



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion varainhoitovuoden 2007
tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

K 10/2008 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion varainhoitovuoden 2007
tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

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

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen varainhoitovuodelta 2007 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion

taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2007 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 26. päivänä toukokuuta 2008

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että vuoden 2007 valtion tilinpäätös olisi vahvistettavissa.

Valtion tilinpäätöskertomuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tiedot eivät kaikilta osin anna oikeita ja riittäviä tietoja siitä, kuinka hyvin valtion voimavarojen kohdentamiselle asetetut yhteiskuntapolittiset tavoitteet on saavutettu. Tilinpäätöskertomuksessa esitettyjen tietojen hyödynnettävyys on parantunut viime vuosina, mutta edelleen merkittävä osa tiedosta ei vastaa parhaimmalla mahdollisella tavalla eduskunnan ja hallituksen tarpeita.

Tuloksellisuustietojen sekä arviointitietojen hyödynnettävyyden kannalta on olennaista, että julkisen rahoituksen kohdentamisen ja tason päätöksenteosta vastaavat eduskunta ja valtioneuvosto tarkemmin määrittäisivät, mitkä ovat ne olennaiset kysymykset, joihin tarvitaan oikea-aikaista ja riittävää raportointi- ja seurantatietoa.

Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan tuloksellisuusraportoinnin tarkastuksen perusteella voidaan vahvistaa, että vaalikauden 2003–2007 menosääntö piti olennaisilta osiltaan. Vuoden 2007 menotaso sekä vuoden 2008 talusarvio ovat ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen vaalikauden 2007–2011 kehysten puitteissa. Vuonna 2008 valtiontalouden kehyspäätöksen läpinäkyvyyttä on parannettu, mutta valtiontalouden kehyspäätöksen avoimuudessa sekä finanssipolitiikan tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa on vielä kehittämis- ja selkeyttämistarpeita. Valtuuksia ja valtion vastuutoumuksia koskevien tietojen luotetta-

vuuden ja riittävyyden puutteet luovat riskin myös finanssipolitiikan vaikuttavuutta koskevalle raportoinnille.

Maa- ja metsätalousministeriön ja opetusministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmätarkastuksen havainnot nostavat esille sen, että ohjausjärjestelmien toimivuuden kannalta merkittävää on tavoitteiden asetannan ja tuloksellisuustietojen raportoinnin toteuttaminen yhtenevänä kokonaisuutena. Talusarviouudistuksen myötä tavoitteiden asetanta on tarkastetuilla hallinnonaloilla jännevöitynyt.

Arviointitietoa ei hyödynnetä riittävästi budjetoinnissa, vaikka määrääjain tehtävät arvioinnit voivat olla hyvä keino parantaa julkisen talouden laatua ja tehokkuutta. Ongelmina ovat, että arviointien suunnittelu ei ole selkeää, arviointien koordinaatiota ei ole vastuutettu ja arviointitiedon kysyntä on passiivista. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön (valtioneuvoston controllerin) tulisi yhteistyössä valmistella konkreettiset toimet poikkihallinnollisen arviointitoiminnan vastuuttamiseksi.

Budjetoinnin tulisi perustua realistiseen käsitykseen voimavarojen tarpeesta sekä varojen tosiasiallisesta käyttötarkoituksesta. Rataväylien kunnossapitoa ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan tulisi rahoittaa lisätalousarvioissa, vaan rahoitus tulisi mitoittaa varsinaisessa talusarviossa pitkäjänteiseen suunnitteluun ja infrastruktuuriomaisuuden hoitoon perustuen. Jatkuvaluonteisia toimintoja kuten terveyden edistämisen toimintoja ei tulisi rahoittaa hankerahoituksella.

Sisällys

1	Tilintarkastuskertomus valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen tilintarkastuksesta	9
2	Valtion tilinpäätöksen ja valtiontalouden tilintarkastuksen muut havainnot, jotka perustuvat tarkastukseen ja asiantuntijatiedon perusteella tehtävään analyysiin	11
3	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa	12
3.1	Tarkastuksen toteutus ja menetelmät	12
3.2	Tarkastuksen päähavainnot	13
3.3	Erytisteemoihin liittyviä tarkastushavaintoja	14
3.4	Vaikuttavuustiedon käyttökelpoisuus	17
3.5	Tarkastusviraston kannanotot	18
4	Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi	19
4.1	Finanssipolitiikan vaikuttavuuden ja valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus	19
4.1.1	Kehysten noudattaminen vaalikaudella 2003–2007	19
4.1.2	Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2008 talousarviossa ja vaalikaudella 2007–2011	21
4.1.3	Kehysmenettelyn läpinäkyvyys vuonna 2008	21
4.1.4	Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot	22
4.2	Verotukia koskevat tiedot	24
5	Hallinnonalojen ohjausjärjestelmät	25
5.1	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	26
5.1.1	Tavoitteet talousarvioesityksessä	26
5.1.2	Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	27
5.1.3	Kannanotot ohjausjärjestelmästä	28
5.2	Opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	31
5.2.1	Ohjausjärjestelmä	31

5.2.2	Talousarvioesityksen perustelut ja tulostavoitteet	32
5.2.3	Tuloksellisuusraportointi	33
5.2.4	Kannanotot ohjausjärjestelmästä	34
6	Arviointitiedon hyödyntäminen budjetoinnissa	35
6.1	Arviointi ja julkisen talouden laatu	36
6.2	Tulossuuntautunut budjetointi ja tilivelvollisuus	37
6.3	Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ja -rahoituksen vaikuttavuuden arviointi	39
6.4	Arvioinnit ja eduskunnan sekä valtioneuvoston päätöksenteko	40
6.5	Arviointitoiminnan ja arviointitiedon hyödyntämisen puutteiden syyt	41
6.6	Euroopan unionin tutkimus- ja kehittämistoiminnan puiteohjelmien arviointi	43
6.7	Euroopan unionin ja Suomen arviointitoiminnan vertailu	45
6.8	Arviointitiedon hyödyntäminen EU- ja aluekehityksen ja terveyden edistämisen ohjelmissa	46
6.9	Tarkastusviraston suositukset arviointitoiminnan terävöittämiseksi	48
7	Budjetointia koskevia havaintoja	50
7.1	Rataväylien kunnossapito	51
7.1.1	Budjetointimenettelyn toimivuus	51
7.1.2	Tasearvojen kuvaavuus	51
7.1.3	Kunnossapidon tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta	52
7.1.4	Tulosohjauksessa käytettävät tavoitteet	52
7.1.5	Radanpidon käsitteet	53
7.1.6	Kunnossapidon tavoitetaso	53
7.1.7	Kunnossapidon resurssien kohdentaminen	54
7.2	Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet ja budjetointikäytännöt	55
7.2.1	Jatkuvaluonteisten toimintojen rahoittaminen terveyden edistämisen määrärahasta	55
7.2.2	Määrärahan käyttötarkoituksen selkeys	55

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2007 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen on suorittanut johtava tilintarkastaja Sari Lakka ja sitä on valvonut ylijohdaja Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätöksen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kun ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on näin ollen sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito sekä valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastus. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Valtion tilinpäätöslaskelmat on laadittu valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) tietoihin sisältyy virheitä ja virheriskejä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan liite ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa kaikkien sen sisältöön kuuluvien olennaisten vastuusitoumusten määrästä. Muilta osin liitetiedot on laadittu valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota seuraaviin valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpidon ja tähän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiin, tarkastuksessa esiin tulleisiin valtion tilinpäätökseen vaikuttaviin puutteisiin:

- 1 Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä tuli esiin joitakin puutteita menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Joissakin tapauksissa talousarviokirjanpidon kohdentamisvirheet ovat merkinneet valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaista määrärahan käyttöajan pidentämistä. Tilivirastojen tilintarkastuksissa tuli esiin myös joitakin talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyjä.
- 2 Tilivirastojen tilintarkastuksissa on todettu virheitä Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen laadintaa varten toimitetuissa valtuuksissa koskevista tiedoista. Tämän vuoksi ei valtion tilinpäätöksen

talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista voidaan pitää kaikilta osin luotettavina. Tilivirastojen tilintarkastuksissa on lisäksi tullut esiin menettelyjä, jotka eivät valtuuden käytön ja valtuuden käyttöajan varmentamisen osalta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n periaatteita.

- 3 Kiinteinä määrärahoina ja arviomäärärahoina budjetoituihin menoihin liittyvien menojen velkakirjaukset eivät kaikilta osin vastaa valtion talousarviosta annetun lain 19 §:n periaatteita.

Kirjanpidon ohjaus ja valvonta

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on vaikutettu siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä. Keskuskirjanpidon tietojen valvonta perustuu kuitenkin pääosin tietojen analysointiin eikä voi korvata tilivirastojen omia toimia tai valtion keskuskirjanpidon ohjausta.

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot ta-

lousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta. Vuoden 2007 tilintarkastuksissa on todettu, etteivät valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittamat virastot, jotka laativat vain toimintakertomuksen, esitä edellä mainittuja tietoja.

Tilivirastojen tilintarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös lahjoitettujen varojen sijoittamiseen ja niitä koskevaan kirjanpitoon, valtuuskirjanpidon järjestämiseen sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten ja tilinpäätöksen liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) sisältämiin virheisiin ja virheriskeihin.

Tarkastusviraston kannanotto tilinpäätöksen vahvistamiskelpoisuudesta

Valtion tilinpäätös vuodelta 2007 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti. Tarkastusviraston tässä tilintarkastuskertomuksessa esiin tuomat puutteet ja riskit ja 118 tiliviraston ja muun viraston ja laitoksen tilintarkastuskertomuksissa esittämät huomautukset eivät olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.

Helsingissä 26. päivänä toukokuuta 2008

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Sari Lakka

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2007 annettiin tilintarkastuskertomukset 84 tilivirastosta, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen, sekä 34 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen 65 a §:n tarkoittama toimintakertomus.

Varainhoitovuoden 2007 tilintarkastuksissa todettiin 42 tilivirastossa ja 12 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 2006 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 50 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Kolmen vuoden vertailutiedot ja hallinnonalakohtainen jakauma esitetään alla olevassa taulukossa.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on kasvanut vuoteen 2006 verrattuna. Muutos vuosien 2005 ja 2006 välillä aiheutui pääosin siitä, että valtion talousarviosta annetun lain säännöstä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisestä käytettiin laskentatoimen tilan arvioinnissa silloin ensimmäistä kertaa täysimääräisesti. Vuoden 2006 ja 2007 tietojen vertailtavuuteen vaikuttaa se, että tilintarkastuskertomuksia annettiin myös muista kuin tilivirastona toimivista virastoista ja laitoksista.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat edelleen puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin 22 virastoa. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjeste-

	TILINTARKASTUSKERTOMUKSET VUONNA		KIELTEISET LAILLISUUSKANNANOTOT VUONNA	
	2007	2005	2006	2007
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1		1	1
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2		2	2
Sisäasiainministeriön hallinnonala	20	4	1	6
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	2	1	2
Opetusministeriön hallinnonala	27	14	23	21
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	2	2	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	3	3	4
Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	27	5	11	10
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	5	2	2
Työministeriön hallinnonala	1		1	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	118	37	50	54

lyt olivat syynä huomautuksiin 31 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä.

Toiseksi merkittävimmän kokonaisuuden muodostivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevat virheet. Nämä olivat joko määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä virheitä tai sellaisia virheitä menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa, jotka tosiasiallisesti merkitsivät myös määrärahan käyttöajan pidentämistä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseuran puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon 11 viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat yleensä valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

Koska kannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoiton osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä, tästä ei valtion taloudenhoiton kokonaisuuden kannalta voida tehdä sitä johtopäätöstä, että noin puolet val-

tion varojen käytöstä ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kysymys olisi valtion varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että virastot ovat taloudelliselta kooltaan erilaisia.

Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoiton kannalta vakavana asiana ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta. Tilintarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös eräiden pitkäaikaisten sopimusten käsittelyyn talousarviossa ja tilinpäätöksissä. Pitkäaikaisten vuokrasopimusten osalta menettelyt tulisi yhtenäistää jo budjetointivaiheessa niin, että kysymys valtuuden tarpeellisuudesta ja valtuuden määrästä ratkaistaisiin samalla tavalla. Myös pitkäaikaisen sopimuksen arvo ja siitä aiheutuvat menot tulisi tilinpäätöksessä määritellä samoja periaatteita noudattaen.

3 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa

3.1 Tarkastuksen toteutus ja menetelmät

Valtion vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuustietojen tarkastus on kohdistunut ensisijaisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisastetta eli toiminnalla tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten toteutumista.

Toiminnalliset tuloksellisuustiedot on pääosin rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, sillä toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan tilinpäätöskertomusta yksityiskohtaisemmin virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa. Toiminnallisen tuloksellisuuden tiedot ja erityisesti toiminnallisesta tehokkuudesta raportoidut tiedot ovat Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion virastojen ja laitosten tilintarkastuksen tarkastuskohteena. Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi yhteenvetotiedot toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen tarkastuksesta eduskunnalle annettavassa ker-

tomuksessa toiminnastaan ja tärkeimmistä tarkastushavainnoistaan varainhoitovuodelta 2007. Tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietoja on tarkastettu vertaamalla niitä vuosina 2005–2008 annetuissa tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa ja jälkiseurantaraporteissa tehtyihin tarkastushavaintoihin. Täydentävänä aineistona on käytetty muun muassa tarkastusviraston antamia lausuntoja sekä tarkastusviraston vuosittain omaan käyttöönsä tekemiä hallinnonalakohdaisia riskianalyyseja.

Niitä vaikuttavuustietoja, joiden oikeellisuutta ja riittävyttä ei ole voitu tarkastaa vertaamalla tietoja tarkastuskertomusten ja jälkiseurantaraporttien havaintoihin, on tässä tarkastuksessa analysoitu tiedon käyttökelpoisuuden näkökulmasta. Analysoinnissa on kartoitettu niitä seikkoja tai taustatekijöitä, jotka vaikeuttavat tai estävät tilinpäätöskertomuksessa esitetyn vaikuttavuustiedon hyödyntämistä.

3.2 Tarkastuksen päähavainnot

Annettujen vaikuttavuustietojen yleiset ongelmat ja puutteet ovat ennallaan.

Vuosien 2005 ja 2006 tuloksellisuustietojen tarkastuksissa havaittiin eri ministeriöiden toimialan toiminnan ja erityisteemojen vaikuttavuustiedoissa tai niiden esittämisessä samankaltaisia yleisiä puutteita ja ongelmia. Näiden suhteen ei ole tapahtunut parannusta vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa.

Tällaisia yhteiskunnallisten vaikuttavuus-

tietojen käyttökelpoisuutta ja luotettavuutta haittaavia epäkohtia ovat edelleen syy-seuraussuhteiden liiallinen yksinkertaistaminen, käytettyjen käsitteiden määrittelemättömyys tai moniselitteisyys, negatiivisten tai haitallisten vaikutusten sivuuttaminen, toiminnan riskien ja varaumien sekä vaikutusten pysyvyyden huomiotta jääminen, mittarien ja tunnuslukujen epäkohdat sekä toimintaympäristössä tapahtuneiden tai muiden kuin omissa toimien vaikutusten huomiotta jääminen.

3.3 Erityisteemoihin liittyviä tarkastushavaintoja

Alueellisen kuljetustuen vaikuttavuus ja toimivuus

Kauppa- ja teollisuusministeriön osiossa (tilinpäätöskertomuksen luku 16) erityisteemana raportoitu "Alueellisen kuljetustuen vaikuttavuus ja toimivuus" vastaa hyvin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (57/2003) ja jälkiseurannassa (2005) muodostunutta kuvaa alueellisen kuljetustuen vaikuttavuudesta sekä niiltä osin kuin tukijärjestelmä tuottaa tavoiteltuja vaikutuksia, että niiltä osin, kun se ei niitä tuota.

Järjestäytynyt rikollisuus

Sisäasiainministeriön osiossa (tilinpäätöskertomuksen luku 10) raportoidussa erityisteemassa "Järjestäytynyt rikollisuus" vaikuttavuustiedot ovat suppeat ja poikkeallinnollisen viranomaisyhteistyön tarkastelunäkökulma puuttuu.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa (niin sanottu PTR-yhteistyö) koskevassa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa (145/2007) havaittiin, että mainituilla viranomaisilla on vain vähän vakavan ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan liittyviä tulostavoitteita ja mittareita. Erityisesti vaikuttavuutta koskevissa mittareissa oli kehittämisen tarvetta. Tarkastuksen perusteella toiminnan seurannassa tulisi panostaa vakavan, kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvän, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavan mittariston luomiseen. Mittareiden kehittämättömyys vaikeuttaa keskeisesti vaikutta-

vuuden seurantaa ja raportointia myös tilinpäätöskertomuksessa.

