

**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2007**

K 15/2008 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle toiminnastaan
varainhoitovuodelta 2007**

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

Editat Prima Oy
Helsinki 2008

Eduskunnalle

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

Kertomuksessa esitetään tarkastusviraston suorittamiin tarkastuksiin perustuva katsaus valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaan samoin kuin yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista ja katsaus tarkastusviraston omaan toimintaan.

Kertomus käsittelee viraston toimintaa va-

rainhoitovuonna 2007. Keskeisimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2008 ja kohdistuvat varainhoitovuoteen 2007. Toiminnantarkastuksista on kertomukseen sisällytetty vuoden 2007 syyskuun alun ja vuoden 2008 elokuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 26. päivänä toukokuuta 2008.

Helsingissä 11. päivänä syyskuuta 2008

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Pääasiallinen sisältö

Tarkastushavaintojen perusteella säädösvalmistelun ongelmana on liiallinen sektoroituminen ja näkökulmien suppeus, jolloin säädösten sisältö ja vaikutusarviointi rajataan valmistelusta vastanneen ministeriön yksikön vastuulla oleviin kysymyksiin. Säädösvalmistelussa tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon säädösmuutosten vaikutukset yhteiskunnan eri osa-alueisiin ja hallinnonala-rajat ylittäviin asia- ja palvelukokonaisuuksiin sekä kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kohtaaman sääntely-ympäristön kokonaisuuteen. Lainsäädäntöä ja julkisia palveluja tulee valmistella käyttäjien tarpeista lähtevinä ja sääntelyn kohteiden näkökulman ja tarpeet ymmärtävinä kokonaisuuksina. Huomiota tulee enemmän kiinnittää lain toimeenpanoon ja tavoitteiden saavuttamiseksi luotujen välineiden toimivuuteen. Hallituksen esityksissä tai niiden antamisen yhteydessä tulisi ottaa kantaa siihen, millä vähimmäisaikataululla säädöksen vaikuttavuus ja toimivuus arvioidaan ja säädöstä tarkastellaan uudelleen suhteessa yhteiskunnassa ja sääntely-ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Tarkastushavainnot osoittavat, ettei lainsäädännön kokonaisvaikutuksia arvioida valtioneuvostossa riittävästi. Tavoitteiden saavuttamisen ja vaikutusten seurantaan vaikeuttavat puutteelliset tai epäolennaiset tunnusluvut ja mittarit.

Luonnonvarojen käyttöä ohjatessaan ministeriöt ja muut valtion viranomaiset ovat usein painottaneet liian yksipuolisesti vastualueidensa perinteisiä toimijoita ja näiden lähtökohtia. Luonnonvarojen käyttöä ja ympäristöriskien hallintaa koskevissa toimita-olissa olisi edelleen kehitettävä ympäristönäkökohtien ja taloudellisten näkökohtien aitoa soveltamista yhteen.

Vuonna 2005 voimaan tulleen hoitokkuujärjestelmän myötä kansalaisten hoitoon

pääsyn oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus ovat parantuneet. Ongelmia on kuitenkin edelleen muun muassa lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden takia. Hoitotakuulla ei ole saatu tavoiteltuja kustannussäästöjä. Hoitotakuun voimassaoloaikana yksityislääkäri- ja sairauspäiväraha- ja korvaukset ovat kasvaneet ja yksityisten lääkäriasemien tutkimus- ja hoitokorvaukset lisääntyneet.

Alueellisten kehittämissuunnitelmien suuri määrä ja samoille alueille kohdistuvien erilaisten ohjelmien ja tukitoimien kirjo ovat aiheuttaneet päällekkäisyyttä ja ongelmia resurssien jaossa sekä vaikutusten arvioinnissa. Ohjelmien lyhytkestoisuus heikentää hankkeiden tuloksellisuutta. Aluekehityksen monimuotoisuus edellyttää tehokkaampaa resurssien kohdentamista ja toteutuneiden tulosten ja niiden pysyvyyden seuranta. Valtion tukitoimenpiteiden yhteensovittamiselle on nyt hyvät edellytykset uudessa työ- ja elinkeinoministeriossa.

Tarkastusten mukaan 30 prosenttia valtion virastoista ja laitoksista on riittävillä taloudellisuustavoitteilla ohjattuja. Vain 13 prosenttia virastoista on sekä riittävillä tavoitteilla ohjattuja että esittää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevista tavoitteista oikeat ja riittävät tiedot. Tämä vaikeuttaa tuottavuusohjelman suuntaamista tarvittavalla tavalla kokonaistuloksellisuuden nostamiseen. Oikeiden ja riittävien tietojen raportoinnissa ja laskentatoimen tilassa on havaittu lievää myönteistä kehitystä.

Tarkastuksissa on havaittu, ettei julkisia hankintoja osata tehdä oikein. Etenkin IT-hankinnoissa on ilmennyt puutteita tai laiminlyöntejä julkisista hankinnoista annettujen säädösten noudattamisessa. Valtion yhteishankintayksikköön keskitetty hankintatoimen malli on toimiva ja taloudellinen.

Sisällys

1	Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta	11
2	Julkisten toimintojen tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja vaikuttavuus	13
2.1	Hallinto-oikeuksien ja käräjäoikeuksien toiminta	13
2.2	Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet	16
2.3	Kuluttajahallinnon toimivuus	18
3	Vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmä	19
3.1	Kokoavia havaintoja	19
3.2	Ammatillisen koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen	21
4	Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa	23
4.1	Hoitotakuulainsäädäntö	25
4.2	Terveysten edistämistä ohjaava lainsäädäntö	27
4.3	Kaivoslaki	29
5	Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta	32
6	Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta	35
6.1	Tietoyhteiskuntahankkeet ja valtion IT-toiminta	35
6.2	Kassanhallinta	39
6.3	Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana	42
6.4	Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen	43
6.5	Huoltovarmuusrahasto sekä Valtion televisio- ja radiorahasto	45

7	Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen	47
7.1	Alueellisten kehittämissuunnitelmien vaikutukset	47
7.2	EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella	51
7.3	Kalatalouden kehittäminen	55
8	Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	56
8.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	56
8.2	Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	57
8.3	Budjetointimenettelyt	58
8.4	Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat	59
8.5	Virastojen ja laitosten toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitetyt tiedot	60
8.6	Maksullinen toiminta	63
8.7	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	65
8.8	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	67
8.9	Sisäinen tarkastus	70
8.10	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa	71
8.11	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	73
8.12	Valtion hankintatoimen tila	76
8.13	Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut	79
9	Keskeisimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja	83
9.1	Tasavallan presidentin kanslia	83
9.2	Valtioneuvoston kanslia	84
9.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	85
9.4	Oikeusministeriön hallinnonala	86
9.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	87
9.6	Puolustusministeriön hallinnonala	88
9.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	89
9.8	Opetusministeriön hallinnonala	92
9.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	94
9.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	96

9.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	98
9.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	101
9.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	103

10 Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus ja toiminta vuonna 2007 **104**

10.1	Perustuslaillinen tehtävä ja asema	104
10.2	Päämäärä, tavoitteet ja visio	105
10.3	Tarkastusoikeus, toiminta-alue ja tarkastuksen yhteiskunnallinen merkittävyys	107
10.4	Tarkastuksen kohdentamisen ja ajoittamisen periaatteet ja menetelmät	109
10.5	Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset	111
10.6	Tarkastusviraston EU-toiminta	115
10.7	Tarkastusviraston muu kansainvälinen toiminta	117
10.8	Tarkastusviraston uudistuminen ja kehittämisen keskeiset tulokset	119
10.9	Tarkastusviraston laadunhallinta	121
10.10	Tarkastusviraston henkilöstö ja henkilöstötulokset	122
10.11	Tarkastusviraston talous, kustannukset ja tunnusluvut	124

LIITTEET:

1	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	127
2	Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain	149
3	Toiminnantarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	153

1 Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta

Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin 84 tilivirastossa, jotka laativat valtion talousarvion annettuna asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen, sekä 34 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tuli laatia asetuksen 65 §:n tarkoittama toimintakertomus.

Tilintarkastuskertomukset on jaettu asianomaisille virastoille ja niiden mahdollisten johtokuntien tai hallitusten jäsenille, ohjaaville ministeriöille, Valtiokonttorille, valtiontilintarkastajien kanslialle ja tarkastusvaliokunnalle sekä valtiovarain controller -toiminnolle. Kertomukset on koottu myös painetuk-
si julkaisuksi, joka on jaettu hallintoon.

Vuoden 2007 syyskuun alun ja vuoden 2008 elokuun lopun välisenä aikana valmistui 26 toiminnantarkastuksen kertomusta ja 15 jälkiseurantaraporttia. Tarkastuskertomukset on jaettu tarkastuksen kohteille ja ohjaavalle ministeriölle, valtiovarainministeriölle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle sekä valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastusviraston tilintarkastus- ja toiminnantarkastuskertomukset ovat luettavissa suomenkielisinä viraston Internet-sivuilla (<http://www.vtv.fi>). Toiminnantarkastuskertomusten tiivistelmät ovat myös ruotsin- ja englanninkielisinä tarkastusviraston Internet-sivuilla.

Kertomuksen luvuissa 3–5 esitetään tarkastuksiin perustuen havaintoja valtiontalouden ja valtion toiminnan kannalta merkittävistä hallinnonalarajat ylittävistä teemoista.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston strategisten linjausten mukaisesti tarkastustoiminnassa painottuvat tarkastusaiheiden ja tarkastuksissa käsiteltävien näkökulmien valinnassa erityisesti seuraavat teemat:

- A valtion ja laajemmin julkisten toimintojen tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky
- B luotettavaan tietoon perustuva finanssipolitiikka ja sen osana vero- ja maksupolitiikka osana valtion taloudenhoitoa
- C vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmä
- D laadukas lainsäädäntö, joka valtiontaloudellisen päätöksenteon näkökulmasta perustuu oikeaan kuvaan sääntelyn tuloksellisuudesta ja muista vaikutuksista
- E ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta
- F valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta
- G tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

Tarkastustoimintaa suunnataan ja eduskunnalle tapahtuva raportointi jäsenellään edellä esitettyjen viraston strategisten painopisteiden mukaisesti teema-alueisiin ja niiden alla oleviin tarkastusteemoihin. Tämän mukaisesti kertomus noudattaa seuraavaa jäsentelyä:

- luvussa 2 teema-alueelta A, julkisten toimintojen tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky, käsitellään havaintoja käräjä- ja hallinto-oikeuksiin, kehitysyritysten läpileikkaaviin tavoitteisiin sekä kuluttajahallinnon toimivuuteen liittyvistä tarkastuksista
- luvussa 3 teema-alueelta C, vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osamismis- ja innovaatiojärjestelmä, käsitellään ammatillisen koulutuksen määrällistä ennakointia ja mitoitusta koskevaa tarkastusta
- luvussa 4 teema-alueelta D, laadukas lainsäädäntö, käsitellään hoitotakuuta, terveyden edistämistä sekä kaivostoimintaa koskeneita tarkastuksia
- luvussa 5 teema-alueelta E, ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta, käsitellään muun muassa Naturaa, kaivos-toimintaa ja ympäristötuen erityistukia koskeneita tarkastuksia
- luvussa 6 teema-alueelta F, valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta, käsitellään alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita ja tunnistuspalveluita, kassanhallintaa, Metsähallitusta, Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen aineettoman omaisuuden kaupallista hyödyntämistä, Huoltovarmuusrahastoa sekä Valtion televisio- ja radorahastoa koskeneita tarkastuksia
- luvussa 7 teema-alueelta G, tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntämi-

nen, käsitellään alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksia, rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuutta työllisyyden alueella sekä kalatalouden kehittämistä koskeneita tarkastuksia.

Strategian mukaisesti vuonna 2008 eduskuntakertomuksessa raportoidaan seuraavista teemoista: tutkimus- ja kehittämistoiminta, ammattiopetus sekä alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan arviointiperustaa koskeneesta tarkastuksesta samoin kuin teema-alueelta B, luotettavaan tietoon perustuva finanssipolitiikka, tarkastusvirasto on raportoinut 26.5.2008 eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta varainhoitovuodelta 2007 (K 10/2008 vp). Ammattiopetuksesta sisältyy teksti lukuun 3.2 ja alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksista varsinainen teematarkastelu lukuun 7.1.

Kertomuksen luvussa 8 käsitellään valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaa tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen havaintojen perusteella.

Kertomuksen luvussa 9 esitetään hallinnonaloittain keskeisimmät havainnot ja johdopäätökset niistä tilintarkastuksista ja toiminnantarkastuksista, joihin yhteenveto perustuu.

Kertomuksen luvussa 10 on katsaus Valtiontalouden tarkastusviraston strategiaan sekä tärkeimmät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta ja kehittämisestä vuonna 2007. Yksityiskohtaisempi tarkastusviraston talouden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kuvaus varainhoitovuodelta 2007 sisältyy tarkastusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen, jotka ovat saatavilla Internetissä (www.vtv.fi/julkaisut).

2 Julkisten toimintojen tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja vaikuttavuus

2.1 Hallinto-oikeuksien ja käräjäoikeuksien toiminta

Tarkastusvirastossa on tehty oikeusministeriön hallinnonalalla viime vuosina tuomioistuinelaitosta koskevia toiminnantarkastuksia. Vuonna 2008 on valmistunut Hallinto-oikeudet -tarkastuskertomus (169/2008) ja vuonna 2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen -tarkastuskertomus (125/2006).

Hallinto-oikeuksia koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin Manner-Suomen kahdeksan hallinto-oikeuden toimintatapoja ja työmenetelmiä. Näin pyrittiin saamaan selville syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikojen eroihin. Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavoin hallinto-oikeudet olivat kehittäneet työmenetelmiään vireille tulevien asioiden määrän kasvun ja juttujen monipuolistumisen vuoksi, millä tavoin niissä oli pyritty lyhentämään käsittelyaikoja ja miten toiminnallinen tehokkuus ja käsittelyajat olivat niissä kehittyneet. Huomiota kiinnitettiin myös hallinto-oikeuksien johtamiseen ja hallintolainkäyttölain mahdollisiin korjaus- tai paransiin.

Hallinto-oikeuksien asiallisen toimivallan laajeneminen sekä vireille tulevien asiämäärien kasvu ovat johtaneet entistä pidempiin käsittelyaikoihin ja ruuhkiin sekä suuriin hallinto-oikeuskohtaisiin ja asiaryhmäkohtaisiin eroihin käsittelyajoissa ja tehokkuudessa. Hallinto-oikeuksien aseman vahvistaminen

yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena ja niiden asiallisen toimivallan laajeneminen ovat lisänneet niiden merkitystä kansalaisten oikeusturvan muotoutumisessa muun muassa sosiaali- ja terveydenhoitoasioissa sekä rakennus- ja ympäristöasioissa. Niissä käsitellään lisäksi yhteiskunnan kannalta merkittäviä asioita, kuten kaava-, rakennus- ja ympäristöasioita. Hallinto-oikeuksien tehtäväkenttä on siten sekä kansalaisen että yhteiskunnan kannalta tärkeä.

Alueellisten hallinto-oikeuksien toteutuneet toimintamenot vuonna 2006 olivat 27 384 327 euroa ja vuonna 2007 ne olivat 28 831 022 euroa.

Käräjäoikeuksien tulosohjausta ja johtamista koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin tulosohjauksen ja tulosjohtamisen toimivuutta itsenäisessä ja riippumattomassa tuomioistuinelaitoksessa sekä käräjäoikeuksien johtamista. Tarkastuksessa selvitettiin, miten käräjäoikeuksien hallinto ja hallintotehtävät on järjestetty ja miten laamannit johtavat ja valvovat toimintaa ja alaisiaan.

Käräjäoikeuksien toteutuneet toimintamenot vuonna 2006 olivat 125 913 000 euroa, ja vuonna 2007 ne olivat 129 102 000 euroa.

Hallinto-oikeuksia koskeneessa tarkastuksessa ilmeni, että hallinto-oikeuksien työtavat ja -menetelmät poikkesivat toisis-

taan melko paljon sekä eri hallinto-oikeuksien että saman hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä. Näiden erojen vaikutuksesta tulokseen ja käsittelyaikoihin ei tarkastuksessa saatu yksiselitteistä käsitystä. Vaikka hallinto-oikeudet olivat pyrkineet kehittämään työtapojaan, tulisi tarkastusviraston käsityksen mukaan niitä edelleen kannustaa tähän kehittämistyöhön, jo tehdyn kehittämistyön vakiinnuttamiseen sekä aktiiviseen parhaiden menettelyiden etsimiseen ja omaksumiseen. Avainasemassa ovat riippumattomat hallinto-oikeudet, mutta oikeusministeriön tulisi myös tukea niitä työtapojen kehittämisessä ja laatia tätä varten sellaisia seurantavälineitä, jotka eivät ole ristiriidassa hallinto-oikeuksien riippumattomuuden kanssa.

Hallinto-oikeuden johtajana olevalla ylituomarilla tulee olla keinot vaikuttaa asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja työtehtävien järjestämiseen, eikä tätä voida pitää puuttumisena tuomaririippumattomuuteen. Tuomaririippumattomuus ei myöskään oikeuta tuomaria kieltäytymään työnjohdollisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Tarkastusviraston mukaan ylituomari ei voi vetoamalla tuomaririippumattomuuteen päällikkötuomarina sivuuttaa velvollisuuttaan ja tarvetta puuttua jaostojen ja yksittäisten tuomareiden työtapoihin ja -menetelmiin, jos ne eivät vastaa sitä, mitä tehokkuus ja tuloksellisuus sekä yhteisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät.

Hallinto-oikeuksien tulosohtajauksessa ei ole käytössä sellaisia tunnuslukuja, jotka ottaisivat huomioon eri asiaryhmien ja ratkaisujen välillä olevat suuret erot. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulisi huolehtia mittaamisjärjestelmien ja mittareiden kehittämisestä hallinto-oikeuden toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toiminnan laadun arvioinnin perustaksi sekä resurssienjaon pohjaksi. Tun-

lukujen tulisi ottaa huomioon myös jutturakenne ja juttujen vaikeusasteen erot. Tämä edellyttää tunnuslukujen kehittämisen ohella myös tietojärjestelmien kehittämistä. Oikeusministeriön hallinnonalalle tulisi lisäksi ohjata riittävästi voimavaroja sellaisen tutkimustiedon tuottamiseksi, jota tarvitaan muun ohella resurssien jakoa koskevan päätöksen pohjaksi, jotta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun ja oikeusturvan saavuttavuuteen liittyviä eroja voitaisiin vähentää tai poistaa hallinto-oikeuksien ja asiaryhmien välillä.

Myös käräjäoikeuksia koskevassa tarkastuksessa todettiin, etteivät käräjäoikeuksien tulosohtajauksessa käytössä olevat tunnusluvut olleet riittäviä ohjauvälineitä erityisesti toiminnan kehittämistarpeita silmällä pitäen, vaikka käräjäoikeuksien tulosohtajauksessa olikin käytössä painokertoimet, joilla pyrittiin helpottamaan eri käräjäoikeuksien toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen vertailtavuutta. Tarkastusvirasto katsoi myös tällöin, että oikeusministeriön tulisi ryhtyä aktiivisesti suunnittelemaan ja kehittämään käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustaksi tuomioistuinelaitokselle soveltuvia mittaamisjärjestelmiä ja mittareita.

Oikeusministeriö on kannustanut ja tukenut hovioikeuspiireittäin tapahtuvaa käräjäoikeuksien laatutyötä. Tehdun osin sangen mittavan ja menestyksekkään laatutyön tuloksena ei kuitenkaan ollut syntynyt sellaisia yhteisiä menettelyjä ja standardeja, joita kansalaisten yhdenvertainen kohtelu tuomioistuimissa edellyttäisi. Oikeusministeriöltä puuttuvat mahdollisuudet ohjata tai suunnata sitovin ohjein ja määräyksin riippumattomien tuomioistuinten laatutyötä. Tarkastusviraston mukaan oikeusministeriön tulisi lisätä pyrkimyksiä saattaa käräjäoikeuksien laatutyö kattamaan kaikki hovioikeuspiirit

sekä yhdenmukaistaa laatutyö koko maassa siten, että se täyttää ainakin tietyt vähimmäisvaatimukset.

Käräjäoikeuksien johtamis- ja hallintotavan vaikutuksista käräjäoikeuden tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin ei tarkastuksessa voitu vetää yleisiä johtopäätöksiä. Tämä johtui suurelta osin siitä, että käräjäoikeuksien toimintaympäristöt ja toimintaedellytykset olivat hyvin erilaisia. Käräjäoikeuksien väliset suuret erot asiamäärissä sekä käytettävissä olevissa voimavaroissa ja edellytyksissä suoriutua tuomioistuimen perustehtävästä

nostivat esiin sekä kansalaisten eriarvoisuuden käräjäoikeuksien asiakkaina että käräjäoikeuksien työntekijöiden eriarvoisuuden tehtävänsä hoitamisessa. Tarkastusviraston tarkastuksessa esittämän kannanoton mukaan oikeusministeriön tuli arvioida vuodelta 2000 oleva alioikeuspiirijaon kehittämisehdotus kokonaan uudelleen. Valtioneuvosto on 12.6.2008 antamallaan asetuksella sääntänyt, että Suomessa on vuoden 2010 alusta nykyisten 54 käräjäoikeuden sijasta 27 käräjäoikeutta.

2.2 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

Tarkastuksen kohteena (170/2008: Kehitysyhteistyötavoitteet) olivat valtioneuvoston vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman mukaisista läpileikkaavista teemoista

- naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen,
- ympäristökysymysten huomioon ottaminen ja
- vammaisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen.

Teemat edustavat Suomen kehityspoliittikan painopistealueita, joiden edistämiseen maamme osana kansainvälistä yhteisöä on sitoutunut. Teemoja edistämällä vaikutetaan esimerkiksi suoraan Suomen keskeisimpään kehitysyhteistyötavoitteeseen, köyhyyden vähentämiseen. Ympäristön suojeluun suunnattavan avun merkitys on korostunut globaalil ilmastonmuutoksen myötä. Teemat liittyvät myös kiinteästi YK:n vuosituhatjulistuksen päämääriin ja tavoitteisiin, jotka on tarkoitus saavuttaa viimeistään vuoteen 2015 mennessä. Tarkastuksen pääasiallisena tavoitteena oli selvittää, miten läpileikkaavat teemat on otettu huomioon Suomen kehitysyhteistyössä ja miten teemoihin liittyvä kehityspoliittinen ohjaus ulkoasiainministeriössä toimii. Paikallistarkastukset tehtiin Etiopiaan ja Tansaniaan.

Läpileikkaavia teemoja toteutetaan joko valtavirtaistamalla ne kaikkeen hanketoimintaan tai tukemalla niitä erityishankkein. Teemojen edistäminen sisältyy pääasiallisena tavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena useaan Suomen tukemaan kehitysyhteis-

työhankkeeseen. Teemoihin kohdistuvan rahoituksen kokonaismäärää ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti laskea. Varsinaisen kehitysyhteistyön määräraha on 668 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että politiikkatasolla Suomen toiminta läpileikkaavien teemojen edistämiseksi ja huomioon ottamiseksi on pääosin ollut asianmukaista ja riittävää. Käytännön kehitysyhteistyössä politiikkatavoitteet ovat kuitenkin toteutuneet vain osittain ja teemojen painoarvo on jopa laskenut. Tarkoitukseen suunnattu rahoitus ei kaikilta osin vastaa teemojen edistämiseksi kehityspoliittisessa ohjelmassa annettua painoarvoa.

Ulkoasiainministeriön tasa-arvostrategian tavoitteena on ollut olennaisesti lisätä Suomen kehityspoliittikan vaikuttavuutta sukupuolten tasa-arvon ja naisten oikeuksien edistämiseksi. Tarkastuksessa havaittiin, että tämä ei näy ainakaan tasa-arvotavoitteellisten hankkeiden tukipäätöksistä, joiden rahallinen osuus kaikista kahdenvälisistä hankkeista on viime vuosina pysynyt lähes ennallaan. Tarkoitukseen suunnatut varat eivät vastaa tasa-arvon edistämiseksi kehityspoliittisessa ohjelmassa annettua painoarvoa.

Ympäristön tilan parantamiseen kohdistuvan tuen määrä on viime vuosina vähentynyt, ja kehitysmaille kansainvälisten ympäristösitoumusten toteutukseen myönnettyssä tuessa on ollut suuria vuosittaisia vaihteluita. Ulkoasiainministeriöllä ei ole vahvistettua ympäristöstrategiaa.

Tarkastuksen mukaan kehityspoliittisen ohjelman periaatteet ja vammaisevaluoinnin suositukset näkyvät huonosti kehitysyhteis-

teistyön käytännön totutuksessa. Ministeriöltä puuttuu vammaisstrategia toiminnan kehittämisen perustaksi. Vammaisten aseman edistäminen on edelleen pitkälti kansalaisjärjestöjen toiminnan varassa. Viimeisen viiden vuoden aikana vammaisrahoituksen määrä ei ole juuri kasvanut.

Läpileikkaavien teemojen valtavirtaistamisen toimeenpanossa on vielä runsaasti haasteita ja kehittämistarpeita.

Tarkastusvirasto katsoo, että ulkoasiainministeriön tulee terävöittää teemoihin liittyvää

kehityspoliittista suunnitteluaan ja toiminnan ohjausta. Myös kehitysyhteistyön tietojärjestelmien luotettavuutta ja kattavuutta on syytä parantaa. Läpileikkaavia teemoja edistävän toiminnan vaikuttavuutta olisi tarpeen seurata tunnusluvuilla ja selkeästi määritetyillä seuranta- ja arviointikriteereillä. Hanketason arviointi ja sen tulokset tulisi pystyä nykyistä paremmin yhdistämään läpileikkaavien teemojen kokonaisuutta koskevaan tuloksellisuuden arviointiin ja raportointiin.

2.3 Kuluttajahallinnon toimivuus

Tarkastuksessa (156/2007: Kuluttajahallinnon toimivuus) pyrittiin tarkastelemaan kuluttajahallinnon kokonaisuutta. Siinä selvitettiin kuluttajapolitiikalle ja -hallinnolle asetettuja tavoitteita ja hallinnon toimintaa näiden tavoitteiden toteuttamiseksi sekä arvioitiin koko kuluttajahallinnon toimivuutta ja tuloksellisuutta.

Suomalaisen kuluttajansuojan tasoa pidetään yleisesti korkeana. Kulutusongelmat ja yhteydenotot kuluttajaviranomaisiin ovat kuitenkin jatkuvasti lisääntyneet. Kunnallisen kuluttajaneuvonnan saatavuudessa on ollut puutteita ja eroja. Kuluttajariitalautakunnan käsittely on pahoin ruuhkautunut. Kuluttajasuojajärjestelmä ei käytännössä toimi niin hyvin kuin pitäisi, mikä johtuu alan toimijoiden mukaan enimmäkseen resurssien vähäisyydestä.

Tarkastuksen perusteella kuluttajapoliittinen ohjelma (2004–2007) on ohjannut kohdallisesti kuluttajaviranomaisten toimintaa, mutta varsin vähän muiden viranomaisten toimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriö (tarkastuksen aikaan kauppa- ja teollisuusministeriö) johtaa kuluttajapolitiikkaa, mutta myös monien muiden hallinnonalojen ja useiden toimijoiden tehtäviin kuuluu kuluttaja-asioita. Tämä hajanaisuus on heikentänyt kuluttaja-asioden painoarvoa päätöksenteossa. Tarkastusviraston mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön ohjausote kaipaasi terävöittämistä. Myös valtioneuvoston selkeämmälle ja voimakkaammalle ohjaukselle olisi tarvetta. Tarkastusvirasto totesi, että vuonna 2008 käynnistytävän uuden kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteiden toteutumisesta on

syitä tehdä muutaman vuoden päästä kokonaisarviointi. Hyväksytyssä uudessa Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa 2008–2011 todettaankin seurannan osalta, että "Kuluttajapoliittisen ohjelman toteutumisesta ja kuluttajapolitiikan tilasta annetaan kertomus vuonna 2010", mitä tarkastuksessa perättiin.

Kuluttajapolitiikkaan ja kuluttaja-asioden hoitamiseen käytetään noin 20 miljoonaa euroa vuodessa eli noin neljä euroa suomalaista kohti. Tuottavuusohjelma on tuonut lisäpaineita ennestään niukkoina pidettyihin voimavaroihin. Resurssien käyttöä on pyritty tehostamaan erilaisilla hallinnollisilla ratkaisuilla. Kunnallinen kuluttajaneuvonta on päätetty valtiollistaa vuoden 2009 alusta alkaen, mikä antaa mahdollisuuden kuluttajaneuvonnan ja -valistuksen toimintatapojen kehittämiseen ja järjeistämiseen muun muassa sähköisiä palveluja hyödyntämällä. Haasteeksi muodostuu toisaalta kuluttajaneuvonnan alueellinen kattavuus sekä palveluiden läheisyys ja helppo saatavuus. Kuluttajaneuvonnan laatua ja resurssien riittävyyttä on uudistuksen jälkeen seurattava, jotta taattaisiin kansalaisten yhdenvertaisuus kuluttaja-asioissa. Samoin tulee seurata kuluttajariitalautakunnan toimintaedellytysten kehittymistä ja tehostamistoimenpiteiden vaikutusta.

Tarkastuksessa todettiin, että uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen tarjoaa mahdollisuuden kuluttajapolitiikan uudelleenjärjestelyihin, mutta riskinä on, että kuluttaja-asiat jäävät uudessa, laaja-alaisessa ministeriössä entistä marginaalisempaan asemaan.

3 Vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmä

3.1 Kokoavia havaintoja

Kansantalouden kestävä kasvu sekä henkinen ja aineellinen hyvinvointi rakentuvat olennaisesti toimivan infrastruktuurin ja korkean osaamisen varaan. Erityisesti tutkimuksen, innovaatioiden ja osaamisen merkitys korostuu osana globaalia kilpailukykyä. Työelämä vaatii yhä osaavampaa henkilöstöä samalla kun työikäinen väestö alkaa supistua, minkä vuoksi työvoiman kysynnän ja tarjonnan oikea kohtaaminen on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää. Ikärakenteen muutoksesta johtuva palvelutarpeen kasvu ja menopaineiden hillintä edellyttävät julkisen hallinnon rakenteiden ja palvelutuotannon tuloksellisuuden parantamista. Osaamisen edistäminen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien lievittäminen ovat vuoden 2008 talousarvion erityisiä painopisteitä. Teknologia- ja innovaatiopolitiikassa korostuvat tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä koskevat toimenpiteet.

Valtiontalouden näkökulmasta kilpailukykyisen infrastruktuurin ja osaamis- ja innovaatiojärjestelmän tuloksellisuuden lähtökohtana ja perusedellytyksenä voidaan pitää toimivia rakenteita ja luotettavaa tietoperustaa. Jos nämä eivät ole kunnossa, ei myöskään järjestelmän toimintaan uhrattujen panostusten vaikuttavuudesta ole takeita. Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 2007 ja vuoden 2008 ensimmäisen puo-

liskon aikana tarkastanut tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (T&K) koskevan arviointitiedon (157/2008: T&K-arviointitoiminta) sekä nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ennakoititiedon (171/2008: Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen, erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus) tuottamis-, hallinta- ja hyödyntämisjärjestelmiä. Näkökulmana on ollut järjestelmätason palvelukyky: millaiset edellytykset toimintaa tukevat rakenteet luovat varsinaisen toiminnan tuloksellisuudelle ja mitä riskejä näihin tuloksellisuuden näkökulmasta liittyy? Tarkastuksissa ei siis ole haettu suoraa vastausta esimerkiksi T&K-toiminnan arvioinnin saati itse T&K-toiminnan vaikuttavuuskysymyksiin tai ennakoititoiminnan onnistumiseen. Tarkastusvirasto on 26.5.2008 antamassaan erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta raportoinut ensin mainitusta tarkastuksesta tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta.

