen ei ole ollut valtion talousarviosta annetun asetuksen 33 §:n tarkoittamaa lupaa eikä menojen maksaminen ole hyväksymismenettelyjen osalta täyttänyt asetuksen 39 §:n vaatimusta vain asianmukaisesti hyväksytyjen menojen maksamisesta.

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuositu-
loksen esittämistä.

HELSINGIN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatöiden järjestämistä.

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

JOENSUUN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

KUOPION YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

KUVATAIDEAKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

LAPIN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion vastaisesti maksettua 50 606,28 euron suuruista perusteetonta valtionapua

LAPIN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Lapin yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoi-

OULUN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilla 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) vuodelle 2008 kuuluvien tulojen (noin 2,6 miljoonaa euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2009 sekä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

SIBELIUS-AKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.50.01. (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (40 000 euroa) sekä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamaa laskentatoimen järjestämistä.

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.80.03 (Suomenlinnan hoitokunnan toimintamenot) määrärahan käyttämistä talousarvion vas-

SIBELIUS-AKATEMIA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Sibelius-Akatemian tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

taisesti perusparannusmenoihin (548 753 euroa).

SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

TAIDETEOLLINEN KORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarvion momentin 29.50.20 (Yliopistolaitoksen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämistä momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (200 000 euroa) maksamiseen, momentille 29.01.29 (Opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot) kuuluvien arvonlisäveromenoon liittyvien lahjoitustulojen (13 700 euroa) kirjaamista momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot) ja valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Taideteollisen korkeakoulun kirjanpitoa ei kaikilta osin ole hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n edellyttämän hyvän kirjanpitotavan mukaisesti.

TAIDETEOLLINEN KORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Taideteollisen korkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kirjanpidon hoitamiseksi hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

TAMPEREEN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 24 §:n vastaista irtaimen omaisuuden myyntiä (92 144 euroa).

TEATTERIKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä maksullisen toiminnan hintatuen maksamista talousarvion vastaisesti toisen korkeakoulun maksullisen toiminnan tukemiseen (50 000 euroa) momentilta 29.50.01 (Yliopiston toimintamenot, siirtömääräraha 2v).

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kirjanpidon hoitamista valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitolavan edellyttämällä tavalla.

TAMPEREEN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tampereen yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt irtaimen omaisuuden myyntiin liittyvän saatavan perimiseksi valtion talousarvion tarkoittamalla tavalla.

TEATTERIKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Teatterikorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Turun kauppakorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kirjanpidon sisäisen valvonnan puutteiden johdosta

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

VAASAN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

ÅBO AKADEMI

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

RIISTA- JA KALATALOUDEN TUTKIMUSLAITOS

Valtiontalouden tarkastusvirasto edellyttää, että valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tulee ilmoittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viraston sisäisen valvonnan puutteista johtuvien taloudellisten

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

menetysten johdosta, ja sen varmistamiseksi, että valtion talousarviosta (1988/423) annetun lain 24 b §:n tarkoittama sisäinen valvonta on virastossa asianmukaisesti järjestetty.

**LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ILMAILUHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

MERENTUTKIMUSLAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittamaa tilinpäätöksen hyväksymistä.

**LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ILMAILUHALLINTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Ilmailuhallinnon tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtion talousarvios- ta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämän maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan järjestämiseksi ja vuosituloksen esittämiseksi sekä lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

RATAHALLINTOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu, lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

RAUTATIEVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n edellyttämien oikeiden ja riittävien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tietojen esittämistä tilinpäätöksessä.

TIEHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n edellyttämien oikeiden ja riittävien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tietojen esittämistä tilinpäätöksessä.

RATAHALLINTOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Ratahallintokeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 14.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämää valtuuksien hallinnointia ja valtuuskirjanpitoa.

KESKI-SUOMEN TYÖ- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta ohjelmakauden 2007–2013 ESR- ja EAKR-osarahoitteisiin hankkeisiin vuonna 2008 ulkopuolisille toteuttajille tehtyjen sitoumusten (yli 4,9 miljoonaa euroa) käsittelemistä talousarvion vastaisesti varainhoitovuoden 2009 valtuuden käyttönä sekä momentin 32.80.51.5.02 (Ryhmä- ja muiden palveluiden hankinta, arviomääräraha) käyttämistä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2009 kuuluvien menojen (20 216,62 euroa) maksamiseen. Menettelyllä on valtion

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 28.8.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämän valtuuksien hallinnoinnin ja valtuuskirjanpidon järjestämiseksi, rakennerahastohankkeiden hallinnoinnissa käytetyn järjestelmän puutteiden korjaamiseksi sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

PIRKANMAAN TYÖ- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentilta 26.40.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) vuodelle 2009 kuuluvien menojen (261 776 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2008. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

POHJOIS-POHJANMAAN TYÖ- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimusta toiminnallista tehokkuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisestä.