Valtion IT-toiminta ja sen uudistaminen

Valtiovarainministeriön osiossa (tilinpäätöskertomuksen luku 12) erityisteemassa raportoidussa "Valtion IT-toiminta ja sen uudistaminen" on liiaksi keskitytty projektien ja toimenpiteiden kuvailuun ja myönteisten kehityskulkujen ennakoimiseen.

Asiakaslähtöisiä sähköisiä palveluja koskevassa osuudessa on esitetty valtionhallinnon tunnistuspalveluratkaisuna VETUMA-palvelu, mutta ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että niin sanotut massahallintoviranomaiset käyttävät toista tunnistuksenohjauspalvelua. Kansaneläkelaitos, työministeriö ja Verohallitus hankkivat jo vuonna 2003 Tunnistus.fi -palvelun käyttöönsä. Palvelun tunnistustapahtumamäärät olivat vuonna 2007 yli 100 kertaa suuremmat kuin VETUMA-palvelussa. Tarkastusvirasto on todennut tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevassa tarkastuksessaan (161/2008), että tunnistuspalveluita on kehitetty päällekkäin, koordinoimattomasti ja osittain valtion IT-strategian vastaisesti. Valtiovarainministeriö on korostanut asiakaslähtöistä sähköisten palveluiden kehittämistä, mutta tarkastuksessa todettiin, ettei tunnistuspalveluita ole kehitetty asiakaslähtöisesti, vaan tietotekniikkälähtöisesti, ensisijaisesti viranomaisten tarpeet huomioiden.

Yhteentoimivuutta koskevassa osuudessa on kerrottu valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja kehittämis-

tä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut valtiovarainministeriölle lausunnon (290/31/07) selvityksestä "Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu", joka on vuoden 2007 osalta konkreettinen tulos yhteentoimivuuden toimenpidealueelta. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että arkkitehtuuriselvityksessä ei arvioitu siinä tehtyjen ehdotusten tulevia kustannuksia. Tarkastusvirasto korosti, että hankkeelle tulee tehdä luotettava ja perusteltu kustannusarvio ennen sen jatkoa koskevien päätösten tekemistä, erityisesti koska hankkeen ensimmäinen vaihe on jo muodostunut syntyneen tuloksen laatuun nähden erittäin kalliiksi. Tarkastusvirasto arvioi, että jatkossa kustannusten nousua voidaan pitää hankkeen kannalta huomattavana riskinä erityisesti, jos hankkeen lähtökohtana on edelleen mittava konsultointipalveluihin tukeutuva toimintamalli. Tarkastusvirasto pitää huolestuttavana sitä, että valtion- ja koko julkishallinnon IT-toiminnan kehittämistä koskevaa työtä tehdään olemassa olevista ohjausmekanismeista huolimatta päällekkäin hankkeista saata-va synergiaetua hyödyntämättä.

Yhteisiä tietojärjestelmiä koskevassa osuudessa on lyhyesti kerrottu, että Yhteiset tietojärjestelmät-kehittämishankkeen alueella valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvat dokumentinhallinta- ja arkistointihanke (VALDA) sekä virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta hanke (VIRTU). Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut lausunnon (292/31/07) VALDA-hankkeen esitutkimuksen loppuraportista. Tarkastusvirasto piti lausunnossaan VALDA-esitutkimusraporttia liian kapea-alaisena selvityksenä, koska se kattoi valtionhallinnon noin 120 virastosta vain kymmenen virastoa ja massahallintotehtäviä hoitavista viranomaisista selvityksestä puuttuivat muun muassa Verohallitus ja Kansaneläkelaitos. Esitutki-

musraportissa havaittiin lisäksi paljon asia- virheitä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankkeesta esitettyä kustannuslaskelmaa ei myöskään voida pitää mittavan järjestelmäinvestointipäätöksen perustana laskennassa olevien puutteiden vuoksi. Tarkastusvirasto esitti valtiovarainministeriölle, että VALDA-hankkeen raportin pohjalta ei tulisi ryhtyä tekemään investointipäätöksiä ennen laajaa ja perusteellista tarvekartoitusta. Valtiovarainministeriö ei ole kuitenkaan huomionnut tarkastusviraston näkemystä hankkeen jatkoa koskevissa päätöksissään.

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuudesta annetut tiedot

Vuodelta 2006 annetussa valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettiin kootusti tärkeimmät tiedot Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien rahoituksesta ja vaikuttavuudesta ohjelmakaudella 2000–2006. Koottu vaikuttavuusraportointi esitettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2006 annetussa tilinpäätöskertomuksessa. Vuodelta 2005 annetussa tilinpäätöskertomuksessa rakennerahastotoiminnan vaikuttavuutta tarkasteltiin ministeriökohtaisissa luvuissa. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 on palattu takaisin vuotta 2006 edeltäneeseen käytäntöön siten, että rakennerahastotoimintaa tarkastellaan hajautuneesti tilinpäätöskertomuksen ministeriökohtaisissa luvuissa. Tämä heikentää selvästi rakennerahastotoiminnan vaikuttavuutta koskevaa raportointia.

Metsähallituksen tuloksellisuustiedot

Tarkastusviraston Metsähallitusta koskevassa tarkastuskertomuksessa "Metsähäl-

litus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana” 162/2008 todettiin, että maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville hyväksytyjen tavoitteiden toteutumisesta on ollut hyvin niukkaa vuosina 2003–2006. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa on monin paikoin vain ilmoitettu, että tavoitteet on saavutettu ja kerrottu jostakin yksittäisestä toimenpiteestä, eikä tekstissä ole viitattu ympäristöministeriön ohjauksessa oleviin julkisiin hallintotehtäviin. Ympäristöministeriön luvussa ei ole tuotu esille Metsähallituksen luonnonsuojelutyötä, eikä sitä, että luonnonsuojelutehtävät ovat osa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta.

Vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa maa- ja metsätalousministeriön raportointi on hieman aiempaa laajempaa, mutta kokonaisuutena edelleen melko kapea-alaista. Ympäristöministeriön raportointi on selkeästi aiempaa kattavampaa ja siinä on yhteen kohtaan koottu Metsähallituksen luontopalvelujen hoitamia julkisia hallintotehtäviä. Ympäristöministeriön osuudessa on myös

viitattu saatavissa olevaan arviointiraporttiin Suomen luonnonsuojelualueiden hoidon tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunta ei nykyisellään saa riittävästi tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksiensä tueksi. Eduskunnalle tulisi esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa laajempaa tietoa Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä ja niiden vaikuttavuudesta, jotta raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa muodostaisi selkeän vastinparin tavoitteiden asettamiskirjalle eli valtion talousarviolle. Raportoinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota julkisten hallintotehtävien tavoitekokonaisuuksiin ja niiden toteutumisasteeseen, eikä vain yksittäisiin toimenpiteisiin tai tehtäviin.

Merkittävä osa valtion maa- ja vesiomaisuutta, tasearvoltaan noin 3,5 miljardia euroa, on valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen kuuluvan liikelaitoksen hallinnassa ja hoidossa. Koko valtionalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että tästä omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa.

3.4 Vaikuttavuustiedon käyttökelpoisuus

Raportoitavien asioiden moninaisuus ja laajuus ja toisaalta kertomuksen suppeus yksittäisten asioiden kohdalla sekä pyrkimys äärimmäiseen tiivyyteen näyttää vähentävän tilinpäätöskertomuksen informatiivisuutta.

Toisaalta kertomuksessa on edelleen liiaksi asioiden ja toimenpiteiden kuvailua sekä panoksien ja tuotoksien luettelointia. Kuvailun ja tilastotiedon yhteydessä ei esitetä analyysia tai arviota muutoksesta, kehityksen tavoitteiden suuntaisuudesta tai syistä mahdollisiin ei-toivottuihin kehityskulkuihin. Tarkastelussa tulisi keskittyä vaikutuksiin, mutta varsinaisina vaikuttavuusindikaattoreina tai vaikuttavuustietoina pidettäviä tunnuslukuja tai kuvauksia on vähän.

Toiminnan raportoinnin peruslogiikka (ta-

voitteet → toiminta → tulokset → vaikutukset) ei näytä riittävästi ohjanneen kertomustekstien laadintaa. Yksittäisten faktojen kytkentä tavoitteisiin jää epäselväksi, kun tavoitteita tai niiden toteutumista ei mainita. Tällöin relevanttiakin tietoa on vaikea tulkitä. Suunnitelma- ja seuranta-asiakirjojen systematiikassa on myös puutteita. Tavoitteita on esitetty tilinpäätöskertomuksessa eri loogiikalla kuin talousarvioesityksessä tai käytetty eri tunnuslukuja.

Saatavissa olevaa arviointitietoa ei tilinpäätöskertomuksessa ole juurikaan käytetty eikä arviointituloksiin viitattu. Arviointeihin ja niiden hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä ja ongelmia on tarkemmin käsitelty tämän erilliskertomuksen luvussa 6.

3.5 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen perusteella vaikuttavuustietojen ja niiden esittämisen yleistaso ei ole edellisistä vuosista parantunut, vaan monet jo valtion vuoden 2005 ja 2006 tilinpäätöskertomuksissa havaitut ongelmat ja puutteet ovat edelleen olemassa.

Kertomusta varten tarvittavan informaation tuottamis- ja käsittelyprosessit ja tilinpäätöskertomuksen laadinta ja asema eivät näytä vielä riittävästi tukevan ja varmista-

van laadukkaan ja käyttökelpoisen vaikuttavuustiedon tuottamista ja esittämistä.

Valtion vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa esitetyt vaikuttavuustiedot eivät anna toivotulla tavalla tiivistetyssä ja vertailukelpoisessa muodossa kokonaiskuvaa koko valtionhallinnon, eikä eri hallinnonalojen, yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tai sen kehityksestä.

4 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi

4.1 Finanssipolitiikan vaikuttavuuden ja valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on käynnistänyt tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n suositusten mukaisesti valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastuksen, joka on osa laajempaa finanssipoliittisen valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan sekä finanssipolitiikan vaikuttavuuden tarkastusta. Finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden sekä sen osana valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastaminen on valtiontalouden hoidon tarkastamista.

Tarkastuksen kohteena ovat valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus, soveltaminen ja vaikutukset finanssipolitiikan hallintavälineenä sekä hallituksen siitä eduskunnalle antamien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Tarkastuksen piiriin sisällytetään vaalikauden 2007–2011 kehyspäätökset, talousarvioesitys ja talousarviot valmistelumateriaaleineen sekä tilinpäätökset. Tarkastuksen tulokset valmistuvat ja julkaistaan kokonaisuutena vuonna 2010 erillisenä tarkastuskertomuksena ja raportoidaan tuolloin myös eduskunnalle.

Finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden tarkastus liittyy Valtiontalouden tarkastusviraston pysyvänä tarkastuskohteenä olevaan valtion tilinpäätöskertomuksen ja valtion tilinpäätöksen tarkastukseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto sisällyttää valtiontalouden kehysmenettelyn ja finans-

sipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden jatkuvan tarkastuksen tärkeimmät havainnot vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen.

Valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastuksen ja finanssipolitiikan vaikuttavuustarkastuksen lähtökohtana ovat vaalikaudella 2007–2011 tehdyt valtiontalouden kehyspäätökset ja valtion talousarviot. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti 25.5.2007 tehty valtioneuvoston päätös valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2008–2011 on tarkasteluun tulevan kauden ensimmäinen varsinainen kehyspäätös ja vuoden 2008 talousarvio (jonka toteutumista kuvaava tilinpäätös valmistuu keväällä 2009) ensimmäinen tarkasteluun tuleva talousarvio, joten tarkastus on voitu tässä vaiheessa tehdä vain rajatusti.

4.1.1 Kehysten noudattaminen vaalikaudella 2003–2007

Hallituksen tehtävänä on raportoida finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Kun valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaa valtion menojen hillintää ja merkittävä valtiontalouden ohjausväline, kuuluu finanssipolitiikan vaikutta-

vuusraportointiin myös tieto kehysten soveltamisesta ja mahdollisista kehysten mukaiseen menotason tehdyistä poikkeuksista.

Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa hallitus raportoi kehysten noudattamisesta. Tilinpäätöskertomuksen mukaan vuoden 2007 varsinaisessa talousarviossa toteutunut menotaso on ollut vuonna 2003 vaalikaudelle päätetyn menokehysten mukainen. Varainhoitovuonna hyväksyttiin lisäksi neljä lisätalousarviota, joissa menoja lisättiin yhteensä 369 miljoonalla eurolla. Lisätalousarviot annettiin pääasiassa seuraavalla vaalikaudella, joten vaalikauden 2003–2007 menokehys ei tilinpäätöskertomuksen mukaan enää rajoittanut niitä. Valtiontalouden tasapainoa ja valtionvelan bruttokansantuotetuuden vähenemistä koskevat finanssipoliittiset tavoitteet on tilinpäätöskertomuksen mukaan myös saavutettu.

Tarkastuksen perusteella tilinpäätöskertomuksessa esitettyä yleistä arviota kehysten noudattamisesta sekä valtiontalouden tasapainotavoitteen ja valtion velan alenemistavoitteen toteutumisesta voidaan pitää oikeana. Kehysten noudattamisen osalta on vaalikauden 2003–2007 osalta todettava, että valtion tilinpäätöskertomuksissa, hallituksen talousarvioesityksissä ja valtiontalouden kehyspäätöksissä ei valtiontalouden kehysiin tehtyjä hintakorjauksia ja talousarvion rakenteen muutoksista johtuvia tarkistuksia ole esitetty läpinäkyvällä tavalla. Valtiovarainministeriö on myös tuonut tämän esille valtiontalouden kehysmenettelyn arvioinnin sisältävässä asiantuntijatyöryhmän raportissa Kehyksen puitteissa (valtiovarainministeriö 5a/2007).

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin menotason kannalta olennainen seikka on talousarviossa myönnettyjen valtuuksien määrän kehitys. Valtion vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan vuonna 2007 talousarviossa

ja aikaisempina vuosina myönnettyistä valtuuksista aiheutuu tulevina varainhoitovuosina menoja 10,87 miljardia euroa ja vuoden 2010 jälkeen 2,86 miljardia euroa, kun vastaavasti valtuuksista tulevina vuosina aiheutuvien menojen yhteismäärä valtion vuoden 2006 tilinpäätöksessä oli 8,95 miljardia euroa. Valtuuksista aiheutuneiden menojen yhteismäärä on nimellisesti kasvanut 21,5 prosenttia. Valtuuksien kohteena olevien menojen ja bruttokansantuotteen yleinen hintakehitys huomioon ottaen reaalista kasvua on noin 19 prosenttia. Valtuuksien kautta seuraaville vuosille ja vaalikausille tulevat menopaineet rajoittavat taloudellista liikkumavaraa sekä mahdollisuuksia päätöksentekoon.

Valtuuksien perusteella tehtävien ja muiden sitoumusten ja päätösten tuleville vuosille aiheuttamaa menopainetta ja samalla vaalikaudella eduskunnan ja hallituksen tosiasiallisen päätöksentekovaran kaventumista kuvaa selkeästi liikenneinfrastruktuuri-investointien kehitys¹. Valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon mukaan pääministeri Matti Vanhasen hallitusta edeltäneet hallitukset ovat aloittaneet tai päättäneet aloittaa noin 25 liikenneinvestointia, joiden yhteenlasketut kustannukset ovat noin 3,1 miljardia euroa. Näistä aiheutuu vaalikaudella 2007–2011 noin 1,5 miljardin euron ja myöhemmin noin 1,1 miljardin euron kustannukset. Käynnissä olevien ja päätettyjen liikenneinvestointien menot vaalikaudella 2007–2011 ovat noin 400 miljoonaa euroa vuodessa.

¹ Sitoumuksia käsitellään jäljempänä luvussa 4.1.4.

4.1.2 Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2008 talousarviossa ja vaalikaudella 2007–2011

Valtiontalouden kehysmenettelyyn on laajalti sitouduttu poliittisesti, mikä on koko kehysmenettelyn toimivuuden perusta ja turvaa finanssipolitiikan tuloksellisuutta, jos tavoitteenasettelu on valtiontalouden hoidon kannalta järkevää.