Teema-alueeseen liittyy myös rataväylien kunnossapitoa koskenut tarkastus (tarkastuskertomus 159/2008: Rataväylien kunnossapito), jossa käsiteltiin kunnossapidon ohjausta ja sen tietoperustaa tuloksellisen toiminnan edellytyksenä. Tämän tarkastuksen tuloksista tarkastusvirasto on raportoinut tarkemmin 26.5.2008 antamassaan erilliskerto-

muksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Tarkastusten perusteella tuloksellisen toiminnan edellytyksistä ei voida kaikilta osin antaa hyvää arvosanaa. Vaikuttavuustavoitteet, niiden tärkeys ja yhteiskunnallinen viitekehys on toki tunnustettu, mutta käytännössä laaja-alaisen ja osin monitulkintaisen tavoitteiden konkretisointi ei ole onnistunut sillä tavoin, että niiden saavuttamisesta tai niiden suuntaisesta kehityksestä olisi voitu yksiselitteisesti varmistua. Erityisesti tutkimus- ja koulutussektorilla oman haasteensa muodostaa kymmeniä, jopa satoja yksittäisiä toimijoita käsittävä verkosto, joka sinänsä on toiminnan edellytyksenä välttämätön, mutta jossa keskenään ristiriitaisiakaan näkemyksiä ei voi välttää. Tutkimus- ja koulutussektorilla erilaiset näkökulmat ovat sinänsä tervetulleita. Erilaiset näkökulmat, reunaehdot ja epävarmuustekijät luonnehtivat erityisesti arviointi- ja ennakoitintoimintaa, joka näyt-

täytyy hallinnan ja ohjauksen näkökulmasta usein varsin pirstaleisena, monimutkaiseina ja epäselvänä.

Tietotuotannon hyödyntäjätahoja löytyy yksittäistapausten tasolla sekä prosessiin osallisten että ulkopuolisten keskuudesta, mutta tällaisten vaikutusketjujen jäljittäminen on toiminnan luonteesta johtuen vaikeaa. Tuloksellisuuden, erityisesti kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta arviointi- ja ennakoitintoiminnan yleisenä riskinä voidaan kuitenkin pitää sitä, että sinänsä tärkeät rakenteet ja tietotuotanto jäävät irrallisiksi varsinaista toimintaa koskevasta keskeisestä päätöksenteosta. Arviointi- tai ennakoitintiedon tuottamisjärjestelmien ylläpito ei voi olla itsetarkoitus ilman erityistä ohjausvaikutusta. Ongelma on osin selitettävissä velvoittavan säädösperustan kapeudella ja tulkinnanvaraisuudella, mutta kysymys on yleisemmin koko tietoketjun – tiedon tuottamisen, jalostamisen ja hyödyntämisen – läpinäkyvyydestä.

3.2 Ammatillisen koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

Valtion vuoden 2008 talousarviossa ammatillisen koulutuksen määräraha (29.20) on 600 240 000 euroa, josta valtionosuus ja avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin on noin 94 prosenttia. Nuorten ammatillisen peruskoulutuksen laskennallisista kokonaiskustannuksista kuntasektorin osuus on noin 58 prosenttia. Kuntasektori vastaa valtaosin tämän koulutuksen järjestämisestä. Ammatillisen koulutuksen taloudelliset vaikutukset ulottuvat laajalti koko kansantalouteen, tuotantorakenteen ylläpitämiseen ja sen kehittämiseen.

Koulutustarjonnan valtakunnallinen mitoittaminen edellyttää tulevaisuuden koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointia. Koulutuksen ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen tulisi turvata se, että koulutusmäärät vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla työelämän määrä- ja laatuvaatimuksia. Ennakointitoiminnan merkitys on viime vuosien aikana toimintaympäristön muutosten nopeutuessa ja väestökehitykseen liittyvien, tavanomaisesta kehityksestä poikkeavien muutosten vuoksi korostunut uudella tavalla koko yhteiskunnassa. Koulutuksen oikeansuuruiseen määrälliseen ennakointiin ja mitoitukseen on kohdistettava siten entistä suurempia odotuksia valtionhallinnossa ja koko julkishallinnossa sekä yhteiskunnassa laajemmin. Kansantalouden kasvun ja yritysten kilpailukyvyyn kannalta ongelmaksi on muodostumassa väestön ikääntymisestä johtuvat työvoiman saatavuusongelmat. Samalla talouden rakenteet ovat muuttuneet. Täten koulutuksen oikean kohdentamisen merkitys korostuu taloudellisen hyvinvoinnin ja talouden vakauden kasvun edellytyksenä.

Koulutuksen määrällinen ennakointi ja mitoitus ovat kytkeytyneet valtakunnan tasolla keskeisesti valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan, jossa on päätetty koulutuksen keskeisistä laadullisista, määrällisistä ja rakenteellisista linjoista. Suunnitelmassa on asetettu koulutuksen aloittajavoitteet koulutusasteittain. Tarkastusviraston tarkastuksen (171/2008: Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen, erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus) pääkysymyksenä oli, miten määrällisen säätelyn kohteena oleva nuorten opetussuunnitelmaperusteisen ammatillisen peruskoulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen toimintakokonaisuutena ovat tukeneet koulutuksen työelämävastavuutta. Tähän vastaamiseksi tarkastuksessa on selvitetty kokonaisuuden toimivuuteen liittyviä ongelma- ja riskialueita. Mainitun ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen kokonaisennakointi tapahtuu yhdessä ammattikorkeakoulutuksen ja yliopistokoulutuksen kanssa. Lisäksi se muodostaa yhdessä määrällisen säätelyn ulkopuolella olevan lukiokoulutuksen kanssa toisen asteen koulutuksen. Näistä syistä tarkastuksen tulokset liittyvät osittain koko koulutusjärjestelmään.

Kehittämissuunnitelman laatimisprosessi on koulutuksen tarjonnan ennakoinnin ja määrällisten aloittajavoitteiden osalta hyvin laaja, valtakunnallisesti kattava, monitasoinen ja monivaiheinen. Laatimisprosessin lopputuloksessa, eli kehittämissuunnitelmaan sisältyvissä määrällisissä aloittajavoiteluissa ja niihin liittyvissä taustatiedo-

sa ja perusteluissa, tämä monivaiheisuuden kuvaus on jäänyt suhteessa kokonaisvalmisteluun hyvin niukaksi ja suppeaksi. Kehittämissuunnitelman aloittajatavoitelukuja voidaan pitää läpinäkymättöminä. Ennakointitoiminnan kehittämistä suunnitelmassa on käsitelty hyvin vähän.

Kehittämissuunnitelmaprosessissa voidaan yleisenä puutteena pitää sitä, että se ei sisällä lainkaan suunnitelmassa esitettyjä koulutuksen määrällisiä aloittajatavoitteita koskevaa seurantaa. Seurannan tulisi antaa tietoa siitä, miten koulutuksen ennakointitoiminnassa on onnistuttu. Myöskään aluetason ennakoinnin ohjaus ei ole ollut riittävää. Suunnitelma ei anna tietoa siitä, miten toiminnan koordinaatiota olisi valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaista harjoittaa.

Koulutuksen ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeva säädösperusta on hyvin suppea ja tulkinnanvarainen. Koulutusennakoinnin hallinto on myös hyvin niukasti säännelty. Kehittämissuunnitelman laatiminen keskittyy vain määrätulle ajanjaksolle ja toiminnalta puuttuu myös riittävä jatkuvuus.

Kehittämissuunnitelmassa olisi ollut aihetta tuoda esille, miten se kytkeytyy ja koordinoituu erilaisiin muihin valtioneuvosto- ja ministeriötason suunnitelmiin ja ohjelmiin, joissa on käsitelty koulutusta tai siihen läheisesti liittyviä kysymyksiä. Riskinä voidaan pitää sitä, että erilaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat toimintoja jopa keskenään ristiriitaisiin suuntiin.

Tarkastusvirasto on katsonut, että koulutusennakoinnin hallinnan ja hallinnon vahvistamiseksi olisi aiheellista kehittää valtioneuvostotasolla koulutuksen ennakointistrategia, jossa määriteltäisiin toiminnan tavoitteet, aikataulut ja hallinto.

Koulutuksen ennakointi kytkeytyy olen-

naisesti työvoiman saatavuuteen ja työvoiman kohtaanto-ongelmiin. Tätä ongelmaa on selvitetty, mutta näiden selvitysten puutteena voidaan pitää sitä, ettei niitä ole toistaiseksi kytketty koulutustoiminnan määrälliseen ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen.

Kehittämissuunnitelman koulutusmäärätiedot ovat jääneet talouden ja rahoituksen näkökulmasta varsin irrallisiksi hallituksen kehyspäätyöksestä ja siihen sisältyvästä peruspalveluohjelmasta. Mikäli kehittämissuunnitelmaa ei ole tavoitteellisesti koordinoitu toiminta- ja taloussuunnitelmiin, suunnitelman ohjausvaikutus jää opiskelijamäärätavoitteiden osalta heikoksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kehittämissuunnitelman tulisi olla kytketty koulutuksen määrällisen tarjonnan osalta ainakin seuraaviin ohjelmiin ja päätöksiin: hallitusohjelma, hallituksen politiikkaohjelmat, nelivuositaiset maakuntaohjelmat ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat, aluekehityksen tavoiteohjelma, valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma ja -budjetti, valtioneuvoston kehyspäätyökset, valtion talousarvio, opetusministeriön hallinnonalan nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma ja koulutuksen järjestämislupapätyökset.

Kehittämissuunnitelma on menettänyt tässä kokonaisuudessa määrällisen ohjauksen välineenä merkitystään. Mikäli kehittämissuunnitelmalla halutaan olevan koulutuksen määrällisessä tarjonnassa merkittävä tehtävä, sen asemaa tulisi huomattavasti vahvistaa. Muuten riskinä on, että laaja, kattava ja pitkäkestoinen valtakunnallinen ennakointi- ja mitoitustyö, joka suunnitelman valmisteluun liittyy, jää hyödyntämättä, eikä koulutuksen ja työelämän tarpeita saada halutulla tavalla vastaamaan toisiaan.

4 Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa

Vuonna 2001 Euroopan komissio julkaisi valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintatavasta. Valkoisessa kirjassa linjattiin hyvän hallintatavan periaatteet: avoimuus, osallistuminen, vastuu, selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Suomessa hyvään hallintotapaan sisällytetään näiden periaatteiden lisäksi myös lukuisia arvoja, kuten laillisuus, tasa-arvo, puolueettomuus, palveluperiaate ja tuloksellisuus. Nämä periaatteet pyritään pääsääntöisesti kirjoittamaan lainsäädäntöteksteihin tavoitteiden muodossa. Hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisten tavoitteiden sisällyttäminen lainsäädäntö-teksteihin ei kuitenkaan yksinomaan tee lainsäädännöstä laadukasta, vaan tämä määrittyy sen mukaan, kuinka hyvin lainsäädäntö toimii ja ohjaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on päättänyt toteuttaa paremman sääntelyn ohjelman, jonka tavoitteena on parantaa säädösympäristöä ja lakien selkeyttä ja siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Lainsäädäntösuunnitelma toteuttaa osaltaan paremman sääntelyn toimintaohjelmaa. Suunnitelman toteuttamisesta huolehtivat paremman sääntelyn ministeriöryhmä, paremman sääntelyn neuvottelukunta ja ministeriöt. Hallitus on sitoutunut hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamiseen. Hyvän säädösvalmistelun periaatteita ovat:

- sääntelyn on oltava ennakoitavissa, hallittavissa, selkeää, johdonmukaista ja ymmärrettävää
- sääntelyn tulee olla sisällöltään joustavaa ja soveltamisalaltaan selkeää

- sääntelyn tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin
- sääntelyn eri osa-alueiden on vaikutettava toisiinsa johdonmukaisella tavalla
- kansalaisille, yrityksille, yhteisöille ja viranomaisille asetettavien toimintavoitteiden on oltava oikeassa suhteessa velvoitteiden yhteiskunnalliseen hyötyyn ja niistä eri tahoille aiheutuviin rasituksiin nähden
- sidosryhmien osallistumisen ja vaikutuksen mahdollisuudet on turvattava ja valmistelussa pohdittava erilaisia vaihtoehtoja
- lailla säätämislle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja tulee käyttää aktiivisesti.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa on tunnistettu yleiset hyvinvointia ja kilpailukykyä edistävät lainsäädäntöperiaatteet. Nii-tä ovat periaatteet, joita toteuttamalla sääntely tukee kansantalouden kasvuedellytyksiä, yritysten kilpailukykyä ja yksilöiden taloudellista hyvinvointia. Näiden periaatteiden toteutuminen on tärkeää myös valtiontalouden kannalta, sillä valtiontalouden kestävyys ja julkisten palveluiden rahoitus riip-puvat olennaisesti kansantalouden kasvusta ja vakaudesta. Yleiset hyvinvointia ja kilpailukykyä edistävät lainsäädäntöperiaatteet määrittelevät yhdessä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden kanssa sen, mitä tulok-sellisuuden ja taloudellisen tarkoituksenmu-kaisuuden perusteella voidaan odottaa sääntelyltä ja mikä on hyvän hallintotavan mu-kaista sääntelyä.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman mukaisia yleisiä hyvinvointia ja kilpailuky-

kyä edistäviä lainsäädäntöperiaatteita ovat:

- Lainsäädäntö tukee osaamisen muodostumista ja edistää työoloja ja työhyvinvointia, innovaatioita ja markkinoille pääsyä.
- Lainsäädäntö luo osaltaan Suomen kiin-

nostavuuden yritystoiminnan sijaintipaikkana.

- Lainsäädännön tulee edistää tuottavuutta. Varsinkin julkisen sektorin toiminnan tuottavuuden kehitykselle lainsäädäntö asettaa usein varsin tiukat reunaehdot.

4.1 Hoitotakuulainsäädäntö

Hoitotakuulainsäädännöllä on pyritty kansalaisten yhdenvertaisempaan ja oikeudenmukaisempaan kohteluun hoitoon pääsyssä ja kustannussäästöihin. Kiireettömään hoitoon pääsyä turvaava lainsäädäntö, niin sanottu hoitotakuu, ja suositus yhtenäisistä kiireettömän hoidon perusteista tulivat voimaan samanaikaisesti maaliskuussa 2005. Hoitotakuu ei tuonut terveydenhuoltoon uutta palvelumuotoa, vaan se antaa ihmisille oikeuden päästä lääketieteelliset kriteerit täyttävään hoitoon tietyssä ajassa ja saada vain näyttöön perustuvia hoitoja. Suomessa hoitotakuun säätämistarvetta perusteltiin lähinnä perustuslain perusoikeussäännöksillä, mutta hoitotakuulain säätämällä pyritään edistämään myös talous- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus (167/2008: Hoitotakuu) osoitti, että hoitotakuulle asetetut tavoitteet ovat osin kehittyneet myönteiseen suuntaan, mutta kehitykseen liittyy myös ongelmia.

Ennen hoitotakuulainsäädännön voimaantuloa valtio ja kunnat panostivat erikoissairaanhoidon jonojen purkuun 50 miljoonaa euroa vuosina 2002–2003. Tavoitteena oli, että runsaan vuoden aikana taloudellisia resursseja lisäämällä ja toimintaa tehostamalla yli kuuden kuukauden jonot olisi purettu. Jonot lyhenivätkin, mutta eivät poistuneet. Huhtikuussa 2008, viisi vuotta hoitotakuun voimaantumisen jälkeen, 4 560 henkilöä jonotti erikoissairaanhoidon edelleen yli kuusi kuukautta.

Lisäpanostus ei siten ohjannut tulokselliseen toimintaan. Tämän voi katsoa johtuvan siitä, että päätöksentekijöiden jononpurkukonetta koskevat odotukset olivat alun al-

kaen epärealistiset suhteessa sairaanhoitopiirien käytössä oleviin resursseihin. Toisaalta jononpurkurahat kohdentuivat osin muuhun toimintaan kuin pisimpien jonojen purkamiseen, koska sosiaali- ja terveysministeriö määritteli avustuksen kohdentamiskriteerit osin epäselvästi. Tämä epäselvyys jätti sairaanhoitopiireille tulkinnanvaraa avustuksen erikoisalakohtaisessa kohdentamisessa.

Ajatus siitä, että nopeuttamalla hoitoon pääsyä kyettäisiin saavuttamaan kustannussäästöjä, ei ole toteutunut. Hoitotakuun voimaantuloaikana yksityislääkäri- ja sairauspäiväraahakorvaukset ovat jatkaneet kasvuaan. Myös yksityisten lääkäriasemien tutkimus- ja hoitokorvaukset ovat lisääntyneet. Kustannussäästöjen saavuttamattomuus johtuu osin siitä, että hoitotakuun asettamisessa enimmäisajoissa pysyminen on edellyttänyt palveluiden ostamista yhä enemmän yksityissektorilta. Erikoisaloilla, joilla ei ole kyseenähtävää riittävästi erikoislääkäreitä (esimerkiksi ortopedia ja plastiikkakirurgia), on palveluista jouduttu maksamaan suuria summia. Lisäksi tutkimuskorvausten lisääntyminen johtuu osin erilaisista hoitoa koskevista suosituksista.

Hoitotakuulainsäädännön tavoitteena oli nopeuttaa ihmisten pääsyä hoitoon, mutta todellisuudessa hoitotakuu ei nopeuttanut hoitoon pääsyä hoitoketjun alkupäässä lainkaan. Johdonmukaisuuden vuoksi hoitoon pääsyn nopeuttamisessa olisi pitänyt panostaa välittömän yhteydenoton ohella myös terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsyyn, mutta näin ei kuitenkaan tehty. Perusterveydenhuoltoa koskevan hoitotakuukartoituksen mukaan huhtikuussa 2008 terveyskeskuslääkärille pääsyä ei-kiireellisissä tapauk-

sisä joutui odottamaan yli 14 päivää keskimäärin 37 prosenttia väestöstä ja vain neljä prosenttia väestöstä pääsi ei-kiireellisessä tapauksessa terveyskeskuslääkärin vastaanotolle kolmen päivän sisällä.

Hoitotakuulainsäädännön epäohjonmuokaisuus ilmenee myös siinä, ettei lainsäädännössä määritellä sairauksien jälkihoidolle enimmäisaikoja. Tästä aiheutuva ongelma tulee esille erityisesti kuntoutuksen ja sairaalasta jatkohoitoon siirtymisen kohdalla. Ongelmat jatkohoidon järjestämisessä vaikuttavat myös hoitotakuun enimmäisaikatavoitteissa pysymiseen.

Hoitotakuulainsäädäntö ei täytä lainsäädännön selkeyttä koskevaa periaatetta. Hoitotakuulainsäädännössä määritellään enimmäisaikat hoidon aloittamiselle, eli lähetteen käsittelylle ja toimenpiteeseen pääsulle, mutta ei tavoiteaikaa hoitopäätöksen teolle. Sosiaali- ja terveysministeriössä on viimeisen vuoden aikana pohdittu hoitotakuun jatkokehittämistä niin sanotulla poliklinikkatakuulla, jolla potilaan ensimmäiselle erikoissairaanhoidon lääkärin vastaanottokäynnille määriteltäisiin tavoiteaika. Tehokkuuden näkökulmasta lainsäädännöllä tulisi määritellä joko enimmäisaika hoitopäätöksen teolle tai erikseen erilaisiin tutkimuksiin ja terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsulle.

Hoitotakuun toteutumista koskevassa julkisessa keskustelussa yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet ovat jääneet vähälle huomiolle. Hallituksen esityksessä hoitotakuulaeiksi perusteiden korostettiin olevan väline, jolla ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti riippumatta siitä, missä he asuvat tai

kuinka vanhoja he ovat. Tarkastushavainnot osoittivat kuitenkin, etteivät perusteet toimi odotusten mukaisesti. Perusteita on liian paljon, niiden käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen, osaan perusteista liittyy subjektiivisia elementtejä, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja terveyskeskuksissa perusteiden käyttöä ei seurata eikä valvota, ja perusteita koskeva jalkauttaminen ja kouluttaminen on toteutettu huonosti. Lisäksi julkisella ja yksityisellä sektorilla samoja yhtenäisiä kiireettömän hoidon perusteita tulkitaan hoidon tarpeen arvioinnissa ja hoitopäätöstä tehtäessä eri tavoin.

Hoitotakuulainsäädäntö on hyvä esimerkki siitä, miten tietyt terveydenhuoltojärjestelmään tehdyt muutokset vaikuttavat sekä järjestelmän muihin osiin että sosiaalihuoltoon. Erikoissairaanhoidon tehostunut leikkaustoiminta on näkynyt kunnissa jatkohoitotarpeen lisääntymisenä kotipalveluissa, kotisairaanhoidossa, terveyskeskusten vuodeosastoilla ja kuntoutustoiminnassa. Sen enempää hoitotakuun valmisteluvaiheessa kuin sen voimassaoloaikana ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota perusterveydenhuollon jatkohoidon kehittämiseen ja toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuutta ei näin ollen ole otettu tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon.

Hoitotakuun tavoitteiden toteutumattomuus johtuu osin epäohjonmukaisesta ja epäselvästi kirjoitetusta lainsäädännöstä, joka jättää lain soveltajille paljon tulkinnanvaraansa. Tämä on johtanut siihen, että lakia toteutettaessa lain kirjan toteutuu, mutta lain henki ei.

4.2 Terveysten edistämistä ohjaava lainsäädäntö

Terveysten edistämisen määrärahaa koskevassa tarkastuksessa (160/2008) kiinnitettiin myös huomiota lainsäädännön taloudellisiin vaikutuksiin ja siihen, miten lainsäädäntö ohjaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Huomion kohteena oli erityisesti terveyden edistämisen ohjauksessa omaksuttujen menettelyjen avoimuus, selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Tarkastuksessa selvitettiin määrärahan myöntö-, seuranta ja arviointimenettelyjä, määrärahan jakautumista eri toimintoihin ja hankkeisiin sekä hankkeiden hyödyntämistä ja toiminnan tulosten suhdetta lainsäädännössä ilmaistuihin tavoitteisiin. Määräraha on ollut valtion talousarviossa 1970-luvulta alkaen. 2000-luvun alkuvuosina määräraha on ollut vuositasolla noin 7,5 miljoonaa euroa.

Terveysten edistämisen määräraha on perustunut kahteen 1970- ja 1980-luvulta peräisin olevaan lakiin, tupakkalakiin (693/1976) ja raittiustyölakiin (828/1982). Tupakkalaisa määrärahan suuruus määräytyy laskennallisesti. Se on sidottu tiettyyn prosenttiosuuteen (vähintään 0,45 %) tupakkaveron tuotosta. Vastaavasti raittiustyölain mukaan määräraha on vähintään seitsemän senttiä asukasta kohti. Lakien mukaan määrärahoja käytetään haittoja ennalta ehkäisevään työhön, terveystasvatukseen ja tätä tukevaan tutkimukseen ja seurantaan. Nyttemmin valtion talousarviossa määrärahan käytölle on asetettu myös tulostavoitteita, joista kuhunkin on sisällytetty edelleen runsaasti yksilöidymiä tavoitteita. Erityisesti määrärahan suuruuteen nähden tavoitteisto on huomattavan laaja-alainen ja se on pysynyt varsin pitkään samankaltaisena. Terveysten edistämisen alueelle on tullut uusia toimijoita ja sa-

moja tavoitteita edistävät rahoituskanavat, kuten erilaiset hankerahoitusjärjestelmät, ovat lisääntyneet ja monimuotoistuneet.

Hyvä hallintotapa edellyttää huomion kiinnittämistä vaikuttavuuteen sekä selkeitä määrällisiä tavoitteita ja johdonmukaista yhteistoimintaa kaikkien toimintaan osallistuvien kesken. Tehty tarkastus kuitenkin osoitti, että 1970- ja 1980-lukujen lainsäädäntö ei enää tyydyttävällä tavalla vastaa näihin vaatimuksiin. Se on luotu aikana, jolloin lainsäädännölle asetetut tavoitteet ja toimintaympäristö olivat erilaiset. Lainsäädäntö palveli tuolloin resurssiohjauksen tarpeita, ei niinkään tavoitteiden saavuttamista ja aikaansaattavia tuloksia.

Tarkastuksessa havaittiin muun ohella, että täsmällistä kokonaiskuvaava määrärahalta aikaansaaduista tuloksista nykytilanteessa on vaikea esittää. Tuloksia on arvioitu hallinnossa ja toimijoiden piirissä, mutta yleensä arvioinnit ovat kohdistuneet vain yksittäisiin hankkeisiin ja niiden toteutukseen. Näiden osalta tuloksellisuuskuva on vaihteleva. Pyrkimys systemaattiseen arviointien tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen sekä ohjelmakokonaisuuksien ja teemojen arviointiin on puuttunut. Lisäksi määrärahan käyttökohteisiin on vakiintunut sekä järjestösektorilla että valtionhallinnossa jatkuvaluonteisia toimintoja, jotka luontevasti kuuluisivat muulla tavoin kuin hankerahoituksella rahoitettavaksi.

Nykyisen lainsäädännön mukaisesti terveyden edistäminen ja päihdepalvelujen järjestäminen on olennainen osa myös kuntien palvelujärjestelmän toimintaa. Tarkastuksen mukaan palvelujärjestelmän hankemuotoisena rahoitetun ehkäisevän ja muun toimin-

nan sekä siihen osallistuvien toimijoiden keskinäissuhdetta on tarpeen selkeyttää. Terveiden edistämisen määrärahaa ja sen lainsäädäntöperustaa olisikin arvioitava uudelleen palvelujärjestelmäkokonaisuuden osana.

Määrärahan käytön suuntaamisessa ja valmistelussa korostetaan myös perustuslain 124 §:ssä ilmaistua avoimuutta ja puolueettomuutta. Tupakkalakiin ja raittiustyölaikiin vuonna 2000 tehtyjen muutosten nojalla sosiaali- ja terveysministeriö on voinut siirtää valtionavustuksen myöntämiseen kuuluvia viranomaistehtäviä Terveiden edistämisen keskukselle (Tekry). Vaikka järjestelyä voidaan osin perustella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla, se ei välttämättä täy-

tä hyvään hallintotapaan sisältyviä avoimuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia: Tekry valmistelee ehdotukset terveyden edistämisen määrärahalla rahoitettavista omista ja jäsenjärjestöjensä hankkeista. Koska päätökset määrärahojen kohdentamisesta perustuvat Tekryn ehdotuksiin, merkitsee tämä sitä, että Tekry välillisesti osallistuu myös määrärahoja koskevaan päätöksentekoon ja toimii samalla määrärahan tosiasiallisena käyttäjänä. Jotta avoimuus ja puolueettomuus toteutuisivat käytännössä, avustusten myöntäminen on selkeästi erotettava avustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja avustuksen saajista.

4.3 Kaivoslaki

Etsintä- ja kaivostoimintaa koskeneessa tarkastuksessa (154/2007: Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä) kiinnitettiin huomiota kaivoslakiin, jonka uudistaminen on ollut vireillä vuosia. Kaivostoimintaa säätelevät vuodelta 1965 peräisin oleva kaivoslaki (503/1965) ja kaivosasetus (663/1965). Etsintä- ja kaivostoiminta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan (tarkastuksen aikaan kauppa- ja teollisuusministeriö).

Tarkastuksessa tuli selkeästi ilmi kaivoslain ja sen taustalla olleiden tavoitteiden vanhentuminen. Kaivostoiminnan merkitys elinkeinona, työllistäjänä, aluepolitiikan keinona ja ympäristövaikutusten kannalta on nykyään hyvin erilainen kuin lain säätämisen aikoihin. Globaalitalous ei ollut tuolloin kehittänyt ja kotimaisen kivennäishuollon turvaaminen oli keskeisellä sijalla. Muun muassa alan merkittävät toimijat, valtionyhtiöt, olivat poliittisessa ohjauksessa.

Toiminnan työllistävä merkitys on nyttemmin vähentynyt. Malminetsintään liittyneet valtiolliset tai kansalliset intressit eivät muutenkaan enää ole samanlaiset kuin 1960-luvulla: ETA-sopimuksen myötä vuoden 1994 alussa kaivoslaista poistettiin ulkomaalaisrajoitukset, minkä jälkeen etsintä- ja kaivostoiminta on siirtynyt suurelta osin kansainvälisten yritysten haltuun. Yleensä valtiot ovatkin luopuneet etsintätoiminnasta ja jättäneet sen kaupallisesti toimivien yhtiöiden tehtäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa tämä tapahtui vuonna 1991.

Suomessa suurin malminetsijä on Geologian tutkimuskeskus, joka vuosittain käyttää etsintään yli kymmenen miljoonaa euroa vuodessa. Se raportoi ministeriölle taloudellisesti merkittävistä esiintymistä, joiden

myymiseksi ministeriö on järjestänyt tarjouskilpailun. Kaupallisten yhtiöiden kiinnostus tähän on kuitenkin ollut vähäinen, samoin kuin valtion tästä saamat tulot, osin siitä syystä, että yhtiöt itsekin harjoittavat samaa toimintaa. Valtiontalouden näkökulmasta nykytilanteessa valtiollinen malminetsintä merkitseeikin etsinnän riskien siirtämistä valtiolle ja toisaalta myös sitä, että Geologian tutkimuskeskus kilpailee yritysten kanssa etsintätoiminnassa.

Kaivostoiminnan ja sen edistämisen valtiontaloudellisen arvioinnin kannalta valtion saamia esiintymien myyntituloja huomattavasti merkityksellisempiä ovat kaivostoiminnan välilliset taloudelliset vaikutukset. Kaivostoiminnalla on myönteisiä kansan- ja valtiontaloudellisia vaikutuksia parantuneen työllisyyden ja valtion saamien verotulojen lisääntymisen avulla. Kansan- ja valtiontaloudellista merkitystä vahvistavat kaivostoiminnan kerrannaisvaikutukset, jotka syntyvät siitä, että kaivostoiminta ja siihen työllistyneet henkilöt vahvistavat myös muuta taloudellista toimintaa. Alueellisesti kaivostoiminnalla ja sen kerrannaisvaikutuksilla voi olla huomattava kokonaistaloudellinen merkitys. Kaivostoiminta on oleellisesti monimuotoistunut kaivoslain säätämisen jälkeen. Monet kaivokset ovat nykyisin pieniä ja vain osan aikaa vuodesta toimivia. Tällöin suorat työllisyysvaikutukset ja varsinkin kerrannaisvaikutukset jäävät pienemmiksi kuin kaivoslakia valmisteltaessa oletettiin. Kaivoslaki ei näin ota huomioon kaivostoiminnan luonteen muuttumista. Tarkastuksen mukaan onkin epäselvää, mitkä nykyisin ovat ne valtiolliset tai kansalliset intressit, jotka eivät tulisi hoidetuksi Suomessa yritys-

ten malmietsinnän avulla. Voidaan todeta, että vuoden 1965 kaivoslailla ei enää ole juurikaan merkitystä sille aikanaan asetettujen tavoitteiden ohjaajana.

Kaivoslaki ei erityisemmin ota huomioon hyvän hallintotavan edellyttämiä johdonmukaisuus- ja vastuuperiaatteita. Kaivoslaki antaa toiminnanharjoittajille erittäin voimakkaan suojan, sillä etsintä- ja kaivostoiminta perustuvat ministeriön myöntämään valtausoikeuteen eli yksinoikeuteen etsiä ja harjoittaa toimintaa toisen maalla ilman maanomistajan suostumusta. Kaivoslain mukaisten oikeuksien myöntäminen on lähes yksinomaan oikeusharkintaa, toisin kuin esimerkiksi maa-aineslain (555/1981) ja ydinenergialain (990/1987) mukaisessa myöntöharkinnassa. Lisäksi esimerkiksi maa-aineslain tavoitteet ovat moninaiset: tavoitteena on aineiden otto ympäristön kestävästä kehityksestä tukevalta tavalla ja sillä pyritään muun muassa suojelemaan maisemakuvaa, erikoisia luonnonesiintymiä ja rantavyöhykkeitä sekä turvaamaan yleistä etua vakuuksin ja lupaan otettavien erilaisten määräyksin. Maanomistajien, kuntien sekä erilaisten yleiseen etuun liittyvien intressien toteutumisen kannalta on huomattava ero sillä, minkä lainsäädännön piiriin luonnonvara kuuluu. Lisäksi kaivoslaki ei tunne vastuita, jotka ulottuisivat vuosikymmenien päähän toiminnan lopettamisesta tai olosuhteisiin, joissa kaivosyhtiötä ei enää ole tai se ei kykene vastaamaan velvoitteistaan. Aiheuttaja maksaa -periaate ei kaivoslain mukaan toteudu kaikissa tilanteissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on saanut vuosittain kaivostoimintaan liittyviä maksuja myyntituloja hieman yli miljoona euroa. Tulot päätöksistä perustuvat valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annettuun kauppa- ja teollisuusministeriön asetukseen kauppa- ja teollisuusministeriön maksullisista suoritteista (499/2005, jäljempänä maksu-

asetus). Varaus- ja valtauspäätöksestä sekä kaivoskirjasta perittävän maksun reaaliarvoa on viimeksi tarkistettu 1990-luvun alkupuolella. Maksuasetuksen mukaisten maksujen suuruus määräytyy kustannusvastavuuden perusteella, joten hintojen korotuksilta lienee välttytty kasvaneen hakemusmäärän vuoksi.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtaus- ja kaivosoikeuden haltijoiden maksettavaksi ei ole säädetty maksuja kauppa- ja teollisuusministeriön suorittamasta, kaivoslain 59 §:n 1 momenttiin perustuvasta valvonnasta ja tarkastuksista. Maksujen periminen valvottavilta ja tarkastettavilta kohdentaisi kustannukset niiden aiheuttajille.