UUDENMAAN TYÖ- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta ohjelmakauden 2007–2013 ESR-osarahoit-

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

teisiin hankkeisiin vuonna 2008 ulkopuolille toteuttajille tehtyjen sitoumusten (vähintään 8,0 miljoonaa euroa) käsittelemistä talousarvion vastaisesti varainhoitovuoden 2009 valtuuden käyttönä.

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta siirtomenoihin tarkoitetun määrärahan 33.60.34 (Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille mielentilatutkimuksiin sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin) käyttämistä talousarvion vastaisesti kulutusmenojen (3 344 858,90 euroa) maksamiseen.

KANSANTERVEYSLAITOS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta bruttobudjetoidun maksullisen toiminnan kannattavuuden ja vuosituloksen esittämistä valtion talousarviosta annetun lain 15 § 2 momentin edellyttämällä tavalla.

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TILINTARKASTUSKERTOMUKSET HALLINNONALOITTAIN

236/53/08 Valtion tilinpäätös

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

117/53/08 Tasavallan presidentin kanslia

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

118/53/08 Valtioneuvoston kanslia

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

119/53/08 Ulkoasiainministeriö

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

120/53/08 Oikeusministeriö

121/53/08 Rikosseuraamusvirasto

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

122/53/08 Sisäasiainministeriö

123/53/08 Hallinnon tietotekniikkakeskus

124/53/08 Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

125/53/08 Häätäkeskuslaitos

126/53/08 Keskusrikospoliisi

127/53/08 Liikkuva poliisi

128/53/08 Maahanmuuttovirasto

129/53/08 Pelastusopisto

130/53/08 Poliisiammattikorkeakoulu

131/53/08 Poliisin tekniikkakeskus

132/53/08 Rajavartiolaitos

133/53/08 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus

134/53/08 Suojelupoliisi

237/53/08 Palosuojelurahasto

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

135/53/08 Puolustusministeriö

136/53/08 Puolustushallinnon palvelukeskus

137/53/08 Puolustushallinnon rakennuslaitos
138/53/08 Puolustusvoimat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

139/53/08 Valtiovarainministeriö
140/53/08 Ahvenanmaan lääninhallitus
141/53/08 Etelä-Suomen lääninhallitus
142/53/08 Itä-Suomen lääninhallitus
143/53/08 Lapin lääninhallitus
144/53/08 Länsi-Suomen lääninhallitus
145/53/08 Oulun lääninhallitus
146/53/08 Tilastokeskus
147/53/08 Tullihallitus
148/53/08 Valtiokonttori
149/53/08 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
150/53/08 Verohallinto
151/53/08 Väestörekisterikeskus

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

152/53/08 Opetusministeriö
153/53/08 Helsingin kauppakorkeakoulu
154/53/08 Helsingin yliopisto
155/53/08 Joensuun yliopisto
156/53/08 Jyväskylän yliopisto
157/53/08 Kansallisarkisto
158/53/08 Kuopion yliopisto
159/53/08 Kuvataideakatemia
160/53/08 Lapin yliopisto
161/53/08 Lappeenrannan teknillinen yliopisto
162/53/08 Museovirasto
163/53/08 Opetushallitus
164/53/08 Oulun yliopisto
165/53/08 Sibelius-Akatemia
166/53/08 Suomen Akatemia
167/53/08 Suomenlinnan hoitokunta
168/53/08 Svenska handelshögskolan
169/53/08 Taideteollinen korkeakoulu
170/53/08 Tampereen teknillinen yliopisto
171/53/08 Tampereen yliopisto
172/53/08 Teatterikorkeakoulu
173/53/08 Teknillinen korkeakoulu

174/53/08	Turun kauppakorkeakoulu
175/53/08	Turun yliopisto
176/53/08	Vaasan yliopisto
177/53/08	Valtion taidemuseo
178/53/08	Yliopistojen palvelukeskus
179/53/08	Åbo Akademi