Suomessa tällä hetkellä sovellettava valtiontalouden kehysmenettely on perusteiltaan ja menettelyiltään tarkastusviraston käsityksen mukaan selkeä, kun sitä verrataan eri maissa käytössä oleviin finanssipolitiikan monivuotisiin sääntöihin ja tavoitteisiin. Suomessa valtiontalouden kehykset perustuvat yksinkertaiseen menosääntöön. Tällöin kehysjärjestelmä on julkisen talouden tasapainoon kiinnittyviä järjestelmiä riippumattomampi myös suhdannekierrosta ja siten myös suhdanteiden ja verotulojen ennustamisesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa suoritettavassa kehysmenettelyn tarkastuksessa arvioidaan miten kehykset on muutettu talousarvion valmistelussa käytettäväksi laskennaksi ja missä määrin hallituksen talousarvioesitys ja varsinainen talousarvio vastaavat valtiontalouden kehyksissä esitettyjä enimmäistasoja. Tätä varten tarkastusvirastossa on tehty oma kehyslaskenta, jossa talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu valtiontalouden kehyspäättökseen mukaiseen kehykseen. Tarkastuksessa tehdyn laskennan perusteella on voitu suuruusluokaltaan olennaisilta osin päätyä samaan käsitykseen kuin valtiovarainministeriö siitä, että vuoden 2008 talousarvioesitys ja vuoden 2008 talousarvio ovat ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen kehyksissä asetetun menotason puitteissa.

4.1.3 Kehysmenettelyn läpinäkyvyys vuonna 2008

Tarkastuksessa on todettu valtiovarainministeriön täydentäneen ja parantaneen kehysten todentamista varten tehtävää laskentaa. Tämä tekee kehysmenettelystä aikaisempaa läpinäkyvämpää ja helpottanee myös valtiovarainministeriössä tehtävää laskentaa ja kehysten toteutumisen seuranta. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiontalouden kehyspäättökseen läpinäkyvyys on parantunut 2009–2012 kehyspäättökseen yhteydessä edellisvuosista indeksikorjausten ja osittain rakennekorjausten osalta. Kehyspäättökseen läpinäkyvytydessä on vielä parannettavaa.

Suomen kehysjärjestelmässä kehyspäättös tehdään kiintein hinnoin, jolloin kehykseen ja talousarvioesityksen kehyksen mukaiseen enimmäistasoon tehdään hintojen muutoksesta johtuvat hintakorjaukset. Vaalikauden kehykseen ja kehyspäättökseen tehdään myös talousarvion rakenteessa tapahtuvista muutoksista johtuvat korjaukset eli niin sanotut rakennekorjaukset.

Valtiovarainministeriön kehyslaskenta ja kehysten seuranta perustuvat talousarvioiden, kehysten ja ennusteiden tietoihin. Kun hintakorjauksessa käytetyt indeksit perustuvat menon tosiasialliseen laatuun ja tämä osittain poikkeaa momenttiryhmiä oletuksista menon laadusta, antaisi liikekirjanpidon tietojen hyödyntäminen tarkempaa tietoa laskennan perustana olevista menoista. Esimerkiksi palkkaus- ja vuokramenojen osuus toimintamenoista tiedetään vain liikekirjanpidon tietojen perusteella. Liikekirjanpitoon perustuva tilinpäätösanalyysi ja taloudellinen analyysi ovatkin tärkeä täydentävä väline arvioitaessa valtiontalouden menotason perusteltavuutta ja pidemmän tähtäimen kehitystrendejä.

Rakennekorjausten yksilöity esittäminen on parantunut aikaisempiin kehyspäätöksiin verrattuna. Kehystä on tältä osin verrattu kehyspäätöksessä vain edelliseen kehyspäätökseen, eikä rakennemuutoksia ole liitteissä tai perusteluteksteissä kuvattu tarkemmin. Selkeämpää olisi esittää liitteissä ja mahdollisessa erillisessä perustelumuistiossa myös yhteydet voimassa olevaan talousarvioon. Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ole vuoden 2007 osalta esitetty tarkempia tietoja kehyksiin tehdyistä rakennekorjauksista.

Valtiovarainministeriö tulkitsee hallitusohjelman siten, että valtiontalouden vaalikauden kehukset ovat ennakkollisen suunnittelun väline, jonka avulla pyritään pitämään suunniteltu menokehitys hallinnassa. Tämän mukaisesti valtiovarainministeriö vertaa valtiontalouden kehyspäätökseen tehtyjä rakenteellisia muutoksia 25.5.2007 tehtyyn tarkistettuun kehyspäätökseen ja seuraa valtiontalouden kehysten toteutumista vertaamalla uutta kehyspäätöstä edelliseen sekä vertaamalla talousarvioesityksen ja talousarvion menoja lisätalousarvioilla muutettuna voimassa olevaan kehyspäätökseen. Valtiovarainministeriö ei ole pitänyt kehysmenettelyn tehtävän vuoksi tarpeellisena vertailua tilinpäätöksen mukaiseen toteumaan.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan vertailu tilinpäätöksen mukaiseen toteutumaan ja liikekirjanpitoon pohjautuvan tilinpäätösanalyysin osoittamiin menojen kehitystrendiin antaa myös tärkeää lisätietoa reaalityalouden menokehityksestä ja menopaineista.

4.1.4 Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyttä koskevat tiedot

Valtion kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin ominaisuuksien johdosta valtion talo-

udellisesta asemasta ei saa riittävää kuvaa yksinomaan valtion tilinpäätöslaskelmien perusteella. Valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavat merkittävästi myös useampivuotisia menoja aiheuttavat sitoumukset sekä erilaiset valtion vastuut.

Tilinpäätöskertomuksessa esitetään valtion tilinpäätöksen lukuja täydentävinä tietoina tiedot valtiontakausten, takuiden ja muiden vastuusitoumusten määrästä, sekä eriteltynä tieto valtion eläkevastuun määrästä ja eläkevastuun kattamatta olevasta määrästä. Nämä tiedot täydentävät merkittävä tavalla valtion taloudellisesta asemasta saatavaa kuvaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion tilinpäätöksen ja valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen perusteella on todettu, ettei valtion tilinpäätöksen liite 12 valtiontakauksista, -takuiden ja muista vastuusitoumuksista sisällä luotettavasti ja kattavasti kaikkia monivuotisia, valtiolle menoja aiheuttavia sopimuksia ja sitoumuksia. Tämä johtuu osittain liitteen laadintaa koskevan ohjeistuksen puutteista. Vastavia puutteita on todettu myös valtuuksista esitetyissä tiedoissa. Valtion tilinpäätösraportoinnin puutteet voivat tältä osin sisältää myös riskin finanssipolitiikan vaikuttavuutta ja valtiontalouden kehysten pitävyyttä koskevalle raportoinnille. Valtion toiminnassa käytetään aikaisempaa enemmän erilaisia kumppanuus- ja ulkoistamissopimuksia sekä muita monivuotisia sopimuksia. Näistä valtiolle aiheutuvien menojen seuranta on tarpeen valtiontaloudellisen päätöksenteon liikkumavaran turvaamiseksi ja valtion taloudellisen aseman hahmottamiseksi kokonaisuutena.

Valtion taloudellisen aseman ja valtiontalouden kestävyysarvioinnin kannalta on olennaista myös arvioida julkisen talouden kestävyyslaskelmilla nykyisen lainsäädän-

nön ja toimintatavan jatkamisesta tulevina vuosina aiheutuvaa menotasoja ja mahdollisuuksia rahoittaa sitä valtiontalouden tuloilla.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 ei esitetä julkisen talouden tai valtiontalouden pidemmän aikavälin kestävyyslaskelmia tai muuta tarkempaa kestävyystarkastelua.

Viimeisin valtiovarainministeriön julkistama varsinainen kestävyyslaskelma sisältää Euroopan talous- ja rahaliiton ja sen vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen mukaisesti valtioneuvoston Euroopan unionille antamaan Suomen vakausohjelman tarkistukseen (valtiovarainministeriö 4a/2007). Kestävyyslaskelma on toimitettu eduskunnalle tiedoksi perustuslain 97 §:n mukaisena EU-selvitysasiana (E 114/2007 vp.) ja siitä on myös annettu pääministerin ilmoitus eduskunnalle (PMI 4/2007 vp. vakausohjelman tarkistuksesta ja talouspolitiikan haasteista, 17.12.2007). Vakausohjelman tarkistuksessa esitetty kestävyyslaskelma laaditaan Euroo-

pan unionissa yhteisesti sovitun menetelmän mukaisesti ja laskelma perustuu Eurostatin vuoden 2004 väestöennusteeseen.

Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksen yleisperustelut sisältävät yleisen katsauksen erityisesti väestökehityksen johdosta julkisen talouden rahoitukselle tuleviin haasteisiin (valtion talousarvioesityksen yleisperusteluiden luku 3.4., sivut Y26-Y27). Talousarvioesityksen yleisperusteluissa käsitellään erityisesti Tilastokeskuksen uusimmasta, vuonna 2007 laaditusta väestöennusteesta johtuvia tarpeita tarkistaa julkisen talouden kestävyyttä koskevia arviointeja. Varsinaista kestävyyslaskelmaa ei esitetä vuoden 2008 talousarvioesityksen yleisperusteluissa.

Eduskunnan finanssivallan kannalta on perusteltua saattaa vakausohjelman päivitys mahdollisimman tuoreeltaan myös eduskunnassa käsiteltäväksi. Perusteltu arvio valtiontalouden kestävyydestä ja sen muutoksista on myös olennainen finanssipolitiikan vaikuttavuutta kuvaava tieto.

4.2 Verotukia koskevat tiedot

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007 sisältää aikaisempien vuosien tapaisen selvityksen verojärjestelmän kautta annettavista tuista. Selvityksessä on lisäksi selostettu, mitkä tuloverolain (1535/1992) säännöksiin perustuvista verotuista ovat lisääntyneet vuoden 2007 aikana.

Eduskunta on tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 2/2007 vp. perusteella edellyttänyt 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 (EK 25/2007 vp.). Eduskunnan edellyttämää

verotukiselvitystä ei ole vielä tehty eikä siitä ja sen aiheuttamista toimenpiteistä ole voitu raportoida vuodelta 2007 annetussa tilinpäätöskertomuksessa.

Tilinpäätöskertomukseen sisältyvässä tilimuistutuskertomuksessa todetaan, että *”Verotukiin liittyvän tietosisällön parantamiseksi valtiovarainministeriö on asettanut hankkeen uuden verotukiselvityksen tekemiseksi. Hankkeen tarkoituksena on saattaa verotukia koskeva tietopohja ajan tasalle. Vuoteen 2008 mennessä tullaan tekemään selvitys eri maissa käytössä olevista verotuista ja niissä havaituista kehittämistarpeista. Vuoden 2009 aikana toteutetaan varsinainen tutkimushanke suomalaisia verotukia koskevine johtopäätöksineen ja suosituksineen.”*

5 Hallinnonalojen ohjausjärjestelmät

Vuodet 2007–2012 kattavan strategiansa mukaisesti Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain kahden hallinnonalan ohjausjärjestelmien toimivuutta ja tietope-
rustaa. Ohjausjärjestelmätarkastus täyden-
tää valtion tilinpäätöskertomuksen tulokset-

lisuustietojen tarkastusta. Vuoden 2007 osal-
ta tarkastus on kohdentunut maa- ja metsä-
talousministeriön ja opetusministeriön hal-
linnonalojen ohjausjärjestelmien tarkasta-
miseen.

5.1 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Ohjausjärjestelmätarkastuksen pääkysymyksenä oli, täyttävätkö maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjaus- ja raportointijärjestelmä sekä siihen liittyvä tuloksellisuuden laskentatoimi ja arviointitoiminta järjestelmineen ja menettelyineen asianmukaisesti hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden mukaan asetetut vaatimukset. Tarkastuksen keskeinen huomio kohdistui valtion talousarvioesitykseen maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointiin valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla siirtomenojen vaikuttavuus on keskeisin ohjauksellinen haaste. EU-säännökset vaikuttavat maa- ja metsätalousministeriön ohjausmahdollisuuksiin osin niitä kaventaen. Tutkimuslaitosten ja valtionapuperusteisten neuvontaorganisaatioiden ohjaus muodostaa oman merkittävän erityiskysymyksensä. Varsin pieni osa hallinnonalan resurssien kokonaiskäytöstä kohdistuu työpanokseen perustuvaan, selkeitä suoritteita sisältävään ja siten yksiselitteisemmin ohjattavaan toimintaan.

5.1.1 Tavoitteet talousarvioesityksessä

Pääluokan selvitysosassa tulostavoitteet on asetettu ohjeistuksen mukaan selkeästi politiikkalohkoittain tulosalueajattelua vastaavasti. Selvitysosan teksti on johdonmukaisesti otsikoitu politiikkasektoreiden mukaan. Toimintaympäristön kuvauksen ja vaikuttavuustavoitteiden asettamisen raken-

ne on yhtenäinen. Tavoitteet on esitetty viiva- tai tekstiluettelona Vaikuttavuustavoitteet-otsikon alla, erikseen kullekin politiikkasektorille. Ne erottuvat jokseenkin selkeästi muusta tekstistä.

Yleisarvio on, että vaikuttavuustavoitteet kattavat kohtuullisen hyvin nykyisen toimintakentän. Hallinnonalan toiminnassa keskeisille, rahamääräisesti merkittävälle siirtomenoilta on asetettu lukumääräisesti melko hyvin vaikuttavuustavoitteita. Niihin on kytketty myös kehitystä kuvaavia tunnuslukuja. Selvitysosan tekstin alussa, ennen tavoitteiden esittämistä, käyvät ilmi resurssit politiikkasektoreittain. On hyvä, että tavoitteet ja vastaava resursointi pyritään esittämään samassa yhteydessä.

Monet tavoitteista ovat hyvin yleisiä ja epäkonkreettisia. Niillä ei ole riittävää toimijaa motivoivaa ohjausvaikutusta. Myös tulosvastuun toteutumisen varmentaminen on erittäin vaikeaa, mikäli tavoitteisiin ei liity selkeitä tunnuslukuja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteistoa on osittain esitetty sellaisina tunnuslukuina, jotka mahdollistavat mitattavuuden ja systemaattisen arvioinnin. Luonteeltaan useimmat niistä kuvaavat kuitenkin sellaista yleistä kehitystä, jossa kyseisten määrärahojen omaa vaikutusta on erittäin ongelmallista yksilöidä.

Tavoitteina on usein esitetty asiantilan kehittämiseen tai parantamiseen liittyviä ilmauksia ja visioita. Tavoitteilta puuttui usein selkeä tavoitetaso, eikä yksittäisiä tavoitteita ole kytketty vastaaviin resursseihin. Tavoitteita ei ole selkeästi määritelty vain talousarviovuoteen kohdentuvina, vaan monet niistä ovat laajoja ja ne koskevat pitkää ai-

käväliä. Lukutason tavoitteiden kytkeytyminen pääluokkatason tavoitteisiin ei ole riittävän yksiselitteistä. Moniin ylätason tavoitteisiin ei selkeästi löytynyt lainkaan niitä tukevia alemman tason tavoitteita.

Vaikuttavuustavoitteista jäi varsin epäselvä kuva toimijan roolista ja vaikutusmahdollisuuksista saavuttaa tavoite. Yksiselitteinen asiantilan muutoksen kuvaaminen siten, että toimijan oma osuus voidaan verifioida, on erittäin vaikeaa.

Hallinnonalalla on käytössä erittäin selkeä, yhtenäinen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tavoitteita on asetettu kaikille hallinnonalan toimijoille ja yleensä varsin kattavasti. Joissain tapauksissa on esitetty tunnuslukutaulukkoja, joihin tavoitteiden ohella sisältyy määrä- ja resurssitietoja, jotka taas eivät voi olla tulostavoitteita. Tavoitteet ovat varsin selkeästi erotettavissa muusta tekstistä ja kohdennettu talousarviovuodelle.

Tarkastuksen perusteella talousarvioesityksen tiedot eivät ole kaikilta osin riittäviä kytkemään määrärahaehdotusta toiminnalla tavoiteltaviin tuloksiin. Viime vuosina on kuitenkin tapahtunut talousarviolainsäädännön uudistuksen ja tilivelvollisuuden terävöittämisen tavoitteiden mukaista kehitystä siten, että talousarvioesitys vastaa aikaisempaa paremmin eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 45/2006 vp. esitettyä linjausta siitä, että talousarvioesityksen perusteluiden tunnuslukuineen olisi annettava oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksesta ja tavoitteista. Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa talousarvioesityksen rakenne vastaa pääosin sille talousarviolainsäädännössä asetettuja tavoitteita.

5.1.2 Raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa

Valtion tilinpäätöskertomuksessa tapahtuvan tuloksellisuusraportoinnin tarkastuksen keskeinen huomio kohdistui maa- ja metsätalousministeriön 28.3.2008 päivättyyn ehdotukseen toimialansa tuloksellisuuden kuvaukseksi valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007. Tarkastuksessa on lisäksi maa- ja metsätalousministeriöön ja sen hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin kohdistuvan tilintarkastuksen havaintoihin perustuen arvioitu tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä sisäisen valvonnan tilaa ja kehittämistarpeita erityisesti eduskunnalle suuntautuvan tuloksellisuusraportoinnin näkökulmasta.