Valtaajan on tullut maksaa valtiolle vuosittain kaivoslakiin perustuvaa pinta-alaperusteista valtausmaksua, jonka suuruus on määrätty kaivosasetuksessa. Se on 6,75 euroa hehtaarilta vuodessa. Kaivoslaissa ei ole säädetty valtausmaksun suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 § edellyttää. Valtausmaksulla on ollut tarkoitus estää tarpeettomia valtauksia ja ohjata valtaajia alueiden tehokkaaseen tutkimiseen ja nopeaan luopumiseen. Koska valtausmaksun suuruutta on viimeksi tarkistettu 12 vuotta sitten, on valtausmaksu menettänyt reaaliarvostaan viidenneksen ja samalla sen tavoiteltu sääntelyvaikutus on vähentynyt.

Valtaajan on lisäksi tullut kaivoslain mukaan maksaa maanomistajalle valtauskorvausta ja kaivosoikeuden haltijan kaivospiirimaksua. Molempien suoritussten suuruus on tullut määrätä kaivosasetuksella. Kaivoslaissa ei ole säädetty näistä suorituksista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kaivoslain esitöiden mukaan sekä valtauskorvauksen että kaivospiirimaksun perusteena on alueen menetety tuoton korvaaminen maanomistajalle. Valtauskorvaus on kymmenen euroa ja

kaivospiirimaksu 20 euroa hehtaarilta vuodessa. Molempien nimellisarvoa on korotettu viimeksi 18 vuotta sitten, vuoden 1989 alusta. Näin ollen ne ovat menettäneet reaaliarvostaan lähes puolet (46 %) ja samalla merkitystään alueiden tuoton menetyksen korvaamisessa maanomistajalle.

Kaivoslaki säätelee kaivosviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välistä suhdetta, mikä näkyy myös ministeriön toiminnassa. Tätä osin tarkastuksessa havaittiin, että hyvän hallintotavan edellyttämät avoimuus, osallistuminen ja puolueettomuus eivät ole asianmukaisesti toteutuneet. Ministeriö on markkinoinut Suomea kaivosmaana ja eri tavoin

edistänyt etsintä- ja kaivostoimintaa. Samalla se kuitenkin on toiminut kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena. Kaivostoiminnan haitat ja alan ulkopuoliset asiaosaistahot eivät ole ministeriön toiminnassa saaneet riittävästi painoarvoa. Erilaisten yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamisen tulisi tapahtua ministeriötasolla. Perustuslain 20 §:ssä on säädetty, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi ministeriön valvontatoiminnassa, erityisesti valtausselostusten ja kaivosoikeuksien valvonnassa tuli tarkastuksessa esiin puutteita.

5 Ympäristöriskien hallinta ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtionaloudellisesta näkökulmasta

Ympäristöarvojen nousu on näkynyt valtion varainkäytön perusteluissa. Ympäristöriskit ja ympäristömuutosten hallinta on valittu tarkastusvirastossa yhdeksi tarkastusten teema-alueeksi.

Tarkastusvirastossa on viime vuosina useassa tarkastuksessa käsitelty luonnonvarojen käyttöä ja kestävää kehitystä. Näin on ollut esimerkiksi tarkastuksissa kaivostoiminnan edistämisestä, kalatalouden kehittämisestä, Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnasta, Natura 2000 -verkoston valmistelusta, maatalouden ympäristövaikutuksista ja ympäristötuen erityistuen, luonnonmukaisen tuotannon tukemisesta, jäteverotuksesta ja ympäristötukien vaikuttavuudesta. Eri ministeriöt ovat olleet vastuussa tarkastusten kohteina olleista toiminnoista. Tarkastuksissa on hallinnonalasta riippumatta voitu huomata joitakin yhteisiä piirteitä.

Ohjatussa luonnonvarojen käyttöä viranomaiset ovat painottaneet liian yksipuolisesti vastualueensa perinteisiä toimijoita ja näiden näkökohtia. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön kaivosyksikkö oli keskittynyt kaivostoiminnan edistämiseen ympäristöriskien ja intressivertailujen jäädessä vähälle huomiolle. Vastaavasti maa- ja metsätalousministeriön kalatalousyksikkö on pitänyt silmällä ammattikalastajien tarpeita huomioimatta riittävästi vapaa-ajan kalastuksen ja matkailuelinkeinojen näkökohtia. Luonnonvarojen käytön kapea-alainen edistäminen voi johtaa siihen, että valtion tuilla tai muulla ohjauksella ei saavuteta mahdol-

lisimman suuria yhteiskunnallisia kokonaisyötyjä. Tarkastuksessa kalavarojen käyttöä tehtiin esimerkkilaskelma, joka osoitti, että riski on todellinen. Laskelman mukaan kalavaroista saatava kokonaisyöty olisi suurempi, jos matkailuelinkeinolla olisi mahdollisuus hyödyntää lohivaroja nykyistä enemmän. Luonnonvaran suojelu ja luonnonlohen poikastuotannon saaminen nousuun olisi edullisin keino tuottaa lohta myös ammattikalastajille.

Vastaavan on havaittu koskevan myös kestävää kehitystä. Ympäristöministeriöllä on yleisvastuu kestävästä kehityksestä edistämiseksi. Kuitenkin muiden hallinnonalojen toimet vaikuttavat suuresti asiaan. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä periaatteena, että kestävästä kehityksestä näkökulma läpäisisi koko hallinnon. Tämä ei näyttäisi aina toteutuneen ainakaan ympäristöministeriön tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi palautteessaan kaivostoiminnasta tehtyyn tarkastukseen ympäristöministeriö lausui, että kestävästä käytön ajatus ei kaivostoiminnassa ole toteutunut. Tarkastus osoitti, että ekologialta tai taloudelliselta kestävytyttä ei kaivostoiminnan edistämiseksi ole huomioitu painokkaasti. Tämän havaittiin johtuvan osin vanhentuneena pidetystä kaivoslaista, joka ei ole asettanut kaivostoiminnalle vastaavia rajoitteita kuin esimerkiksi maa-aineslaki on asettanut maa-ainesten hyödyntämiselle.

Kokonaisyötyjen kannalta voi olla ongelmallista, että samalla kun kestävästä kehityksen tavoitteet hajautuvat eri hallinnonaloille,

niillä on taipumus jäädä hallinnonalojen päävastuulla olevien tavoitteiden varjoon. Eri viranomaisten perustehtävien mukaiset tavoitteet ja kestävä kehityksen tavoitteet voivat olla vaikeasti yhteen sovitettavia ja vaatia arvovalintoja. Perusteltuja valintoja ei kuitenkaan voi tehdä, jos kestävä kehityksen näkökulmaa ei ole otettu eri toiminnoissa riittävästi huomioon.

Tarkastusten kohteina on ollut myös keinoja, joissa ympäristön tilan edistäminen on ollut varainkäytön nimenomaisena tarkoituksena. Keinosten ympäristöllinen vaikuttavuus ei kuitenkaan ole aina ollut hyvä. Jätterotusta koskevasta tarkastuksesta raportoitiin vuodelta 2006 eduskunnalle annettussa kertomuksessa. Siinä todettiin, että verosityksen valmistelussa ei ollut selvitetty riittävän yksityiskohtaisesti oletettua vaikutusketjua keinosta tavoitteiden saavuttamiseen. Vaikutusketjussa nähtiin kriittisiä kohtia ja myös veron ympäristöllinen vaikuttavuus asetettiin tarkastuksessa joiltakin osin kyseenalaiseksi.

Myös maatalouden ympäristötuen vaikuttavuus on ollut huono. Maatalouden ravinnepäästöjä koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että nykymuotoisella ympäristötukijärjestelmällä ei tulla saavuttamaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia ravinnepäästöjen vähennystavoitteita. Tuella ei toistaiseksi ole edes onnistuttu vähentämään maatalouden typen ja fosforin päästöjä vesistöihin. Tarkastuksen perusteella ympäristötuki onkin ollut ympäristötavoitteistaan huolimatta lähinnä viljelijöiden tulotukea ja tukimuotoon sitoutuu yli 90 prosenttia viljelijöistä. Maatalouden ympäristötuen parempi vaikuttavuus vaatisi tuen kohdistamista ravinnepäästöjen kannalta ongelmallisimmille alueille.

Myöskään maatalouden ympäristötuen erityistuissa vaikuttavuuden edellytyksistä ei

ollut riittävästi huolehdittu järjestelmän valmisteluvaiheissa. Erityistuilla on maatalouden ympäristötuen perusosaa yksityiskohtaisempina pyritty erityisesti toimenpiteiden tehokkaampaan vaikuttavuuteen. Lähtökohdaksi ei kuitenkaan ollut viety riittävän pitkälle eikä erityistukia ollut kohdennettu sinne, missä niistä olisi saatu suurimmat ympäristöhyödyt. Tukien alueellinen sijoittuminen on ohjautunut viljelijöiden aktiivisuudesta käsin eikä vaikuttavuusarvioiden perusteella. Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan vuosien 2007–2013 ohjelmakaudella tukia on pyritty kohdentamaan vesiensuojelun osalta aiempaa paremmin Suomenlahden ja Saaristomeren valuma-alueille.

Erityistukiin kuuluvasta luonnonmukaisen tuotannon tukemisesta tehtiin erillinen tarkastus. Se osoitti vaikuttavuuden ongelmiksi yhtäältä tavoitteiden epäselvyydet ja toisaalta vaikutusketjun aukollisuuden. Tukemisen perusajatus osoittautui epäselväksi. Ympäristöllisiä ja terveydellisiä perusteita on tuotu esiin, mutta ei painokkaasti, koska on ollut tiedossa, ettei tällaisia vaikutuksia ole voitu osoittaa yksikäsitteisesti. Tarkastuksessa tuli esiin se, että tuotantovaiheen tukeminen ei takaa luomutuotteiden saatavuutta kuluttajille, koska ongelmia on tuotteiden keruu-, jalostus- ja jakeluketjussa. Luomutuotannosta merkittävä osa on päätyntä tavanomaisten tuotteiden raaka-aineeksi, jolloin tukea on mennyt hukkaan. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että luomutuotannon tuesta ei ollut tehty minkäänlaisia kustannus-vaikuttavuus-arviota vaihtoehtoihin ympäristötukiin verrattuna.

Energiatukien tarkastus puolestaan osoitti, että tuilla ei ollut kustannustehokkaasti edistetty niitä ilmastotavoitteita, joita varainkäytön perusteiksi oli esitetty. Perusteluissa oli korostettu ilmastotavoitteita, mutta käytännössä tukien käyttöä näyttäisivät ohjanneen

energiaomavaraisuuteen liittyvät tavoitteet. Myös kaivostoiminnan edistämisestä tehdyssä tarkastuksessa katsottiin ympäristöllisiä perusteita käytetyn osittain vain näennäisperusteina toiminnan hyväksyttävyyden lisäämiseksi.

Ympäristöasioita ohjataan usein vähintään kahdelta taholta. Jätevero on esimerkki tällaisesta ristiin ohjatusta järjestelmästä. Valtiovarainministeriö valmistelee veroista vastaavana ministeriönä myös jäteveroa koskevat hallituksen esitykset. Veron ympäristöllisten vaikutusten huomioonottaminen kuuluu kuitenkin ensisijassa ympäristöministeriölle. Tarkastuksen aikana tuli esiin, että valtiovarainministeriössä ei oltu vakuuttuneita veron ympäristöllisestä vaikuttavuudesta, minkä vuoksi ministeriössä painotettiin veron fiskaalista luonnetta. Tarkastuksessa ei tässä tapauksessa nähty aihetta arvostella valtiovarainministeriötä tavoitteiden yksipuolisesta huomioonottamisesta, koska jäteveron ympäristöllinen vaikuttavuus ei tarkastuksenkaan perusteella ollut selvää. Jäteveron vaikuttavuutta ei vastuun hajaantuessa ollut kuitenkaan ryhdytty selvittämään sen tarkemmin valtiovarainministeriössä, mutta ei myöskään ympäristöministeriössä. Tarkastuksen jälkeen ympäristöministeriö on tehnyt vaikuttavuus selvityksen.

Jäteveroon kahdelta taholta tullut ohjaus on ollut melko jäsentymätöntä, pitkälti vain ministeriöiden yleisiin toimivaltaisuuksiin perustuvaa. Tilanne on ollut toinen Metsähallituksen ja sen luonnonsuojelutoiminnan ohjauksessa. Maa- ja metsätalousministeriö on ohjannut Metsähallitusta liikelaitoskonsernina, kun ympäristöministeriö on ohjannut Metsähallituksen hoitamia luonnonsuo-

jelutehtäviä. Ohjaus on perustunut selkeisiin vastuurajoihin ja määrämuotoisiin menettelyihin. Tarkastuksen perusteella ohjausta pidettiin toimivana. Natura 2000 -verkoston valmistelusta tehdyssä tarkastuksessa havaittiin maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välisiä tulkintaja näkemyseroja, jotka olivat vaikeuttaneet valmistelua. Esimerkiksi verkostoa sääteleviä direktiivejä tulkittiin eri tavoin.

Ristiin ohjauksen sujuvuus ei siis samojenkaan ministeriöiden kohdalla ole aina ollut sama. Tähän vaikuttavat paitsi ministeriöiden yksiköiden erilaisuus, myös intressien erilaisuus eri toiminnoissa. Erilaisten intressien painottaminen voi johtaa hyvään kokonaisnäkemykseen ja toimeenpanoon, jos yhteensovitus on toimivaa. Esimerkiksi Naturan kohdalla näin ei havaittu olleen.

Ympäristöasioissa eri tahojen edut vaativat usein yhteensovitusta. Tämä edellyttää toimivia tiedottamis- ja kuulemismenettelyjä. Näissä havaittiin ongelmia kaivosasioiden valmistelussa ja alussa myös Natura 2000 -verkoston valmistelussa. Varsinkin Naturasta tehdyssä tarkastuksessa havaittiin, että puutteet tiedottamisessa eivät olleet ongelmia vain kansalaisnäkökulman kannalta, vaan saattoivat johtaa myös merkittäviin hallinnon lisäkustannuksiin valituksen kautta. Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnasta tehdyssä tarkastuksessa pidettiin Metsähallituksen luonnonsuunnittelua myönteisenä prosessina. Sen nähtiin antavan eri sidosryhmille mahdollisuuden tuoda omat näkökohtansa esiin valtion maiden käytön suunnittelussa ja mahdollistavan eri vaatimusten yhteensovittamista ja kokonaisuuden hallintaa.

6 Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta

6.1 Tietoyhteiskuntahankkeet ja valtion IT-toiminta

Kokoavia havaintoja ja kannanottoja

Kuluneella kaudella Valtiontalouden tarkastusvirastossa on valmistunut kaksi teemaan liittyvää toiminnantarkastusta (158/2008: Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus ja 161/2008: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa) sekä 12 tilintarkastuksen toimintayksikön suorittamaa järjestelmätarkastusta, jotka kohdistuivat kahdeksaan suureen tai suurehkoon tilivirastoon ja kahteen palvelukeskukseen. Lisäksi tarkastusvirasto on antanut vuonna 2007 valtion IT-toiminnan johtamisyksikön tekemistä esitutkimushankkeiden tuotoksista neljä lausuntoa (124/31/2007, 282/31/07, 290/31/2007, 292/31/2007).

Suomen hallitus otti keväällä 2003 käyttöön ohjelmajohtamisen menettelyn, jonka tarkoituksena oli tehostaa poikkihallinnollista valmistelua ja päätöksentekoa. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan sisältyi neljä politiikkaohjelmaa, joista yksi oli tietoyhteiskuntaohjelma. Tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteena on ollut hallitusohjelman mukaisesti lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknikkaa koko yhteiskunnassa. Ohjelman avulla pyrittiin säilyttämään Suomen asema yhtenä tieto- ja viestintäteknologian johtavista tuottajista ja hyödyntäjistä maailmassa.

Suomen sijoitus erilaisissa tietoyhteiskuntabarometreissä näyttää pudonneen vuosi

vuodelta, vaikka tietoyhteiskuntakehitystä on yritetty kehittää ja koordinoita politiikkaohjelman avulla. Tarkastusviraston näemyksen mukaan tietoyhteiskuntakehitystä on ohjattu toteuttamalla samanaikaisesti erilaisia strategioita ja muodostamalla raportointijärjestelmä, jossa asioista raportoidaan eri toimijoille päällekkäin. Tämä on johtanut tehottomaan toimintaan. Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma laati Kansallisen tietoyhteiskuntastrategian vuosille 2007–2015, jonka pohjalta tietoyhteiskuntaohjelma laati jalkauttamissuunnitelman strategian toteuttamiseksi. Näiden pohjalta Vanhasen II hallitus teki periaatepäätöksen kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011. Periaatepäätöksen jälkeen arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta on laatinut toimintaohjelman, jonka pohjalta tietoyhteiskuntakehitystä seurataan. Toimintasuunnitelmaan sisältyy puolestaan toimenpiteinä eri strategioiden, kuten laajakaistastrategian, tietoturvastrategian ja sähköisen asioinnin strategian, päivittämistä.

Valtion IT-toiminnan kehittäminen perustuu valtion IT-strategiaan, joka on vahvistettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä kesäkuussa 2006. IT-toiminnan ohjauksen tehostamisella on pyritty osittain vastaamaan valtionhallinnolle asetettuihin tuottavuustavoitteisiin. Valtiovarainministeriön johdolla on laadittu myös vuonna 2005 julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia. Valtio-

varainministeriössä toimivalle julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle on puolestaan vuoden 2007 lopussa laadittu oma strategia julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaiskoordinaation vahvistamisesta ja yhteistyön tiivistämisestä.

Valtionhallinnon toimenpiteitä muun muassa tunnistamisen ja muun IT-toiminnan osalta seuraavat tällä hetkellä arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta, hallinnon ja aluekehityksen kehittämisen ministeriryhmä, julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, valtion IT-johtoryhmä sekä valtion IT-toiminnan koordinoitiryhmä.

Tarkastusvirasto katsoo, että päällekkäinen seuranta ja raportointi vievät tarpeettomasti kehittämistoiminnan resursseja. Näitä käytetään erilaisten selvitysten ja ohjeiden laatimiseen ilman konkreettisten tulosten saavuttamista. Silloinkin kun konkreettisiin tuloksiin johtavia toimenpiteitä on päästy tekemään, näyttää niitä tekevän useampi toimija päällekkäin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä johtuu muun muassa julkisen hallinnon IT-toiminnan kokonaiskoordinoinnin ja riittävän tehokkaan ohjauksen puutteesta. Ongelmana on myös tavoitteiden asettamisen lyhytjänteisyys.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman keskeisenä tehtävänä oli koordinoida valtionhallinnon omia toimenpiteitä horisontaalisella tasolla, jotta voidaan varmistua muun muassa siitä, että toteutettavat toimenpiteet tukevat toisiaan eivätkä ole päällekkäisiä tai keskenään ristiriidassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa muodostuneen käsityksen perusteella tietoyhteiskuntaohjelma ei ole onnistunut kaikilta osin tässä tehtävässään, vaan se on ollut myös itse mukana toteuttamassa tai tukemassa päällekkäisiä toimenpiteitä.

Huomattavista taloudellisista panostuksista huolimatta (yli 90 miljoonaa euroa) alu-

eellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus on ollut tehotonta. Myös tämä on johtunut hankkeiden koordinoinnin ja avustusten kohdentamisen sekä niiden käyttöä koskevien linjausten puutteista. Valtionavustusten käyttöön liittyviä ongelmia käsitellään jäljempänä luvussa 8.11.

Tarkastusvirasto katsoo, että erilaisiin strategioihin ja muuhun informaatio-ohjaukseen perustuva viranomaisten välisen yhteistyön ohjaaminen on ollut tehotonta. Nykyiset menettelyt eivät ole riittäviä hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi sekä kokonaistaloudellisesti edullisten ja laajaan käyttöön tarkoitettujen järjestelmien kehittämiseksi. Tästä syystä toimintaa ohjaavien ministeriöiden, erityisesti valtiovarainministeriön, tulisi olla aloitteellinen valtioneuvoston ohjausta koskevien säädösten ja määräysten valmistelussa IT-toiminnan johtamisen ja sen vaikuttavuuden tehostamiseksi sekä palvelutuotannon kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Nykyiset menettelyt vain lisäävät eri viranomaisten tai niiden muodostamien ryhmittymien välistä kilpailua, joka ei ole valtion taloudenhoidon kokonaisuuden kannalta perusteltua.

Tarkastusviraston suorittamissa järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvien riskien, kontrollien, käyttöoikeuksien, muiden sisäisen valvonnan menettelyjen sekä tietoturvallisuuteen liittyvien järjestelyjen tarkastaminen.

Järjestelmätarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät tehtävien eriyttämiseen (riskialttiit työyhdistelmät), käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan, vastuiden ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen erityisesti ulkoistettujen toimintojen ja palvelujen osalta, dokumentointiin, loogiseen suo-

jaukseen ja tietojen korjaus- ja täsmäyttämismenettelyihin. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

Laajakaistastrategian toteuttaminen

Laajakaistastrategian tavoitteena oli, että laajakaistayhteyksien nopeus, laatu ja hinta ovat mahdollisimman tasavertaisia koko maassa. Strategiassa todetaan, että aluerakenteellisista, teknisistä ja kaupallisista syistä ne kuitenkin vaihtelevat maan eri osissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöstä kansallisen laajakaistastrategian toteuttamista koskevassa täydentävässä päätöksessä todetaan muun muassa, että julkisten varojen käyttö laajakaistatarjonnan edistämiseen voi aiheuttaa markkinoille ongelmia. Periaatepäätöksen mukaan tuen käytöstä laadittuja ohjeita on syytä noudattaa tarkoin ja niiden noudattamista on seurattava.

Laajakaistastrategian toteuttamisen yhteyksiä tietoyhteiskuntaohjelman organisointiin ja toimintaan ei ollut selkeää. Viranomaisten välisessä yhteistyössä ilmenneiden ongelmien vuoksi sekä strategian että ohjelman organisoinnissa ja tavoitteissa oli havaittavissa päällekkäisyyksiä eikä niillä ollut selkeää vastuunjakoa. Tästä syystä laajakaistan leviämistä seurasi kaksi eri ryhmää omilla päällekkäisillä toimenpiteillään. Tietoyhteiskuntaohjelmaan laajakaistan seuranta varten oli perustettu oma jaostonsa ja liikenne- ja viestintäministeriössä oli oma seurantaryhmä. Pääministeri Vanhasen I hallituksen strategia-asiakirjan mukaan tietoyhteiskuntaohjelman avulla oli tarkoitus koordinoida valtionhallinnon toimenpiteitä horisontaalisesti, jotta voidaan varmistua muun muassa siitä, että toimenpiteet tukevat toisiaan eivätkä ole päällekkäisiä tai keskenään ristiriidassa. Kuitenkin tietoyhteiskuntaohjelma oli monin osin päällekkäinen laajakaistastrate-

gian kanssa sekä tavoiteasetannan että toteutuksen osalta.

Laajakaistastrategian toteuttamisesta ei tehty kustannusarviota, ja siltä puuttui kokonaan järjestelmällinen kustannusseuranta. Tarkastusviraston tarkastuksen yhteydessä tekemän selvityksen mukaan laajakaistaverkon rakentamiseen syrjäseuduille on käytetty julkista tukea yhteensä yli 25 miljoonaa euroa. Alueellisia laajakaistahankkeita ovat olleet rahoittamassa Opetushallitus, TE-keskukset (maaseutuosasto) ja maakunnan liitot. Laajakaistahankkeiden rahoittamisesta ei ollut olemassa mitään yhtenäistä poikkihallinnollista kokonaisuohjetta, vaan se oli jätetty kussakin maakunnassa niiden itsensä selvitetäväksi. Näin rahoitusmalleja ja -tapoja on ollut useita.

Julkisen tuen avulla toteutettujen laajakaistaverkkojen rakentamisen yhteydessä verkko-operaattoreiden välillä ei näytä syntyneen useimmissa tapauksissa todellista kilpailua lainkaan, kun laajakaistaratkaisuna on hyödynnetty puhelinverkkojen niin sanottua kuparilankatekniikkaa. Siinä keskitimet asennettiin olemassa oleviin puhelinkeskuksiin, josta laajakaistayhteyttä tarjottiin kuparilankayhteyttä pitkin loppukäyttäjille. Vuonna 2008 TeliaSonera Oyj on ilmoittanut lakkauttavansa osan syrjäseutujen lankaliittymistä, mikä tarkoittaa myös julkisella tuella rakennettujen laajakaistaverkkojen osittaista alasajoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön johtamassa laajakaistastrategian seurantaryhmässä ei ollut pidemmän tähtäyksen linjauksia julkisen tuen kohdentamisesta ja teknologisista ratkaisuista tukia käytettäessä. Tilannetta voidaan pitää valtion taloudenhoidon kannalta ongelmallisena, koska tehdyt laajakais-tainvestoinnit jäävät lyhytaikaisiksi. Lisäksi osassa maakuntia investoitiin suoraan langattoman laajakaistaverkon rakentamiseen, mikä osoittautui muun muassa Kainuun maa-

kunnassa edullisemmaksi ratkaisuksi kuin niin kutsutulla kuparilankatekniikalla toteutettu laajakaistaratkaisu. Myöhemmin liikenne- ja viestintäministeriö on antanut toimiluvan Digita Oy:lle hyödyntää käytöstä poistettua NMT-verkkoa langattoman laajakaistan tarjoamiseen. Tämän niin kutsutun @450-verkon rakentaminen aloitettiin suurista kaupungeista ja taajamista, jolloin se ei edistänyt alueellista tasa-arvoa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan @450-verkon on tarkoitus olla käytössä valtakunnanlaajuisesti vuonna 2009.

Tunnistuspalveluiden kehittäminen

Julkisessa hallinnossa on kehitetty tunnistuspalveluinfrastruktuuria voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuitenkaan tarpeita tunnistuspalveluiden käytölle sähköisessä asiointissa ei ole selvitetty riittävästi. Valtiontalouden tarkastusvirasto on maaliskuussa 2006 antamassaan tarkastuskertomuksessa (120/2006: Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa) todennut, että julkishallinnossa tulee kartoittaa henkilön sähköistä tunnistusta vaativat palvelut sekä niihin liittyvien tunnistusmuotojen asema ja merkitys.

Tarkastuskertomuksessa 161/2008: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa todettiin, että tunnistuspalveluita on kehitetty julkisessa hallinnossa kunkin toimijan omista tarpeista ja lähtökohdista käsin, jolloin on päädytty päällekkäisiin ja taloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin. Syynä tähän on ollut riittävän kokonaiskoordinoinnin puute valtion IT-toiminnan kehittämisessä. Tarkastuksen mukaan tunnistuspalveluita ei ole kehitetty asiakaslähtöisesti vaan tietotekniikkalähtöisesti viranomaisten tarpeet huomioiden. Päällekkäisyyksiä viranomaisten välisessä työssä oli havaittavis-

sa Väestörekisterikeskuksen ja Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen välillä, Katve-konsortion ja VETUMA-hankintayhteistyön välillä sekä Verohallituksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen välillä.

Tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevien ongelmien vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi ryhtyä toimenpiteisiin asiointitilanteiden selkeyttämiseksi sekä kustannusten minimoimiseksi seuraavassa järjestyksessä:

- Ministeriön tulisi laatia kokonaisvaltainen selvitys siitä, missä käyttötilanteissa julkisen hallinnon sähköisessä asiointissa tarvitaan sähköistä tunnistusta ja millaisia vaatimuksia kussakin tunnistustilanteessa voidaan asettaa itse tunnistusvälineille.
- Selvityksen perusteella tulisi tehdä arvio lainsäädännön kehittämistarpeista. Suomen lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta eikä erilaisille tunnistusratkaisuille asetettavista vaatimuksista ja palveluntarjoajien valvonnasta. Sähköisistä allekirjoituksista annettu laki (14/2003) vaikuttaa julkisen hallinnon sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseen erittäin vähän, koska allekirjoitusvaatimuksia on karsittu muun muassa vireillepanon ja päätöksenteon yhteydessä. Myös toiminnan yhdenmukaistaminen ja rationalisointi, tietoturvallisuutta koskevat menettelyt, vapaiden tunnistemarkkinoiden toimivuus sekä erityisesti yksilöiden oikeusturva ja tietosuoja edellyttävät tunnistuspalveluita ja tunnistamista koskevaa lakitasoista sääntelyä.
- Toiminnallisten vaatimusten sekä lainsäädännöllisen pohjan kehittämisen jälkeen tulisi tehdä ratkaisut julkisessa hallinnossa tarvittavista kustannustehokkaasti tuotetuista tunnistusvälineistä.

6.2 Kassanhallinta

Valtion kassanhallintaan kohdistuneessa toiminnantarkastuksessa (168/2008: Valtion kassanhallinta) arvioitiin, miten valtion keskitetysti järjestetyssä kassanhallinnassa on onnistuttu saavuttamaan valtion kassanhallinnalle asetetut tavoitteet ja mikä on kassanhallinnan toiminnallinen tehokkuus. Valtion kassanhallinnan tehtävänä ja tavoitteena on valtion maksuvalmiuden hoito ja turvaaminen. Tarkastuksessa käsiteltiin keskeisten kassanhallintatoimintojen lisäksi valtion kassanhallinnan ominaispiirteitä – talousarviotalouden kassanpitotarvetta – ja maksuvalmiuden ylläpitämisestä aiheutuvan kassatilanteen vaihtelun tasaamista. Tarkastuksen maksuvalmiuden ylläpitämistä ja siihen liittyvän kassatilanteen ja vastapuoliriskin hallinnan osalta tarkastus on salassa pidettävä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 17 kohdan perusteella.

Valtion kassanhallinnan valinta tarkastuskohteeksi perustui kassanhallinnan valtiontaloudelliseen merkitykseen ja tarkastuskohteeseen liittyvään riskiin. Valtion kassatilanteen ominaispiirre on voimakas vuoden sisäinen vaihtelu. Tilinpäätöshetkellä 2007 rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat sekä rahoitusarvopaperit olivat yhteensä 7,6 miljardia euroa, mikä muodostaa noin yhden kuudesosan valtion taseesta. Edellisen, vuonna 1997 julkaistun, valtion kassanhallintaan kohdistuneen tarkastuskertomuksen jälkeen kassanhallinnan toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, kuten valtion liittyminen euroalueeseen ja maksuliikkeen kilpailuttaminen. Tarkastusajankohtana vuonna 2007–2008 kassanhallinnan toimintaympäristöön vaikutti ra-

hoitusmarkkinoiden epävarmuus ja korostunut vastapuoliriskin huomioiminen.

Valtion kassavaroista keskitetyn kassanhallinnan ulkopuolella ovat liikelaitokset sekä valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt. Valuuttariskiä lukuun ottamatta tarkastuksen kohdealueeseen sisältyneet rahoitusriskit hallittiin keskitetysti. Tarkastuksessa ei tullut esille, että kassanhallinnan operatiivinen toimija, Valtiokonttori, ei olisi noudattanut asetettua ohjeistusta. Tarkastuksen perusteella kassanhallinnan perustoimintojen katsottiin vastaavan asetettuja toiminnallisesti tehokkaan kassanhallinnan kriteereitä ja mahdollistavan kassavarojen keskitetyn ja kattavan hallinnoinnin. Valtion toimien siirtyessä talousarviotalouden ulkopuolelle siten, että toimintojen riskit kuitenkin viimekädessä säilyvät talousarviotalouden vastuulla, tulee ottaa huomioon tilanteen muodostamat haasteet valtion keskitetyille riskienhallinnalle.