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

180/53/08	Maa- ja metsätalousministeriö
181/53/08	Elintarviketurvallisuusvirasto
182/53/08	Geodeettinen laitos
183/53/08	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
184/53/08	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
185/53/08	Maanmittauslaitos
186/53/08	Maaseutuvirasto
187/53/08	Metsäntutkimuslaitos
188/53/08	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

189/53/08	Liikenne- ja viestintäministeriö
190/53/08	Ajoneuvohallintokeskus
191/53/08	Ilmailuhallinto
192/53/08	Ilmatieteen laitos
193/53/08	Merenkulkulaitos
194/53/08	Merentutkimuslaitos
195/53/08	Ratahallintokeskus
196/53/08	Rautatievirasto
197/53/08	Tiehallinto
198/53/08	Viestintävirasto

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

199/53/08	Työ- ja elinkeinoministeriö
200/53/08	Energiamarkkinavirasto
201/53/08	Geologian tutkimuskeskus
202/53/08	Kilpailuvirasto
203/53/08	Kuluttajatutkimuskeskus
204/53/08	Kuluttajavirasto
205/53/08	Matkailun edistämiskeskus
206/53/08	Mittatekniikan keskus
207/53/08	Patentti- ja rekisterihallitus

208/53/08	Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
209/53/08	Turvatekniikan keskus
210/53/08	Valtion teknillinen tutkimuskeskus
212/53/08	Etelä-Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
211/53/08	Etelä-Savon työ- ja elinkeinokeskus
213/53/08	Hämeen työ- ja elinkeinokeskus
214/53/08	Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinokeskus
215/53/08	Kainuun työ- ja elinkeinokeskus
216/53/08	Keski-Suomen työ- ja elinkeinokeskus
217/53/08	Lapin työ- ja elinkeinokeskus
218/53/08	Pirkanmaan työ- ja elinkeinokeskus
219/53/08	Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
220/53/08	Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinokeskus
221/53/08	Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus
222/53/08	Pohjois-Savon työ- ja elinkeinokeskus
223/53/08	Satakunnan työ- ja elinkeinokeskus
224/53/08	Uudenmaan työ- ja elinkeinokeskus
225/53/08	Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinokeskus

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

226/53/08	Sosiaali- ja terveysministeriö
227/53/08	Kansanterveyslaitos
228/53/08	Lääkelaitos
229/53/08	Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
230/53/08	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
231/53/08	Säteilyturvakeskus
232/53/08	Vakuutusvalvontavirasto

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

233/53/08	Ympäristöministeriö
234/53/08	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
235/53/08	Suomen ympäristökeskus
238/53/08	Öljysuojarahasto

TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Jälkiseurantaraportit:

Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
Jälkiseurantaraportit:
Paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) tarkastus

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 169/2008 Hallinto-oikeudet
191/2009 Puoluetuki
197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
Jälkiseurantaraportit:
Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
Jälkiseurantaraportit:
Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehitysrahan sitomattoman osan käyttö

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
164/2008 Huoltovarmuuskeskus
168/2008 Valtion kassanhallinta
179/2008 Valtion velanhallinta
184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
195/2009 Autoverotus

Jälkiseurantaraportit:

Työhyvinvointi valtionhallinnossa

Kuntien yhdistymisavustukset

Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut

Virkamatkustaminen – ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

171/2008

Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskoh-
teena nuorten ammatillinen peruskoulutus

188/2009

Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen

192/2009

Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

Jälkiseurantaraportit:

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuus-
järjestelmä

Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

162/2008

Metsähallitus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luon-
nonsuojelijana

173/2008

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

175/2008

Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen

190/2009

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjes-
telmät

Jälkiseurantaraportit:

Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

158/2008

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus

159/2008

Rataväylien kunnossapito

161/2008

Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa

182/2009

Vesiväylien kunnossapito

Jälkiseurantaraportit:

Jääluokat ja väylämaksut

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

157/2008

T&K-arviointitoiminta

165/2008

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intel-
lectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen

- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 172/2008 Alueellisten kehittämissuohjelmien vaikutukset
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- Jälkiseurantaraportit:*
- Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- Työllistämistukien työllisyysvaikutukset

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 167/2008 Hoitotakuu
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyshuollon lainsäädännön toimivuus
- Jälkiseurantaraportit:*
- Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonta
- Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisy

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)