Raportointi rakentuu talousarvioesityksen rakennetta vastaavan otsikoinnin mukaan, ja politiikkasektoreiden tuloksellisuuden kuvaukset ovat rakenteeltaan lähes yhtenevät. Yhdenmukainen rakenne on hyvä perusta raportoinnin käytettävyydelle ja tuloksellisuuden kuvauksen uskottavuudelle. Tavoiteasettelun ja raportoinnin rakenne kertoo toiminnan organisoitumisesta tulosajattelun peruslähtökohdan mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön vaikuttavuustavoitteet on selkeästi esitetty luettelona kunkin politiikkasektorin tuloksellisuuden kuvauksen alussa. Käytetyllä esittämistavalla yksittäisen tulostavoitteen toteutumista kuvaava raportointi on kuitenkin vaikeasti havaittavissa. Yksiselitteisesti ei ilme- ne, onko kaikki tavoitteiden jälkeen esitetty tarkoitettu raportoinniksi ja miten se kohdistuu yksittäisiin tavoitteisiin.

Hallinnonalan toimintaa ja sen painopisteissä tapahtunutta kehitystä ja toimintaympäristön merkittäviä muutoksia on tarkasteltu keskeisten toimintojen suhteen varsin onnistuneesti. Tavoitteiden saavuttamiseen

mahdollisesti liittyvistä riskeistä ja niiden yhteydestä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on kerrottu erittäin niukasti, eikä tarkastelu ole mitenkään systemaattista.

Tuloksellisuusraportoinnista ei aina yksiselitteisesti ilmene, mikä on hallinnonalan oman toimijan osuus vaikuttavuuteen. Raportoinnin perusteella on hyvin vaikeaa saada selkeää käsitystä aikaansaannosten ja tavoitetilän välisestä suhteesta. Riittävän selvää ja riidatonta kytkentää vaikuttavuuden ja määrärahojen käytön välillä ei ole kyetty tuomaan esiin. Nykyisellä esitystavalla on vaikeaa toteuttaa ohjeistuksen vaatimusta ilmaista tavoitteen toteutumisen aste. Hallinnonalalla mahdollisesti tehdyistä vaikuttavuusarvioinneista ei ole esitetty ohjeiden edellyttämää yhteenvetoa.

Uusimman ohjeistuksen mukaisesti on raportoitu yhdestä hallinnonalan erityistee- masta. Kyseessä on kuitenkin teeman aihepiirin nykytilan ja mahdollisten kehityskul- kujen kuvaus, joka sinällään on varsin asian- mukainen. Teemaraportoinnin tarkoittamas- ta toimijan vaikuttavuuden todentamisesta ei ole kyse.

Raportointi keskittyy ohjeistuksen mukai- sesti keskeisiin yhteiskunnallisiin vaikutta- vuustavoitteisiin. Talousarvioesityksen suu- resta tavoitemäärästä valtaosa jää raportoim- matta. Ohjeistuksen edellyttämää raportoin- tia keskeisten luku- ja momenttitason toimin- nallisten tavoitteiden toteutumisesta ei ole lainkaan. Raportoinnissa ei ole yhtään kuvi- oita. Vertailua tulostavoitteeseen on erittäin niukasti. Pääosin vaikuttavuuden raportoin- ti ei sisällä pidemmän aikavälin tarkastelua, jolloin ohjeiden vaatimus kuvata monivuotis- ta kehitystä ei toteudu.

Hallinnonalan liikelaitoksen (Metsähalli- tus) rahamääräistä tuloksellisuutta on kuvat- tu varsin hyvin keskeisimmillä tunnusluvuil- la, joita ei aiemmin ole esitetty. Myös liike-

laitoksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvien julkisten hallintotehtävien ta- voitteiden toteutumisesta on raportoitu pa- remmin kuin edellisenä vuotena.

5.1.3 Kannanotot ohjausjärjestelmästä

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että maa- ja metsätalousministeriön ohjausjär- jestelmä ei onnistu kytkemään eduskun- nan hallinnonalalle myöntämiä määräraho- ja riittävän hyvin ja läpinäkyvästi toiminnan tuloksellisuuteen. Tämän vuoksi tarkastuk- sen kohteena olleella hallinnonalan ohjaus- järjestelmän tavoiteasetannalla ja tulokselli- suusraportoinnilla tilivelvollisuus ei toteudu riittävän asianmukaisella tavalla.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmässä on kui- tenkin tulosohtausajattelun mukaisesti hyvin toteutettuja osia ja hyviä käytäntöjä sekä positiivista kehitystä. Erityisen hyvää on kaikis- sa asiakirjoissa ja toiminnassa sovellettava tulosityksikköajattelua noudattava politiikka- sektorien mukainen jaottelu. Hallinnonalan toiminnassa keskeisille ja rahamääräises- ti merkittävälle siirtomenoille on asetettu lu- kumääräisesti kohtuullisen hyvin vaikutta- vuustavoitteisiin liittyviä tunnuslukuja. Niitä on lukumääräisesti selvästi valtionhallinnon yleistä käytäntöä enemmän. Hallinnonalalla on kattavasti käytössä yhtenäinen, tulospris- ma-ajattelun mukainen toiminnallisen tulok- sellisuuden tavoitteiston otsikointi. Virastota- son tuloksellisuuden kuvauksissa on arvetet- tu tulossopimuksessa asetettujen sanallisten tavoitteiden toteutumista yhdestä viiteen ulot- tuvalla asteikolla. Annettua arvosanaa on pe- rusteltu sanallisesti. Esittämistapaa, jossa ta- voite- ja toteumatieto esitetään systemaatti- sessa rakenteessa yhdessä arvosanan kans- sa, on pidettävä hyvin suositeltavana.

Hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa on

käytössä kattava kustannuslaskenta ja työ-kustannusten kohdentamisen seurantaan var-ten kokoaikainen työaikakirjanpito. Prosessi-mallintamisen käyttäminen toiminnan jäsen-tämisessä ja hallinnassa on tuonut laskenta-toimeen eräissä virastoissa toimintolasken-nan piirteitä. Muutamassa virastossa tuotta-vuus- ja taloudellisuusindeksien laskenta pe-rustuu Tilastokeskuksen laskentatapaan.

Hallinnonalan uusissa virastoissa kustan-nuslaskenta on vielä osin kehittämisvaihees-sa. Pääsääntöisesti tuloksellisuuden ja joh-don laskentatoimi on hallinnonalalla järjes-tetty siten, että se antaa perustan oikeille ja riittäville tiedoille ohjausta ja johtamista var-ten.

Laskennan järjestämistä tulisi edelleen ke-hittää, jotta voidaan rakentaa toimivia mit-tareita ja osin myös laatia toimivia kustan-nustietokokonaisuuksia. Erityinen haaste on sisäisen laskennan kytkeminen toiminnal-lisen tehokkuuden aktiiviseen johtamiseen virasto- ja laitostasolla ja hallinnonalakoko-naisuudessa. Lisäksi laskentatoimen ja muun johdon informaatiotuotannon tulisi nykyistä paremmin kyetä edistämään yksittäisten ylä-tason vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen seuranta ja niihin kytkeytyvien resurssien todentamista.

Vaikka ministeriön osastorakenne ei suo-raan vastaa politiikkasektoreita, on se lä-hes yhtenevä. Kaikille politiikkasektoreille löytyy vähintään ministeriön yksikkötasolta selkeä vastuutaho. Organisoituminen tukee varsin hyvin talousarvioesityksen rakennetta ja tulosyksikköajattamista. Tarkastuksessa teh-dyissä haastatteluissa muodostui käsitys, että hallinnonalan yksiköillä on varsin vakiintu-neet menettelyt asettaa tulostavoitteet ja kä-sitellä tulossopimukset. Niissä kävi myös ilmi vuorovaikutteisuus tulosohjaajan ja tulosoh-jattavan välillä esimerkiksi tavoitteiden sisäl-lön ja tavoitteen asteen sisällöstä. Selkeäs-

ti tuli myös ilmi tulosohjaajan viimekätinen rooli päättää tavoitteen lopullinen sisältö.

Hallinnonalan tavoiteasiakirjoissa on sel-keästi toteutettu yhtenäinen ja nykyisin so-vellettavan tuloksellisuuskäsitteistön mu-kainen rakenne. Valitettavasti itse tavoitteis-to ei muodosta selkeää loogista ja hierarkis-ta rakennetta, eikä sellaista rakennetta ole riittävän selkeästi pyritty esittämään hallin-nonalan suunnitteluasiakirjoissa.

Käytettyjen yhteiskunnallisen vaikutta-vuuden indikaattoreiden ongelmat liittyvät vaikuttavuuden ydinalueen kattavaan ku-vaamiseen. Tunnusluvut ovat usein liian ylei-siä kuvaamaan toimijoiden suoria omia vai-kutuksia. Aikataulullisten ongelmien takia tunnuslukujen tuottaminen saattaa kestää niin kauan, että niiden hyödynnettävyys tu-losajattelun mukaisessa ohjauksessa ja eri-tyisesti johtamisessa jää varsin rajalliseksi. Useiden tunnuslukujen perusteet on tuotu vaillinaisesti esiin. Hallinnon toiminnan lä-pinäkyvyyden varmistamiseksi tunnusluku-jen olisi syytä avautua ainakin valistuneelle lukijalle varsin vaivattomasti tai niiden muo-dostamisen perusteet tulisi olla helposti saa-tavilla.

Hallinnonalalla ei ole käytössä systemaat-tista järjestelmää, jossa pääluokkaperuste-luissa esitetyillä keskeisillä yhteiskunnallis-ta vaikuttavuutta kuvaavilla tunnusluvuilla olisi selkeitä ja tavoiteasiakirjoissa yksilöity-jä alemman tason vaikuttavuuden kuvaajia. Kokonaisuutena tarkastuksessa jäikin kuva, että useat hallinnonalan vaikuttavuuden tun-nusluvut ovat vuosittaisesta tulosohjauspro-cessista irrallisia, lähinnä aihepiirin kehityk-sen ja yleistilanteen seuraamisen ja toteami-sen apuvälineitä.

Yksittäisen talousarvioesityksen tulosta-voitteen toteumatietojen löytäminen hallin-nonalan toimijoiden tilinpäätöksistä vaatii merkittäviä ponnisteluja. Ongelma korostuu

sen vuoksi, että lukuisten tavoitteiden toteutusta etsii turhaan, koska kyseistä raportointia ei ole lainkaan. Jo aiemmin mainittu tavoitteiden systemaattinen rakenne ja niiden merkitseminen tunnuksilla parantaisi raportoinnin käytettävyyttä ja edistäisi tilivelvollisuuden todentamista.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoitteita tulisi kehittää niin, että niistä näkyy tavoitteiston hierarkkinen rakenne selkeästi tunnuksin ilmaistuna. Talousarvioesityksen pääluokan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet tulisi kytkeä selkeästi virasto- ja laitostason toimintaan ja määrärahoihin. Tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi näkyä virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden ja laajempien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välinen yhteys. Tilinpäätöskertomuksen perusteella olisi voitava selkeästi arvioida yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen sekä virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden ja hallinnonalalle myönnettyjen määrärahojen välistä suhdetta.

Käytetyt tunnusluvut olisi nykyistä selkeämmin kytkettävä vastaaviin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteisiin. Tulostavoitteiden toimivuutta olisi syytä parantaa siten, että niiden saavuttamisen astetta ja kytkeytymistä resursseihin voitaisiin luotettavasti mitata ja arvioida. Kehitystä kuvaavien aikasarjojen ja kuvioiden yhdenmukaista ja riittävään aikaperiodiin perustuvaa tarkastelua tulisi lisätä. Tuottavuus ja taloudellisuus tulisi pyrkiä saamaan koko hallinnonala koskevan yhtenäisen tavoitteiston ja ohjauksen piiriin. Yleisiä tunnuslukuja tulee täydentää virastokohtaisilla luvuilla.

Talousarvioesityksestä ja tilinpäätösker-

tomuksesta tulisi ilmetä jokaisen keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen resursointi. Tämä on luonteva lähtökohta tulosohjausta ja erityisesti laskentatointa kehitettäessä. Ylemmän tason tavoitteiden raportoinnin aikajännettä olisi tarpeen pohtia. Useille vaikuttavuustavoitteille vuosittainen raportointiväli on liian lyhyt. Pitkän aikavälin tavoitteille ja visioille olisi esitettävä raportointiaikataulu sekä muodostettava lyhyemmän aikavälin osatavoitteita.

Tuloksellisuuden kuvauksessa olisi nykyistä selkeämmin yhdistettävä yksittäiset tavoitteet ja vastaava raportointi. Näistä on selkeästi erotettava yleinen hallinnon toiminnan ja toimintaympäristön kuvaus. Valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvaukseen tulisi liittää viite tai linkki hallinnonalan tuloksellisuuden laajempaan raportointiin. Tämän raportoinnin tulisi sisältää talousarvioesityksessä mainittujen tavoitteiden toteumatiedot. Tulosajattelun mukaisen tulosvastuun ja hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi tuloksellisuuden kuvaus tulisi tulevaisuudessa pyrkiä esittämään selkeänä kokonaisuutena ja politiikkasektoreittain nykyisen tilivirastolähtöisyyden sijaan.

Hallinnonalan toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinneilla tulisi vastaisuudessa olla merkittävämpi rooli osana tavoitteenasettelua ja raportointia. Valtionhallinnon eri tavoin rahoitetuille ja eriluonteisille toiminnoille olisi pyrittävä kehittämään niihin parhaiten sopivat tulosohjausmallin sovellukset. Tulosvastuullisilla tulisi olla mahdollisuus saada erillinen hyväksyntä siitä, millaista tulosohjausmallia vastuualueen toimintaan sovelletaan.

5.2 Opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää sekä hallinnonalan tavoitteenasettelua ja tuloksellisuusraportointia varainhoitovuodelta 2007. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, toimiiko opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä tavalla, joka mahdollistaa oikean ja riittävän tiedon tuottamisen erityisesti eduskunnan päätöksentekoa varten. Tarkastuksessa kiinnitettiin erityishuomiota siihen, miten hallinnonalan osuus talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa vastaa tilivelvollisuus uudistuksen sekä talousarvioehdotusten rakenteen ja sisällön uudistuksen vaatimuksia. Tämän lisäksi tarkastus kohdistui hallinnonalan tuloksellisuuden ja johdon laskeutuksen sekä muun seurannan, arviointitoiminnan ja sisäisen valvonnan menettelyihin. Tarkastuksessa selvitettiin, onko menettelyt järjestetty valtion talousarviolainsäädännön sekä hyvän taloudenhoidon ja hallinnon periaatteiden mukaan.

5.2.1 Ohjausjärjestelmä

Opetusministeriön tehtävänä on ohjata hallinnon alaa, jonka strategisten valintojen onnistumisella tai epäonnistumisella on vaikutuksensa välittömästi tai välillisesti lähes kaikille hallinnonaloille. Opetusministeriön hallinnon alalla ohjausmuotojen kirjo on laaja, koska ohjattava kenttä on monitasoinen ja -toimijainen. Hallinnon alan ohjauksessa korostuu säädös- ja tulosohjauksen ohella erityisesti informaatio-ohjaus. Tarkastuksen perusteella informaatio-ohjauksen kehittäminen on opetusministeriön hallinnon alalla erityisen tärkeää, koska sen avulla on mah-

dollista ylettyä myös niille hyvän hallinnon katvealueille, joita muilla ohjausmuodoilla ei mahdollisesti kyetä kontrolloimaan.