Tarkastushetken taloudellisessa tilanteessa kassanhallintaan ei maksuvalmiuden näkökulmasta kohdistunut erityisiä paineita. Lähtökohtaisesti kassaanmaksut kattavat kuukausitasolla kassastamaksut. Vaikka kassanhallinnan toimet täyttivät päätehtävänsä – maksuvalmiuden ylläpidon –, tarkastusvirasto katsoo, että kassanhallinnan ohjaavina tekijöinä tulisi ottaa selkeämmin huomioon maksuvalmiuden tarpeet sekä varautuminen tilanteisiin, joissa maksuvalmiuden kohdistuisi paineita.

Tarkastuksen perusteella kassatilanteen todettiin maksuvalmiuden sijasta määrityvän talousarviotalouden kassanpitotarpeen ja velanhallinnan vaikutusten perusteella. Kassatilanteen määrittäessä muiden kuin maksu-

valmiussyiden perusteella voidaan kassanhallinnan näkökulmasta joutua toimimaan epätarkoituksenmukaisessa kassatilanteessa. Maksuvalmiuden ylittävä kassa asettaa myös vaatimuksia riskien hallinnalle.

Valtion talousarviotalouden kassanpitotarve esitetään valtion tilinpäätöksen liitteenä 11 olevassa laskelmassa. Talousarviotalouden kassanpitotarpeeseen vaikuttaa talousarvion budjettitekninen ylijäämä tai alijäämä ja sen perusteella muodostuva talousarvion budjettitekninen kumulatiivinen ylijäämä sekä lainanoton ja velan vähentämisen käsittely talousarviossa ja talousarviokirjanpidossa. Talousarvion kattamisvaatimuksen ja varsinkin hallinnon velvollisuuden toteuttaa eduskunnan tekemiä talousarviopäätöksiä on käytännössä ymmärretty edellyttävän sitä, että valtion talousarvioon otettu valtion lainanotto toteutetaan talousarvioon merkityn suuruisena varainhoitovuoden loppuun mennessä. Käytännössä lainanoton ymmärtäminen velvoittavana tavoitteena on vaikuttanut erityisesti tilinpäätöshetken kassatilanteeseen, jolloin lyhytaikaisen lainan nostot ovat saattaneet ylittää maksuvalmiuden edellyttämän lainannostotarpeen. Maksuvalmiuden tarpeet ylittävällä lyhytaikaisella lainanotolla on mahdollistettu talousarviokirjanpidon tulokirjaus eduskunnan päättämän talousarvion mukaisena.

Tarkastuksessa arvioidaan talousarvion toteuttamisvelvollisuuden oikeudellisia perusteita ja ulottuvuuksia sekä perustuslain budjettiperiaatteita kassanhallinnan näkökulmasta. Tarkastuksessa arvioidaan myös valtion talousarviotalouden edellyttämän kassanpitotarpeen oikeudellisia ja taloudellisia perusteita sekä talousarvion kumulatiivisen ylijäämän oikeudellista luonnetta ja suhdetta perustuslain budjetointia koskeviin periaatteisiin ja sääntöihin. Talousarvion kumulatiivinen ylijäämä ja talousarvion toteutumalas-

kelman osoittama vuosittainen talousarvion ylijäämä ovat budjettitekniisiä käsitteitä. Kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä sekä vuosittainen talousarvion toteutumalaskelman ylijäämä kuvaavat talousarvion osuvuutta. Ne eivät kuvaa valtiontalouden tasapainoa tai valtion taloudellista asemaa. Nykyinen talousarviotalouden kassanpitotarvetta koskeva laskelma perustuu talousarvion luonteen rahoitussuunnitelmana ja hallinnollisen kirjanpidon perinteeseen.

Tarkastuksessa Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, ettei perustuslaissa säädetyttä talousarvion kattamisvaatimuksesta johdu ehdotonta velvoitetta kassatilanteen ylittävälle lainannostoilta eikä lainanoton toteuttaminen tarkasti talousarvioon otetun suuruisena ole lain ehdottomasti edellyttämä menettely, jos talousarviossa eduskunta oikeuttaa toteuttamaan talousarvioon sisältyvän lainanoton budjetoitua vähäisempänä. Laki ei tarkastusviraston kannan mukaan ole esteenä sille, että valtiovarainministeriö ja tämän tarkemmin määräämissä puitteissa Valtiokonttori valtuutetaan harkitsemaan talousarviota toimeenpantaessa nettolainanoton yksityiskohtaisen määrän valtion maksuvalmiuden tarpeiden perusteella eduskunnan päättämän talousarvion ja antamien lainanottovaltuuksien asettamissa rajoissa. Tarkastusviraston kannan mukaan tämä tulisi nimenomaisesti todeta valtion talousarvion päätösosaan otettavassa tekstissä. Kassanhallinnan taloudellisuuden lisäämiseksi ja kassaan liittyvien riskien vähentämiseksi tarkastusvirasto suosittelee että valtion talousarvion päätösosassa valtiovarainministeriölle ja tämän tarkemmin määräämissä puitteissa Valtiokonttorille annetaan valtuudet olla otamatta talousarvioon budjetoitua lainaa sillä osin kuin lainanotto ei ole valtion rahoituksen kannalta tarpeellista. Tarkastuksen tuloksena valtiovarainministeriö harkitsee

ehdotuksen tällaiseksi eduskunnan päätökseksi sisällyttämistä jo valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen.

Tarkastuksen merkittävimmät havainnot ja suositukset liittyvät valtion lainanoton talousarviokäsittelyyn ja valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen kokonaisuudistuksessa huomiotaviksi ehdotettuihin talousarvion kumulatiiviseen ylijäämään ja muihin kassanhallintaan vaikuttaviin muutosehdotuksiin sekä niiden hallinnollisten edellytys-

ten poistamiseen, jotka johtavat maksuvalmiuden edellyttämän kassatilanteen ylittämiseen ja siten kassanhallinnassa tarpeettomiin kustannuksiin ja riskeihin. Tarkastusviraston kannan mukaan talousarviolainsäädännön uudistuksessa olisi harkittava poistettavaksi nykyinen rajoitus, jonka mukaan valtion tilinpäätöksen osoittamaa kumulatiivista ylijäämää voidaan käyttää talousarvion kattamiseen siltä osin kuin se ylittää 500 miljoonaa euroa.

6.3 Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka hallinnoi reilua 12 miljoonaa hehtaaria eli noin kolmannesta valtakunnan maa- ja vesiomaisuudesta. Tarkastuksen kohteena oli Metsähallitus-konserni ja sille asetettujen tehtävien hoito sekä Metsähallituksen tulos- ja omistajaohjaus (162/2008).

Metsähallitus on ainoa valtion liikelaitos, joka on kahden ministeriön tulosoajauksessa ja joka liiketoiminnan lisäksi hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojelutehtävät ja luonnonsuojelualueiden hankinta, luonto- ja retkeilypalvelut, riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä erävalvonta.

Tarkastuksen perusteella Metsähallitus on toiminnallisesti tarkoituksenmukainen ja tarkoituksenmukaisesti ohjattu kokonaisuus, jossa luontopalvelujen toimiala toimii tuloksellisesti. Organisaatiossa oleva monipuolinen luonnonvarojen käyttöön ja luonnonsuojeluun liittyvä osaaminen tukee kolmen päätehtäväalueen (liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet, julkiset hallintotehtävät) hoitamista ja yhteensovittamista.

Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä Metsähallituksen keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Valtiontalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että liikelaitoksen hallitsemasta noin 3,5 miljardin tasearvoisesta omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä kattavammin valtion tilinpäätösmerkintöissä. Eduskunnalle tulisi esittää ohjauspäätösten tueksi laajemmin tietoa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ja muiden tehtävien toteutumisesta.

Metsähallituksen liiketoimintaa rajoittavat tietyt yhteiskunnalliset velvoitteet, kuten bio-

logisen monimuotoisuuden suojelu ja luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistäminen. Metsähallituksessa toteutetun yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantarjestelmän ansiosta pystytään arvioimaan, minkä suuruisia nämä velvoitteet ovat rahassa mitattuna, jolloin ohjaavat ministeriöt ja eduskunta voivat entistä paremmin ottaa kantaa velvoitteiden mitoitukseen.

Metsähallitus-liiketoimintakonsernin liikevaihto oli vuonna 2006 noin 268 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos noin 72 miljoonaa euroa. Tase oli noin 2 586 miljoonaa euroa ja henkilöstön lukumäärä henkilötyövuosina 1 418. Valtiolle tuloutettiin vuodelta 2006 noin 65 miljoonaa euroa. Metsähallituksen luontopalvelujen toimintaan käytettiin vuonna 2006 yhteensä 54 miljoonaa euroa. Julkisten hallintotehtävien taseen loppusumma oli noin 1 005 miljoonaa euroa ja kokonaistyöpanos 587 henkilötyövuotta. Maa- ja vesialueet muodostavat 95 prosenttia julkisten hallintotehtävien taseen vastaavista.

Metsähallitus on pitkään ollut valtion liikelaitosten joukossa suurin ja tasaisin voitontulouttaja. Metsähallituksen tavoitteena on ollut luoda puun myynnin rinnalle muusta liiketoiminnasta merkittävä tulolähde, mutta tässä ei ole toistaiseksi onnistuttu. Metsähallituksen hallitus on toiminnallaan pystynyt vastaamaan liikelaitosuudistuksessa hallitukselle asetettuun keskeisempään rooliin erityisesti liiketoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa. Metsäalan palveluja ja puutavarakauppaa harjoittaneen Forian liiketoiminnan epäonnistumisessa hallitus täytti sinänsä ohjaus- ja valvontavelvollisuutensa, muttei ehkä ottanut riittävästi huomioon riskienhallinnan ja riskienarvioinnin puutteita.

6.4 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen

Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta annetun lain (144/1972) 1 §:n (1041/1983) mukaan tutkimuskeskuksen tehtävä on teknillistä ja teknillistaloudellista tietoa hankkimalla, luomalla ja käyttämällä pitää yllä ja kohottaa Suomen teknologian tasoa sekä tyydyttää julkisia ja yksityisiä tutkimus- ja testaustarpeita. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen liikevaihto oli 217 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja aineettoman käyttöomaisuuden kirjanpitoarvo oli 9,4 miljoonaa euroa. On arvioitu, että aineeton omaisuus (tacit knowledge, hiljainen tieto) muodostaa yli 75 prosenttia yritysten arvosta. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tapaisessa tutkimuslaitoksessa tämä osuus on todennäköisesti tätäkin suurempi. Tarkastuksen (165/2008: Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen) tarkoituksena oli selvittää, miten Valtion teknillinen tutkimuskeskus on onnistunut hyödyntämään omistamaansa suojattua aineetonta omaisuutta kaupallisesti.

Aineettoman käyttöomaisuuden kirjanpitoarvon 9,4 miljoonasta eurosta patenttioikeudet olivat 1,6 miljoonaa euroa. Valtion teknillisellä tutkimuskeskuksella oli maaliskuussa 2007 yhteensä 370 patenttia. Valtion teknillinen tutkimuskeskus sijoittui vuonna 2006 patenteja hakeneiden suomalaisten organisaatioiden listalla neljänneksi (55) edellään Metso Oyj (155), Nokia Oyj (74) ja Kone Oyj (61). VTT:n patenttien kirjanpidollinen arvo perustuu vain patentointikustannuksiin eikä keksinnön todellisiin työ- ja lai-

tekustannuksiin. Tarkastusviraston mukaan IPR-omaisuus tulisi arvostaa realistisesti valtion sekä valtion virastojen ja laitosten taseissa. IPR:n myynti- ja lisenssitulot muodostavat hyvin pienen osuuden Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen liikevaihdosta tai tuloista. Vuonna 2007 ne olivat kaksi miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa koottujen tietojen mukaan vuosina 1980–2005 on syntynyt 68 Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa kehitettyyn teknologiaan perustuvaa spin-off-yritystä, joista toiminnassa oli tarkastusajan kohtana (16.3.2007) kaupparekisteritietojen mukaan 45. Näiden spin-off-yritysten liikevaihto vaihteli 7 700 eurosta 12 miljoonaan euroon. Liikevaihdon keskiarvo oli noin kaksi miljoonaa euroa. Henkilökunnan määrä vaihteli 1–67 välillä ja keskimäärin se oli noin 13. Alueellisesti spin-off-yritykset olivat sijoittuneet pääasiassa Etelä-Suomeen.

Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta on syntynyt 12 spin-off-yritystä vuosina 2000–2006 eli vuositasolla 1,7. Tahti on siten hidastunut verrattuna aikajaksoon 1980–1999, jolloin tällaisia yrityksiä oli keskimäärin 3,3. Huomattava on kuitenkin, että vuodesta 2006 spin-off-yrityksiksi on Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa luettu ainoastaan ne yritykset, joihin tutkimuskeskus on sijoittanut osakepääomaa. Sitran selvityksen mukaan vuosina 2000–2006 Teknillisestä korkeakoulusta oli syntynyt 39 ja Tampereen teknillisestä yliopistosta 37 tutkimuslähtöistä yritystä. Näiden lukujen perusteella Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tuloksellisuus korkeakouluihin nähden oli perin huo-

no varsinkin, kun korkeakoulujen ja yliopistojen tutkimustehtävä painottuu perustutkimukseen ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen soveltavaan tutkimukseen.

Tutkimuskeskuksessa on kuitenkin vuoden 2006 alusta voimaantulleen organisaatiouudistuksen myötä voimakkaasti kehitetty IPR-organisaatiota ja -prosesseja siihen suuntaan, että teknologinen, kaupallinen ja juridinen osaaminen voidaan yhdistää keksintöjen kaupallistamisessa. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tuleekin kyetä huolehtimaan siitä, että valtion varoin rahoitettu IPR-omaisuus saadaan kaupallistettua niin, että Suomi ja veronmaksajat saavat siitä hyödyn. Yrityskehitys-toiminnon perustamisen jälkeen on 31.12.2007 mennessä eli kahdessa vuodessa syntynyt 13 spin-off-yritystä, mikä on ylittänyt asetut tavoitteet. Spin-off-yritysten syntymistahti on Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa selvästi parantunut, mutta vasta pidemmän ajanjakson tarkastelu osoittaa, onko muutos pysyvä. Taloudellisesti tarkasteltuna liikevaihto ja tulos ovat lukumäärää tärkeämpiä.

Pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallituksen aikana on ollut käynnissä Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen liikelaitostamishanke, jonka yhteydessä ei syvällisemmin

tarkasteltu muita organisaatiovaihtoehtoja. Euroopan komissio piti 11.12.2007 tekemässään päätöksessä kiellettyä Tieliikelaitoksen valtiontuen liikelaitoksen konkurssi-suojaa ja poikkeavaa verokohtelua. Komission käsittelyssä on myös Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen liikelaitostaminen. Tämä prosessi on vasta alkuvaiheessa. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 29.1.2008, että toimenpiteet Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen muuttamiseksi liikelaitokseksi keskeytetään.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ennen Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen oikeudellisen organisaatiomuodon muuttamista on huolellisesti pyrittävä varmistamaan, että tutkimuskeskus säilyttää EU-säännösten mukaisen asemansa voittoa tavoittelemattomana julkisena tutkimusorganisaationa, ettei se väärin kilpailua ja että nykyisen tasoinen T&K- ja EU-rahoitus ei vaarannu. Tämä edellyttää myös sitä, että Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen kilpailu- ja markkinatilanne kotimaassa ja kansainvälisesti selvitetään asianmukaisesti. Lisäksi tulee varmistaa, ettei Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen puolueettomuus ja objektiivisuus valtion sektoritutkimuslaitoksena vaarannu.

6.5 Huoltovarmuusrahasto sekä Valtion televisio- ja radiorahasto

Tarkastusvirasto on tarkastanut Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa (164/2008: Huoltovarmuuskeskus) sekä tehnyt jälkiseurantaraportin Valtion televisio- ja radiorahastoa koskeneesta tarkastuksesta (118/2006: Valtion televisio- ja radiorahasto).

Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien ylin johto ja koordinaatiovastuu kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriön alainen Huoltovarmuuskeskus valmistelee eri hallinnonaloja koskevia asioita näiden tekemien esitysten pohjalta. Kukin hallinnonala vastaa muutoin omasta varautumisestaan. Tavoitteet huoltovarmuudelle asettaa valtioneuvosto. Tulostavoitteita Huoltovarmuuskeskukselle asettaessa ei nykyisin huomioida riittävästi valtioneuvoston asettamia huoltovarmuustavoitteita. Niitä olisi pidettävä tulostavoiteasettelussa lähtökohtana. Tavoitteille olisi myös asetettava selkeät mittarit ja sopimuksissa olisi sovittava säännönmukaisesta raportoinnista työ- ja elinkeinoministeriölle.

Huoltovarmuuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa olevasta talousarvion ulkopuolisesta Huoltovarmuusrahastosta, johon tuloutetaan energiaverojen yhteydessä kannettava huoltovarmuusmaksu. Maksun tuotto on ollut vuosittain noin 50 miljoonaa euroa. Rahaston tase oli vuoden 2007 lopussa noin 1,2 miljardia euroa. Voittoa rahasto tuotti noin 44,2 miljoonaa euroa.

Vaihtoehtoja nykyisenkaltaiselle huoltovarmuusrahoitusjärjestelmälle ei ole selvitetty sitten sen asettamisen eikä huoltovarmuusmaksuihin ole tehty tarkistuksia. Valtioneuvoston huoltovarmuustavoitteita kos-

kevassa päätöksessä ei rahoituksesta todeta mitään. Maksujen pysyminen ennallaan saattaa aiheuttaa sen, että toimintoja rahoitetaan käytettävissä olevien varojen eikä asetettujen tavoitteiden mukaan, jolloin kaikkia huoltovarmuustavoitteita ei välttämättä saavuteta. Asetetut huoltovarmuustavoitteet ja huoltovarmuuden rahoitus eivät siten välttämättä kohtaa. Kriittisten toimintojen rahoitus tulisi suunnitella huoltovarmuustavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi valittavien toimenpiteiden mukaan.

Tarkastusvirasto selvitti myös huoltovarmuustoiminnon valmiussuunnittelua, organisoimista ja varautumista sekä Huoltovarmuuskeskuksen suorittamaa varmuus- ja velvoitevarastoinnin valvontaa sekä huoltovarmuuteen liittyviä hankintoja ja myyntejä. Tarkastuskertomus on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella

Valtion televisio- ja radiorahastoa koskeneessa tarkastuksessa havaittiin, ettei liikenne- ja viestintäministeriö ole asettanut Valtion televisio- ja radiorahastolle Viestintävirastosta erillisiä tulos- ja toimintatavoitteita ja että vuoden 2004 jälkeen tavoitteista on raportoitu vain Viestintäviraston toimintakertomuksessa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan uusi raportointimalli heikentää rahaston toimintakertomuksen merkitystä ja rahaston erillistä roolia Viestintävirastosta sekä huonontaa rahaston varojen käytöstä ja rahaston toiminnasta annettua taloudellisuus- ja tuloksellisuusinformaatiota. Tarkastuksessa havaittiin, ettei televisiomaksujen perintäkäytännöistä ole tehty vertailevaa kansain-

välistä tutkimusta. Tarkastusvirasto katsoi, että tämänkaltaisia tutkimustuloksia voitaisiin hyödyntää tv-maksujen tulosalueen tulostavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa. Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei rahastosta Yleisradio Oy:n käyttöön meneville varoille ole asetettu minkäänlaisia toimintaan tai varojen käytön tuloksellisuuteen liittyviä tavoitteita, eikä varojen käytöstä myöskään raportoida tarkemmin rahaston toimintakertomuksessa.

Jälkiseurannassa antamassaan selvityksessä liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että rahaston käyttösuunnitelmassa asetetaan rahaston euromääräiset tavoitteet ja että rahaston toimintaan liittyvät tulos- ja toimintatavoitteet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi asettaa rahastoa hallinnoivalle Viestintävirastolle. Viestintävirasto toteaa selvityksessään, etteivät Yleisradio Oy:tä koskevien tavoitteiden asettaminen ja seuranta kuulu valtioneuvoston toimivaltaan, vaan siitä vastaavat Yleisradio Oy:stä annetun lain mu-

kaisesti yhtiön hallintoelimet, jotka toimivat suoraan eduskunnan valvonnassa ja vastuulla. Selvityksen mukaan vuodelle 2007 laaditun käyttösuunnitelman perustelumuiستiossa on esitetty Yleisradio Oy:n osalta arvio eri kustannuseristä. Lisäksi todetaan, että rahaston vuoden 2007 toimintakertomuksessa voidaan raportoida varojen käytöstä samalla tarkkuustasolla kuin käyttösuunnitelman perustelumuiستiossa on esitetty. Viestintävirasto toteaa selvityksessään, että tarkkaa vertailukelpoista tietoa televisiomaksujen perintäkäytännöistä on vaikea tuottaa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan rahaston varojen käytön tehokkuuden, tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta rahaston käyttösuunnitelmaehdotuksissa tulisi esittää tarkempi erittely Yleisradio Oy:n rahoitustarpeesta. Rahaston toimintakertomuksessa voitaisiin puolestaan raportoida, miten varojen käyttö on toteutunut suhteessa esitettyihin rahoitustarpeisiin.

7 Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

7.1 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset

Teematarkastuksen (172/2008: Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset) kohteena oli ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Vaikutusten arviointi perustui tarkastusvirastossa vuosina 2003–2007 tehtyihin tarkastuksiin. Täydentävänä aineistona käytettiin alueellisten tavoiteohjelmien väliarviointeja.

Tarkastuksen yhteenvetoraportissa keskityttiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) sekä kansallisella tuella toteutettujen alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksiin sekä aluekehittämissankkeiden hallintomenetelyihin. Vaikutusten arvioinnissa tärkeimpinä näkökulmina olivat työllisyysvaikutukset, ohjelmien rooli osaamisen lisääjänä sekä ohjelmissa saavutettujen tulosten ja hyvien käytänteiden levittäminen.

Arvioinnin ongelmat

Alueellisten kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa on ollut suuria eroavaisuuksia, mikä on hankaloittanut ohjelmien arviointia. Tarkastusten sekä tavoiteohjelmien väliarviointien mukaan ohjelmien tavoitteiden vaikuttavuusodotukset ovat usein olleet liian optimistisia.

Myös viranomaisten seurantajärjestelmissä ilmeni tietojen luotettavuusongelmia. Vir-

heellisten tai puutteellisten tietojen vuoksi vaikutusten arvioinnissa on ollut vaikea todentaa täsmällisiä arvoja.

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmia tulisi voida arvioida kokonaisuutena, vaikka alueellisten kehittämisohjelmien toimintalinjoissa ja hankkeissa olisi eroavaisuuksia. Arvioinnin kohteina tulisi olla määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja tulosmittareiden asetanta sekä asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja tulosten pysyvyys.

Aluekehittämisohjelmien suuri määrä on aiheuttanut päällekkäisyyttä ja kilpailua rajallisista resursseista sekä resurssien tarpeetonta hajottamista. Tarkastusvirasto katsoo, että aluekehityksen monimuotoisuus edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista sekä riittävän monipuolista aluepoliittista kehittämisvälineistöä.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt vuonna 2007 aluekehittämisen kokonaisarviointijärjestelmän kehitystyön. Tarkastusvirasto katsoo, että ohjelmakauden 2000–2006 alueiden kehittämiseen tähdänneiden ohjelmien ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta tulisi tehdä arviointijärjestelmän kehittämistä palveleva kokonaisarviointi, jonka perusteella alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin edelleen parantaa.

Ohjelmien vaikuttavuutta makromuuttujiin, kuten bruttokansantuotteeseen (BKT), käytettävissä oleviin tuloihin, työllisyyteen

tai väestöön, on vaikeaa havaita tai luotettavasti todentaa. Yksittäisten alueellisten kehittämishojelmien välittömiä työllisyys- tai yritysvaikutuksia on vaikeaa erottaa muista samalle alueelle kohdistuneista ohjelmista ja tukimuodoista sekä talouden yleisen kehityksen vaikutuksista. Ongelmana on tukirahoituksen nettovaikutusten todentaminen muiden tekijöiden vaikutuksesta.

Ohjelmien vaikutukset saattavat olla päällekkäisiä, jolloin yksittäisten ohjelma-arviointien tulokset voivat kertautua. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellisten kehittämishojelmien kokonaisarviointilla tulosten keräytymismahdollisuutta voitaisiin vähentää.

Vuonna 2005 tehtyjen tavoitehojelmien väliarviointien ajantasaistamisissa pohdittiin aikaisempaa kriittisemmin alueiden kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointia sekä vaikuttavuutta mittaavia seurantaindikaattoreita. Tarkastusvirasto katsoo, että tavoitehojelmien loppuarviointien voidaan odottaa palvelevan myös kokonaisarvioinnin tekemistä. Tarkastusvirasto arvioi, että alueiden kehittämistehtävien siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön parantaa edellytyksiä valtion tukitoimenpiteiden yhteensovittamisessa.

Työllisyysvaikutukset

Lissabonin strategiaa vuodelta 2000 uudistettiin Eurooppa-neuvoston päätöksellä keväällä 2005. Uudistuksessa keskityttiin kasvun ja työllisyyden edistämiseen. Uudistetussa strategiassa työllisyyden ja tuottavuuden lisäämistä pidetään yhtä tärkeinä. Strategian mukaan on pyrittävä välttämään sellaista kasvua, joka ei luo työpaikkoja. Lissabonin strategian vuoden 2005 väliarvioinnin mukaan jäsenmaiden päätavoitteeksi asetettua työllisyysasteen nostamista ei ollut saatuttu. Myös komissio on suosittanut työl-

listymiseen ja yritysten työhönottoon käytettävän kannustimia, jotta markkinoille syntyisi lisää ja parempia työpaikkoja.

Tarkastusvirastossa tehtyjen tarkastusten perusteella Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettyjen tukien työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat olleet Suomessa odotettua vähäisemmät. Tarkastusten mukaan tukien avulla on kuitenkin useissa tapauksissa pysytty säilyttämään tai uudistamaan työpaikkoja. Tällä on ollut suuri merkitys Itä- ja Pohjois-Suomen jälkeen jääneillä alueilla sekä rakennemuutosalueilla.

Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa ei ole väliarviointien mukaan riittävästi panostettu työllistämisen ja syrjäytymisen ongelmiin. Merkittävänä ongelmana on ollut myös uusien yritysten määrää koskevan tavoitteen saavuttaminen.

EAKR-osarahoitusta sisältävistä suorista yritystuista valtaosa myönnettiin ohjelma-kaudella 2000–2006 investointitukina. Investointi- ja kehittämistuella on ollut pieni, mutta tilastollisesti merkitsevä ja pysyvä vaikutus yritysten henkilöstömäärään. Muut yritysvaikutukset olivat tarkastuksen mukaan vähäisiä ja ohimeneviä.

Yleinen taloudellinen kehitys on johtanut entistä keskittävämpään kehitykseen, jolloin myös alueiden väliset erot ovat kasvaneet. Rakennerrahastojen tuki on usein kohdistunut tai valunut pitkällä aikavälillä keskukseen. Myös muuttoliikkeellä voi olla epäsuoria vaikutuksia alueen työllisyyteen. Etenkin nuorten työikäisten poismuutolla syrjäseuduilta kasvukeskuksiin on kielteisiä vaikutuksia syrjäseutujen kehitykseen.

Tarkastushavaintojen mukaan osa tavoitehojelmia tukevista ohjelmista on ollut kestoltaan lyhytaikaisia, jolloin hankkeiden ympäristövaikutuksia, työpaikkoja ja yritysten lukumäärää tai yritysten liikevaihdon kasvua koskevia vaikutuksia ei ole havaittu.

Työnantajien työllistämisedellytysten paran-

tamiseksi vuosina 2003–2005 toteutetulla sosiaaliturvamaksun alennuskokeilulla ei havaittu olleen selviä positiivisia vaikutuksia alueellisiin työllisyyslukuihin eikä poismuuttoa. Kokeilun myönteisenä vaikutuksena todettiin olemassa olevien työpaikkojen säilyminen kokeiluun osallistuneissa yrityksissä. Kokeilun jatkamisen ja laajentamisen yhteydessä maksuvapautuksen piiriin ovat päässeet myös kuntatöytäantajat. Tarkastuksen mukaan tämä lisää kuntien työllistämismahdollisuuksia. Positiivisilla työllisyysvaikutuksilla odotetaan olevan kerrannaisvaikutuksia siten, että työllistyminen palvelusektorilla kasvaa.

Valtionhallinnon alueellistamisohjelmalla odotetaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia alueilla. Toimintojen siirtämiseen liittyy kuitenkin toiminnallisia, taloudellisia ja henkilöstöpoliittisia epävarmuustekijöitä. Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa myös alueellistamiseen liittyviin epävarmuustekijöihin tulee kiinnittää riittävää huomiota sekä etukäteisarvioinneissa että määraajoin tehtävissä toimenpiteiden toteutuneiden vaikutusten arvioinneissa.

Tavoitteiden mukaan alueellistamistoimien pääpaino kohdistuu aluekeskusten ja maakuntien keskustaupunkeihin. Tarkastusvirasto katsoo, että alueellistamisohjelman toimenpiteissä tulisi huomioida riittävästi myös heikoimmin menestyvien alueiden työmarkkinoiden tukeminen siirtämällä toimintoja mahdollisuuksien mukaan myös aluekeskusten ja maakuntien keskustaupunkien ulkopuolelle. Tämä tukisi osaltaan reuna-alueiden kehittämistä.

Osaamisen vahvistaminen

Lissabonin strategiassa on painotettu tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä koulutuksen merkitystä talouden kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Tavoitteena on ollut yh-

teyksien kehittäminen muun muassa yritysten, yliopistojen ja rahamarkkinoiden kanssa alueellisten institutionaalisten kehysten aikaansaamiseksi. Vahvistamalla inhimillistä pääomaa edistetään osaamisen syntymistä ja levittämistä.

Rakennerahasto-ohjelmilla on pyritty hillitsemään alueiden välisten erojen kasvua tutkimus- ja kehitystoiminnassa sekä uuden tieto- ja viestintätekniikan käytössä.

Tavoite 1 -ohjelman osaamis- ja verkottumishankkeissa on toteutettu verkostojen muodostumista ja lisätty toimijoiden välistä yhteistyötä. Hankkeiden yhteydet yrityksiin eivät kuitenkaan ole kaikilta osin olleet riittäviä. Tämä on merkittävä ongelma, koska yritysten merkitys innovaatiotoiminnassa on keskeistä. Ongelmana on ollut myös ulkomaisien yhteistyökumppaneiden puute. Osaamishankkeissa tuloksena ei ole yleensä syntynyt suoraan uusia työpaikkoja tai yrityksiä.

Erityisohjelmista osaamiskeskusohjelman avulla on onnistuneesti toteutettu alueellista innovaatiopolitiikkaa. Ohjelma on tukenut taloudellista kasvua ja vahvistanut osaamista osaamiskeskusseuduilla.

Osaamiskeskusohjelman ensimmäisessä vaiheessa ongelmana oli osaamiskeskusten yhteistyötä haittaava keskinäinen kilpailu. Tarkastuskertomuksen 13/2001 suositusten mukaisesti osaamiskeskusten välistä yhteistyötä on pyritty kehittämään.

Aluekeskusohjelmalla on ollut suurempi vaikutus yhteistyöverkostojen luomiseen kuin alueen elinvoimaan ja aluetalouden myönteiseen kehitykseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikka laadullisten tulosten mittaamisessa saattaa esiintyä ongelmia, tulisi pyrkiä arvioimaan, miten ohjelma on edesauttanut muun muassa innovaatioiden syntymistä, alueella tapahtuvaa tiedon siirtymistä sekä toimijoiden välisten oppimisprosessien edistämistä. Tarkastusvirasto katsoo myös, että innovaatio-

prosessin ja tuen vaikuttavuuden näkökulmasta hankkeiden toteuttamisaikataulu on usein ollut liian lyhyt.

Tulosten ja hyvien käytäntöjen levittäminen

Toiminnan onnistumiseen vaikuttaa hankkeen toteutushetki ja toimintaympäristö. Käytännöt voivat olla helposti siirrettäviä, mutta niiden osoittautuminen hyväksi käytännöiksi muilla alueilla on epävarmaa. Osaamisen siirtämisen edellytyksenä on alueellisten toimijoiden yhteistyö.

Tarkastuskertomuksen 82/2004 mukaan tulokset leviävät parhaiten tuotteistamalla, markkinoimalla ja luomalla uusia yhteistyöverkostoja. Ohjelmien ja ohjelmahankkeiden lyhytkestoisuus heikentää hankkeiden tuloksellisuutta ja ohjelman vaikuttavuutta sekä vaikeuttaa hyvien käytäntöjen havaitsemista ja niiden siirtämistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaikkiin alueellisiin kehittämisohjelmiin ja ohjelmahankkeisiin tulisi sisällyttää tulosten ja hyvien käytäntöjen levittämissuunnitelma. Hankkeita tulisi myös tukea riittävän kauan, jotta syntyisi pysyvämpiä osaamisverkkoja. Osaamis- ja verkottumishankkeiden liiallista riippuvaisuutta ohjelmarahoituksen tuesta tulisi välttää etsimällä myös vaihtoehtoisia rahoituskeinoja.

Innovatiivisten toimien ohjelmatyössä toteutettu yhteistyö osaamiskeskusten kanssa on hyvänä esimerkkinä leviämisaikutusten onnistumisesta. Hankkeiden välityksellä levitettiin osaamiskeskuksissa syntyneitä tuloksia ja hyviä käytäntöjä laajemmin ympäristöön. Tällä tavoin on lisätty toimintamahdollisuuksia ja sosiaalisen pääoman kehittymistä syrjäseuduilla.

Toimintaryhmiä voidaan käyttää välittäjäorganisaatioina osaamiskeskittymien ja maa-

seudun paikallisten toimijoiden välillä. Toiseksi toimintaryhmien panos osaamis- ja verkottumishankkeiden toteuttamisessa on ollut vähäinen.

Aluekeskusohjelman kehittämisessä tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten levittämiseen myös ympäröiville alueille. Ohjelman tulokset eivät ole riittävästi heijastuneet ympäröiviin seutuihin.

Hankehallinnoinnin ongelmat

Tarkastuksissa tehtyjen havaintojen mukaan hankkeiden valintaperusteissa on todettu puutteita. Myös FIMOS-seurantajärjestelmän hanketiedot olivat usein puutteellisia ja epäluotettavia. Tämä on vaikeuttanut hankkeille asetettujen tulosten seurainta ja arviointia.

Hankehallinnoinnissa oli ongelmia lisäksi hankkeille asetettujen toteuttamisaikataulujen noudattamisessa sekä maksatusten hoitamisessa. Avustusten käsittelyajoissa on ollut usein viivästymisiä.

Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota päällekkäisiin ja byrokraattisiin raportointimenettelyihin sekä vastuiden epäselvyyksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että hankkeiden valintaperusteita ja ohjelmaan soveltuvuutta tulisi tarkastella toteutunutta kriittisemmin. Hankkeen työllistäviin vaikutuksiin tulisi kiinnittää aikaisempaa tarkempaa huomiota. Hanketietojen kirjausten seurantajärjestelmän tulee perustua toteutuneisiin suoriin vaikutuksiin. Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että hankehallinnointia tulisi kehittää neuvonnalla sekä riittävällä ja yhdenmukaisella ohjeistuksella. Myös tietojärjestelmien tulisi olla ohjelmasta riippumatta yhtenäisiä. Raportointia tulee kehittää Lissabonin toimintaohjelman mukaisesti yksinkertaistamalla raportointimenettelyjä.

7.2 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

Tarkastuksen kohde

Rinnakkaistarkastuksen (166/2008: EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella) kohteena oli rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuus (tuotos/vaikuttavuus) työllisyyden ja/tai ympäristön alueilla. EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastukseen osallistui 15 jäsenvaltiota ja lisäksi kaksi jäsenvaltiota tarkkailijoina. Tässä raportoidaan Suomea koskevat tulokset.

Suomea koskeva tarkastus rajattiin työllisyyden alueelle. Rakennerahastoista tarkastus kohdistui Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamiin toimenpiteisiin, jotka koskevat ohjelmakauden 2000–2006 Suomen tavoite-ohjelmia 1, 2 ja 3 sekä ohjelmakauden 2007–2013 valmistelua Manner-Suomen ESR-ohjelman osalta.

Ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahasto-ohjelmien kokonaisrahoituskehys Suomessa oli noin 8,9 miljardia euroa, josta julkisia varoja oli 5,2 miljardia euroa (mukaan lukien EU-varat 2,3 mrd. €, josta tavoiteohjelmat 1,9 mrd. €) ja yksityisiä varoja 3,7 miljardia euroa.

Sisäasiainministeriö on toiminut tavoitteiden 1 ja 2 alueille laadittujen rakennerahasto-ohjelmien hallinto-viranomaisena sekä Euroopan aluekehitysrahaston maksuviranomaisena. Työministeriö on toiminut tavoitteelle 3 laaditun rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena sekä Euroopan sosiaalirahaston maksuviranomaisena.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahastolain (1401/2006) mukaisia rakennerahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto. Molempien rahastojen hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii vuoden 2008 alusta perustettu työ- ja elinkeinoministeriö. Vuoden 2007 loppuun hallinto- ja todentamisviranomaisena toimivat sisäasiainministeriö ja työministeriö.

Ohjelmakaudella 2007–2013 rakennerahasto-ohjelmien toteutukseen arvioidaan sitoutuvan julkisia varoja noin 3,5 miljardia euroa, josta EU-varoja on 1,7 ja kansallisia 1,8 miljardia.

Tarkastus kohdistui Etelä-, Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomen tavoiteohjelma-alueille sekä ESR-toimenpideohjelman valtakunnalliseen osioon. Tarkastustietoa hankittiin tekemällä haastatteluja sekä keräämällä asiakirjaineistoa työministeriössä sekä TE-keskuksissa, maakunnan liitoissa ja lääninhallituksissa. Tarkastuksessa käytiin läpi rakennerahastovaroin osarahoitettujen hankkeiden kansallisen hallinnon suunnittelu-, seuranta- ja arviointitoimia koskevaa asiakirja- ja rekisteriaineistoa.

Tarkastuskysymykset

Rinnakkaistarkastuksessa selvitettävät tarkastuskysymykset, jotka on käyty soveltuvin osin läpi kussakin tarkastukseen osallistuvassa jäsenmaassa, on jaettu kuuteen keskeiseen alueeseen:

- 1 toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta
- 2 hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus
- 3 tuen myöntämismenettelyt
- 4 seuranta ja raportointi
- 5 arviointi
- 6 seurantakomiteoiden osallistuminen.

Suomea koskevassa tarkastuksessa oli lisäksi kolme kansallista kysymystä:

- 1 Olisiko rakennerahastoista osarahoitettu ja hankkeita toteutettu ilman EU-tukea?
- 2 Miten hallintoviranomaiset ja seurantakomiteat käyttivät tilastoaineistoja ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin?
- 3 Miten hallintoviranomaiset ja toimeenpanevat viranomaiset (välittävät toimielimet) raportoivat (oikeat ja riittävät tiedot) tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta?

Toimenpiteiden suunnittelu ja hankkeiden valinta

Tarkastuksen perusteella ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahastojen työllisyyttä koskevat päätavoitteet olivat olennainen peruste valittaessa tukitoimenpiteitä. Tukitoimenpiteiden suunnittelu ja valinta perustuvat kriteereihin, jotka mahdollistivat tarkoituksenmukaisen ohjelmien toimeenpanon ja hankkeiden valinnan. Kriteerit vaikuttavat olevan järkeviä ja tarkoituksenmukaisessa suhteessa rakennerahastojen ensisijaisiin työllisyyteen liittyviin tavoitteisiin nähden.

Ohjelmakauden 2007–2013 suunnittelu- ja valintamenettelyt näyttävät suunnitteluasikirjojen perusteella olevan sopivia tukemaan ohjelman toimeenpanoa ja heijastavan asi-

anmukaisesti edellisen ohjelmakauden kokemuksia. Sitä, miten menettelyt toimivat käytännössä ja merkitsevätkö ne oleellisia parannuksia edelliseen kauteen verrattuna, on vielä liian aikaista sanoa. EU:n komissio hyväksyi rakennerahastokauden 2007–2013 Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirjan 26.10.2007. Kansallinen lainsäädäntö hyväksyttiin vasta tämän jälkeen. Ohjelmakauden haut käynnistyivät vasta vuoden 2007 joulukuussa. Ohjelmakauden käynnistymisen viivästyminen todennäköisesti haittaa ohjelmien menestyksellistä toteutusta.

Hakumenettelyjen tavoitesuuntautuneisuus

Tarkastuksen perusteella ohjelmakaudella 2000–2006 kansalliset toimenpiteet hakuilmoitusmenettelyissä, ilmoitusten muotoilussa ja hakemusten arvioinnissa olivat sopivia tukemaan ohjelmien toteuttamista kestäväällä tavalla ja siten, että ohjelmilla saavutetaan hyvä lisäarvo. Myös uuden ohjelmakauden kansalliset hakumenettelyt näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelmien toteuttamista ja heijastavat asianmukaisesti vanhan ohjelmakauden kokemuksia.

Tuen myöntämismenettelyt

Rahoituksen myöntämismenettelyt ohjelmakaudella 2000–2006 sopivat tukemaan tuettavien toimien kestävää onnistumista asianmukaisin ehdoin ja vaatimuksin. Uuden ohjelmakauden tuen myöntämismenettelyt näyttävät olevan sopivia tukemaan ohjelman toteuttamista ja heijastavat vanhan kauden kokemuksia asianmukaisesti. Tukea myöntävien viranomaisten kirjo on kuitenkin edelleen suuri.

Seuranta, raportointi ja seurantakomiteat

Suomen kansalliset seuranta- ja raportointijärjestelmät ohjelmakaudella 2000–2006 ovat EU-säädösten mukaisia. Työllisyysindikaattoritietoihin liittyvien luotettavuusongelmien vuoksi ne eivät ole riittäviä varmistamaan, missä määrin tukitoimenpiteet ovat myötävaikuttaneet ohjelmien ensisijaisten työllisyystavoitteiden saavuttamiseen.

Ohjelmakaudeksi 2007–2013 ollaan kehittämässä Internet-pohjaista EURA 2007 -seuranta- ja rahoitusjärjestelmää, jonka pitäisi korvata vanhalla ohjelmakaudella käytetyt sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja työministeriön järjestelmät. EURA 2007:n avulla hallinnoidaan sekä EAKR- että ESR-osarahoitetut toimenpiteet. Tarkastuksen perusteella ohjelmakauden 2007–2013 kansalliset seurantajärjestelmät ovat EU-säädösten mukaiset. Ne vaikuttavat sopivilta antamaan tietoja, joiden avulla voidaan asianmukaisesti seurata ja arvioida tuettavien toimenpiteiden myötävaikutusta ohjelmien ensisijaisten tavoitteiden saavuttamiseen työllisyyden alueella. Ne myös heijastavat vanhan ohjelmakauden kokemuksia. Käytännön kokemuksia EURA 2007 -järjestelmän käytöstä ei kuitenkaan vielä ole, joten järjestelmän sopivuudesta ei ole tietoa. Ongelmana on ollut järjestelmän kehitystyön pitkittyminen, mikä on viivästyttänyt hankkeiden aloitusta.

Kansalliset viranomaiset ovat sisällyttäneet seurantakomiteat ohjelmakaudella 2000–2006 rakennerahastotoimenpiteiden arviointiin melko hyvin. Seurantakomiteat ovat olleet asianmukaisesti mukana myös uuden kauden ohjelmien suunnittelussa ja seurantakomiteoiden kokemukset edellisestä kaudesta on otettu riittävässä määrin huomioon.

Ohjelmien arviointi ja tilastotiedon hyödyntäminen arvioinneissa

Ohjelmakauden 2000–2006 arvioinnit suoritettiin asianmukaisia metodeja käyttäen ja EU-ohjeistuksen mukaisesti. Arviointitulosten voi katsoa antavan riittävän kuvan toimenpiteiden myötävaikutuksesta rakennerahastojen ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Huonona käytäntönä arvioinneissa on liiallinen tukeutuminen ohjelmien seurantatietoihin, mikä saattaa johtaa liian optimistisiin johtopäätöksiin ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Lisäksi indikaattorien suuri määrä ja hankkeiden pienuus voivat vaikeuttaa ohjelmason vaikuttavuuden arviointia.

Tilastoaineistoa on käytetty jossain määrin vaihtelevasti eri arvioinneissa. Yleensä tilastoaineiston käyttö on rajoittunut ohjelmien toimintaympäristön analyysin tekemiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tilastoaineistojen käyttöä ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi lisätä. Tilastoaineistojen käyttö pelkästään toimintaympäristön analyysiin ei ole riittävää. Ainoastaan yhdessä arvioinnissa työllisyysvaikutuksia oli tarkasteltu myös tilastoaineiston perusteella.

Viranomaisten raportointi tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta

Tukea myöntävinä viranomaisina toimivat TE-keskukset raportoivat EU:n rakennerahastotoimista toimintakertomuksissaan muun tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportoinnin yhteydessä. Hanketason raportointi on tapahtunut seurantajärjestelmien avulla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan aluekehitysviranomaisina toimivilta maakunnan liitoilta olisi edellytettävä sisällöl-

lisesti samantyyppinen toimintakertomus kuin talousarvioasetuksen mukaan vaaditaan valtion virastoilta.

Hallintoviranomaiset raportoivat kansallisella tasolla EU:n rakennerahastotoimista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksen tiedot EU:n rakennerahastotoimista näyttävät vaihtelevan jonkin verran hallinnonaloittain ja vuosittain.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallintoviranomaisena toimivan ministeriön toimintakertomuksessa olisi oltava selkeä osuus rakennerahasto-ohjelmien tavoitteiden toteutumista koskevalle raportoinnille. Hallintoviranomaisena toimivien ministeriöiden valmistelusta valtion tilinpäätös-

kertomukseen olisi otettava osio, jossa kerrotaan oikeat ja riittävät tiedot rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallisten vaikutavuustavoitteiden saavuttamista koskevista kehitystrendistä koko ohjelmakauden aikana. Tarkastusvirasto ei pidä asianmukaisena sitä, että raportointi EU:n rakennerahastotoimista on valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 kapeampaa kuin edellisellä vuonna.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että rakennerahastovarojen hallinto on keskitetty työ- ja elinkeinoministeriöön ja tarkastusviranomaistoiminta valtiovarainministeriöön, valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä olevalle tarkastusviranomaiselle.

7.3 Kalatalouden kehittäminen

Kalatalouselinkeinoja kehitetään sekä kansallisella kalatalouspolitiikalla että Euroopan unionin yhteisellä kalastuspolitiikalla. Molempien tavoitteena on kalavarojen kestävä ja monipuolinen käyttö. Tavoitteisiin on pyritty elinkeinokalatalouden rakenneohjelmalla sekä erilaisilla kalastuksen säätelykeinoilla. Kalatalouden kehittämiseen käytetään noin 15 miljoonaa euroa vuodessa, josta EU:n osuus on noin puolet.

Kalatalouden alkutuotannon eli kalastuksen ja kalanviljelyn kehittämistä vaikeuttavat lukuisat tekijät, joista osa on kansallista alkuperää ja osa johtuu EU:n yhteisestä kalastuspolitiikasta. Yhteisessä kalastuspolitiikassa säädellään muun muassa jäsenmaiden kalastuslaivastojen kokoa. Tähän ei Suomen oloissa olisi tarvetta. Useiden kalalajien kalastusta olisi Suomessa varaa lisätä. Rannikolla toimivat ammattikalastajat eivät kuitenkaan aina saa kalastuslupia yksityisille vesialueille, jotka ovat tästä syystä alikalastettuja. Kalankasvatuksen kehittämistä taas vaikeuttaa tiukka ympäristölupajärjestelmä.

Alkutuotannon kehittämisen ongelmat ovat johtaneet siihen, että rakennetuki on kohdistunut pääasiassa kalan jalostukseen ja tukkukauppaan, sillä näillä toimialoilla investoinnit ovat olleet mahdollisia. Osa tukea saaneista yrityksistä on kuitenkin hyvin kannattavia, ja hankkeet olisivat todennäköisesti

toteutuneet ilmeisesti tukien avulla. Jalostusalalle on muodostunut ylikapasiteettia. Tuettuja kalanjalostusyksiköitä on jouduttu sulkemaan markkinatilanteen muuttuessa.

Tarkastushavaintojen (155/2007: Kalatalouden kehittäminen) mukaan tukitoimet eivät kuitenkaan ole kalatalouden kehittämisessä keskeisiä. Kalataloushallinnon resursseja tulisi suunnata nykyistä enemmän kotimaisen kalan alkutuotannon edistämiseen, jonka avulla turvataan myös jalostusalan työpaikat. Valtion tulisi edistää ammattikalastajien pääsyä yksityisille vesialueille sekä ohjata kalankasvatustilojen sijaintia paremmin kasvatukseen sopiville alueille.

Nykymuotoinen lohenkalastus ei maksimoi yhteiskunnan lohesta saamaa kokonaisyhtäyksiä. Virkistyskalastajien osuutta lohisaa- liista tulisi lisätä. Lohenkalastuksesta tulisi tehdä luvanvaraista, mikä mahdollistaisi rajallisten lohiresurssien tarkoituksenmukaisen jaon ammatti- ja virkistyskalastajille. Samalla vähennettäisiin lohen sivutoimista rannikkokalastusta, joka haittaa sekä todellisten ammattikalastajien toimeentuloa että kalastusmatkailun kehittämistä.

Tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen on annettu valtioneuvoston asetus lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa (190/2008), jossa merikalastusta on rajoitettu.

8 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

8.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2007 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 118 tilintarkastuskertomusta. Näistä 84 annettiin sellaisista virastoista ja laitoksista, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen (tilivirastot). Lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset 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.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen ja laitosten 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 tilin-

tarkastuskertomuksia 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 järjestelyt olivat synnä huomautuksiin 31 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiseksi 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 tosiasiasa merkitsivät myös määrärahan käyttöajan pidentämistä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseuranan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon 11 viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat yleensä valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

8.2 Ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

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

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

Taulukossa 1 esitetään ilmoitusvelvollisuuksien jakauma hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä pieneni edellisen vuoden 36:sta 24:ään. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä olivat edelleen merkittävimmät ilmoitusmenettelyyn johtaneiden huomautusten syyt. Nämä johtivat ilmoitusvelvollisuuteen 17 tilintarkastuskertomuksessa (31 tilintarkastuskertomuksessa vuonna 2006). Kirjanpidon puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen viidessä tilintarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2007 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2006 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 36 tilivirastolle. Näistä 22:n osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2007.

TAULUKKO 1: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2005–2007 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

Hallinnonala	Tilintarkastuskertomukset		Ilmoitusvelvollisuudet	
	Vuonna		Vuonna	
	2007	2005	2006	2007
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	
Oikeusministeriön hallinnonala	2	1	2	
Sisäasiainministeriön hallinnonala	20	2		
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	6	3	1	2
Opetusministeriön hallinnonala	27	7	17	15
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	1	2	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	4	3	2
Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	27	7	5	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	2	2	1
Työministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	118	31	36	24

8.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2007 opetusministeriön, Museoviraston ja Opetushallituksen tilintarkastuskertomuksissa. Huomautukset koskivat valtionapumenojen varainhoitovuodelle kohdentamista, määrärahan käyttötarkoitusta sekä pitkäaikaisten vuokrasopimusten budjetointimenettelyjä. Vuonna 2006 budjetointimenettelyjä koskeva huomautus annettiin kahdessa ja vuonna 2005 yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Rataväylien kunnossapitoa, terveyden edistämisen osoitetun määrärahan käyttöä sekä maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttöä koskevissa toimintatarkastuksissa on havaittu budjetoinnissa ja määrärahan käytössä menettelyitä, jotka johtavat määrärahojen virheelliseen, epätarkoituksenmukaiseen ja epätaloudelliseen käyttöön. Näistä on raportoitu eduskunnalle 26.5.2008 annetussa erilliskertomuksessa sekä työ- ja elinkeinoministeriölle toimitetussa jälkiseurantaraportissa.

8.4 Tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat

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

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2007 tilintarkastusten perusteella 33 tilivirastolle, mikä on yksi vähemmän kuin vuonna 2006.

Valtuuksia oli vuonna 2007 käytössään 45 virastolla ja laitoksella. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin 16 tilintarkastuskertomuksessa. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuuden käytön ja käyttöajan todentamisessa ja valtuuskirjanpidon järjestämisessä.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai yksi tilivirasto ja tasetta koskevan huomautuksen neljä tilivirastoa.

Liitetietojen puutteista huomautettiin kymmentä tilivirastoa. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liite-

tietoihin, joiden voidaan katsoa olennaisesti täydentävän tilinpäätöslaskelmissä esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuista sekä muista vastuista.

Valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimus siitä, että viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot myös talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta, koskee myös niitä virastoja ja laitoksia, jotka eivät laadi tilinpäätöslaskelmia, mutta joiden tulee laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittama toimintakertomus. Koska esittämis tapaa ei ole määritelty, esitetyt tiedot ovat näissä virastoissa olleet useimmiten puutteellisia.

Erityisen tärkeänä on pidettävä talousarvion toteutumisesta esitettäviä tietoja. Ohjeituksessa ja ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kaikilta virastoilta ja laitoksilta edellytetään riittäviä tietoja valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n tarkoittamista viraston taloutta koskevista asioista.

TAULUKKO 2: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET TILIVIRASTOT

	Huomautukset vuonna		
	2005	2006	2007
Talousarvion toteutumalaskelma	28	34	33
Tuotto- ja kululaskelma	5	5	1
Tase	8	8	4
Liitetiedot	15	10	10
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu		1	

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

Tavoitteiden asettaminen

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

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

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

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta. Tällöin on keskitytty erityisesti toiminnallista tehokkuutta koskeviin tavoitteisiin. Samalla on kuitenkin arvioitu myös suoritteita ja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta. Maksullisen toiminnan tavoitteiden asettamista ja siitä esitettyjä tietoja käsitellään luvussa 8.6.

Tarkastusvirasto on arvioinut eduskunnan talousarvion yhteydessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saamaa informaatiota erillisissä opetusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloihin kohdistuneissa tarkastuksissa. Yhteenvedot näistä tarkastuksista esitetään erilliskertomuksessa, jonka tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtioneuvoston päätöskertomuksen tarkastuksesta (K 10/2008 vp).

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

TAULUKKO 3: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2005–2007, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky
2005	25 %	15 %	34 %
2006	29 %	17 %	40 %
2007	30 %	23 %	53 %

Varainhoitovuotta 2007 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulostavoitteen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 30 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Vastaavasti tuottavuustavoitteet oli tulostavoitteissa asetettu vain 23 prosentille virastoista ja laitoksista.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, edellä mainitut taloudellisuustavoitteet katsoivat 24 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 26 prosenttia valtion omasta toiminnasta.

Palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 53 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 58 prosentille (61 % vuonna 2006) virastoista ja laitoksista.

Toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot tilinpäätöksissä

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. Tilivirastojen ja niiden virastojen ja laitosten, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet, tulee

antaa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä toiminnan tuloksellisuus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Tällöin on tarkastuksen perusteella arvioitu, onko taloudellisuudesta, tuottavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Taulukko 4 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 75 virastossa ja laitoksessa, mikä on 64 prosenttia niistä virastoista ja laitoksista, joista annettiin tilintarkastuskertomus vuodelta 2007 (53 tilivirastoa ja 54 % vuonna 2006, 66 tilivirastoa ja 58 % vuonna 2005). Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 75 virastossa ja laitoksessa, mikä on 64 prosenttia virastoista ja laitoksista (47 tilivirastoa ja 47 % vuonna 2006, 48 tilivirastoa ja 42 % vuonna 2005). Riittävänä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidet-

TALUKKO 4: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2005	64 %	76 %	58 %
2006	62 %	72 %	54 %
2007	69 %	78 %	64 %

tiin 93 virastossa ja laitoksessa (66 tilivirastoa ja 67 % vuonna 2006, 68 tilivirastoa ja 60 % vuonna 2005). Oikeina tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 81 virastossa ja laitoksessa (56 tilivirastoa ja 57 % vuonna 2006, 55 tilivirastoa ja 48 % vuonna 2005).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 42 prosenttia ja tuottavuustiedot 41 prosenttia valtion omasta toiminnasta.

Tulosohjauksen kannalta keskeinen kysymys on edelleen se, että ministeriöt eivät oman toimintansa osalta esitä oikeita ja riittäviä taloudellisuutta koskevia tietoja. Ainoastaan liikenne- ja viestintäministeriön, maaja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetusministeriön, sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön esittämät tiedot voitiin katsoa oikeiksi ja riittäviksi. Näiltä osin hallinnossa ei ole tapahtunut viime vuosina olennaisia muutoksia.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman esittäneistä 81 virastosta ja laitoksesta 41 prosenttia (40 % 60 tilivirastosta vuonna 2006, 39 % 64 tilivirastosta vuonna 2005) esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Laskelman laatineista 60 prosenttia (75 % vuonna 2006, 69 % vuonna 2005) esitti riittävät tiedot. Keskeinen ongelma laskelman laadinnassa ja sen kattavuudessa oli yhteisrahoitteisen toiminnan määrittely ja sen käsittely erityisesti silloin, kun rahoitus saadaan kirjaamalla menot suoraan rahoituksen myöntäjän hallinnoiman määrärahan käyttöksi.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin kuitenkin pitää oikei-

na ja riittävinä 67 virastossa, mikä on 57 prosenttia virastoista ja laitoksista (46 tilivirastoa ja 46 % vuonna 2006).

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevat tiedot tilinpäätöksissä

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

Suoritteista ja julkishyödykkeistä esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin kaikissa virastossa ja laitoksissa. Riittäviksi tiedot todettiin 93 prosentissa virastoista (98 % tilivirastoista vuonna 2006). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 81 virastossa, joista 74:n eli 91 prosentin todettiin esittäneen oikeat ja riittävät tiedot (62 tilivirastoa ja 97 % vuonna 2006).

Palvelukykyä koskevia tietojen riittävyttä tarkastettiin 54 virastossa ja laitoksessa, joista 85 prosentissa tiedot todettiin riittäviksi (42 tilivirastoa ja 93 % vuonna 2006). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 26 virastossa ja laitoksessa, joista 77 prosentin tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä (16 tilivirastoa ja 89 % vuonna 2006).

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen arviointi tilintarkastuksen keinoin on todettu ongelmalliseksi. Tilintarkastuskertomukset eivät sisälläkään näitä koskevia kannanottoja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta korostuu ministeriöiden tilivelvollisuus. Myös riippumattomien ulkopuolisten arviointien suorittamisella on oma merkityksensä. Viimeisen viiden vuoden aikana on 37 virastossa ja laitoksessa (32 tilivirastossa vuonna 2006 ja 39 tilivirastossa vuonna 2005) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.

8.6 Maksullinen toiminta

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

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

Valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia oli vuonna 2007 yhteensä 95. Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 69 viras-

tolle eli 73 prosentille maksullista toimintaa harjoittavista virastoista ja laitoksista.

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

Tarkastuksissa todettiin 66 viraston ja laitoksen esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaava osuus oli 50 tilivirastoa 82 maksullista toimintaa harjoittaneesta tilivirastosta.

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 82 prosenttia maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna kokonaisuutena parantunut. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin maksullisen toiminnan seurannan ja sen vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2007 kuitenkin vielä 17 tilivirastolle ja viidelle muulle virastolle (21 tilivirastolle ja vuonna 2006, 18 tilivirastolle vuonna 2005). Keskeisimmät syyt maksullisen toiminnan vuosituloksesta esitettävien tietojen

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

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2005	67 %	87 %	65 %
2006	61 %	90 %	61 %
2007	71 %	94 %	69 %

puutteisiin ovat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja työkustannusten kohdentamisessa.

Julkisoikeudellisissa suoritteissa, joissa suoritteen kysyntä ja tarjonta perustuvat lainsäädäntöön ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädösperusteinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen, kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojajansiten, etteivät suoritteiden hinnat olisi hal-

linnon asiakkaiden kannalta laissa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seurantaan ja esittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Maksullisen toiminnan tarkastuksissa tuli esiin myös yksittäisiä liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden merkittävään alijäämään johtaneita tilanteita.

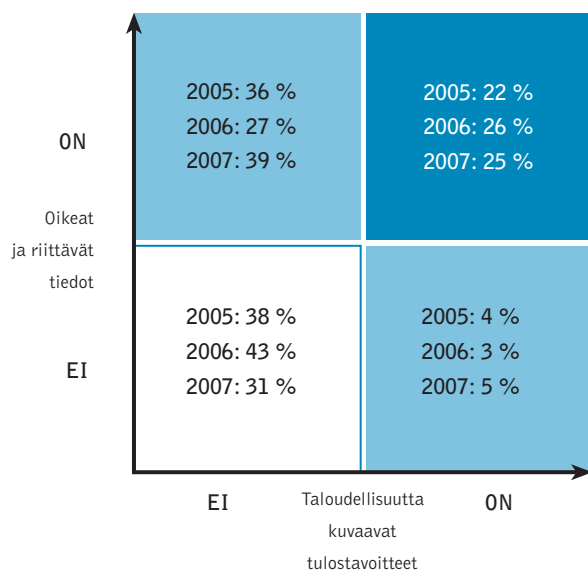
8.7 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

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

Tulosohjauksessa on olennaista sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat siten olennainen osa tulosohjauksen toimivuutta. Ne antavat perustan myös vaikuttavuuden ja

palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja virastojen ja laitosten toimintakertomuksissaan siitä esittämiä tietoja. Vuosien 2005–2006 prosentiosuudet perustuvat tarkastettujen tilivirastojen määrään, vuonna 2007 laskennan perustana ovat kaikki virastojen ja laitosten tilintarkastuksista annetut tilintarkastuskertomukset.



KUVIO 1: Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää siltä, ettei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut edelleenkaan olennaisia muutoksia. Riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien virastojen ja laitosten osuus on edelleen varsin pieni eli 25 prosenttia virastoista ja laitoksista (26 % tilivirastoista vuonna 2006 ja 22 % tilivirastoista vuonna 2005). Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on vain 17 prosenttia valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on ennallaan. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 64 prosenttia virastoista ja laitoksista. Vuonna 2006 vastaava osuus oli 54 prosenttia ja vuonna 2005 58 prosenttia.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 35 virastolle ja laitokselle, mikä on 30 prosenttia virastoista ja laitoksista. Näistä 29 eli 83 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (90 % vuonna 2006 ja 86 % vuonna 2005). Vastaavasti niistä, joille ei ollut ase-

tettu taloudellisuustavoitteita (83 virastoa), vain 46 eli 55 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (39 % vuonna 2006 ja 48 % vuonna 2005).

Jos tulosohjauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien virastojen osuus enää 13 prosenttia. Vastaavasti niitä virastoja ja laitoksia, joille ministeriö ei ole asettanut riittäviä taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on 36 prosenttia virastoista ja laitoksista.

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

8.8 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

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

Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvien riskien, kontrollien, käyttöoikeuksien, muiden sisäisen valvonnan menettelyjen sekä tietoturvasuuteen liittyvien järjestelyjen

tarkastaminen. Järjestelmätarkastuksia tehtiin vuonna 2007 yhteensä 12 ja ne kohdistuivat kahdeksaan suureen tai suurehkoon tilivirastoon ja kahteen palvelukeskukseen.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät tehtävien eriyttämiseen, käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan, vastuiden ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen erityisesti ulkoistettujen toimintojen ja palvelujen osalta, dokumentointiin, loogiseen suojaukseen sekä tietojen korjaus- ja täsmäyttämismenettelyihin. Tarkastustuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

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

Taulukko 6 havainnollistaa sisäisen valvonnan tilaa hallinnossa.

TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2007, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA (VALTUUKSIA 45 VIRASTOLLA)

	Kirjanpito	Valtuusseuranta	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	73 %	60 %	68 %	55 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	8 %	4 %	9 %	14 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	19 %	36 %	23 %	31 %

Sisäisen valvonnan kannalta tarkasteltuna tilanne kirjanpidon osalta näyttäisi parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä ei todettu 73 prosentissa virastoja ja laitoksia (67 % vuonna 2006 ja 75 % vuonna 2005). Olennaisia puutteita, joiden suhteen viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 19 prosentissa tarkastettuja virastoja ja laitoksia (28 % tilivirastoista vuonna 2006 ja 18 % vuonna 2005).