Laajan hallinnon alan kokonaisuuden hallintaa edellyttää myös sitä, että eri ohjausmuodot sidotaan huomattavasti nykyistä tiukemmin hallinnon alan strategiseen suunnitteluun. Strateginen ajattelu hallinnon alalla vaatii lisäksi sitä, että päätöksenteko pohjautuu kokonaisvaltaiseen tiedonhankintaan ja -hallintaan. Käytännössä tämä edellyttää, että opetusministeriö koordinoi esimerkiksi arvioiteja, sektoritutkimusta ja tilastojen tuottamista nykyistä paremmin. Tällä hetkellä päätöksenteon tietopohja on jossain määrin hajanainen, mikä lisää hallinnon alan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvien riskien toteutumisen mahdollisuutta. Positiivista on se, että opetusministeriön hallinnon alalla on käynnissä useita strategiseen kehittämiseen ja tulosohjauksen terävöittämiseen liittyviä hankkeita. Kehittämistyö näkyy osittain jo hallinnon alan tärkeimmässä tulosasiakirjoissa eli talousarvioesityksessä ja opetusministeriön osuudessa valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Ministeriön hallinnon alalla siirtomenojen osuus on lähes 65 prosenttia, ja siirtomenojen suurimpina ryhminä ovat opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ja opintotuki. Valtionosuuksien huomattava osuus tarkoittaa sitä, että suoran tulosohjauksen mahdollisuudet ovat hallinnon alalla rajalliset. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ohjautuvat kuntasektorille, ja kunnat järjestävät ja rahoittavat opetus- ja kulttuuripalveluja huolehtien osaltaan perustuslain 16 §:ssä tarkoitettujen sivistyksellisten oikeuksien turvaamisesta kansalaisille. Osa palveluista (pe-

rusopetus, esiopetus) on lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piirissä. Osa on palveluja, jotka perustuvat lakiin, mutta joiden järjestäminen ei ole lakisääteinen velvollisuus. Kuntien asukkaiden itsehallinnon piiriin kuuluu siten se, millä tavoin ja missä laajuudessa näitä palveluja järjestetään. Valtionosuudet jakaantuvat 21 opetusministeriön hallinnonalan momentille. Keskeisenä, joskin vaikeasti lähestyttävänä ongelmana voidaan hallinnonalalla pitää sitä, että monimutkaiset ja läpinäkyvämmiksi koetut valtionosuusjärjestelmät sitovat suuren osan hallinnonalan määrärahoista, mutta poliittisten päätöksentekijöiden, erityisesti eduskunnan, saama tieto valtionosuuksilla tuettujen toimintojen onnistumisesta ja vaikutuksista on toistaiseksi varsin vähäistä.

5.2.2 Talousarvioesityksen perustelut ja tulostavoitteet

Talousarvion perusteluiden tulee tarjota eduskunnalle ja hallitukselle oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi, ja tämän varmistamiseksi talousarvioesityksen rakennetta ja sisältöä on uudistettu viime vuosina. Opetusministeriön hallinnonala on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan ohella toteuttanut uudistuksen pilottihankkeet niin, että vuoden 2007 talousarvioesitys on ollut ensimmäinen, joka on laadittu uusitun rakenteen mukaan. Opetusministeriön talousarvioesityksen rakenne on uudistuksen jälkeen selvästi jännevöitynyt ja selkiytynyt. Talousarvioesityksen pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluiden logiikka on pääosin johdonmukainen ja noudattaa rakenteeltaan periaatetta, jossa yleisistä tavoitteista siirrytään yksityiskohtaisempiin tarkasteluihin. Opetusministeriön uusitus talousarvioesityksessä myös selvitysosien perusteluiden yhteyksien määrärahoihin on varsin selkeä siir-

tomenojen kohdalla, muttei virastoille ja laitoksille asetettujen tavoitteiden ja määrärahojen osalta.

Pääluokka- ja lukutasolla uudistus on karsinut kuvailevan, yleisluonteisen tekstin määrää ja keskittänyt huomion tavoitteisiin ja tuleviin toimenpidelinjauksiin. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä suuntaus on kohti erittäin tiiviisti ilmaistuja vaikuttavuustavoitteita. Vuoden 2008 talousarvioesityksessä ilmaisullinen minimalismi on jo viety tasolle, jossa lähes kaikki selittävä teksti on joko poistettu tai siirretty alemman tasoihin tavoiteasiakirjoihin. Hallinnonalan talousarvioesityksessä on kuitenkin edelleen puutteita, jotka koskevat erityisesti toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita. Keskeisimpinä epäkohtina voidaan pitää sitä, että talousarvioasetuksessa edellytetyt taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet puuttuvat, sekä sitä, että laadunhallintaa ja palvelukykyä koskevia tavoitteita on esitetty vain vähän. Myös tuloksellisuuskäsitteistön käyttö on hallinnonalalla edelleen horjuvaa. Jos virastoille ja laitoksille asetetaan vaikuttavuustavoitteita, niiden tulisi yhdistää viraston ja laitoksen toiminnallinen tuloksellisuus laajempaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen. Tätä sidosta ei virastoille ja laitoksille asetetuissa vaikuttavuustavoitteissa ole.

Talousarvioesityksen rakenne on parantunut tavoiteltuun suuntaan, mutta sisällöllisesti opetusministeriön hallinnonalan tekstiosuus ei toistaiseksi täysin vastaa eduskunnan tavoitetta oikeasta ja riittävästä päätöksentekoinformaatiosta. Hallinnonalalle leimallisia piirteitä ovat muun muassa mitattavuuden ja sen myötä indikaattorien kehittämisen vaikeus sekä ohjaukseen vaikuttavan informaation suuri määrä. Talousarvioesityksessä esitetään indikaattoreina osin sellaista tietoa, joka kuvaa ennemminkin toiminnan volyyymia kuin politiikan tai hallinnon keinoin tavoiteltavia tuloksia. Indikaattorei-

ta on pyritty kehittämään ja niiden valintaa perustellaan laajasti valmisteluasiakirjoissa, mutta ulkopuolisen lukijan on talousarvioesityksen perusteella vaikea arvioida sitä, mitkä indikaattoreista ovat todella relevantteja tavoiteltujen vaikutusten kannalta.

Myös talousarvioesityksen perusteluiden taustalla olevan tiedon hallinta on tarkastuksen perusteella jossain määrin jäsentymätöntä. Hallinnonalalla tuotettavan tiedon määrä on mittavaa, mutta synteisiin pyrkiviä kokonaisesityksiä esimerkiksi arviointitoiminnan tuloksista on vaikeaa löytää. Tällöin epäselväksi jää se, miten talousarvioesityksen kokonaisuutta palveleva tiedonhallinta ja erityisesti informaation yhdistäminen laajojen vaikuttavuustavoitteiden toteuttamisen turvaamiseksi on ministeriössä vastuutettu.

Toiminnallisen tuloksellisuuden osalta hallinnonalan virastojen ja laitosten tulossopimusten tavoitteenasetannan sisältö ei suurelta osin täytä talousarvioasetuksen vaatimuksia. Muun muassa aidot toiminnallisen tehokkuuden tavoitteet puuttuvat lähes kokonaan. Tavoitteenasetannan kokonaisuudessa talousarvion laadintamääräysten mukainen ylemmän ja alemman tason tavoitteiden hierarkia ei ole hallinnonalalla aukoton: tavoitteet ovat yleensä yhdistettävissä toisiinsa jollakin tavalla, mutta hallinnonalan ohjaus ei selvästikään pysty huolehtimaan siitä, että tavoitteet olisi asetettu virastoihin ja laitoksiin asti johdonmukaisen tavoitehierarkian mukaan.

5.2.3 Tuloksellisuusraportointi

Opetusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen uudistaminen on terävöittänyt tavoitteenasettelua, mutta tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa on toistaiseksi merkittäviä puutteita ja ristiriitaisuuksia. Opetusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi valtion tilinpäätöskertomuk-

sessä ei anna riittävää kuvaa hallinnonalan vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta varainhoitovuodelta 2007. Sen sijaan opetusministeriön toimintakertomus vuodelta 2007 kuvaa selkeästi paremmin hallinnonalan vaikuttavuuden kehitystä kuin tilinpäätöskertomus. Toimintakertomuksessa eritellään yksityiskohtaisesti talousarvioesityksessä esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi tehdyt toimenpiteet ja esitetään perustellut arviot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä eri politiikkaloikoilla. Tilinpäätöskertomusosio puolestaan koostuu pitkälti toiminnan kuvailusta ja sirpaletiedosta, jolloin kokonaiskuva toimialan kehityksestä jää puutteelliseksi. Raportointiasiakirjojen laadullinen ero ei voi olla selitettävissä tiedon tai materiaalin puutteella, koska periaatteessa kysymys on samasta aineistosta. Tilinpäätöskertomuksen tekstin kattavuus ei tuoreesta lainsäädännöstä ja sitä täydentävästä ohjeistuksesta huolimatta ole tasolla, jolla sen tulisi olla.

Tilinpäätöskertomuksen osioiden sivumäärä, noin 15 sivua, ei mahdollista opetusministeriön kaltaisen laajan hallinnonalan yksityiskohtaista käsittelyä. Lainsäätäjän tarkoitus onkin ollut, että tiiviissä kertomusosioissa keskitytään olennaiseen ja esitetään vain keskeisimmät tulokset vaikuttavuuden kehityksestä ja siihen vaikuttaneista seikoista. Opetusministeriön hallinnonalan osuus valtion tilinpäätöskertomuksessa ei täytä tätä vaatimusta. Tilinpäätösraportointiosio ei, toisin kuin talousarvioesitys tai toimintakertomus, ole johdonmukainen tuloksellisuusasiakirja. Tilinpäätöskertomusosioissa ne aineistot, joilla on suurta taloudellista ja yhteiskunnallista merkitystä, eivät erotu painoarvoltaan vähäisemmistä asioista tarpeeksi selvästi. Hallinnonalan kertomusosuus on epätasainen ja sisältää paljon toiminnan kuvailua ja volyymitietoja, joiden esittäminen ei ole perusteltua ilman selkeää yhteyttä tavoit-

teisiin ja tuloksiin. Valtaosaa tekstistä ei ole yhdistetty mitenkään talousarvioesityksessä ilmaistuihin tavoitteisiin, jolloin on mahdollista tietää, miten tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Tällöin sinänsä relevanttikin informaatio jää helposti irralliseksi, koska syy- ja seuraussuhteiden analyytinen esittäminen on puutteellista. Tilinpäätöskertomuksen hallinnonalaan koskevan osuuden tarkka vertailu talousarvioesityksessä ilmaistuihin tavoitteisiin on itse asiassa mahdollon tehtävä niin kauan kuin raportointi ei pääosin vastaa sille asetettuja sisällöllisiä tai muodollisia vaatimuksia.

Hallinnonalan muiden virastojen kuin yliopistojen tuloksellisuuden laskentatoimi on pääsääntöisesti järjestetty niin, että se mahdollistaa tietojen hyödyntämisen sekä tavoitteenasetannan että tuloksellisuusraportoinnin osalta. Kehittämistä on kuitenkin syytä jatkaa ja erityisesti siltä osin, kun kyse on yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvaatavuuden esittämisestä. Sen sijaan vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa valtaosaa yliopistoista on tarkastusviraston tilintarkastuksissa huomautettu tuloksellisuuden las-

kentatoimen järjestämisestä. Kaikissa tapauksissa huomauttamisen syynä on ollut puutteet työkustannusten luotettavassa kohdentamisessa.

5.2.4 Kannanotot ohjausjärjestelmästä

Opetusministeriön hallinnonalan keskeisimpien tulosasiakirjojen ja ohjausjärjestelmän tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vaikka tilivelvollisuus uudistuksen ja talousarvion rakenteen ja sisällön uudistusten vaikutukset näkyvät positiivisena kehityksenä, ministeriön tulee edelleen huomattavasti kehittää ohjausotettaan. Myös tiedon tuottamisen ja hallinnan muotoja tulee tehostaa, jotta ministeriön strateginen ohjaus ja päätöksenteko perustuisivat tulevaisuudessa kestäväälle pohjalle. Tällä hetkellä puutteet tulostavoitteiden asettamisessa ja raportoinnissa vaarantavat oikean ja riittävän kuvan saamisen hallinnonalan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Erityisesti tilinpäätöskertomusinformaation tasoa tulee kohentaa.

6 Arviointitiedon hyödyntäminen budjetoinnissa

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa arviointitoimintaa

Valtiontalouden tarkastusviraston perustulaisissa säädettyyn ulkoiseen tarkastustehtävään kuuluu yhtenä osana hallituksen alaisen arviointitoiminnan laadun ja riittävyyden arviointi eduskunnan finanssi- ja lainsäädän-

tövallan, sekä yhteiskuntapolitiikan, hallinnon ohjauksen ja tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvien tarpeiden näkökulmasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 2007 ja vuoden 2008 ensimmäisen puoliskon aikana tarkastanut arviointitoimintaa ja sen hyödyntämistä budjetoinnissa ja tilivelvollisuuden toteuttamisessa².

² Arviointitoimintaa budjetoinnin ja tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta tarkastellaan erityisesti seuraavissa toiminnan-tarkastuksissa: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy (toiminnantarkastuskertomus 146/2007), Hankerahoitus ohjauksena (toiminnantarkastuskertomus 147/2007), T&K- arviointi-toiminta (toiminnantarkastuskertomus 157/2008), Terveystieteen edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet (toiminnantarkastuskertomus 160/2008), Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006 (toiminnantarkastuskertomus 152/2007) ja Sotu-kokeilun vaikutukset (toiminnantarkastuskertomus 153/2007). Arviointeihin ja niiden hyödyntämiseen budjetoinnin ja tilivelvollisuuden näkökulmasta kiinnitetään huomiota myös vuoden 2008 aikana valmisteltavissa alueellisten kehittämishankkeiden vaikutuksia koskevassa teemaraportissa ja EU:n ylimpien tarkastusviranomaisten rinnakkaisraportissa EU:n rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella.

6.1 Arviointi ja julkisen talouden laatu

Kansantalouden kasvu ja valtion tulojen kehitys ovat olennaisen tärkeitä ehtoja valtiontalouden, yhteiskuntapolitiikan ja julkisen palvelutuotannon rahoitukselliselle kestävyydelle. Rahoituksen kestävyys vaikuttaa se, kuinka tehokkaasti valtiontalouden voimavarat onnistutaan kohdentamaan käyttötarkoituksiin, joissa ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat hyvinvointia ja taloudellista kasvua sekä yhteiskuntapolitiikan ja julkisten palveluiden tavoitteiden saavuttamista.

Yhteiskunnan olosuhteiden ja odotusten muuttuessa voimavarojen käytön vaikuttavuus ja palvelutuotannon tuloksellisuus edellyttävät myös tavoitteiden, toimintatapojen, hallinnon ja palvelutuotannon rakenteiden ja rahoituksen uudistamista vastaamaan uusia tarpeita. Ilman kriittistä tarkastelua osoitetun rahoituksen vaikuttavuus ja tehokkuus alkavat yleensä heikentyä.

Euroopan unionin talouspoliittisessa yhteistyössä ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinaatiossa Euroopan unionin valtiovainministeriöiden neuvosto ja Euroopan unionin talouspoliittinen komitea käyttävät julkisen talouden laadun käsitettä. Laadukas

julkinen talous tukee mahdollisimman tehokkaasti kansantalouden pitkän tähtäimen kasvumahdollisuuksia. Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanossa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, miten jäsenvaltioiden budjettimenettelyt ja finanssipolitiikan säännöt vahvistavat julkisen talouden laatua. Unionin talouspolitiikan koordinaatiossa sekä vakaus- ja kasvusopimuksen valvonnassa pyritään kiinnittämään huomiota siihen, miten Eurooppa-neuvoston hyväksymä strategia EU:n kasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn parantamiseksi (niin sanottu Lissabonin strategia) otetaan huomioon Euroopan unionin talousarviossa ja jäsenvaltioiden kansallisissa talousarvioissa.

Julkisen talouden laatuun vaikuttavat kansalliset budjettimenettelyt ja finanssipolitiikan instituutiot, julkisten menojen rakenne ja julkisten voimavarojen käytön taloudellinen tehokkuus. Tuloksellisuusperusteinen tai tuloksellisuussuuntautunut budjetointi sekä vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointitoiminta on Euroopan unionin ja OECD:n piirissä käytävässä keskustelussa havaittu voimavarojen kohdentamisen ja käytön vaikuttavuutta ja tehokkuutta lisääviksi välineiksi.

6.2 Tulossuuntautunut budjetointi ja tilivelvollisuus

Suomen budjetti- ja tilivelvollisuusmenettelyssä tavoitteena on hyödyntää tuloksellisuustietoja ja arviointitoimintaa voimavarojen kohdentamisen suunnittelussa, sekä tilivelvollisuuden varainkäytön tuloksellisuuden toteuttamisessa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, virastojen ja laitosten sekä rahoituksen hyödyntäjien osalta. Tilivelvollisuus tarkoittaa muun muassa hallituksen, ministeriöiden ja muiden viranomaisten vastuuta myönnettyjen määrärahojen taustalla olevien tavoitteiden toteuttamisessa. Tilivelvollisuus liittyy laajempaan vastuullisen valtiontalouden hoidon tavoitteeseen ja periaatteeseen. Tilivelvollisuus ja vastuunalaisuus yhdistyvät pyrkimyksiin parantaa julkisen talouden laatua ja vaikuttavuutta.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta menojen painopistemuutosten tarvetta esimerkiksi rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirroin (pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, luku 3.6. Julkisen talouden kestävyiden turvaaminen). Valtiontalouden ja tuloksellisuuden arviointitoiminta antaa perusteet hallitusohjelmassa tarkoitettuun menojen painopistemuutosten arviointiin. Menojen kohdentamisen ja käyttötarkoitusten arviointi ja sen perusteella tehtävät uudelleen kohdentamiset voivat osaltaan myös poistaa julkisessa keskustelussa esitettyä kritiikkiä valtiontalouden kehysmenettelyn jäykkyydestä. Kritiikin mukaan valtiontalouden kehysmenettely estäisi aidon poliittisen keskustelun painopisteistä ja yhteiskunnan kehittämistä.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 9 §:n 2 momentin mukaan toi-

minta- ja taloussuunnittelussa otetaan huomioon määrääjain tehtyjen vaikutusten ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnit. Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen laadinnalle. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 9 §:n 2 momentin tavoitteena oli osaltaan vahvistaa arviointitoimintaa ja arviointien antamien tietojen hyödyntämistä kehys- ja talousarvio-menettelyssä ja tällä tavoin vahvistaa tulossuuntautuneisuutta budjetoinnissa.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa on vuodesta 2006 lähtien siirrytty järjestelmään, jossa tilinpäätöskertomuksen keskeistä sisältöä ovat vaihtuvista teemoista laadittavat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnit. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 b §:n 10 kohdan mukaan tärkeimmät tiedot ja tulokset vaikuttavuuden arvioinneista kuuluvat valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettävän ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen sisältöön.

Tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden toteuttamisessa keskeinen foorumi on valtion tilinpäätöskertomusmenettely ja valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen ja liikelaitosten tilinpäätösmenttely toimintakertomuksineen. Eduskunnan finanssivallan käytön sekä hallituksen ja hallinnon toiminnan ohjauksen ja arvioinnin tietoperusta rakentuu valtion talousarvioesityksestä perustelluineen, valtion tilinpäätöskertomuksesta, ministeriöiden ja virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä toimintakertomuksineen sekä eri tasoilla järjestettävistä toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden arvioinneista. Ajatuksena on, että tilinpäätöskertomus ja sen yhteydessä käytävä eduskunnan ja hallituksen väli-

nen parlamentaarinen keskustelu antaisivat perusteet voimavarojen käytön ja valtiontalouden vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnille. Tarkoituksena on lisäksi, että arviointitietoa hyödynnettäisiin päätettäessä valtion talousarviosta sekä valtion tuloja ja me-

noja koskevasta lainsäädännöstä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on havainnut, että puolet hallinnonaloista esittää tietoja vaikuttavuusarvioinneista vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa.

6.3 Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ja – rahoituksen vaikuttavuuden arviointi

Kansantalouden pitkän tähtäimen kasvumahdollisuuksia tarkasteltaessa on tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (T&KI) merkittävässä asemassa. Tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden mahdollistama talouskasvu turvaa myös valtiontalouden ja laajemmin julkisen talouden vero- ja muiden tulojen perustan kestävyys. Tutkimus- ja kehittämis- sekä innovaatiotoiminnan tukeminen ja edistäminen ovat merkittävässä asemassa Euroopan unionin kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä turvaavassa Lisabonin strategiassa ja ne ovat olleet keskeisellä sijalla Suomen hallitusten talousstrategioissa. T&KI -toiminnan yleisen merkityksen johdosta siihen kohdennettujen varojen osuudelle bruttokansantuotteesta on sekä Suomessa että Euroopan unionissa asetettu määrällisiä tavoitteita. Määrällisten tavoitteiden lisäksi on kansainvälisessä ja eurooppalaisessa keskustelussa ryhdytty nostamaan esille tuloksellisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ja rahoituksen muita ehtoja.

Pelkkä T&KI -toiminnan ja rahoituksen määrä ei riitä takaamaan rahoituksen vaikuttavuutta. Euroopan tilintarkastustuomioistuinten EU:n tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puuteohjelmien arviointimenetelyihin kohdistuvasta tarkastuksesta antaman erityiskertomuksen (9/2007) yhteydessä on nostettu esille se, ettei yksinomaan T&KI -rahoituksen määrällinen lisääminen pysty tuottamaan haluttuja tuloksia. Poliittisen päätöksenteossa ei välttämättä ole riittävästi tietoa tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden välisistä yhteyksistä.

Suomessa T&KI -rahoituksen määrä on Euroopan unionin maiden välisessä vertailussa korkea. Vuoden 2008 varsinaisessa talousarviossa valtion T&K -rahoitus on volyymiltaan noin 1,8 miljardia euroa. Valtiontalouden hoidon tuloksellisuuden ja kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta onkin tärkeä kysymys, kuinka tuloksellista valtion T&K -rahoitus ja -toiminta ovat. T&K -rahoitukseen kohdistuu tilivelvollisuuden vaatimus.

Tulevaisuutta koskevaa ennakoititoimintaa ei ole yhdistetty toimijoita vastuullistavan arviointitoiminnan kanssa. Tällöin tulevaisuutta koskevan päätöksenteon tietoperusta eduskunnan ja valtioneuvoston tasolla jää usein vajavaiseksi tai valtioneuvoston päätöksenteon tietoperusta muodostuu muiden kuin virallisten suunnittelun ja raportoinnin asiakirjojen perusteella. Arviointitoiminnan ohjauksen ja hyödyntämisen nykytilassa ei ole tarpeeksi sille, että eduskunta saa kertomus- ja selontekomenettelyissä sekä hallituksen esityksiä käsitellessään riittävästi laadukasta ja nimienomaan yhteiskuntapolitiikan sekä julkisen hallinnon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevien strategisten linjausten päättämisessä hyödyllistä arviointitietoa.

Kun vastuullistavaa systemaattista arviointitietoa ei Suomessa käytännössä tuoteta, koota tai välitetä, eduskunnan mahdollisuus vastuullistavan T&K-arviointitiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen jää käytännössä puuttumaan. Puute ei korjaudu muulla tällä hetkellä tuotettavalla informaatiolla, jota ovat esimerkiksi teknologian ennakoinnit, erilaiset kehittämissasiakirjat sekä valtion talousarvioesityksen ja tilinpäätöskertomuksen tilastoindikaattorit.

6.4 Arvioinnit ja eduskunnan sekä valtioneuvoston päätöksenteko

Valtiontalouden tarkastusviraston T&KI -toimintaan kohdistuneen toiminnantarkastuksen perusteella arviointitoiminta ja sen raportointi ei tällä hetkellä muodosta riittävästi perustaa tilivelvollisuuden toteuttamiselle eikä myöskään anna riittävän kattavaa ja luotettavaa tietoperustaa voimavarojen kohdentamista koskevalle eduskunnan ja hallituksen päätöksenteolle, vaikka varsinkin hanke- ja eri rahoittajaorganisaatioiden ohjelmatasoista arviointia tehdään runsaasti. Tarkastuksen keskeinen johtopäätös on, että valtionhallinnon toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumista koskevan arviointitiedon kysyntä ja tarjonta eivät nykytilanteessa tyydyttävästi kohtaa. Eduskunnalle ei raportoida kattavasti ja laadukkaasti tavoitteiden toteutumisesta edes jo olemassa olevan arviointitiedon pohjalta.

T&KI -politiikkaa koskevat tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla esitettyjä, eivätkä sisällä tarkempia tuloksellisuuden arvioinnin kriteerejä. Eduskunnan ja valtioneuvoston tasolla tehty tavoitteenasettelu on pysynyt varsin pitkään asiallisesti muuttumattomana. Tosiasiallisesti käytännössä ratkaisevista tavoitteista ja painopisteistä on päätetty T&KI -toiminnan asiantuntijaorganisaatioissa. Ministeriöt eivät ole järjestäneet sellaista vastuullistavaa arviointitoimintaa, jossa olisi järjestelmällisesti tarkasteltu sitä, kuinka hyvin asiantuntija- ja rahoittajaorganisaatiot ovat saavuttaneet niille asetetut tavoitteet.

Tulevaisuutta koskevaa ennakointitoimintaa ei ole yhdistetty toimijoita vastuullistavan arviointitoiminnan kanssa. Tällöin tulevaisuutta koskevan päätöksenteon tietoperusta eduskunnan ja valtioneuvoston tasolla jää usein vajavaiseksi tai valtioneuvoston päätöksenteon tietoperusta muodostuu muiden kuin virallisten suunnittelun ja raportoinnin asiakirjojen perusteella. Arviointitoiminnan ohjauksen ja hyödyntämisen nykytilassa ei ole takeita sille, että eduskunta saa käsitellessään hallituksen esityksiä, sekä kertomus- ja selontekomenettelyissä riittävästi laadukasta ja nimenomaan yhteiskuntapolitiikan sekä julkisen hallinnon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevien strategisten linjausten päättämisessä hyödyllistä arviointitietoa.

Kun vastuullistavaa systemaattista arviointitietoa ei Suomessa käytännössä tuoteta, koota tai välitetä, eduskunnan mahdollisuus vastuullistavan T&K-arviointitiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen vaikuttavuuden parlamentaarisessa valvonnassa jää käytännössä puuttumaan. Puute ei korjaudu muulla tällä hetkellä tuotettavalla informaatiolla, jota ovat esimerkiksi teknologian ennakoinnit, erilaiset kehittämisasiakirjat sekä valtion talousarvioesityksen ja tilinpäätöskertomuksen tilastoidindikaattorit.

6.5 Arviointitoiminnan ja arviointitiedon hyödyntämisen puutteiden syyt

Nykytilanteen ongelmien syyt ja samalla ongelmien ratkaisukeinot ovat jäljitettävissä eri tasoille ja koko arviointitoiminnan ja arviointien hyödyntämisen toimijakenttään.

Ongelmien syyt ja mahdolliset ratkaisut liittyvät tarkastuksen ja sen yhteydessä kootujen useiden arvioiden mukaan myös tiedon kysyntäpuolelle aina valtioneuvoston ja eduskunnan toimintatapoihin asti. Poliitiikan ja tulostavoitteiden saavuttamista koskevaa vastuullistavaa arviointia ei tehdä, jos eduskunta ja valtioneuvosto ministeriöineen eivät sitä pyydä. Arviointitiedon liittäminen budjettiprosessiin jää tavoitteeksi, jos kehys- ja budjettiratkaisuja valmisteltaessa ei aidosti kysytä ja olla kiinnostuneita laadukkaasta vaikutusarviointista ja ennakoitintiedosta.

Laaja arviointitietomassa on tällä hetkellä hajallaan eri raporteissa. Arviointeja toteutetaan paljon, mutta ne suuntautuvat pääosin toiminnan kehittämiseen, eivät sen selvittämiseen, miten yhteiskuntapoliittiset ja voimavarojen kohdentamiselle talousarviossa asetetut tavoitteet on saavutettu ja miten eri julkiset toimintayksiköt ovat toteuttaneet niille asetetut tavoitteet. Hallinnonalarajat ylittävät arviointitarpeet ovat jääneet vähäiselle huomiolle. Sama koskee yhteiskuntapolitiikan eri sektoreiden sekä julkisten rahoitusvälineiden ja muiden kehittämistyön perusvälineiden toimivuuden ja tuloksellisuuden arviointia kokonaisuutena. Ministeriöt ja T&KI -rahoituksen välittämisessä keskeiset muut valtion virastot, laitokset ja muut toimielimet eivät ole omaksuneet arviointitoiminnan kokonaisuuden ja sen hyödyntämisen kannalta tarvittavia rooleja. Siten esimerkiksi tiedon synteisien laadinta tilinpäätösker-

tomus- ja budjettimenettelyn tarpeisiin on käytännössä jäänyt kokonaan vastuuttamatta. Ministeriöt ovat käytännössä siirtäneet arviointitoiminnan yksinomaan T&KI -toiminnan rahoittajina toimiville organisaatioille eli Tekesille ja Suomen Akatemialle.

Valtion tulosohejaus- ja tilivelvollisuusuu-distuksessa ja siihen liittyneissä budjetoinnin ja valtiontaloudellisen kertomusmenettelyn uudistuksissa pyrittiin korostamaan ministeriöiden tehtäviä ja vastuita julkisen toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta vastaavana tahona. Ministeriöiden toiminnallinen rooli kertyvän arviointitiedon kokojana ja varmistajana on käytännössä jäänyt niukaksi ja epämääräiseksi.

Valtioneuvoston kanslia seuraa hallitusohjelman toteutumista ja kanslialla voisi täten olla rooli myös poikkihallinnollisen arvioinnin ja politiikkaohjelmien arvioinnin koordinoinnissa.

Valtiovarain controller –toiminnon tehtävänä on ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa arviointitoimintaa. Controller –toiminnon yleisvastuuna on näin tilinpäätösmenettelyä ja tilivelvollisuuden toteuttamista palvelevan arviointitoiminnan ohjaaminen ja kehittäminen. Tehtävä on arviointitoiminnan ja arviointitiedon hyödyntämisen kehittämisen kannalta periaatteellisesti merkittävä. Controller –toiminto on harvoja valtioneuvoston yhteisiä ja poikkihallinnolliseksi tarkoitettuja toimijoita. Yksinomaan valtioneuvoston controllerin keinoin ja voimavaroin ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia tilinpäätöskertomusmenettelyn ja tuloksellisuusraportoinnin puutteiden

taustalla olevia arviointien rakenteellisia ja toiminnallisia ongelmia. Kun keskeisten toimijoiden mahdollisuudet tai keinot jäävät riittämättömiksi, arviointitulosten merkitys tilinpäätösinformaatiossa jää väistämättä puutteelliseksi tilivelvollisuuden ja julkisen talouden laadun kehittämistä ja varmistamista koskeviin tavoitteisiin nähden.

Arviointitiedon hyödyntämisen perushaaste sisältyy arviointitoiminnan kokonaisuuteen, eikä yksinomaan arviointien raportointiin. Kokonaisuuden kannalta ratkaisevaa on, miten ministeriöiden ja yksittäisten virastojen ja laitosten sekä laajempien toimintakokonaisuuksien osalta koko valtioneuvoston vastuullistamisen mahdollistava arviointitieto ylipäänsä muodostuu, jäsentyy, raportoituu ja tulee hyödynnetyksi.

Tarkastuksessa ilmeni, ettei arvioinnin tietotarpeita, esimerkiksi talousarviossa asetettuja vaikuttavuustavoitteita, ole täsmennetty systemaattisen arviointitoiminnan tarpeita vastaavalla tavalla. Arviointitarpeita ei riittävästi tarkenneta myöskään arviointisuunnittelun keinoin.

Valtionhallinnon yleiset institutionaaliset ominaisuudet ja organisaatorakenteeseen ja organisaation toimintaan liittyvät rajoitteet heikentävät arviointitiedon kertymistä. Riittävän yksilöidyt arviointivelvoitteet puuttuvat ja toisaalta yleislainsäädännössä ja valtioneuvoston yleisissä toimintaohjeissa asetetut arviointivelvoitteet, esimerkiksi valtioneuvostuslain (688/2001) 36 §:ssä säädetty valtioneuvostusjärjestelmien toimivuuden, kehittämistarpeiden ja vaikutusten säännöllinen arviointivelvoite ja hallituksen esityksen laadintaohjeiden edellyttämä säädösesitysten vaikutusarviointi, jäävät edelleen muotovaatimukseksi ilman riittävää aitoa sisältöä ja sitoutumista. Ministeriöt ja muut arvioinnista vastaavat valtion viranomaiset eivät myöskään ole riittävästi varmistaneet arviointien muodostaman palautetietoketjun toimivuutta. Rahoittajaviranomaisten arviointikapasiteetti sekä valtioneuvoston ja eduskunnan mahdollisuudet hyödyntää arviointitietoa ovat rajallisia, mikä korostaa arviointitoiminnan oikean kohdentamisen tärkeyttä.

6.6 Euroopan unionin tutkimus- ja kehittämistoiminnan puiteohjelmien arviointi

Euroopan unionin tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmat ovat suurin tutkimustoiminnan julkinen rahoituslähde Euroopan unionin alueella. Vuosina 2007–2013 toteutettavan tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännen puiteohjelman rahoituskehys on 7 217 miljoonaa euroa vuodessa. Komissio vastaa puiteohjelmien hallinnoinnista ja niiden tulosten arvioinnista.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevien EU:n puiteohjelmien arviointiin kohdistaman tarkastuksen (erityiskertomus 9/2007) pääkysymyksenä oli, onko komission lähestymistapa unionin puiteohjelmien arviointiin riittävän kattava, täyttikö komissio unionissa arvioinnille asetetut oikeudelliset vaatimukset ja vastasiko arviointijärjestelmä osallistujien odotuksia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti sitä, saadaanko arvioinnin ja seurannan avulla tietoa, joka on hyödynnettävissä käynnissä olevien tutkimuksen ja kehittämisen ohjelmien parantamiseen ja tulevien puiteohjelmien valmisteluun.