Valtuuskirjanpidon osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 36 prosentissa niitä virastoja, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (39 % tilivirastoista vuonna 2006 ja 22 % vuonna 2005). Keskeinen syy olivat puutteet valtuuden käytön ja käyttöajan todentamisessa.

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

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan parempi kuin edellisenä vuonna. Tilintarkastuksissa on 23 prosentissa virastoista ja laitoksista todettu sellaisia olennaisia tähän laskentatoimen osa-alueeseen liittyviä puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (35 % tilivirastoista vuonna 2006). Keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute hallinnossa on edelleen työ kustannusten kohdentami-

nen toiminnoille tai muille laskentakohteille. Laskentatoimi on lähes aina kriittinen tekijä taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämiselle toimintakertomuksissa. Tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämisessä ja sen järjestämisessä ovat ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten omat toimenpiteet edelleen keskeisiä.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 b §:n edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2007 tilintarkastuksissa arvioitiin taloussäännön olevan asianmukaisella tasolla lähes kaikissa tilivirastoissa (vuonna 2006 89 tilivirastoa eli 90 % ja vuonna 2005 101 tilivirastoa eli 89 % kaikista tilivirastoista).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin 12 virastolle ja laitokselle (13 tilivirastolle vuonna 2006 ja 15 tilivirastolle vuonna 2005). Huomautukset koskivat lausuman kattavuutta ja sen valmistelua. Yleisesti johto on kiinnittänyt aiempaa enemmän huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja arviointimenettelyihin. Tarkastusten perusteella menettelyissä on kuitenkin olennaisia eroja virastojen välillä. Tarkastusten perusteella kiinnitetään edelleen huomiota siihen, että lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta eikä ainoastaan kehittämiskohteista. Johdon vastuu sisäisestä valvonnasta olisi suositeltavaa tuoda lausumissa

esiin. Lausumissa tulisi kiinnittää myös huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen sekä siihen, että sisäisen valvonnan ja hyvän taloudenhoidon peruskysymyksiä

tarkastellaan arviointiprosessissa riittävästi. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt tulisi saada osaksi normaalia johtamisprosessia.

8.9 Sisäinen tarkastus

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

Vuoden 2007 tilintarkastusten perusteella voidaan sisäisen tarkastuksen osalta todeta, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 76 virastossa ja laitoksessa, mikä on 64 prosenttia virastoista ja laitoksista (67 % tilivirastoista vuonna 2006 ja 65 % tilivirastoista vuonna 2005). Sisäiseen tarkastukseen käytettiin yh-

teensä noin 114 henkilötyövuotta (107 henkilötyövuotta vuonna 2006 ja 94 henkilötyövuotta vuonna 2005), mistä ostopalvelujen osuus oli noin 15 henkilötyövuotta (15 henkilötyövuotta vuonna 2006 ja vuonna 2005).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännös sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammattimaisuutta ja riippumattomuutta. Niistä virastoista, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2007, oli 33 virastossa viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 69 virastossa ja laitoksessa, mikä on 91 prosenttia niistä virastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (85 % tilivirastoista vuonna 2006 ja 97 % tilivirastoista vuonna 2005).

8.10 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman EU-varoihin kohdistuvan tarkastuksen kansallisena säädösperustana on valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annettu laki (353/1995) ja laista johtuva Valtiontalouden tarkastusviraston asema Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena sekä Euroopan unionin perustana olevien sopimusten määräyksistä johtuvat velvoitteet.

Euroopan unionin varainsiirtoja tarkastetaan osana tarkastusviraston suorittamaa tilintarkastusta samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansallisia varoja tarkastettaessa. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen, toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallintointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuksista raportoidaan niille virastoille ja laitoksille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Toiminnantarkastuksissa on keskitytty erityisesti EU-varojen käytölle asetettuihin tavoitteisiin, varojen käytön vaikutuksiin sekä hallinnollisiin menettelyihin ja niiden tehostamismahdollisuuksiin. Tarkastushavainnot on koottu tämän kertomuksen lukuun 7 (Tehokas ja vaikuttava Euroopan unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen). Siinä on käsitelty alueellisten kehittämissohjelmien vaikutuksia, rakennerahastohjelmien tuloksellisuutta työllisyyden alueella sekä kalatalouden kehittämistä.

Varainhoitovuonna 2007 EU:n varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta osarahoitettaviin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyen maa- ja metsätalousministeriössä, Maaseutuvirastossa sekä Pohjois-Karjalan TE-keskuksessa. Havaintojen perusteella maksatusvaiheessa tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota toteutettujen toimenpiteiden sisältöön ja tuen myöntämisen ehtoihin. Maaseuturahastosta osarahoitettavan Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelman (2007–2013) yritysjä hanketukien toimeenpano on viivästynyt. Viivästymisen voidaan nähdä olevan seurausta muun muassa ohjelma-asiakirjan ennakoitua pidemmästä käsittelystä komissiossa, kansallisen säädösten valmistumisen siirtymisestä ja säädöksiin tehdyistä muutoksista sekä ohjelman toimeenpanoon ja tietojärjestelmään liittyvän määrittelytyön siirtymisestä.

Euroopan sosiaalirahastovarojen hallintointia ja sisäistä valvontaa koskenut tarkastus kohdistui Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskukseen. Tarkastuksessa havaittiin puutteita valtuusseurannassa sekä eräissä sisäisen valvonnan menettelyissä. Työvoima- ja elinkeinokeskus on ilmoittanut ryhtyneensä tarkastushavaintojen johdosta toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksiin kohdistuneissa muissa tilintarkastuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että näiden tulee yhdessä ohjaavien ministeriöiden kanssa huolehtia ESR-valtuuksien asianmukaisesta hallinnoinnista kiinnittäen erityistä huomiota projektirakenteisiin ja varainhoitovuosiaperiaatteen noudattamiseen. Tarkastusten pe-

rusteella on ilmeistä, että valtuuden käyttö ja sen edellytyksenä oleva oikeudellinen sitoutuminen tulisi määritellä riittävän selkeästi. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että uuden ESR-ohjelmakauden 2007–2013 aloitus on myöhästynyt.

Euroopan aluekehitysrahaston osalta tarkastus kohdistui Etelä-Savon työvoima- ja

elinkeinokeskukseen. Hankkeiden tarkastuksessa todettiin, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen tulee kiinnittää huomiota tarkastusten dokumentointiin, menojen tukikelpoisuuden varmistamiseen sekä kilpailuttamissäädösten noudattamisen varmistamiseen. Myös rahoituksen myöntö- ja maksuspäätösten perusteita tulisi selkiinnyttää.

8.11 Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila

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

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtionapuihin liittyviä menettelyjä 21 virastossa ja laitoksessa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007
a) ei olennaista huomautettavaa	30 %	67 %	14 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	35 %	11 %	14 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	35 %	22 %	71 %

Vuonna 2007 tehtyjen tarkastusten perusteella näyttäisi, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta olisi olennaisesti heikentynyt. Tarkastelujakso on kuitenkin tämän tyyppisissä tarkastuksissa arvioinnin perustaksi melko lyhyt. Vertailutietojen muutokseen vaikuttaa olennaisesti se, kuinka monessa ja millaisessa virastossa tarkastusta on suoritettu ja millaisiin valtionapuihin sitä on kohdennettu. Vuoden 2007 tulos selittää olennaisesti se, että 15 työvoimaja elinkeinokeskuksessa tehtiin kaikkiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin kohdistettua yhteistä tarkastusta. Näiden osalta todettiin yleisesti eräitä puutteita sisäisessä valvonnassa.

Kertomusjaksolla tarkastusvirasto on antanut kymmenen valtionapuja, tai muita val-

tion tukia koskevaa toiminnantarkastuskertomusta sekä kymmenen aiemmin valmistuneen valtionapuihin tai -tukiin kohdistuneen tarkastuksen jälkiseurantaraporttia. Tarkastuksissa on käsitelty avustus- ja tukijärjestelmien tarkoituksenmukaisuutta ja yksittäisten avustusten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Havaintoja tarkastuksista on esitetty edellä luvuissa 2–7.

Valtionapujen ja -tukien hallinnon yleisenä ongelmana on, että tavoitteiden asettamisessa ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä eduskunnalle ja hallitukselle annettavissa tuloksellisuustiedoissa liiallisesti yksinkertaistetaan valtionapujen ja -tukien vaikutustapoja. Tukiin liittyviä syy- ja seuraussuhteita ei eritellä riittävästi, jolloin myönnettujen tukien vaikuttavuudesta voi muodostua liian myönteinen käsitys. Valtionapu- ja tukijärjestelmiä ei kokonaisuutena arvioida riittävästi. Arviointitoiminta keskittyy yksittäisten hankkeiden arviointiin. Hankearvioinnilla on Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella taipumus olla raskasta ja samalla tukien vaikutusten pysyvyyteen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Valtionapujen ja -tukien arvioinnin keskeisimpänä ongelmana on se, ettei arviointitoiminnan tuottamaa tietoa riittävästi hyödynnetä. Arviointitietoa ei myöskään koota yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueita ja kokonaisia valtionapujärjestelmiä koskevaksi kokonaisuudeksi. Tällöin ei myöskään käytännössä toteudu valtionavustuslain (688/2001) 36 §:ssä säädetty valtionavustusten vaikutusten ja järjestelmien tarpeellisuuden sekä kehittämissarpeiden arviointivelvoite. Valtionapujen ja -tukien arvioinnin ongelmat ovat samalla valtionapuhallinnon ja valtioneuvoston vas-

tuulle kuuluvan valtion taloudenhoidon si-
säisen valvonnan merkittäviä ongelmia.

Seuraavassa esitetään havaintoja alu-
eellisten tietoyhteiskuntahankkeiden to-
teutukseen kohdistuneesta tarkastukses-
ta (158/2008: Alueellisten tietoyhteiskunta-
hankkeiden toteutus). Nämä havainnot ku-
vaavat yleisemminkin valtionapumenette-
lyissä havaittuja puutteita.

Tietoyhteiskunta-avustuksia oli myönnetty
varsin kevein perustein. Avustuksen myöntä-
miselle oli riittänyt usein hankehakemukses-
sa mainitut yleiset tavoitteet sähköisten pal-
veluiden ja tietoyhteiskuntavalmiuksien ke-
hittämisestä ilman konkreettisia yksilöityjä
tehtäviä.

Eri hankkeissa toteutettujen toimenpitei-
den sidokset hankesuunnitelmissa esitet-
tyihin tavoitteisiin nähden olivat epäselviä.
Monia tarkastetuista hankkeista oli toteutet-
tu monien vuosien ajan tavoitteiden olles-
sa yleisellä tasolla ja epämääräisiä. Tavoit-
teita ja tehtäviä oli lueteltu paljon ja lopul-
ta oli vaikea erottaa, mikä osa niistä oli ra-
hoitettavaa hanketta ja mikä osa kuului jo-
honkin toiseen hankkeeseen. Hankkeiden
tulokset olivat jääneet monin osin luonnok-
siksi tai vain selvityksiksi ilman konkreet-
tisia tuloksia. Joidenkin hankkeiden rapor-
tointi ja niissä käytetyt ilmaisut olivat paikoin
niin epäselviä, että pelkästään raporttien pe-
rusteella hanke näytti tuottaneen tuotanto-
käytössä olevia sähköisiä palveluita. Kuiten-
kin tarkastuksissa ilmeni, että palvelut olivat
jääneet piloteiksi tai ne eivät olleet valmis-
tuneet lainkaan. Tietoyhteiskuntahankkeil-
le myönnetty avustukset olivat monissa tapa-
uksissa melko suuria, kun otetaan huomioon
hankkeiden suunnitellut toteutusajataul-
ut ja käytössä olleet vähäiset henkilöresurs-
sit. Tämä oli puolestaan johtanut siihen, että
hankkeille oli usein haettu jatkoaikaa sil-
lä perusteella, että hankkeessa oli säästynyt

jo saatuja avustuksia, kun niitä ei käytetty
loppuun hankkeen varsinaiseen päättymis-
ajankohtaan mennessä. Tästä syystä jatko-
aikaa saaneille hankkeille oli kehitetty uu-
sia tehtäviä, joilla myönnetty avustukset oli
saatu käytettyä loppuun. Enimmillään hank-
keelle oli myönnetty jatkoaikaa lähes kolme
vuotta.

Eräiden hankkeiden tavoitteita oli myös
supistettu kesken toteutuksen. Tehtävien
supistaminen ei kuitenkaan ollut vaikutta-
nut avustuksen määrään.

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden
tarkastuksessa ilmeni useissa hankkeissa
epäselvyyksiä avustuksen käyttöä koske-
vien säännösten ja ehtojen noudattamises-
sa. Ongelmia oli muun muassa hankkeiden
määräaikaissäännöksen sekä niin kutsu-
tun viiden vuoden säännön noudattamises-
sa. Avustuksia oli käytetty myös avustuksen
saajien yleisen toiminnan tukemiseen. Erityi-
sesti maakunnan liittojen itselleen tai jäsen-
kunnilleen myöntämien avustusten käytös-
sä ilmeni ongelmia. Tarkastusviraston näke-
myksen mukaan nykyinen avustusten mak-
satus- ja valvontamalli ei ole toimiva. Tar-
kastusvirasto katsoo, että maakunnan kehit-
tämisrahan ja EU:n tukien maksatus ja nii-
den käytön valvonta tulisi keskittää maakun-
nan liittojen sijasta kokonaisuudessaan TE-
keskuksille tai lääninhallituksille. Maakun-
nan liitoilla ei ole asianmukaisia edellytyk-
siä suorittaa maksatuksia ja valvoa suurin-
ta osaa avustamistaan hankkeista, koska ne
ovat joko osallisena hankkeissa tai hankkei-
ta toteuttavat maakunnan liiton jäsenkunnat,
seutukunnat tai muut kuntayhtymät. Takai-
sinperintää edellyttävissä tilanteissa maa-
kunnan liitot ovat usein esteellisiä tekemään
päätöksiä, koska takaisinperintä kohdistuisi
maakunnan liittoon itseensä tai maakunnan
liiton jäsenkuntiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan

avustuksen myöntämisen ehtoja tulisi muuttaa niissä hankkeissa, joissa toiminnan on tarkoitus jatkaa hankkeen päättymisen jälkeen. Hankkeen toteuttajat tulisi sitouttaa jatkamaan toimintaa. Samalla avustuksen saaja sitoutuisi ylläpitämään hankkeessa syntyneitä tuotoksia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan avustusviranomaisen menettelee hyvään hallintoon kuuluvan selvitysvelvollisuuden vastaisesti, jos se myöntää avustusta hankkeelle, jolla ei ole hankesuunnitelmassa selkeitä ja yksilöityjä tavoitteita sekä tarkasti aikatauluun sidottuja tehtäviä. Jos avustusviranomaisen myöntää avustusta epämääräisiä tavoitteita sisältävään ja useita vuosia

kestävään hankkeeseen, se on osoitus siitä, että asiaa ei ole selvitetty riittävästi avustuspäätöstä tehtäessä. Tällaisissa tilanteissa on syytä korostaa myös toimintaan liittyvää virkavastuuta.

Tarkastuksessa havaittiin Opetushallituksen tietoyhteiskunta-avustusten myöntämisen menettelyissä puutteita. Avustusten käytön perusteita ei selvitetty riittävästi, avustuspäätöksiä ei perusteltu lainmukaisesti ja avustukset maksettiin valtion taloudenhoidon kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla. Myös Opetushallituksen menettelyt avustusten käytön valvonnassa olivat puutteellisia.

8.12 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 4,51 miljardia euroa vuonna 2007. Tarkastustoitinnalla on pyritty osaltaan vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin hankintoihin liittyviä menettelyjä 20 virastossa (28 tilivirastossa vuonna 2006 ja 40 tilivirastossa vuonna 2005). Hankintatoimen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007
a) ei olennaista huomautettavaa	65 %	79 %	85 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	13 %	11 %	5 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	23 %	11 %	10 %

Hankintoja käsitteleviä toiminnantarkastuksia on kertomusjaksolla valmistunut kaksi: Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat (151/2007) ja Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008). Myös huoltovarmuutta koskeneessa tarkastuksessa on käsitelty hankintoja. Lisäksi on valmistunut jälkiseurantaraportti tarkastuskertomuksesta Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa (73/2004).

Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa ei kaikilta osin ole noudatettu säädösten mukaisia hankintamenettelyjä. Tarkastusvirasto katsoo, että hankintamenettelyt tulee edelleen kehittää siten, että hankin-

noissa noudatetaan hankinnan kaikissa vaiheissa samoja menettelytapoja hankintayksiköstä riippumatta.

Julkisen hallinnon sähköisessä asiointinnassa käytettäviä sähköisiä tunniste palveluita on kehitetty julkisessa hallinnossa kunkin toimijan omista tarpeista ja lähtökohdista käsin, jolloin on päädytty päällekkäisiin ja taloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin. Useissa hankinnoissa ei ole noudatettu julkisista hankinnoista annetun lain säännöksiä.

Julkisista hankinnoista annettujen säännösten noudattaminen kuuluu viranomaisten toiminnan lainmukaisuusvaatimukseen sekä virkamiesten virkavastuuseen. Tunnistepalveluita koskeneessa tarkastuksessa havaittiin, että IT-hankkeiden hankinnoissa on ollut useita puutteita tai laiminlyöntejä julkisista hankinnoista annettujen säännösten noudattamisessa.

IT-hankkeiden määrittelyt on havaittu usein puutteellisiksi, mikä on aiheuttanut tarjouskilpailuvaiheessa ongelmia erityisesti tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolisessa ja syrjimättömässä kohtelussa. Tietojärjestelmien vaatimusmäärittelyt tulisikin laatia huolellisesti siten, että ne eivät suosi tiettyä toimittajaa. Tästä syystä hankittavan järjestelmän vaatimusmäärittelyssä tulisi käyttää tarjouskilpailuun osallistuvia toimittajia pidättäväisesti vain perustelusta syystä asiantuntijoina.

Eryyisesti puutteita havaittiin yhteishankintoja ja puutejärjestelyjä koskevien säännösten soveltamisessa. Viranomaiset olivat liittyneet toisen viranomaisen hankkimiin järjestelmiin hankintalainsäädännön vastaisesti ja puitesopimuksia on tehty koko valtionhallinnon puolesta ilman tähän oikeutta-

via toimivaltuuksia. Tarkastusten perusteella voidaan todeta, että julkisia hankintoja koskevia säännöksiä ei tunneta riittävästi valtion IT-toiminnassa ja säännösten noudattamisessa on selkeitä puutteita.

Tarkastusvirasto on korostanut, että tietojärjestelmäpalveluja hankittaessa on syytä selvittää tarkemmin eri vaihtoehdot hankinnan suorittamiseksi. Yksittäisen viranomaisen ei tulisi tehdä laajoja tietojärjestelmähankintoja kuin perustelluista syistä. Tällöin kyseessä täytyy olla selkeästi vain viranomaisen ydintoimintaa tukevasta järjestelmästä, jonka toiminnallisuuksia ei ole mahdollista tuottaa muiden viranomaisten kanssa yhdessä.

Hankintayksiköt eivät ole puutteellisista määrittelyistä ja tiettyyn IT-toimittajaan sidotuista tietojärjestelmäratkaisuista johtuen käyttäneet hyväksi olemassa olevia kilpailuolosuhteita. Tämä on johtanut suoraan hankintoihin tai muodollisiin kilpailutuksiin, joissa tarjouskilpailun voittaja on selvillä ennen kilpailutuksen aloittamista. Viranomaisten tulisikin tietojärjestelmiä kehittäessään pyrkiä mahdollisuuksien mukaan järjestelmätöimittajista riippumattomiin ratkaisuihin, jotta järjestelmien jatkokehityksessä voidaan huomioida olemassa olevat kustannustehokkaat vaihtoehtoiset ratkaisut. Tältä osin onkin huolestuttavaa, että tietojärjestelmätöimittajat suosivat kapseloitua liiketoimintamallia, jossa tietojärjestelmien rajapintoja ei voida hyödyntää tehokkaasti uusia palveluita tuottaessa ja prosesseja tehostettaessa. Syntynyttä tilannetta voidaan pitää riskinä valtion tuottavuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamiselle. Asiaa on syytä arvioida jatkossa myös kilpailurajoitusta koskevia säännöksiä vasten.

Tarkastusviraston jälkiseurannan kohteena olleessa, vuonna 2004 valmistuneessa tarkastuksessa (73/2004: Hansel Oy:n rakenne-

järjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa) analysoitiin valtion yhteishankintayksikön, Hansel Oy:n roolia ja asemaa keskeisenä osana valtion hankintatoimen kehittämistä ja strategiaa. Tarkastuksessa todettiin, että Hanselin tulevaisuuden kannalta markkinaosuuden ja toiminnan volyymin kasvattaminen valtioasiakkaiden keskuudessa on kriittinen tekijä, joka testaa yhtiön rakennemuutoksen onnistuneisuuden ja ratkaisee yhtiön merkityksen valtion hankintatoimen strategiassa.

Vuoden 2008 jälkitarkastuksen perusteella toiminta on kehittynyt toivotulla tavalla. Hansel Oy:n puitesopimusten perusteella tehdyt hankinnat ovat kasvaneet vuodesta 2004 vuoteen 2007 noin 154 miljoonasta eurosta 372 miljoonaan euroon. Vuodelle 2008 on budjetoitu 430 miljoonaa euroa. Yhtiön toimintastrategia on osoittautunut oikeaksi. Yhtiö kilpailuttaa ja ylläpitää hankintasopimuksia (puitejärjestely) valtioasiakkaiden käyttöön tavoitteenaan tuottaa asiakkailleen säästöjä hankintamenoista. Toiminta on keskittynyt hankintoihin, joissa valtion hankintojen kokonaisvolyyymi on suuri ja hankinnat ovat vakioitavissa. Puitejärjestelyihin liittyminen ei maksa asiakkaalle mitään, vaan yhtiö saa tulonsa sopimustoimittajilta peritävistä palvelumaksuista. Yhtiö on voittoa tavoittelematon. Yhtiön kannattavuuden reilu paraneminen on mahdollistanut palvelumaksujen alentamisen, mikä puolestaan näkyy Hansel Oy:n asiakkaille sopimushintojen alenemisena. Hansel Oy:llä oli vuoden 2007 lopussa voimassa noin 80 puitejärjestelyä. Puitesopimustoimittajia oli noin 600, sillä yhdessä puitejärjestelyssä on pääsääntöisesti useampia toimittajia.

Yhteishankintavolyyymeilla mitattuna viisi suurinta puitejärjestelyä ovat IT-laitteet, polttoaineet, reittilennot, leasingpalvelut ja työterveyshuolto. Hansel Oy:n markkinaosuus

ja puitesopimusten käyttöaste on kasvanut huomattavasti. Hansel Oy:n puitesopimusten markkinaosuus on nykyisin noin 45–55 prosenttia puitesopimusten piirissä olevista hankinnoista. Vuonna 2002 Hansel Oy:n osuus budjettivaltion niin sanotuista tukihankinnoista (massa- ja volyymituotteet) oli kymmenen prosenttia.

Valtiovarainministeriö on teettänyt Helsingin kauppakorkeakoululla kesällä 2008 julkaistavan tutkimuksen, jossa arvioitiin valtion yhteishankintojen kustannusvaikutuksia. Yhteishankintayksikön käyttöön perustuvalla keskitetyllä toimintamallilla valtio on jo saanut noin kahdeksan prosentin eli lähes sadan miljoonan euron vuosittaiset säästöt hankinnoissa verrattuna hajautettuun malliin, jossa kaikki virastot ja laitokset toteuttaisivat omia kilpailutuksiaan. Yksittäisen viraston tai laitoksen säästöt hinnoissa ovat riippuvaisia hankittavien tuotteiden kokonaisuudesta. Keskimääräinen hintasäästöprosentti Hansel Oy:n puitesopimusten tuotteissa oli tutkimukseen valitussa tuoteotannassa noin 19 prosenttia. Prosessikustannusten (kilpailuttamiskustannusten) väheneminen valtion tasolla on suoraan verrannollinen siihen, missä määrin virastot ja laitokset käyttävät keskitettyä toimintamallia ja luopuvat omien kilpailutusten toteuttami-

sesta. Tutkimuksessa esitettiin johtopäätöksenä, että keskitetty toimintamalli hankintatoimessa tuottaa valtiolle vuosittain noin 20 prosentin yhteenlasketut säästöt hankintahinnoissa ja prosessikustannuksissa hajautettuun toimintamalliin verrattuna, jos Hansel Oy:n puitesopimusten käyttöaste saadaan nostettua nykyisestä noin 40 prosentista tavoiteltuun 80 prosenttiin.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtion hankintatoimen keskitetty toimintamalli ja Hansel Oy valtion yhteishankintayksikkönä ovat osoittaneet toimivuutensa. Valtion hankintatoimessa on realistinen mahdollisuus saavuttaa noin 20 prosentin eli noin 235 miljoonan euron vuosittaiset säästöt pelkästään hyödyntämällä puitesopimusjärjestelyjä. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön ja Hansel Oy:n on nyt erityisesti keskitettävä toimimaan sopimusten käyttöasteen nostamiseksi.

Kertomusjaksolla tarkastusvirasto on antanut lausunnot sähköistä huutokauppaa ja dynaamista hankintajärjestelmää koskevaa asetusta valmistelleen työryhmän muistiosta sekä Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) suositusluonnoksesta "ICT-hankintamenettelyt".

Julkisen sektorin IT-hankinnoissa otettiin käyttöön uudet sopimusehdot (JIT 2007) 8.10.2007 alkaen.

8.13 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut

Väärinkäytökset ja kantelut

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisten on ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. Näiden ilmoitusten sekä tarkastuksissa muutoin esiin tulleiden tietojen pohjalta tarkastusvirasto on seurannut ja käsitellyt valtionhallinnossa tapahtuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia valtiontaloudellisia vaikutuksia sekä hallinnon toimenpiteitä niiden torjunnassa.

Esiin tulleiden epäkohtien, virheiden ja väärinkäytösten esiintymistä vastaisuudessa on pyritty estämään jo ennakolta tarkastuksellisin keinoin olemalla yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin, edellyttämällä heiltä korjaavia toimenpiteitä sekä käynnistämällä tarpeen vaatiessa aihepiiriä koskevia tarkastuksia.

Väärinkäytösilmoituksia valtion virastot ja laitokset tekivät vuonna 2007 yhteensä 36 väärinkäytöksestä (2006 26 kpl). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2007 yhteensä seitsemän kappaletta (2006 19 kpl). Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan tekemästä väärinkäytöksestä. Yksittäisistä väärinkäytöslajeista on eniten ilmoituksia tehty kassavaroihin kohdistuneista kassavajauksista. Osa näistä on johtanut poliisitutkintaan. Lukumääräisesti eniten kassavajauksia on ollut Tullilaitoksessa. Tämä on johdunut siitä, että Tullilaitoksen toimipaikoissa on edelleen runsaasti käteiskassaasiakas-

palvelusyistä. Muut väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet tasaisesti eri hallinnonaloille. Uutena väärinkäytöslajina on tullut esiin valtion palveluksessa olevien henkilöiden käytössä olevien maksuaikakorttien väärinkäyttö. Väärinkäytösilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisessä valvonnassa esiintyvistä puutteista.

Lisäksi EU-tukia hallinnoivat ministeriöt lähettävät komission asetuksessa (EY N:o 1681/94, muutettu komission asetuksella EY N:o 2035/05) säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset on tehty kunkin rahaston osalta neljännesvuosittain. Tukia hallinnoivia ministeriöitä olivat vuonna 2007 maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö ja työministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ilmoitukset on vuoden toisesta neljänneksestä lähtien toimittanut Maaseutuvirasto. Vuoden 2008 alusta toimintansa aloittanut työ- ja elinkeinoministeriö toimitti vuoden 2007 neljännen neljänneksen ilmoitukset rahastoista, jotka aikaisemmin kuuluivat sisäasiainministeriölle ja työministeriölle. Yhteensä ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle 108 (89 ilmoitusta vuonna 2006). Määrä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto ovat toimittaneet tarkastusvirastolle vuodelta 2007 yhteensä 51 ilmoitusta (51 ilmoitusta myös vuonna 2006) edellä mainitun asetuksen ja asetuksen (EY) N:o 1848/2006 (niin sanottu entinen (EY) N:o 595/91 -ilmoitus) nojalla. Pienin sääntöjenvastaisuussumma oli 4 400 euroa ja suurin 863 259 euroa (vuoden 2006 ilmoituksissa 4 085 ja 70 803

euroa). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli ilmoituksissa 40 (26 vuonna 2006).

Sisäasiainministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2007 yhteensä 16 ilmoitusta (15 ilmoitusta vuonna 2006). Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 9 345 euroa ja suurin 124 576 euroa (1 469 ja 469 851 euroa vuonna 2006). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli 13 (13 myös vuonna 2006).

Työministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2007 yhteensä 41 ilmoitusta (23 ilmoitusta vuonna 2006). Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 3 523 euroa ja suurin 672 752 euroa (vuoden 2006 ilmoituksissa 17 282 ja 135 947 euroa). Yli 10 000 euron sääntöjenvastaisuusmääriä oli 28 (21 vuonna 2006).

Väärinkäytöksiä pyritään estämään myös korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston toimintakertomuksen tulee sisältää erityinen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 57. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 37. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt valtiontaloudessa esiintyvistä epäkohdista. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin kuuluva taho on kantelijan mielestä toiminut virheellisesti tai epätarkoituksenmukaisesti.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen

Tarkastusvirastossa on 15.5.2008 annettu väärinkäytöksiä koskeva toiminnantarkastus (163/2008: Väärinkäytökset valtionhallinnossa). Tarkastuksen tavoitteena oli sel-

vittää, miten väärinkäytöksistä ilmoittaminen valtionhallinnossa käytännössä toteutuu. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaan valtion virastojen ja laitosten on ilmoitettava niiden toiminnassa tehdyistä taloudellisista väärinkäytöksistä tarkastusvirastolle.

Väärinkäytösten taloudellisia vaikutuksia on ollut vaikea selvittää, koska ilmoituksista ei välttämättä ole ilmennyt vahingon määrää ja toisaalta usein on ollut kyse välillisestä taloudellisesta vahingosta. Yksittäisten väärinkäytösten määrät ovat vaihdelleet muutamasta kymmenestä eurosta useisiin kymmeniin tuhansiin euroihin.

Tarkastuksessa on käynyt ilmi, etteivät virastot ja laitokset ole aina tehneet väärinkäytöksistä tarkastusvirastolle lakisääteistä ilmoitusta. Esimerkiksi tilivirastojen tilinpäätöstiedot sekä toimintakertomukseen sisältyvät väärinkäytöksiä koskevat yhteenvedotiedot eivät aina ole vastanneet tarkastusvirastolle saapuneiden väärinkäytösilmoitusten määrää ja sisältöä.

Väärinkäytösilmoitusten pieni määrä on saattanut johtua osin siitä, että väärinkäytöksellä tai sen vähäisyydellä ei ole selkeää määritelmää ja lakia voidaan siten tulkita eri viranomaisissa eri tavalla. Ongelmallista voi myös olla, että väärinkäytösilmoituksiin liittyvät säännökset löytyvät tarkastusvirastoa koskevasta laista eikä niitä välttämättä tunneta valtion virastoissa ja laitoksissa. Talousarviolainsäädäntöä ollaan parhaillaan kehittämässä, jolloin siihen tulisi sisällyttää myös viittaukset ilmoitusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin.