Kokonaiskuva arviointitoiminnan tilasta ja arviointitiedon hyödyntämisestä on monilta osin hyvin samankaltainen kuin T&KI -toiminnan arvioinnin tilanne Suomessa. Arviointitoimintaa ja sen tulosten hyödyntämistä heikentävät institutionaaliset puutteet ja yhteisen arviointistrategian puute. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvioima EU:n toimintatapa ja Suomen hallinnon toimintatapa kuitenkin myös eroavat toisistaan sikäli, että unionissa arviointitoiminta on varsin raskaasti toteutettu ja myös vahvasti oikeudellisesti säännelty. Suomessa painotetaan enemmän valtioneuvoston ja ministeriöiden

sekä T&KI -rahoittajien ja -toimijoiden omaa roolinmäärittystä ja vastuunottoa sekä muita yksityiskohtaisesti oikeudellisesti säänneltyä ohjauksen ja toiminnan koordinaation menettelyitä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa lähdettiin siitä, että arviointitoiminnan lisäksi myös ohjelmatoimintaa tulee suunnitelmallistaa, ja sen tavoitteenasettelua ja logiikkaa kehittää. Selkeän toimintalogiikan puuttuminen, heikosti määritellyt ohjelmatavoitteet ja puutteellinen tulosten mittaaminen heikensivät tilintarkastustuomioistuimen mukaan mahdollisuuksia tehokkaaseen seurantaan ja arviointiin. Suomessa tavoitteenasettelun ja ohjelmallisen toimintaotteen kehittämistarve ei ole innovaatiojärjestelmän kohdalla yhtä suuri kuin unionin puiteohjelmissa. Suomen T&KI -politiikassakin tavoitteenasettelu jää kuitenkin usein enemmän toiminta-ajatusta ilmaisevalle yleiselle tasolle ja tätä konkreettisempi tavoitteenasettelu jää vähäiseksi valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolla.

Puiteohjelmien arvioinnilta puuttui komission eri pääosastot kattava yhtenäinen arviointistrategia, komission koordinaatiomenettelyt osoittautuivat tarkastuksessa tehottomiksi eikä arvioinnin menetelmällistä ohjausta ollut riittävästi. Puiteohjelmien kattaviin tieteenalojen erityiskysymyksiin ei arvioinneissa kiinnitetty riittävästi huomiota. Puiteohjelmien vaikutuksia pidemmällä aikavälillä käsitteleviä arviointikertomuksia ei ollut, jolloin tuloksia tarkasteltiin vain lyhyellä aikavälillä. Arvioinnit suoritettiin lisäksi usein liian varhaisessa vaiheessa. Näiden seikkojen johdosta arviointijärjestelmästä ei

ollut juurikaan hyötyä tiede- ja tutkimuspolitiikan ja toimintaohjelmien valmistelulle ja ohjelmiin osallistujille. Tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta tiedetään loppujen lopuksi hyvin vähän.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee puiteohjelmien toimintalogiikan selkeämpää esittämistä lainsäädännössä, taustalla olevien oletusten selvittämistä ja avointa esit-

tämistä, sekä tieteellisten ja sosiaalis-taloudellisten tavoitteiden välisen yhteyden täsmentämistä ja tulosindikaattoreiden kehittämistä. Puiteohjelmia toteuttavilla komission pääosastoilla olisi oltava yhtenäinen arviointistrategia ja harkittava yhteisen arviointiyksikön perustamista. Arviointia ja seurantaan koskevat tietotarpeet olisi analysoitava perusteellisesti.

6.7 Euroopan unionin ja Suomen arviointitoiminnan vertailu

Suomessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja sen hanke- ja tutkimusohjelmien arviointi on suhteellisen systemaattista ja siinä käytetään alan asiantuntijoita. Arviointitoiminnan lisäkoordinaatiota tarvitaan Suomessakin. Kuuteentoista valtioon ja näiden T&K-arviointeihin kohdistuvassa tuoreessa ja seikka-peräisessä kansainvälisessä vertailuanalyysissä Suomi osoittautui ainoaksi valtioksi, jossa arvioinnin pääasiallisista tarkoituksista ja motiiveista puuttuvat kokonaan tehokkuus sekä vastuullistaminen toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston Suomessa tekemän tarkastuksen kuluessa nousi toisinaan esiin myös kysymys, perusteleeko arviointitiedon kysyntä ja sen hyödyntämisen intressi eduskunnassa ja valtioneuvostossa ylipäänsä nykyistä laajamittaisempaa arviointitiedon tuottamista ja välittämistä. Tietoa ei kannata tuottaa, jos sitä ei käytetä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tar-

kastuksessa tuli esille varsinkin tutkimus- ja kehittämisohjelmien toteuttajille kohdistuva varsin raskas arviointitaakka. Sama ongelma havaittiin myös Suomessa.

Arviointitiedon kysynnän ja tarjonnan nykyistä parempi kohtaaminen ja tasapaino tilinpäätös- ja muissa vastuullistavissa menettelyissä edellyttävät kaikilta toimijoilta aktiivisuutta ja tavoitteellisuutta, sekä keskittymistä tavoitteenasettelussa, raportoinnissa ja arvioinnissa pitkällä tähtäimellä olennaisiin kysymyksiin.

Osana laajempaa eduskunnan ja valtioneuvoston tietopolitiikkaa ja tiedonhallintaa tulisi selvittää, mitä menettelyjä arvioinnissa ja sen tulosten raportoinnissa voidaan käyttää, missä muodossa arviointitoiminnalla voidaan parhaiten palvella, miten ja millä aikajänteellä erityisesti vaikuttavuusarviointeja voidaan odottaa hyödynnettävän ja miten arviointitoimintaa ja sen järjestelyjä tulisi tässä suhteessa kehittää.

6.8 Arviointitiedon hyödyntäminen EU- ja aluekehityksen ja terveyden edistämisen ohjelmissa

Valtiontalouden tarkastusviraston Pohjois-Suomen työnantajien sosiaaliturvamaksujen maksuvapautuskokeilun vaikutuksiin, aluekeskusohjelman toteutukseen, terveyden edistämisen hankkeisiin sekä alueellisten kehittämissuunnitelmien vaikutuksiin ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien vaikutuksiin työllisyyteen tarkastelevien toiminnan tarkastusten perusteella voidaan todeta, että T&KI -toiminnan arviointien ja arviointitiedon hyödyntämisen esteitä koskevat puutteet kuvaavat yleisesti ohjelma- ja hanke- muotoista toiminnan kehittämistä ja yhteiskunnallista vaikuttamista.

Kehittämissuunnitelmien seuranta- ja arviointimenettelyistä puuttuu pyrkimys ohjelmakokonaisuuksien ja teemojen arviointiin sekä systemaattisten arviointien rakenteiden luomiseen. Ministeriöt eivät kokoa ja teetä arviointeja, vaan arvioinnit jäävät vaille riittävää ohjausta, hanketoimijoiden ja rahoitusta välittäneiden organisaatioiden tehtäväksi. Arvioinnit tehdään yksittäisistä hankkeista.

Hankekohtaisen arvioinnin hallinnollinen taakka ja kustannukset ovat suuria arvioinnista saatavaan hyötyyn nähden. Puhtaasti hankekohtaista arviointia ei voida myöskään helposti hyödyntää tulosvastuun toteuttamisessa ja budjetoinnissa. Tarkastuksessa on tullut esille, että nykymuotoisia arviointeja ei voida tehokkaasti myöskään hyödyntää hankkeiden toteuttajien ja näitä edustavien järjestöjen toiminnassa.

Kehittämissuunnitelmille ja EU:n rakennerahasto-ohjelmille asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat niin yleisellä tasolla esitetyt, ettei niiden perusteella vielä voida konkreettisesti arvioida tuloksia. Arvioinnit eivät riittävä-

sä määrin keskity hankkeiden lopputuotosten ja niiden vaikutusten tarkasteluun, vaan enemmän hanketoiminnan selvittämiseen. Arvioinneissa ei kiinnitetä huomiota vaikutusten pysyvyyteen tai kehittämissuunnitelmien saatujen tulosten ottamiseen osaksi tavanomaista toimintaa ja levittämistä valtakunnallisesti hyväksi käytännöksi. Arviointeja olisikin järkevää tehdä myös sen jälkeen, kun hanke ja kokeilu ovat päättyneet, jotta ohjelman laajemmat vaikutukset ja vaikutusten pysyvyys voitaisiin havainnoida.

Terveyden edistämisen määrärahojen tarkastuksessa tuli selkeästi esille myös tilanteita ja tarpeita, joissa arviointitoiminta antaa selkeästi mahdollisuuksia taloudellisesti rationaalisempaan budjetointiin ja julkisten varojen käyttöön. Terveyden edistämisen määräraha on hankerahoituksella rahoitettu pysyväisluonteisia toimintoja ja pidetty yllä jopa vuosikymmeniä jatkuneita toimintoja. Edelleen osa rahoituksesta vakiintuneesti suuntautuu hankkeisiin ja toimintoihin, joiden tuloksellisuus voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi. Toisaalta terveyden edistämisen muun muassa ennaltaehkäisevässä työssä mahdollista saavuttaa pitkällä tähtäimellä merkittäviä kansan- ja julkistaloudellisia säästöjä. Vaikuttavimpien rahoituskohteiden selvittämisessä sekä kehittämissuunnitelmien mahdollisimman vaikuttavan ja tehokkaan kohdentamisen varmistamisessa arviointitoiminnalla olisi selkeästi annettavaa.

Alueellisten kehittämissuunnitelmien ja EU:n rakennerahastorahoituksen kaltaisten monivuotisten ohjelmien vaikuttavuutta ei voida selvittää muutoin kuin ohjelma- ja teemata-

soisen arvioinnin avulla. Aluekehitys- ja rakennerahasto-ohjelmien arvioinnissa arviointitiedon laatua on osaksi heikentänyt arviointien tietoperusta. EU:n hankehallintajärjestelmään (FIMOS) ei ole ohjelmakaudella 2000–2006 kirjattu riittävästi tuloksellisuuden arvioinnissa tarvittavaa tietoa. Hankekoordinaattorien itsearvioinnit näyttävät an-

tavan järjestelmällisesti korkeammat arvosanat tuloksista kuin ulkopuolisten arviointijoiden arvioinnit. Arvioinneissa vaikuttavuuden ja vaikutusten pysyvyyden selvittämiseksi ja arvioinnin laadun varmistamiseksi olisi tärkeää käyttää myös tilastoaineistojen tarkastelua ja muita kvantitatiivisia menetelmiä laadullisen arvioinnin rinnalla.

6.9 Tarkastusviraston suositukset arviointitoiminnan terävöittämiseksi

Tarkastusten perusteella ministeriöiden ja rahoitusorganisaatioiden arviointihankkeiden puutteet ilmenivät erityisesti seuraavilla tavoilla:

- 1 Arviointien tietotarpeita ei selvitetä, eikä arviointitehtäviä määritellä huolellisesti ja tarkoituksenmukaisesti.
- 2 Arviointihankkeiden tarkoitus ja kytkentä keskeisiin päätösprosesseihin jää epäselväksi.
- 3 Arviointien riippumattomuus ei aina toteudu optimaalisesti.
- 4 Arviointien toteutumismahdollisuuksia ja -rajoituksia ei aina tunnisteta.
- 5 Arviointien tuloksia ei käsitellä, välitetä ja hyödynnetä tehokkaasti.

Arviointitoimintaan kohdistuneiden tarkastusten perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää seuraavat suositukset:

- 1 Valtioneuvosto ja ministeriöt asettavat tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-rahitukselle, sekä kansallisille aluekehittämisohjelmille ja Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmille nykyistä yksilöidymmät vaikuttavuustavoitteet sekä niitä kuvaavat indikaattorit ja indikaattoreita täydentävät tuloksellisuusseurannan kriteerit.
- 2 Yksittäisten hankearviointien määrää ja niiden toteuttamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa tulee vähentää. Arviointitoiminnan rationalisoimiseksi kunkin ministeriön johdolla selvitetään arviointitiedon käyttötarpeet ja kustannushyödyt. Hankearviointijärjestelmä ja soveltuvat arviointimenetelmät suunnitellaan tämän selvityksen perusteella.

- 3 Kehittämishankkeiden ja kehittämisohjelmien arvioinneissa kiinnitetään huomiota hankkeiden tulosten siirtämiseksi osaksi käytäntöjä.
- 4 Poliitiikka- ja ohjelmakokonaisuuksien sekä teemojen arvioinneissa käytetään riittävän monipuolisia menetelmiä ja myös tilastollista tarkastelua, sekä tarpeen mukaan myös rahoituksen vaihtoehtoisen käytön ja vaihtoehtoishyötyjen ja kustannusten analyysiä.
- 5 Poliitiikkakokonaisuuksiin ja laajempiin ohjelmiin kohdistuvaa vaikuttavuusarviointia lisätään. Tämä vaatii myös poikkihallinnollisen arviointitoiminnan selkeää vastuuttamista. Valtioneuvoston kansli-
an ja valtiovarainministeriön sekä valtiovarain controller –toiminnon johdon olisi valmisteltava poikkihallinnollisen arviointitoiminnan konkreettinen vastuuttaminen.
- 6 Ministeriöiden tulee kehittää toimialaansa koskeva arviointistrategia, jonka mukaisesti toiminnan ja rahoituksen vaikuttavuus ja julkisten varojen käytön tehokkuus tärkeimmillä poliittikkasektoreilla ja ohjelmissa sekä teemoissa tulee riittävän säännöllisesti ja laadukkaasti arvioiduksi. Arviointeja hyödynnetään valtion tilinpäätöskertomuksessa tehtävässä vaikuttavuusraportoinnissa ja yhdessä ennakoititiedon kanssa valtioneuvoston strategisessa suunnittelussa ja johtamisessa. Valtioneuvoston kanslialla ja valtiovarainministeriössä olevalla valtioneuvoston yhteisellä controller –toiminnolla on tärkeä rooli valtioneuvoston ta-
soisen, ministeriöissä tehtävän arviointi-

toiminnan kehittämisessä ja yhteensovittamisessa.

- 7 Valtioneuvosto lisää arviointitiedon hyödyntämistä valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelussa. Arviointitiedon pohjalta voitaisiin harkita pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa tarkoitettuja aloitteita valtion menojen painopistemuutosten arvioimiseksi hallituksessa. Ministeriöt harkitsevat erityisesti tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovaatiotoimintaan ja erilaisiin kehittämishankkeisiin suunnattujen määrärahojen tarvetta, ta-

soa ja kohdentamista arviointitiedon perusteella.

- 8 Vaikuttavuuden arvioinnin ja arviointitiedon hyödyntäminen budjetoinnissa voivat tehostua vain, jos myös eduskunta osoittaa riittävästi aitoa kiinnostusta arviointitiedon käyttöön lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käytettäessä ja hallituksen ja hallinnon parlamentaarisessa valvonnassa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan rooli arviointitiedon kysyjänä ja hyödyntäjänä voi olla hyvinkin merkittävä luotaessa kannustimia arviointitiedon aidolle kysynnälle.

7 Budjetointia koskevia havaintoja

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksessa on arvioitu valtion rataverkon kunnossapitoa ja sen rahoituksessa käytettäviä budjetointimenettelyitä³. Rataverkon kunnossapidosta vastaa Ratahallintokeskus liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa. Valtaosa tämän verkon kunnossapidosta rahoitetaan budjetissa Ratahallintokeskukselle myönnettyillä perusradanpidon määrärahoilla. Ratahallintokeskus on käyttänyt perusradanpitoon valtion talousarviorahoitusta keskimäärin noin 300 miljoonaa euroa vuosittain. Pieni osa eli 15–20 prosenttia perusradanpidon kokonaisrahoituksesta on koostunut Ratahallintokeskuksen perimistä tuloista, kuten radan käyttäjiltä perittävistä ratamaksuista.

Tarkastuksessa on pyritty selvittämään muun muassa, miten hyvin rataomaisuuden kunnan ja arvon sekä rataverkon palvelutason säilymistavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu.

Toiminnantarkastuksen kohteena on ollut terveyden edistämisen määrärahalla avustettu toiminta. Määräraha on eri nimikkeillä ollut valtion talousarviossa 1970-luvulta alkaen. Määrärahalla on avustettu toimenpiteitä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/1976) mukaisesti tupakoinnin vähentämishankkeita ja terveyskasvatusta sekä raittiustyölain mukaisesti päihdehaittojen ehkäisemistä sekä alkoholitiedotusta ja valistusta ja huumeiden käytön ja haittojen torjuntaa. 2000-luvun alkuvuosina määräraha oli noin 7,5 miljoonaa euroa, kunnes se vuosina 2007 ja 2008 eduskunnan toimesta korotettiin yli yhdeksän miljoonan euron tasolle. Määräraha on budjetoitu valtionapumomentille ja momentin perusteluissa määrärahan käyttötarkoitusta on laajennettu siten, että määrärahaa saadaan käyttää enintään neljää henkilötyövuotta vastaavan henkilöstötyömäärän palkkaamiseen sekä sosiaali- ja terveysministeriölle aiheutuvien muiden kulutusmenojen maksamiseen.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 159/2008, Rataväylien kunnossapito.

7.1 Rataväylien kunnossapito

7.1.1 Budjetointimenettelyn toimivuus

Tarkastuksessa on lausuttu, ettei perusradanpidon rahoituksen jatkuvasti toistuva vuotuinen kasvattaminen vuoden aikana myönnettävillä lisämäärärahoilla ole paras mahdollinen tapa töiden vuotuisen ohjelmoinnin ja tehokkaan toteuttamisen kannalta. Työt tulevat kalliimmiksi ja pitkäkestoisemmiksi vähitellen junaliikenteen välissä pienissä aikataulurajoissa toteutettuina, kuin jos ne tehtäisiin kerralla kunnolla. Menettely ei myöskään paranna toiminnan suunnitelmallisuutta. Rataverkon kunnossapidon ja korvausinvestointien töiden ohjelmoinnissa tulisi päästä siihen, että rahoituksen todellinen taso olisi suunnittelun pohjatiетona.

7.1.2 Tasearvojen kuvaavuus

Rataväylien arvoa ja sen kehittymistä on kuvattu valtionhallinnon raporteissa lähinnä tasearvoilla. Ne koostuvat suurehkoista kokonaisuuksista ja summätiedoista, jotka sisältävät muitakin tase-eriä kuin varsinaisen rataverkon osat. Raporttitietojen mukaan rataverkon vuotuisen korvausinvestointirahoituksen tulisi olla vähintään vuotuisten poistojen suuruinen, jotta rataverkon arvo tai kunto ei laskisi.

Rataväylien tasearvot ja niistä vuosittain tehtävät poistot eivät ainakaan nykyisellään ole sellaisenaan käyttökelpoisia välineitä esimerkiksi kunnossapidon ja investointien ohjauksen sekä siinä tehtävien ratkaisujen perustaksi, kun tavoitellaan vaikkapa rataverkon osien käyttöarvon tai palvelutason turvaamista laajemmasta näkökulmasta. Tase-

arvoja ei lasketa yhteysvälikohtaisesti tai liikennekokonaisuuksittain. Liikennetarvetta ja toteutuneita liikennemääriä ei oteta huomioon nykyisessä rataväylien tasearvolaskennassa. Tasearvoon ei vaikuta kokonaisuudessaan se, miten hyvin rataväyliä kunnossapidetään, sillä ainoastaan pitkävaikutteisilla investoinneilla on merkitystä. Tasearvo ei ota huomioon rataväylien kunnossapidon tavoitetasojen vähittäisiä muutoksia ja olemassa olevan väylästäön suhdetta niihin. Tasearvoon olisi tehtävä jatkuvasti näitä vastaavia erillisiä korjauksia, mikäli sen haluttaisiin kuvaavan näitä muutoksia.

Nykymuotoisessa raportoinnissa tulisi ottaa huomioon, mitä nykyiset tasearvot kuvaavat ja mitä eivät, ja selvittää täsmällisemmin, mitä pelkästään tasearvojen ja poistojen määrän muutoksia tarkasteltaessa voidaan päätellä. Riittävän kuvan saamiseksi väylästäön arvon ja hyödyllisyyden kehityksestä ja kunnossapidon sekä investointien riittävästä tasosta tulisi käyttää myös muita tietoja kuin pelkkiä nykyisiä tasearvolukuja.

Rataverkon tasearvojen kirjanpitoa ja laskentaa tulisi kehittää siten, että järjestelmästä olisi saatavissa yksittäisten rataosien tasearvoja valtion kirjanpitolautakunnan lausunnon mukaisesti. Rataosien tasearvoihin tulisi tehdä niiden käyttökelpoisuuden laajentamiseksi tarvittavia muutoksia jatkuvasti, kuten esimerkiksi liikennetarpeen ja muiden tavoitetasojen muutoksista aiheutuvia käyttöarvojen muutoksia.

7.1.3 Kunnossapidon tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta

Ratahallintokeskuksen vastuulla olevan rataomaisuuden kunnossapidon tavoitteita tai tasoa ei ole määritelty yksiselitteisesti ja selkeästi säännöksissä ja eduskunnan sekä ministeriön kannanotoissa ja suunnitelmissa. Tavoitteet ovat olleet yleisluonteisia ja tarkemmin tarkasteltuna monitulkintaisia.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että rataverkon kunnossapidon tavoitteiden saavuttamiseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Toimijoiden ja raportojien tulkinta tavoitteista ja raportointi tavoitteiden toteutumisesta ei ole kokonaisuudessaan antanut kovin hyvää kuvaa radanpidon ohjauksesta. Toisaalta tavoitteiden yksityiskohtainen määrittely lyhyesti ja selkeästi on vaikeaa, koska kyse on monimutkaisesta ja monitahoisesta toiminnasta, joka vielä muuttuu jossain määrin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Liikenne- ja viestintäministeriön sekä eduskunnan rooli rautatieliikenteen ja rataverkon kokonaisuohjauksessa on jäänyt vähäiseksi. Rataväylien kunnossapidon tarkemmasta sisällöstä ja tavoitteista on päättänyt käytännössä lähinnä Ratahallintokeskus.

Tavoiteasettelun merkittävästikin muutoksista eduskunnalle annettu informaatio on ollut puutteellista muun muassa kustannusvaikutusten osalta. Eduskunnan aidon ohjauksvallan mahdollistamiseksi rataverkon kunnossapitotoiminta ja siihen vaikuttavat ratkaisut tulisi saattaa olennaisilta osiltaan eduskunnan päätettäväksi nykyistä selkeämmässä muodossa.

7.1.4 Tulosohjauksessa käytettävät tavoitteet

Kunnossapidettävän rataomaisuuden määriä on ohjattu liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjauksessa lähinnä rataverkon pituus -käsitteen avulla, joka on tulosohjauksessa rataverkon laajuus -käsitteen alla. Rataverkon pituutta on ohjattu eri paikkakuntien välisten rataväylien pituudella (päärata-pituus), edelliseen lisätyillä sivuraidepituuksilla (koko ratapituus) sekä edelliseen lisätyillä kaksois- ja useampiraiteisten rataosien sisältämien raiteiden pituuksilla (raidepituus). Muita rataverkon laajuutta kuvaavia määrällisiä ominaisuuksia ei ole käytetty ohjauksessa.

Rataverkon kunnossapitoon liittyvillä tulostavoitteilla on pyritty osaltaan tavoittelemaan rataverkon kunnon ja palvelutason parantamista. Raportointiasiakirjojen mukaan nämä asetetut tulostavoitteet on yleensä saavutettu. Taloudellisuutta kuvaavat tulosohjauksen tunnusluvut eivät ole kuitenkaan olleet kovin onnistuneita, eikä niillä ole voinut olla käytännössä kovin suurta ohjausvaikutusta toimintaan. Ohjattavat tahot ovat myös voineet halutessaan vaikuttaa ohjauksessa käytettävien tunnuslukujen laadintaperusteisiin ja niiden tulkintoihin. Eduskunta ei ole käytännössä voinut vaikuttaa kunnossapitoon liittyviin tulostavoitteisiin.

Kunnossapitoon liittyvät tulosohjaustavoitteet ovat kuvanneet vain osittain rataverkon kuntoa ja palvelutasoa. Tulosohjauksessa tulisi harkita myös rataverkon muiden tärkeiden osien sekä laitteiden ja varusteiden kuntoa ja toimivuutta kuvaavien tunnuslukujen, kuten ratapihoja, sähköratalaitteita ja turvalaitteita koskevien tietojen käyttöä.

7.1.5 Radanpidon käsitteet

Käytetyt radanpidon käsitteet ovat olleet vaihtelevia, ja osa niistä on muuttunut eri vuosina sisällöltään. Tämä vaikeuttaa esittävän asian ymmärtämistä, vertailtavuutta ja muutosten havaitsemista. Ulkopuolinen ei saa Ratahallintokeskuksen eri vuosina esittämien tietojen perusteella kovin selkeää ja tarkkaa kuvaa esimerkiksi kunnossapidon tason ja sen rahoituksen kehityksestä. Saadun tiedon mukaan Ratahallintokeskuksen käyttämiä nimikkeitä on päätetty yhdenmukaistaa Tiehallinnon käyttämien nimikkeiden mukaisiksi. Näyttää kuitenkin siltä, että nimikkeiden ja käsitteiden yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen ei ole helppoa. Viime aikoina on kunnossapitotoiminnan ja sen rahoituksen raportointia pyritty kehittämään aiempaa yksityiskohtaisemmaksi.

Radanpidon tavoitteiden ja käsitteiden selkeyttämistä ja aiempaa monipuolisemman ja tarkemman raportoinnin kehittämistä tulisi jatkaa.

7.1.6 Kunnossapidon tavoitetaso

Rataomaisuuden kunnossapitotoimintaan kuuluvissa eri toiminnoissa on tapahtunut asiakirjojen perusteella pienehköjä muutoksia viime vuosina. Muutospäätökset on tehty Ratahallintokeskuksessa. Muutokset ovat koskeneet muun muassa tietopohjan parantamista kunnossapidettävästä rataomaisuudesta, kunnossapitosuunnittelun kehittämistä ja eräiden kunnossapitotoimintojen vaatimustason nostoa. Tarkastusaineiston perusteella voi todeta, että rataväylille ja niiden kunnossapidolle on asetettu vähitellen erilaisia tasonnostotavoitteita viime vuosina. Nostotavoitteet ovat esimerkiksi eri rataosi-

en palvelutasoluokituksen vähittäisiä parantamistavoitteita sekä eräiden rataverkon osien määrien ja kunnossapidon muutoksia rataverkkoa parantavasti. Toisaalta tavoitteeksi on tulkittavissa myös joidenkin rataosien palvelutasoluokituksen alentaminen viime vuosina. Tämä on kuitenkin kokonaisuuteen verrattuna määrällisesti niin vähäistä, ettei se muuta rataväylien tasotavoitteiden nousevaa suuntaa.

Myös rataverkon kasvava laitteistomäärä on vaikuttanut kunnossapitotarvetta kasvattavasti. Muutokset näissä asioissa ovat vaikuttaneet periaatteessa myös radanpidon eri osien rahoitustarvetta nostavasti. Tasonnostotavoitteita on jouduttu sopeuttamaan käytettävissä olevaan rahoitukseen siten, että rahoitus on kohdistunut ensi sijassa vilkasliikenteiseen rataverkkoon.

Alkuperäisen kunnossapito- ja palvelutason ylittävää nousutarpeen osaa ja sen perusteluja ei ole yleensä tuotu esiin selkeästi Ratahallintokeskuksen raportoinnissa, vaan se on kertonut vain yleisluontoisesti tarpeelliseksi katsomistaan väylien korjaus- ja parannustöistä ja niiden vaatimasta rahoitustarpeesta. Tasonnostopäätösten ja niistä aiheutuvien lisärahoitustarpeiden yhteydessä ei ole esitetty havainnollisesti, mitkä olisivat tason nostosta aiheutuvat kustannukset ja hyödyt. Ratahallintokeskuksen eräiden omien pohjatietojen perusteella voidaan laskea, että nykyistä alhaisempi rahoitustaso on yhteiskuntatalouden näkökulmasta pitemmällä tähtäimellä kannattavin vaihtoehto.

Viime vuosina on valmisteltu päätöstä runkoväylistä. Tämä olisi toteutuessaan huomattava tasonnostotavoite, joka merkitsisi suurta lisärahoitustarvetta muun muassa radanpiitoon tulevana vuosina. Runkoverkkotavoitteen kannattavuudesta ei ole havaittu tehdyn yhteiskuntataloudellisia kannattavuuslaskelmia. Eduskunnalle esitetyissä valtion

talousarvioasiakirjoissa ei ole mainittu selkeästi, mikä on runkoverkon ja aiemmin esitetyn rataverkon jaon palvelutasoluokkiin välinen yhteys, kuinka paljon siirtyminen runkoverkko-muu verkko -jaotteluun edellyttää muutoksia rataverkolla, kuinka paljon runkoverkkojen toteuttaminen maksaisi ja mitkä olisivat tästä aiheutuvat ennakoidut rahamääräiset hyödyt.

Radanpidon kannattavuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavien suunnittelu- ja seurantatietojen keräämistä ja esittämistä tulisi parantaa.

7.1.7 Kunnossapidon resurssien kohdentaminen

Kunnossapidon toimenpiteitä ja resursseja ei ole kohdennettu tasaisesti eri rataosille niiden samanlaisen palvelutason saavuttamiseksi, vaan vilkasliikenteisillä rataosilla on pidetty tietoisesti parempaa tasoa kuin vähäliikenteisillä rataosilla. Tällainen kunnossapitotoiminnan kohdentaminen on taloudellisesti tarkoituksenmukaista, kun resurssit eivät riitä kaikkien omaisuusosien pitämiseen yhtä hyvässä kunnossa tai niiden nostamiseen yhtä hyvälle tasolle. Sellaisten rataomaisuusosien kunnossapito ei ole perusteltua, joille ei ole nähtävissä riittävää käyttöä tai arvoa. Jonkin väylänosan luopumista harkittaessa tulisi pyrkiä tarkastelemaan myös sen vaikutuksia pitkäjänteisesti koko liikennejärjestelmän muodostamaan logistiseen kokonaisuuteen sekä ottamaan huomioon myös mahdolliset muun tyyppiset arvot kuin käyttöarvon.

7.2 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet ja budjetointikäytännöt

7.2.1 Jatkuvaluonteisten toimintojen rahoittaminen terveyden edistämisen määrärahasta

Tarkastuksessa on selvitetty terveyden edistämisen määrärahan käyttöä, käytön jakautumista eri avustuksensaajille ja toimintoihin, seuranta- ja arviointimenettelyjä, hankkeiden hyödyntämistä ja toiminnan tulosten suhdetta määrärahan perusteina olleisiin tavoitteisiin.

Määrärahasta noin puolet on vuosittain käytetty valtionhallinnon toteuttamiin hankkeisiin. Käyttäjinä ovat olleet Stakes, Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos, lääninhalitukset, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Tilastokeskus sekä yliopistoja. Kaikkiaan vain puolet määrärahasta on käytetty varsinaisina valtionapuna.

Määrärahan käyttökohteisiin on vakiintunut myös jatkuvaluonteisia toimintoja. Valtionhallinnossa määrärahaa on käytetty toimintoihin, jotka luontevasti kuuluvat asianomaisten viranomaisten säännösten mukaisiin tehtäviin ja rahoitettaviksi toimintamäärärahoista. Määrärahalla on rahoitettu muun muassa tutkimus- ja kehittämislunonteista toimintaa useissa valtion virastoissa ja laitoksissa. Talousarviossa ei ole esitetty selkeitä perusteluja määrärahan käytöstä kyseiseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Yleisten määrärahoja koskevien säännösten ja määräysten mukaan valtion virastot ja laitokset eivät voi olla valtionavustusten saajia.

Hankehallinnon ja taloudenhoidon kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että pysyväisluonteisia toimintoja pidetään yllä hankemuotoisina ja hankeavustusten turvin. Jos avus-

tettava toiminta nähdään pysyväisluonteisena perustelluksi, tulisi avustus käsitellä saajansa toiminta-avustuksina tai valtion viranomaisen kyseessä ollen toimintamenoina.

7.2.2 Määrärahan käyttötarkoituksen selkeys

Tarkastusvirasto pitää asianmukaisena, että terveyden edistämisen määrärahan käyttötarkoitus ja käytötapa selkiinnytetään. Tilaisuus tähän tarjoutunee Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin mahdollisen yhdistämisen yhteydessä. Budjetointia kehitettäessä on syytä kiinnittää huomiota momentin numerotunnukseen sekä momenttiperusteluihin. Jos momentin määrärahasta pääosa käytetään valtionapuihin ja momentin määrärahaa käytetään myös tutkimuslaitosten menoihin, momentin numerotunnus tulisi säilyttää nykyisenä, mutta momentin perusteluja tulee täydentää siten, että määrärahaa saa käyttää sosiaali- ja terveysministeriön kulutusmenojen ohella myös valtion tutkimuslaitosten toimintamenoihin. Jos taas momentin määrärahasta käytetään pääosa ministeriön ja tutkimuslaitosten toimintamenoihin, momentin numerotunnus tulee muuttaa sen mukaisesti joko toimintamomentiksi (1–14) tai muiksi kulutusmenoksi (20–28) ja momentin perusteluihin lisätä maininta, että momentin määrärahaa saadaan käyttää myös valtionapuihin. Tällöin niiden osuus merkitään momentille enintään -muodossa. Samalla tulee harkita, miten momentilta palkattavan henkilöstön tai henkilötyövuosien määrä momentin perusteluissa mainitaan.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISSN 1796-9530 (nid.)