Toisinaan esteenä väärinkäytösten esiintuloon ovat olleet puutteet viraston tai laitoksen sisäisessä tiedonkulussa. Jos vastuutuksista ei ole huolehdittu riittävästi, voi tieto jäädä saamatta tarkastusviraston ohella jopa viraston omalta johdolta. Väärinkäytöstapa-

usten tutkinnassa ongelmana ovat olleet li-
säksi vanhentumisäännökset. Siksi olisi tär-
keää saada väärinkäytökset tietoon niin ai-
kaisessa vaiheessa, että niihin pystyttäisiin
puuttumaan ennen kuin mahdollinen vää-
rinkäytöksestä aiheutuva vahinko nousee
suureksi. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten
henkilökunnalta tuleekin edellyttää sekä
valppautta että kykyä puuttua rohkeasti ta-
pahtuneisiin väärinkäytöksiin.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen taloudellinen tilanne

Tarkastusvirastoon saapuneessa kantelusa
kiinnitettiin huomiota siihen, että Valtion
teknillisessä tutkimuskeskuksessa (myö-
hemmin VTT) toteutettiin merkittävä orga-
nisaatiouudistus vuoden 2006 alussa. Tavoit-
teena oli tehostaa VTT:n toimintaa, paran-
taa kannattavuutta sekä hyödyntää tehok-
kaammin tutkimuskeskuksen monitieteellis-
tä osaamista. Kantelussa uudistusta ei pidet-
ty erityisen onnistuneena.

Uusi organisaatio oli kantelun tekemisen
aikaan ollut käytössä ensimmäisen vuoden
ajan. Kantelun mukaan taloudellinen tulos
vuonna 2006 oli pudonnut 16 miljoonaa eu-
roa edellisen vuoden kahdeksan miljoonan
euron voitosta kahdeksan miljoonan euron
tappioon. Tätä pidettiin huimana laskuna,
kun VTT:n saama budjettirahoitus samalla
kasvoi, Suomen teollisuudella eli asiakkail-
la oli ennätysvuosi ja Tekesillä oli enemmän
jaettavaa kuin aiemmin. Kantelussa kiinni-
tettiin huomiota myös siihen, että atk-projek-
tien myöhästymisen vuoksi päätöksiä oli jou-
duttu tekemään hyvin epävarman seuranta-
tiedon pohjalta.

Asian selvittelyn yhteydessä kävi ilmi, että
VTT:n vuoden 2006 tilintarkastuksen yhte-
ydessä taloudellisuudesta ja tuottavuudes-

ta esitettyjä tietoja oli pidetty puutteellisi-
na. Tuloksellisuuden analyysi toimintaker-
tomuksessa ei myöskään kaikilta osin anta-
nut oikeaa kuvaa toiminnallisen tehokkuu-
den kehityksestä. Kokonaisuutena tilinpää-
töksessä toiminnallisesta tehokkuudesta esi-
tetyt tiedot eivät täyttäneet talousarviolain
21 §:n tuloksellisuustietoja koskevien oikei-
den ja riittävien tietojen vaatimusta. Tilintar-
kastuskertomuksessa oli myös huomautettu,
että toiminnanohjausjärjestelmän myyntilas-
kujen käsittelyyn liittyi puutteita, joiden joh-
dosta VTT:n tuli ryhtyä asianmukaisiin toi-
menpiteisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön 8.6.2007
päivätyt tilinpäätöskannanoton mukaan orga-
nisaatiouudistus selitti vain osaksi VTT:n
heikkoa taloudellista tulosta vuonna 2006,
sillä VTT:n toimintaympäristöä leimasi myön-
teinen suhdannekehitys ja yritysten voima-
kas panostaminen T&K-toimintaan. Minis-
teriö katsoi kannanotossaan, ettei VTT ollut
täysin onnistunut organisaatiouudistuksen
vaatimassa muutoksen hallinnassa ja muu-
tosjohtamisessa. Uuden toiminnanohjausjär-
jestelmän käyttöönotossa oli ongelmia ja ai-
kaviiveitä, jotka vaikeuttivat johtamista ja ta-
louden seurantaa. Riskien hallinta ja valvonta
olivat puutteellisia muun muassa projek-
tikannan ja käytettävissä olevien resurssien
keskinäisen yhteensovittamisen osalta. Minis-
teriö edellytti VTT:n ryhtyvän välittömästi
korjaaviin toimenpiteisiin toiminnallisten on-
gelmien ratkaisemiseksi.

Tarkastusvirasto painotti tilintarkastuksen
raportoinnissa ja ministeriön tilinpäätöskan-
nanotossa esiin tuotujen näkökohtien huomi-
oon ottamista ja korosti VTT:n kaltaisen laa-
jan ja monimutkaisen organisaation johtami-
sessa riskienhallinnan ja raportoinnin ajan-
tasaisuuden tärkeyttä. Nämä luovat edelly-
tykset muun ohella resurssien tehokkaalle ja
joustavalle käytölle ja kohdentamiselle.

Tahkovuoren korotus- ja louhintahanke

Tarkastusvirastoon saapuneessa kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkisuudessa oli ollut runsaasti tietoja Nilsiän kaupungin Tahkovuoren korotus- ja louhintahankkeesta. Tavoitteena on rakentaa kohteeseen jopa olympiakisojen talviurheilun alppilajeihin soveltuvia kilpailurinteitä, mikä edellyttäisi rinteille vähintään 750 metrin korkeuseroa. Nykyisellään Tahkon korkeus viereisen Syväri-järven tasosta on noin 220 metriä. Tahkovuorta aiotaan korottaa 300 metriä korkealla täyttömäellä, joka on määrä rakentaa Siilinjärven Kemira Grow How Oy:n kaivosmassoista sekä kaivamalla vähintään 200 metriä syvä avolouhos alppilajien maalialueeksi.

Kantelijoiden käsityksen mukaan Tahkon korotussuunnitelma on ollut alusta alkaen täysin epärealistinen hanke ja julkisten varojen käyttäminen siihen on ollut vastuutonta tuhlausta. Julkisia varoja hankkeeseen on käytetty kantelijoiden mukaan ainakin 380 000 euroa. Julkisia varoja on antanut myös Pohjois-Savon liitto ja hankkeeseen on käytetty myös Euroopan unionin aluekehitysvaroja.

Asian selvittelyjen yhteydessä kävi ilmi, että Pohjois-Savon liiton rahoituspäätöksin toteutettujen Tahkovuoren korotuksen suunnitteluhankkeiden kokonaiskustannukset olivat olleet vuoden 2007 alkuun mennessä yhteensä 287 500 euroa. Niiden rahoitukseen on käytetty EAKR-rahaa ja valtion vastinrahaa yhteensä 107 600 euroa. Hankekokonaisuuden toteuttamiseen on lähdetty sen selvittämiseksi, onko hanke teknisesti mahdollista toteuttaa, millä edellytyksillä investointi

voidaan rahoittaa ja hankkeen kannattavuus taata sekä YVA-lain edellyttämän ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamiseksi. Hanke on liittynyt kiinteästi Kemira GrowHow Oy:n Siilinjärven kaivoksen kehittämiseen.

Pohjois-Savon liitto on ilmoittanut, ettei se voi rahoittaa hankkeessa kuvattuja jätti-investointeja eivätkä niihin riittäisi muidenkaan ohjelmaa toteuttavien viranomaisten suunnitellut EAKR- ja vastinrahat. Hankkeesta ja sen mahdollisesta rakentamisesta vastaa Tahko Development Oy, joka perustaa hankkeensa toteuttamisen valtion huomattavaan osallistumiseen muun muassa kaivosradan rakentajana, lainojen takaajana, verohelpotusten myöntäjänä ja kaivoksen ympäristön siistimiseen myönnettävinä vuosittaisina valtion avustuksina.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että Tahkovuoren korottaminen suunnitellulla tavalla edellyttää valtion huomattavaa taloudellista osallistumista hankkeeseen. Muutoin sen toteuttamiselle ei ole taloudellisia edellytyksiä. Hankkeen toteuttaminen siinä tapauksessa, että siihen saataisiin asianmukaiset luvat, tulisi maksamaan vähintään useita satoja miljoonia euroja. Tarkastusvirasto piti tärkeänä, että ennen hankkeen jatkosuunnittelua sitä toteuttavat ja rahoittavat tahot hankkisivat asian jatkokehittelystä rahoittajiksi suunniteltujen valtion viranomaisten periaatteellisen kannanoton. Tämä on tärkeätä sen vuoksi, että hanke toteutuessaan tulisi olemaan myös valtiontaloudellisesti merkittävä. Riittävänä toimenpiteenä ei voida pitää esimerkiksi yksittäisten ministeriön virkamiesten suullista informointia asiasta.

9 Keskeisimpiä hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

9.1 Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Toimintakertomuksessa esitetyt taloudellisuutta kuvaavat tiedot todettiin tarkastuksessa oikeiksi ja riittäviksi.

9.2 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä tilivirastona.

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

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Myöskään tilinpäätöksen tuloinformaatiota ei pidetty tältä osin vielä riittävänä.

9.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä tilivirastona.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskenta-toimen järjestämistä.

Ulkoasiainministeriö ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Ministeriön tilinpäätöksessä esitetty tuloksellisuuden kuvaus ei myöskään sisällä näitä kuvaavia tietoja.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle on kohdistunut yksi toiminnantarkastus,

(170/2008: Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet), josta on raportoitu edellä luvussa 2.2. Tarkastusvirasto katsoo, että ulkoasiainministeriön tulee terävöittää teemoihin liittyvää kehityspoliittista suunnittelua ja toiminnan ohjausta. Myös kehitysyhteistyön tietojärjestelmien luotettavuutta ja kattavuutta on syytä parantaa. Läpileikkaavia teemoja edistävän toiminnan vaikuttavuutta olisi tarpeen seurata tunnusluvuilla ja selkeästi määritetyillä seuranta- ja arviointikriteereillä. Hanketason arviointi ja sen tulokset tulisi pystyä nykyistä paremmin yhdistämään läpileikkaavien teemojen kokonaisuutta koskevaan tuloksellisuuden arviointiin ja raportointiin.

9.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö ja Rikosseuraamusvirasto.

Oikeusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski rikosoikeudellisista seuraamuksista aiheutuvien saatavien seurannan järjestämistä. Rikosseuraamusviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden las kentatoimen järjestämistä.

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

Oikeusministeriön hallinnonalalta on valmistunut yksi toiminnantarkastus (169/2008: Hallinto-oikeudet). Edellä luvussa 2.1 on raportoitu sen sekä vuonna 2006 valmistuneen tarkastuksen (125/2006: Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen) tuloksia. Hallinto-oikeuksien tulosohjauksessa ei ole käytössä sellaisia tunnuslukuja, jotka ottaisivat huomioon eri asiaryhmien ja ratkaisujen välillä olevat suuret erot. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulisi huolehtia mittaamisjärjestelmien ja mit-

tareiden kehittämistä hallinto-oikeuden toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toiminnan laadun arvioinnin perustaksi sekä resurssienjaon pohjaksi. Tunnuksien tulisi ottaa huomioon myös jutturakenne ja juttujen vaikeusasteen erot. Tämä edellyttää tunnuksien ohella myös tietojärjestelmien kehittämistä. Oikeusministeriön hallinnonalalle tulisi ohjata riittävästi voimavaroja sellaisen tutkimustiedon tuottamiseksi, jota tarvitaan muun ohella resurssien jakoa koskevan päätöksenteon pohjaksi, jotta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun ja oikeusturvan saavutettavuuteen liittyviä eroja voitaisiin vähentää tai poistaa hallinto-oikeuksien ja asiaryhmien välillä.

Myös käräjäoikeuksia koskevassa tarkastuksessa todettiin, etteivät käräjäoikeuksien tulosohjauksessa käytössä olevat tunnusluvut olleet riittäviä ohjausvälineitä erityisesti toiminnan kehittämistarpeita ajatellen, vaikka käräjäoikeuksien tulosohjauksessa olikin käytössä painokertoimet, joilla pyrittiin helpottamaan eri käräjäoikeuksien toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen vertailtavuutta. Tarkastusvirasto katsoi myös tällöin, että oikeusministeriön tulisi ryhtyä aktiivisesti suunnittelemaan ja kehittämään käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustaksi tuomioistuinlaitokselle soveltuvia mittaamisjärjestelmiä ja mittareita.

9.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tilivirastorakennetta muutettiin vuoden 2006 alussa. Sisäasiainministeriön tilivirastoon kuuluvat vuoden 2006 alusta Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan virastot. Taloudellisesti merkittävimpiä ovat ministeriö, lääninhallitukset ja Rajavartiolaitos. Tilivirastojen lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös niistä 18 virastosta ja laitoksesta, joille ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski valtuuskirjanpidon järjestämistä. Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Lapin lääninhallitusten tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien kielteisten laillisuuskannanottojen syynä olivat puutteet maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannassa ja sen vuosituloksen esittämisessä lääninhallituksen oman toiminnan osalta. Lapin lääninhallitukselle huomautettiin myös valtuuden ylittämisestä. Poliisin tekniikkakeskuksen ja Poliisin tietohallintokeskuksen tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet kielteiset laillisuuskannanotot koskivat oikeiden ja riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämistä.

Taloudellisuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 15 ja tuottavuutta koskevia tietoja 16 viraston ja laitoksen osalta. Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 12 virastossa ja laitoksessa ja esitetyt tiedot olivat puutteellisia neljän viraston ja laitoksen osalta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat ministeriön hyväksymis-

sä tulossopimuksissa vielä puutteellisia. Ministeriön hyväksymät taloudellisuustavoitteet on arvioitu riittäviksi yhdeksässä tilivirastossa ja tuottavuutta koskevat tavoitteet seitsemässä virastossa ja laitoksessa.

Kun tulosohjauksen tilaa sisäasiainministeriön hallinnonalalla arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien virastojen ja laitosten osuus hallinnonalalla on 30 prosenttia.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat tarkasteluaikana seuraavat toimintantarkastukset:

- Sotu-kokeilun vaikutukset (153/2007)
- Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006 (152/2007)
- Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus (158/2008)
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008)
- Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset (172/2008)

sekä seuraavat jälkiseurantaraportit:

- Yritystukien vaikutusten pysyvyys (121/2006)
- Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö (134/2006).

Tarkastuksen kohteena olleet tehtävät ovat vuoden 2008 alusta siirtyneet valtiovarainministeriöön ja työ- ja elinkeinoministeriöön ja tarkastushavainnot käsitellään tämän vuoksi kyseisten ministeriöiden kohdalla.

9.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalan tilivirastoja ovat ministeriö, Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Tämä oli syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski valtuuden käyttöä, valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen jär-

jestämistä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä. Valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet olivat syynä myös Puolustusvoimille asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tilintarkastuksissa todettiin, että taloudellisuutta koskevat tavoitteet oli asetettu vain Puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Tuottavuustavoitteita hallinnonalalla ei ollut asetettu. Oikeina ja riittävinä pidettiin ainoastaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tilinpäätöstietoja.

9.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi viisi tilivirastoa. Näistä Verohallitus ja Tullilaitos ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan tilivirastot ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoinmen järjestämistä. Tämä oli syynä myös ministeriölle asetettuun ilmoitusvelvollisuuteen.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski tilinpäätöstä varmentavia tase-erittelyjä ja talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamista. Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämistä.

Tarkastusvirasto arvioi, että ministeriö on hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet Valtiokonttorille, Verohallitukselle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin hallinnonalan virastojen osalta Valtiokonttoria ja ministeriötä lukuun ottamatta riittävinä. Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tarkastuksissa ministeriötä ja Tullihallitusta lukuun ottamatta hallinnonalan tilivirastojen osalta oikeina ja riittävinä. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan tilivirastoissa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivi-

en tilivirastojen osuus valtiovarainministeriön hallinnonalalla on 50 prosenttia.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistuivat seuraavat tarkastukset, kun otetaan huomioon myös sisäasiainministeriöltä siirtyneet tehtävät:

- Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat (151/2007)
- Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus (158/2008)
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008)
- Väärinkäytökset valtionhallinnossa (163/2008)
- Valtion kassanhallinta (168/2008)

sekä seuraavat jälkiseurantaraportit:

- Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa (68/2004)
- Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut (129/2006)
- Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö (115/2005)
- Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa (73/2004).

Tietojärjestelmiin kohdistuneiden tarkastusten osalta tarkastusvirasto on raportoinut jo antamassaan erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta sekä edellä luvussa 6.1. Tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevien ongelmien vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi ryhtyä toimenpiteisiin asiointilan selkeyttämiseksi sekä kustannusten minimoimiseksi seuraavassa järjestyksessä:

- Ministeriön tulisi laatia kokonaisvaltainen selvitys siitä, missä käyttötilanteissa julkisen hallinnon sähköisessä asiointissa tarvitaan sähköistä tunnistusta ja millaisia vaatimuksia kussakin tunnistustilanteessa voidaan asettaa itse tunnistusvälineille.
- Selvityksen perusteella tulisi tehdä arvio lainsäädännön kehittämistarpeista. Suomen lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta eikä erilaisille tunnistusratkaisuille asetettavista vaatimuksista ja palveluntarjoajien valvonnasta. Sähköisistä allekirjoituksista annettu laki (14/2003) vaikuttaa julkisen hallinnon sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseen erittäin vähän, koska allekirjoitusvaatimuksia on karsittu muun muassa vireillepanon ja päätöksenteon yhteydessä. Myös toiminnan yhdenmukaistaminen ja rationalisointi, tietoturvallisuutta koskevat menettelyt, vapaiden tunnistemarkkinoiden toimivuus sekä erityisesti yksilöiden oikeusturva ja tietosuojaa edellyttävät tunnistuspalveluita ja tunnistamista koskevaa lakitasoista sääntelyä.
- Toiminnallisten vaatimusten sekä lainsäädännöllisen pohjan kehittämisen jälkeen, tulisi tehdä ratkaisut julkisessa hallinnossa tarvittavista kustannustehokkaasti tuotetuista tunnistusvälineistä.

Valtion tietohallinnon kehittämistä koskevan ohjauksen tehostamiseksi tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi ryhtyä toimenpiteisiin IT-toiminnan konserniohjausmallin tosiasiallisten edellytysten luomiseksi ja vahvistamiseksi Tarkastusviraston mukaan tämä edellyttää jo pitkään valmisteilla olleen tietohallintolain säätämistä. Valtiovarainministeriön tulee lisäksi ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin se on ryh-

tynyt tarkastusviraston Väestörekisterikeskuksen tunnistuspalvelutoimintaa koskevien huomautusten johdosta.

Verohallituksen on selvitettävä tarkastusvirastolle tunnistuspalveluja koskevassa tarkastuksessa todettuihin tarkastushavaintoihin liittyen, mihin korjaaviin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sen hankintatoimessa, hanke-seurannassa, konsultointipalveluiden laskutus käytännössä, henkilöstöriskien hallinnassa ja hankkeiden kustannuslaskennassa ilmenneiden puutteiden johdosta. Selvityksestä on ilmentävä myös Verohallituksen konsulttien käyttöön liittyvien riskien analysoinnin tulokset sekä mihin korjaaviin toimenpiteisiin Verohallituksen toiminnan lainmukaisuudessa tehdyt tarkastushavainnot ovat johtaneet.

Hankintatoimen tilasta on kerrottu edellä luvussa 8.12. Tarkastusten yhteydessä on ilmennyt useissa hankinnoissa puutteita tai laiminlyöntejä julkisista hankinnoista annettujen säännösten noudattamisessa. Tarkastetuissa hankkeissa on ollut ongelmia myös yhteishankintoja ja puitejärjestelyjä koskevien säännösten soveltamisessa. Yhteishankinnoista ja niiden tekemisestä ei ole olemassa selkeitä säännöksiä tai ohjeita. Nykyinen hankintalaki (348/2007) ja sitä edeltänyt hankintalaki (1505/1992) eivät sisällä selkeitä menettelysäännöksiä viranomaisten yhteishankinnoista. Tästä syystä tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin yhteishankintoja koskevien menettelyjen selkeyttämiseksi.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtion hankintatoimen keskitetty toimintamalli ja Hansel Oy valtion yhteishankintayksikkönä ovat osoittaneet toimivuutensa. Valtion hankintatoimessa on realistinen mahdollisuus saavuttaa noin 20 prosentin eli noin 235 miljoonan euron vuosittaiset säästöt pelkästään hyö-

dyntämällä puitesopimusjärjestelyjä. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön ja Hansel Oy:n on nyt erityisesti keski-tyttävä toimimaan sopimusten käyttöasteen nostamiseksi.

Väärinkäyttöihin liittyvän ilmoitusmenettelyn ongelmana voidaan nähdä se, että ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät säännökset on sijoitettu tarkastusvirastoa koskevaan lakiin.

Talousarviolainsäädäntöä ollaan parhaillaan kehittämässä ja tarkastusviraston käsityksen mukaan tässä vaiheessa ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset tulisikin sisällyttää talousarviosta annettuihin säädöksiin esimerkiksi viittaamalla tarkastusvirastosta annettuun lakiin. Väärinkäytöksistä on raportoitu edellä luvussa 8.13.

9.8 Opetusministeriön hallinnonala

Opetusministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 26 tilivirastoa, joista yliopistoja on 20.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy opetusministeriön hallinnonalalla 21 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen. Keskeisimmät syyt yliopistojen ja muiden korkeakoulujen kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuositulosta koskevien tietojen esittämisessä. Muut kielteiset laillisuuskannanotot koskivat talousarviomenojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja määrärahan käyttötarkoitusta sekä hyvän kirjanpitotavan noudattamista ja sisäisen valvonnan järjestämistä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin 15 tilivirastolle. Ilmoitusvelvollisuudet koskivat pääosin tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan opetusministeriö ei ole asettanut hallinnonalansa tilivirastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti opetusministeriön lisäksi kahdeksan tilivirastoa. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä seitsemässä tilivirastossa. Vain kolme yliopistoa esitti taloudellisuudesta ja tuottavuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta esitettyjä tilinpäätöstietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 14 tilivirastossa. Yliopistojen osalta keskeinen tuloksellisuuden laskentatoimen puute on edelleen työajan ja sen perusteella laskettavien kustannusten kohdentaminen. Vaikka menettelyjä on kehitetty, ne eivät vielä vuo-

den 2007 tilinpäätöksessä johtaneet oikeisiin ja riittäviin tietoihin.

Opetusministeriön hallinnonalalta valmistui kolme toiminnantarkastusta

- T&K-arviointitoiminta (157/2008)
- Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen - erityiskohteenä nuorten ammatillinen peruskoulutus (171/2008)
- OPM:n hallinnonalan ohjausjärjestelmä (174/2008) ja

yksi jälkiseurantaraportti

- Amatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä (124/2006).

T&K-arviointitoimintaa sekä OPM:n hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevista tarkastuksista on raportoitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta.

Koulutuksen ennakointia koskevasta tarkastuksesta on kerrottu edellä luvussa 3.2. Tarkastusvirasto on katsonut, että koulutusennakoinnin hallinnan ja hallinnon vahvistamiseksi olisi aiheellista kehittää valtioneuvostotasolla koulutuksen ennakointistrategia, jossa määriteltäisiin toiminnan tavoitteet, aikataulut ja hallinto. Koulutuksen ennakointi kytkeytyy olennaisesti työvoiman saatavuuteen ja työvoiman kohtaanto-ongelmiin. Koulutuksen kehittämissuunnitelman koulutusmäärätiedot ovat jääneet talouden ja rahoituksen näkökulmasta varsin irralliseksi hallituksen kehyspäätöksestä ja siihen sisältyvästä peruspalveluohjelmasta. Mikäli kehittämissuunnitelmaa ei ole tavoitteellisesti koordinoitu toiminta- ja taloussuunni-

telmiin, suunnitelman ohjausvaikutus jää opiskelijamäärätavoitteiden osalta heikoksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kehittämissuunnitelman tulisi olla kytketty koulutuksen määrällisen tarjonnan osalta ainakin seuraaviin ohjelmiin ja päätöksiin: hallitusohjelma, hallituksen politiikkaohjelmat, nelivuositaiset maakuntaohjelmat ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat, aluekehityksen tavoiteohjelma, valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma ja -budjetti,

valtiontalouden kehyspäätökset, valtion talousarvio, opetusministeriön hallinnonalan nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma ja koulutuksen järjestämislopapäätökset. Mikäli näin ei tehdä, riskinä on, että laaja, kattava ja pitkäkestoinen valtakunnallinen ennakointi- ja mitoitustyö, joka suunnitelman valmisteluun liittyy, jää hyödyntämättä eikä koulutuksen ja työelämän tarpeita saada halutulla tavalla vastaamaan toisiaan.

9.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

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

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi ministeriön ja Elintarviketurvallisuusviraston tilintarkastuskertomuksiin. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja määrärahan käyttötarkoitusta.

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet seitsemälle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet kolmelle virastolle. Oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esittivät Metsäntutkimuslaitosta ja 1.5.2007 toimintansa aloittanutta Maaseutuvirastoa lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan tilivirastot. Tuottavuutta kuvaavat tiedot tilinpäätöksessään esitti seitsemän virastoa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta valmistui neljä toiminnantarkastusta:

- Kalatalouden kehittäminen (155/2007)
- Metsähallitus -liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana (162/2008)
- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (173/2009)
- Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen (175/2008), sekä

kaksi jälkiseurantaraporttia

- Kansallisen metsäohjelman toimeenpano (90/2004)
- Maatalouden ympäristötuen erityistuet (113/2005).

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevasta tarkastuksesta on raportoitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta. Muiden tarkastusten havaintoja on käsitelty edellä luvuissa 5, 6.3 ja 7.3.

Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuus on ollut huono. Maatalouden ravinnepäästöjä koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että nykymuotoisella ympäristötukijärjestelmällä ei tulla saavuttamaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia ravinnepäästöjen vähennystavoitteita. Tuella ei toistaiseksi ole edes onnistuttu vähentämään maatalouden typen ja fosforin päästöjä vesistöihin. Tarkastuksen perusteella ympäristötuki onkin ollut ympäristötavoitteistaan huolimatta lähinnä viljelijöiden tulotukea ja tukimuotoon sitoutuu yli 90 prosenttia viljelijöistä. Maatalouden ympäristötuen parempi vaikuttavuus vaatisi tuen kohdistamista ravinnepäästöjen kannalta ongelmallisimmille alueille.

Metsähallitusta koskevassa tarkastuskertomuksessa Metsähallitus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana (162/2008) todettiin, ettei eduskunta nykyisellään saa riittävästi tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksiensä tueksi. Merkittävä osa valtion maa- ja vesiomaisuutta, tasearvoltaan noin 3,5 miljardia euroa, on valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen kuulu-

van liikelaitoksen Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa. Koko valtiontalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että tästä omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastushavaintojen mukaan kalataloushallinnon resursseja tulisi suunnata nykyistä enemmän kotimaisen kalan alkutuotannon edistämiseen, jonka avulla turvataan myös jalostusalan työpaikat. Valtion tulisi edistää ammattikalastajien pääsyä yksityisille vesialueille sekä ohjata kalankasvatustilusten

sijaintia paremmin kasvatukseen sopiville alueille. Nykymuotoinen lohenkalastus ei maksimoi yhteiskunnan lohesta saamaa kokonaishyötyä. Virkistyskalastajien osuutta lohisaaliista tulisi lisätä. Lohenkalastuksesta tulisi tehdä luvanvaraista, mikä mahdollistaisi rajallisten lohiresurssien tarkoituksenmukaisen jaon ammatti- ja virkistyskalastajille. Samalla vähennettäisiin lohen sivutoimista rannikkokalastusta, joka haittaa sekä todellisten ammattikalastajien toimeentuloa että kalastusmatkailun kehittämistä.

9.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi yhdeksän tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon Ilmailuhallinnossa, Ratahallintokeskuksessa, Rautatievirastossa ja Tiehallinnossa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan ja sen vuosituloksen esittämistä, tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä määrärahan käyttötarkoitusta.

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

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

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta valmistui kaksi toiminnantarkastusta:

- Rataväylien kunnossapito (159/2008)
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008)

yksi jälkitarkastus

- Jääluokat ja väylämaksut (144/2007) sekä

yksi jälkiseurantaraportti

- Valtion televisio- ja radiorahasto (118/2006).

Rataväylien kunnossapidosta on raportoitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta.

Tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevien tarkastusten pohjalta tarkastusviraston katsoo, että Viestintäviraston perimälle varmenteiden määrään perustuvalla varmennemaksulle ei ole tosiasiallisia perusteita ja se on varmennemarkkinoiden toimivuuden kannalta ongelmallinen. Tarkastusvirasto katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin varmennevalvonnan maksujen uudistamiseksi siten, että maksun perusteena on muu kuin varmenteiden määrä.

Väylämaksuista kannettujen tulojen määrä on ollut vuosina 2000–2007 kokonaisuutena suurempi kuin niiden kustannusten määrä, jonka kattamiseksi vuoden 1980 väylämaksulain ja vuoden 2002 väylämaksulain väylämaksujen tarkoitusta koskevien säännösten perusteella väylämaksuja kannettiin. Mainituista tarkoitusta koskevista säännöksistä huolimatta väylämaksut olisi tullut kantaa väylämaksulaeissa ja -asetuksissa olleiden laskentasääntöjen mukaisesti. Vuodesta 2004 lähtien väylämaksu on tulkittu valtiosääntöoikeudellisesti veroksi, jolla on pyritty yleisesti viranomaistoiminnan rahoittamiseen.

Merenkululaitos on 15.5.2006 mennessä tehnyt huojennuksia väylämaksujen jälkimaksatuksiin 61 427 860 eurolla. Huojennukset perustuvat siihen, että Merenkululaitos palasi soveltamaan ennen vuotta 2002 noudattamaansa tulkintaa, jossa jääluokka määrättiin ja samalla väylämaksu määräytyi luokituslaitoksen antaman luokitustodistuk-

sen perusteella. Edellä esitetty summa kuvaa sitä määrää, joka valtiolle olisi tiukan ja vuosina 2002–2004 sovelletun tulkinnan perusteella tullut kantaa. Tarkastusviraston kannanoton mukaan viranomaistoiminta ja sitä koskevat määräykset ja niiden soveltaminen eivät ole olleet kokonaisuutena ottaen

sillä tavoin ennustettavia kuin perustuslain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet ja perustuslain 81 §:n mukaisen verohuojennusten myöntämisen ja huojennussääntöjen soveltamista koskevat periaatteet olisivat edellyttäneet.

9.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 12 tilivirastoa. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista muodostettiin vuoden 2007 alussa yksi tilivirasto. Tilivirastojen lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös niistä 14 työvoima- ja elinkeinokeskuksesta, jolle ministeriö oli asettanut tulostavoitteet ja joiden tuli tämän perusteella laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n mukainen toimintakertomus.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriön lisäksi yhdeksässä virastossa ja laitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämistä sekä menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja valtuuksien hallinnointia. Valtuuksien hallinnoinnissa käytettävät menetelyt eivät valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta edelleenkään vastanneet valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n säännöksiä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin yhdelle työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Ilmoitusvelvollisuus koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan järjestämistä.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut kolmelle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet neljälle virastolle ja laitokselle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksilta taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet puuttuivat ja muistakin tilivirastoista vain Patentti- ja rekisterihallitukselle, Geologian tutkimuskeskukselle ja Tekes – teknologian ja in-

novaatioiden kehittämiskeskukselle oli asetettu taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset esittivät tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot toimintansa taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Muista 12 virastosta ja laitoksesta oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot esitti yhdeksän ja tuottavuustiedot kahdeksan virastoa ja laitosta.

Kun tulosohjauksen tilaa kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportivien virastojen ja laitosten osuus hallinnonalalla on seitsemän prosenttia. Lukuun vaikuttaa olennaisesti se, ettei työvoima- ja elinkeinokeskuksille asetettuja taloudellisuustavoitteita työhallinnon tehtävien osalta pidetty riittävinä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle kohdistui viisi toiminnantarkastusta

- Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä (154/2007)
- Kuluttajahallinnon toimivuus (156/2007)
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008)
- Huoltovarmuus (164/2008)
- VTT:n aineettoman omaisuuden (IPR) hyödyntäminen (165/2008) sekä

kaksi jälkiseurantaraporttia

- Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö (106/2005)
- Yritystukien vaikutusten pysyvyys (121/2006)

Kuluttajahallinnon toimivuutta koskeneesta tarkastuksesta on raportoitu edellä luvussa 2.3 ja kaivostoiminnan edistämisestä luvussa 4.3 ja muista tarkastuksista luvussa 6.

Tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevassa tarkastuksessa todettiin ongelmia yhteishankintoja ja puitejärjestelyjä koskevien säännösten soveltamisessa. Yhteishankinnoista ja niiden tekemisestä ei ole olemassa selkeitä säännöksiä tai ohjeita. Nykyinen hankintalaki (348/2007) ja sitä edeltänyt hankintalaki (1505/1992) eivät sisällä selkeitä menettelysäännöksiä viranomaisten yhteishankinnoista. Tästä syystä tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin yhteishankintoja koskevien menettelyjen selkeyttämiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta organisaatiotunnistusta koskevat kysymykset ratkaistaan viranomaistoiminnan organisoinnin, toiminnan taloudellisuuden ja tulevan kehityksen näkökulmasta tavalla, joka ottaa huomioon valtion IT-strategiassa tehdyt linjaukset palveluiden kehittämistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä ja Roolitietopalvelu luovat tälle työlle kestävän ja valtion IT-strategian mukaisen pohjan. Tässä tarkoituksessa ministeriöiden tulee antaa selvitys tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet edellä esitetyn johdosta.

Työministeriö

Työministeriö toimii yhtenä tilivirastona. Ministeriöllä oli kuitenkin ohjausvastuuta myös työvoima- ja elinkeinokeskuksien osalta.

Työministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto kos-

ki tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoitulle menoarviotilille sekä valtuuksien hallinnointia ja valtuuskirjanpidon järjestämistä.

Työministeriön ilmoitusvelvollisuuden syyinä olivat puutteet Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston rahoittamiin hankkeisiin liittyvien valtuuksien hallinnointijärjestelmässä.

Ministeriö ei ole asettanut omalle toiminnalleen taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita eikä sen tilinpäätöksen katsottu sisältävän oikeita ja riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja.

Työministeriön hallinnonalalle kohdistui kaksi toiminnantarkastusta:

- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) ja
- EU:n tarkastusvirastojen rakennerahastotyöryhmän kolmas yhteistarkastus: Performance (output/effectiveness) of the Structural Funds programmes (166/2008) sekä

kaksi jälkiseurantaraporttia:

- Työllistämistukien työllisyysvaikutukset (112/2005) ja
- Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset (97/2005).

Tunnistuspalveluja koskeneesta tarkastuksesta on kerrottu edellä tässä luvussa ja tarkastusvirastojen yhteistarkastuksesta on kerrottu edellä luvussa 7.2.

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön alueiden kehittämisen tehtäviin, jotka vuoden 2008 alusta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, kohdistui neljä toiminnantarkastusta:

- Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006 (152/2007)
- Sotu-kokeilun vaikutukset (153/2007)
- Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus (158/2008)
- Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset (172/2008) sekä

yksi jälkiseurantaraportti

- Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö (134/2006).

Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksista on raportoitu edellä luvussa 7.1.

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden tarkastuksessa ilmeni useissa hankkeissa epäselvyyksiä avustuksen käyttöä koskevien säännösten ja ehtojen noudattamisessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyinen avustusten maksatus- ja valvontamalli ei ole toimiva. Tarkastusvirasto katsoo, että maakunnan kehittämisrahan ja EU:n tukien maksatus ja niiden käytön valvonta tu-

lisi keskittää maakunnan liittojen sijasta kokonaisuudessaan TE-keskuksille tai lääninhallituksille. Maakunnan liitoilla ei ole asianmukaisia edellytyksiä suorittaa maksatuksia ja valvoa suurinta osaa avustamistaan hankkeista, koska ne ovat joko osallisena hankkeissa tai hankkeita toteuttavat maakunnan liiton jäsenkunnat, seutukunnat tai muut kuntayhtymät. Takaisinperintää edellyttävissä tilanteissa maakunnan liitot ovat usein esteellisiä tekemään päätöksiä, koska takaisinperintä kohdistuisi maakunnan liittoon itseensä tai maakunnan liiton jäsenkuntiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan avustuksen myöntämisen ehtoja tulisi muuttaa niissä hankkeissa, joissa toiminnan on tarkoitus jatkua hankkeen päättymisen jälkeen. Hankkeen toteuttajat tulisi sitouttaa jatkamaan toimintaa hankkeen päättymisen jälkeen. Samalla avustuksen saaja sitoutuisi ylläpitämään hankkeessa syntyneitä tuotoksia. Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tilasta on kerrottu myös edellä luvussa 8.11.

9.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kuusi tilivirastoa.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä ja Kansanterveyslaitoksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta sekä talousarvion vastaisuuden käyttämistä sekä rahaston perustamista ja varojen lahjoittamista siihen ilman, että asiasta olisi päätetty talousarviossa. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

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

Oikeat ja riittävät taloudellisuutta kuvaavat tiedot esitti viisi tilivirastoa. Tuottavuudesta esitettyjä tietoja tilintarkastuksessa pidettiin oikeina ja riittävinä samoin viidessä tilivirastossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistui kolme toiminnantarkastusta:

- Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet (160/2008)
- Hoitotakuujärjestelmä (167/2008)
- Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) ja

kaksi jälkiseurantaraporttia

- Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus (108/2005)
- Alkoholivalvonta (85/2004).

Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavien hankkeiden tarkastuksesta on raportoitu eduskunnalle tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta. Lisäksi kyseisestä tarkastuksesta samoin kuin hoitotakuuta koskevasta tarkastuksesta on kerrottu edellä luvuissa 4.1 ja 4.2.

Hoitotakuuta koskevan tarkastuksen havainnot osoittivat, että hoitotakuulle asetetut yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet olivat kehittyneet myönteiseen suuntaan, joskin kehitykseen liittyy ongelmia. Kustannussäästöjen osalta kehitysuunta sen sijaan ei ollut toivotun kaltainen. Hoitotakuun voimassaoloaikana yksityislääkäri- ja sairauspäiväraha korvaukset jatkoivat kasvuaan. Myös yksityisten lääkäriasiemien tutkimus- ja hoitokorvaukset lisääntyivät. Tarkastushavaintojen mukaan tutkimuskorvausten lisääntyminen johtuu osin erilaisista hoitoa koskevista suosituksista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisi seurata, miten hoitotakuu vaikuttaa Kansaneläkelaitoksen korvaamien tutkimusten ja hoitojen korvauksiin.

Hoitotakuulainsäädännössä määritellään enimmäisajat hoidon aloittamiselle eli lähteen käsittelylle ja toimenpiteeseen pääsylle, mutta ei määritellä tavoiteaikaa hoitopäätöksen teolle. Sosiaali- ja terveysministeriössä on viimeisen vuoden aikana pohdittu hoitotakuun jatkokehittämistä niin sanotulla poliklinikatakuulla, jolla potilaan ensimmäiselle erikoissairaanhoidon lääkärin vastaanottokäynnille määriteltäisiin tavoiteaika. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan poliklinikatakuun sijasta lainsäädännöllä pitäisi

määritellä joko enimmäisaika hoitopäätöksen teolle tai erikseen erilaisiin tutkimuksiin ja terveyskeskuslääkärin vastaanotolle päälle.

Hoitotakuulainsäädännöllä ei ole myöskään määritelty sairauksien jälkihoidolle enimmäisaikoja. Tästä aiheutuva ongelma kulminoituu erityisesti kuntoutuksen ja sairaalasta jatkohoitoon siirtymisen kohdalla. Tarkastushavaintojen mukaan ongelmat jatkohoidon järjestämisessä vaikuttavat myös hoitotakuun enimmäisaikatavoitteissa pysymiseen. Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee hoitotakuun toteuttamista koskevassa ohjauksessaan painottaa myös jatkohoidon toimivuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhtenäisten kiireettömän hoidon perusteiden sitovuustasoa tulee nostaa, niitä koskeva koulutus tulee määritellä pakolliseksi ja koulutusta tulee myös yhdenmukaistaa. Myös valvontaviranomaisten tulee kiinnittää huomiota perusteiden käyttöön. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selvittää Kansaneläkelaitoksen kanssa, miten yksityislääkärit käyttävät yhtenäisiä kiireettömän hoidon perusteita.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sen enempää hoitotakuun valmisteluvaiheessa kuin sen voimassaoloaikana sosiaali- ja terveysministeriö ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota perusterveydenhuollon jatko-

hoidon kehittämiseen ja toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuutta ei näin ollen ole otettu tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon. Tarkastusvirasto katsoo, että hoitotakuun vaikutusten arviointi edellyttää huomion kiinnittämistä myös sosiaalihuollon kustannuksiin ja toimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut selkeää ohjausvastuuta terveydenhuollon tietojärjestelmien kehittämisestä. Tämä on tullut esiin Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen varmennetoimintaa tarkastettaessa. Hankkeita on johdettu ilman selkeää hankkejohtoa, kustannusarvioita ja hankesuunnitelmaa. Ainoa tavoite, joka on otettu useaan kertaan tarkastuksen yhteydessä esiin, on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) säädettyjen toimeenpanoon liittyvien määräaikojen noudattaminen.

Tarkastuksessa on paljastunut Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen hankinnoissa lainvastaisia menettelyitä ja laiminlyöntejä. Hankintoja on tehty suorahankintoina ilman kirjallisia hankintapäätöksiä ja perusteluita. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen hankintatoimen saattamiseksi hankintalainsäädännön mukaiseksi.

9.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on kolme tilivirastoa, jotka ovat ministeriö, Suomen ympäristökeskus ja Asuntorahastovirasto.

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita sekä ministeriölle että Asuntorahastovirastolle ja Suomen ympäristökeskukselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin ministeriön osalta riittävinä. Ministeriön ja hallinnonalan tilivirastojen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui yksi toiminnantarkastus (162/2008: Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana). Tarkastuksen tuloksia on tarkemmin raportoitu luvussa 6.3. Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville hyväksytyjen tavoitteiden toteutumisesta on ollut hy-

vin niukkaa. Ympäristöministeriön luvussa ei ole tuotu esille Metsähallituksen luonnonsuojelutyötä eikä sitä, että luonnonsuojelutehtävät ovat osa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta. Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunta ei nykyisellään voi käyttää tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksienä tukena. Eduskunnalle tulisi esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa laajempaa tietoa Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä ja muista tehtävistä, jotta raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa muodostaisi selkeän vastinparin tavoitteiden asettamiskirjalle eli valtion talousarviolle. Raportoinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen eikä vain yksittäisiin toimenpiteisiin tai tehtäviin.

10 Valtiontalouden tarkastusviraston vaikuttavuus ja toiminta vuonna 2007

10.1 Perustuslaillinen tehtävä ja asema

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

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

10.2 Päämäärä, tavoitteet ja visio

Tarkastusviraston päämäärä ja tavoitteet

Tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa.

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

Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta, talousarvion noudattamisesta sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta.

Tarkastusviraston visio

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

Tämä edellyttää, että virastolla on

- laadullisesti ja määrällisesti riittävästi sille kuuluvan tarkastus- ja asiantuntijatehtävän edellyttämää ammattitaitoa ja osaamista,
- viraston tehtävistä johdetut selkeät tarkastusten kohdentamiskriteerit,
- tehokkaat työn suunnittelu-, toteutus- ja seurantaprosessit sekä

- selkeä ja oikea-aikainen raportointi.

Viraston strategiassa vuosille 2007–2012 on vision sisältöä konkretisoitu eri osapuolten näkökulmasta. Eduskunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee sitä, että tarkastusviraston toiminta tukee eduskunnan budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavaltaa. Tarkoituksena on, että eduskunta kokee tarkastusviraston tuottavan riittävästi objektiivista, luotettavaa, ajantasaista ja hyödyllistä tarkastustietoa talousarvion toimeenpanosta, lainsäädännössä hallitukselle ja hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta, tavoitteiden toteutumisesta sekä toimenpiteiden taloudellisuudesta, eduskunnan hallitukselta saamien suunnittelu-, seuranta- ja valvontatietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä valtion tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Valtioneuvoston kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusviraston toiminta tukee valtioneuvoston valtiontaloudellista valmistelua ja päätöksentekoa sekä hallinnon ohjausta. Vision mukaisesti valtioneuvosto kokee, että tarkastusvirasto tuottaa ulkoisena tarkastajana ja asiantuntijana objektiivista, luotettavaa, ajantasaista sekä valtiontaloudellisessa ja muussa päätöksenteossa ja hallinnon ohjauksessa hyödyllistä tarkastustietoa valtion taloudenhoidon ja valtion toimintojen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, talousarvion, säädösten ja ohjauspäätösten noudattamisesta valtion taloudenhoidossa sekä ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten taloudestaan ja toimintansa tuloksellisuudesta esittämien tilinpäätöstietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kannalta vision mukainen toiminta merkitsee sitä, että ne kokevat tarkastusviraston tuottavan ulkoisena tarkastajana ja asiantuntijana objektiivista, luotettavaa, ajantasaista ja johtamisessa hyödyllistä tarkastustietoa niiden taloudenhoidon ja toimintojen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, talousarvion, säädösten ja ohjauspäätösten noudattamisesta taloudenhoidossa sekä taloudettaan ja toimintansa tuloksellisuudesta esittämien tilinpäätöstietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Kansalaisten kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto julkistaa avoimesti tarkastustuloksensa ja kansalaiset saavat näin varmuutta valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Visiona on, että kansalaiset kokevat tarkastusviraston osaltaan edistävän ja varmistavan hyvää valtion taloudenhoitoa.

Kansalaiset pitävät tarkastusvirastoa riippumattomana ja luotettavana valtion taloudenhoidon tarkastusviranomaisena sekä kokevat viraston toiminnan tärkeäksi.

Viraston henkilökunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee, että tarkastusvirasto on kilpailukykyinen työnantaja sekä innostava ja arvostettu huippuosaajien työyhteisö. Viraston henkilöstöllä on vahva ammattitaito ja ammatti-identiteetti. Viraston henkilöstön ammattitaitoa arvostetaan eduskunnassa, valtionhallinnossa ja yhteiskunnassa sekä kansainvälisessä yhteisössä.

Viraston kaikessa toiminnassa noudatetaan virastossa yhteisesti sovittuja arvoja, jotka ovat osaaminen, objektiivisuus, yhteistyö, rohkeus sekä tuloksellisuus. Arvojen ohella viraston toimintaa keskeisesti ohjaavat toimintaperiaatteet ovat luotettavuus, taloudellinen näkökulma, olennaisuus, riippumattomuus, avoimuus sekä oikeudenmukaisuus.

10.3 Tarkastusoikeus, toiminta-alue ja tarkastuksen yhteiskunnallinen merkittävyys

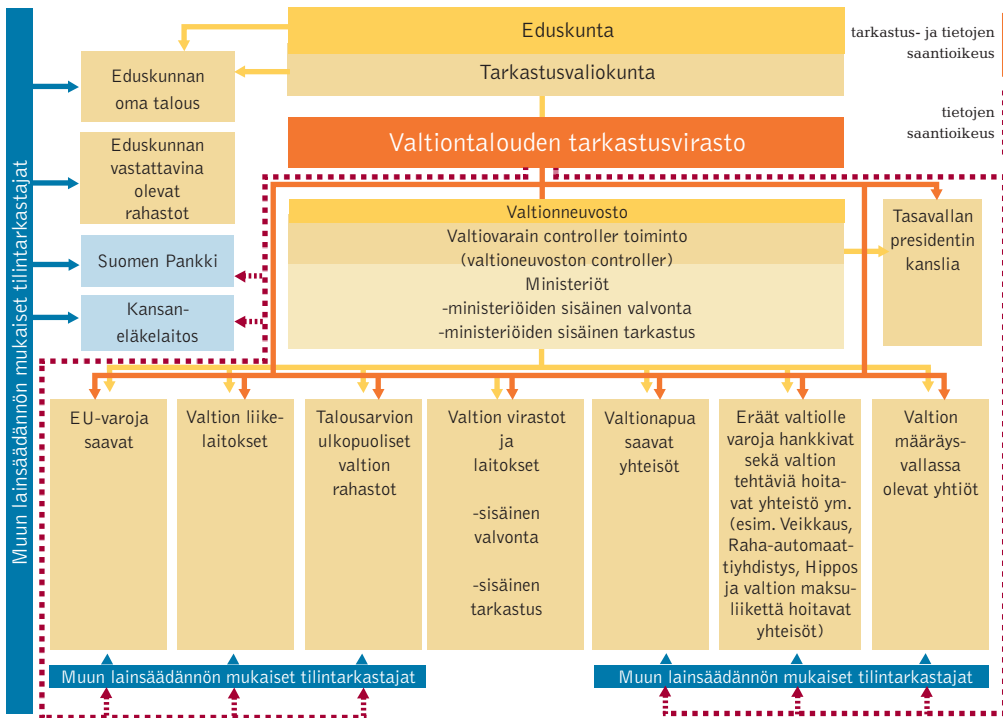
Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue

Tarkastusviraston tarkastusoikeus ja toiminta-alue kattaa

- valtioneuvoston ja ministeriöt,
- tasavallan presidentin kanslian,
- valtion virastot ja laitokset,
- valtionavut,

- valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot,
- valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt,
- valtion maksuliikettä hoitavat luottolaitokset sekä
- Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot.

Kuvio 2 kuvaa tarkastusviraston tarkastusoikeuden ja toiminta-alueen kohdentumista valtion taloudenhoitoon.



KUVIO 2: Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä

Tarkastusviraston toiminta-alue kattaa noin neljänneksen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta.

TIETOJA TARKASTUSKOHTEENA OLEVASTA VALTIONHALLINNOSTA:

VALTIONHALLINTO

84 tilivirastoa ¹

valtion tilinpäätöksen loppusumma noin 40,9 mrd. euroa ²

henkilöstön määrä noin 123 000

VALTIONTUET JA TULONSIIRROT

valtionavun saajina kunnat, kuntayhtymät, kotitaloudet, yleishyödylliset yhteisöt ja yritykset

muut tuet ja siirtomenot

siirtomenot noin 26,5 mrd. euroa

VALTION MÄÄRÄYSVALLASSA OLEVAT YHTIÖT

31 valtion määräysvallassa olevaa yhtiötä

liikevaihto noin 27,5 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 79 000

TALOUSARVION ULKOPUOLISET VALTION RAHASTOT

11 rahastoa

rahastojen yhteenlasketut tuotot 2,8 mrd. euroa ja kulut 0,9 mrd. euroa

VALTION LIIKELAITOKSET

viisi liikelaitosta

liikevaihto noin 1,2 mrd. euroa

henkilöstön määrä noin 4 600

ERITYISKOHTEITA

Euroopan unionin ja Suomen välisten varainsiirrot sekä EU-varojen käyttö ja käytön valvonta

Euroopan unionin talousarvioista tulevat tulot noin 1,2 mrd. euroa

Euroopan unionille menevät maksut noin 1,6 mrd. euroa

¹ Luku ei sisällä eduskuntaa, Ulkopoliittista instituuttia eikä Valtiontalouden tarkastusvirastoa

² Valtion tilinpäätöksen mukainen talousarviomenojen loppusumma

10.4 Tarkastuksen kohdentamisen ja ajoittamisen periaatteet ja menetelmät

Tarkastuksen kohdentamisen ja ajoittamisen lähtökohta

Tarkastustoiminnan oikea kohdentuminen on tarkastusviraston vision saavuttamisen kannalta kriittinen menestystekijä. Tarkastustoiminnan kohdentamisen lähtökohtana on tarkastusviraston koko toimintaa koskeva suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä, joka

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

Tarkastusvirasto seuraa ajantasaisesti valtion poliittis-hallinnollisen järjestelmän, valtiontalouden ohjausjärjestelmän ja ohjauksen kehitystä sekä näiden muutoksista nousevien vaatimusten ja odotusten vaikutuksia valtiontalouden tarkastuksen toimintaympäristöön. Jatkuva toimintaympäristön seuranta ja siitä tehtävät tulkinnat muodostavat tarkastusviraston strategisen johtamisen perustan.

Tarkastuksen kohdentamisen ja ajoittamisen periaatteet

Tarkastustoiminnan oikean kohdentamisen turvaamiseksi tarkastustoiminnan strategiassa on

- vahvistettu yleiset tarkastustoiminnan kohdentamista koskevat kriteerit,

- määritelty pysyvät vuosittaiset tarkastusalueet sekä
- määritelty tarkastusviraston strategiakaudelle 2007–2012 teema-alueet ja vuosittaiset raportoitavat tarkastusteemat.

Tarkastusviraston strategiassa on lisäksi luotu periaatteet tarkastustoiminnan resursien jakautumisesta viraston toimintojen kesken.

Tarkastusvirastossa laaditaan vuosittain viraston toiminta- ja tarkastussuunnitelma. Toiminta- ja tarkastussuunnitelma on keskeinen osa tarkastusviraston strategian jalkauttamista käytännön tarkastustoiminnaksi. Tarkastussuunnitelmaan otetaan viraston sisäisessä riskianalyyysissä keskeisiksi nousevat tarkastusaiheet.

Tarkastussuunnitelmassa päätetään lisäksi eri tarkastusaiheiden välisistä painotuksista ja tarkastusten resursoinnista. Tarkastusviraston pääjohtaja vahvistaa tarkastussuunnitelman toimintavuotta edeltävän vuoden lopulla.

Tarkastuksen kohdentamisen menetelmät

Tarkastusvirasto päättää tarkastusten kohdentumisesta itsenäisesti tukeutuen päätöksenteossa viraston sisäisiin riskianalyyysityökaluihin.

Tarkastustoiminnan kohdentamisen yleiset kriteerit ovat tarkastettavan asian taloudellinen merkitys, asiaan liittyvä taloudellinen riski sekä tiedon käyttökelpoisuus valtion taloudenhoitoa koskevan päätöksenteon

on, valtion taloudenhoidon oikeellisuuden ja laadunvarmistamisen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamisen kannalta. Taloudellista merki-

tystä ja riskiä arvioitaessa otetaan huomioon myös useamman vuoden ja tarvittaessa pitkän tähtäimen näkökulma.

10.5 Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyky sekä sen yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminta ja sen palvelukyky

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtäviänsä suorittamalla tilintarkastusta ja toiminnantarkastusta. Tilintarkastus ja toiminnantarkastus nivelletään toisiinsa ja ne toimivat yhteistyössä siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

Tilintarkastuksessa tarkastetaan vuotuisesti hyvän tilintarkastustavan mukaisesti valtion tilinpäätös sekä valtion talousarviolatouden piiriin kuuluvat valtioneuvoston ministeriöt ja muut tilivirastot sekä eräät ministeriöiden tulosohjauksessa toimivat virastot. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi.

Toiminnantarkastuksessa tarkastetaan valtion harjoittaman yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteutumista ja sen taloudellisuutta sekä hallinnon toimintoja ja ohjaus- ja toimintajärjestelmiä tuloksellisuuden ja kehittämistarpeen näkökulmasta. Toiminnantarkastuksen päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa tuottamalla tietoa sen tarkoituksenmukaisuudesta eli tuloksellisuudesta ja esittämällä tarkastushavainnot taloudenhoidon ohjauksen kannalta käyttökelpoisessa muodossa.

Lisäksi tarkastusvirasto huolehtii toimialaansa kuuluvista asiantuntija- ja neuvontatehtävistä, suorittaa eräitä kansainvälisten järjestöjen tilintarkastustehtäviä ja sekä osallistuu tarkastusalan kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Tarkastustoiminnalla ja siihen liittyvällä asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto

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

Tarkastustoiminnan palvelukykyyn kannalta on keskeistä, että eduskunta saa käyttöönsä päätöksenteossa ja valvontatehtävässään tarvitsemaansa tietoa, että valtioneuvosto voi hyödyntää tarkastustietoa yhteiskuntapolitiisessa valmistelussa ja hallinnon ohjauksessa ja että valtion virastot, laitokset ja rahastot saavat käyttöönsä oman toimintansa kehittämisen kannalta keskeistä informaatiota.

Tarkastustoiminnan palvelukykyyn näkökulmasta on keskeistä myös, että kansalaiset saavat objektiivista tietoa valtion taloudenhoidon tilasta.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastustoiminnan yhteiskunnallisilla ja kansalaistuloksilla tarkoitetaan toiminnal-

la saavutettavaa yhteiskunnallista hyvää ja hyötyjä kansalaisten näkökulmasta. Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunta- ja kansalaistulokset ja siten toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus koostuu tarkastuksen

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



KUVIO 3: Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunnallisten ja kansalaistulosten kannalta tärkeintä on tarkastuksen ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Ammattitaitoisen ja riippumattoman sekä vakavasti otettavan tarkastuksen pelkkä olemassaolo ja tietoisuus siitä, että kaikki taloudenhoidosta vastaavat ovat tarkastuksen kohteena, lisää vastuullisuutta ja kannustaa lain ja talousarvion noudattamiseen sekä tulokselliseen toimintaan. Tarkastuksen ennaltaehkäisevään vaikutukseen kuuluu myös mahdollisten virheiden ja puutteiden korjaaminen jo tarkastuksen aikana. Valtiontalouden tarkastusvi-

raston tavoitteena ei ole raportoida mahdollisimman paljon kriittisiä havaintoja tarkastuskertomuksissa, vaan päinvastoin tavoitteena on, että taloutta hoidettaisiin oikein ja mahdollisimman tuloksellisesti. Tarkastusviraston tarkastustoiminnassa korostuu näin valtiontalouden arjen asiantuntijuus, jossa sekä tilintarkastukseen että toiminnantarkastukseen liittyvässä asiantuntijatoiminnassa pyritään ulkoiselle tarkastajalle sopivin tavoin tukemaan neuvoin ja huomioin sitä, että hallitus ja hallinto toimisivat mahdollisimman oikein ja tuloksellisesti.

Ulkoinen tarkastus varmentaa tilinpää-

tösinformaation ja valtiontaloutta koskevan tuloksellisuusinformaation oikeellisuutta ja riittävyttä. Valtiontaloudessa taloudellisten ja tuloksellisuustietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentamistehtävä ulottuu tilinpäätösraportoinnin lisäksi myös valtion talousarviota ja valtiontaloutta koskevaan päätöksenteon tietoperustaan ja ohjausjärjestelmien toimivuuteen sekä valtioneuvoston ja sen alaisuudessa valtion virastojen ja laitosten ylimmän johdon järjestämisvastuulla olevan taloudenhoidon sisäisen valvonnan toimivuuteen. Yhteiskunnallisena tuloksena varmentamistehtävästä on lisääntynyt luottamus hallituksen ja hallinnon toiminnan avoimuuteen ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen yleensä sekä erityisesti päätöksenteon ja toiminnan arvioinnin perustana oleviin tietoihin. Varmentamistehtävä antaa näin osaltaan edellytyksiä kansanvaltaan kuuluvalla yhteiskunnalliselle keskustelulle ja päätöksenteolle.

Tarkastuksen ulospäin näkyvimmän osan muodostavat tarkastuksen yhteydessä esitettävät huomautukset virheellisistä tai tuloksellisuudeltaan riittämättömistä toimintatavoista sekä suositukset kehittämistoimista.

Kansalaisen näkökulmasta ulkoinen tarkastus tukee omalla toiminnallaan sitä, että verovaroja ja valtion varallisuutta hoidetaan mahdollisimman hyvin ja niille saadaan mahdollisimman paljon vastinetta. Ulkoisen tarkastuksen toiminta osaltaan antaa kansalaisille myös luottamusta siihen, että valtiontaloutta hoidetaan hyvin ja vastuullisesti ja että mahdollisiin epäkohtiin puututaan asian ja tilanteen vaatimalla vakavuudella. Valtiontaloutta ja sen hoidon tuloksellisuutta koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmentajana Valtiontalouden tarkastusvirasto osaltaan antaa kansalaisille myös edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon ja ar-

vioida kriittisesti yhteiskunnallista päätöksentekoa ja hallinnon toimintaa.

Tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan palvelukyvyyn eräänä mittarina voidaan käyttää tarkastusviraston menojen suhdetta tarkastettavaan talouteen. Yhdellä eurolla tarkastusvirasto tarkastaa laskennallisesti noin 35 000 euron valtion tulot ja tuloja vastaavat menot, varmistaen varainkäytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Vuonna 2007 on raportoitu varainhoitovuoden 2006 kohdistuneet tilintarkastukset. Tilintarkastukset kattoivat kaikki 99 tilivirastoa, kaksi talousarvion ulkopuolista valtion rahastoa ja valtion tilinpäätöksen.

Tilintarkastusten vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain tilintarkastuskertomuksissa annettujen ilmoitusvelvollisuuksien uusimisen perusteella. Vuoden 2006 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksissa asetettujen ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2005 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 31 tilivirastolle. Näistä kahdeksan tiliviraston osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ollut tarvetta uusida miltään osin vuodelta 2006 annetussa tilintarkastuskertomuksessa.

Toiminnantarkastusten vaikutuksia tarkastuskohteisiin on selvitetty tarkastusten jälkiseurantaraporteista, joissa on selvitetty tarkastusten kannanottojen ja hallinnolle annettujen suositusten toteutumista. Vuoden 2007 aikana valmistui 28 jälkiseurantaraporttia, joiden seurantakohteena olleet tarkastuskertomukset oli annettu vuosina 2003–2006. Raporteissa arvioitiin yhteensä 95 tarkastusviraston antaman suosituksen toteutumista.

Jälkiseurantaraporttien perusteella seuratuista 95 suosituksesta 31 prosenttia oli toteutunut täysin tai lähes täysin, 41 prosenttia oli toteutunut jossain määrin ja 28 prosenttia oli toteutunut vain vähän tai ei lainkaan. Huo-

mionarvoista on, että yhdessä tarkastuksessa annetaan useampia suosituksia, joiden toteutumisasaste voi vaihdella.

Suosituksen toteutumisen esteenä voivat olla esimerkiksi laajemmat organisatoriset tai lainsäädännölliset muutokset tai tarkastuskohteen tai ministeriön erilainen näkemys suosituksen järkevyydestä. Toisaalta, suosituksen toteuttaminen tai toimenpiteiden aloittaminen ei johdu vain tehdystä tarkastuksesta. Jälkiseurantaraporttien perusteella ei ole mahdollista arvioida tarkoin nimenomaan tarkastuksen vaikutuksia tapahtuneeseen muutokseen.

Vuonna 2007 tarkastusvirasto antoi 42 asiantuntijatyönä valmisteltua lausuntoa. Sen lisäksi tarkastusvirastoa kuultiin eduskunnan valiokunnissa asiantuntijana 15 kertaa.

Tarkastusviraston kosketuspinta kansalaisyhteiskunnan kanssa on rakentunut muun muassa lukuisten seminaarien, koulutustilaisuuksien ja muiden ajankohtaistilaisuuksien, kansalaisten suorien yhteydenottojen, tiedustelujen ja kantelujen sekä medianäkyvyyden varaan.

Tarkastusvirasto ryhtyi lisäksi vuonna 2007 julkaisemaan tarkastusviraston asiakaslehti Reviisoria, jonka tarkoituksena on edistää tarkastustiedon ja tarkastusviraston toiminnan tuntemusta hallinnossa.

10.6 Tarkastusviraston EU-toiminta

Tarkastusviraston suorittaman EU-varoihin kohdistuvan tarkastuksen kansallisena säädösperustana on laki valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

EU-varoihin kohdistuvan tarkastustoiminnan yleisenä lähtökohtana on EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan mukainen lojaaliteettiperiaate sekä 280 artiklan mukainen yhtäläisen suojan periaate. Tarkastusviraston toimintaperiaatteisiin kuuluu, että virasto tarkastaa Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja samassa laajuudessa sekä samoja periaatteita ja menettelytapoja noudattaen kuin kansallisia varoja. EU-varojen tarkastuksissa käytettävät valintakriteerit ovat samat kuin muissakin tarkastusviraston tarkastuksissa. Tarkastusvirasto toimii Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteysviranomaisena EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan yhteistyövelvoitteen mukaisesti.

Euroopan unionin talousarviosta Suomen talousarvioon tulleet tulot olivat vuonna 2006 noin 1,2 miljardia euroa. Lisäksi valtion talousarvion ulkopuolelle tulleen tulon määrä oli noin 100 miljoonaa euroa. Suomen talousarviosta Euroopan unionille maksettujen maksujen määrä oli noin 1,6 miljardia euroa. Lisäksi unionin puolesta kerättävien maksujen määrä oli noin 140 miljoonaa euroa.

EU:n tarkastusvirastojen pääjohtajakokous ja sen työryhmätyö

Tarkastusvirasto toimi vuonna 2007 Euroopan unionin jäsenmaiden tarkastusvirastojen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen pääjohtajakokouksen³ (Contact Committee) puheenjohtajana. Tarkastusvirasto isännöi joulukuussa Helsingissä pidettyä pääjohtajakokousta. Pääjohtajakokoukseen osallistuvat kaikkien EU:n jäsenmaiden tarkastusvirastot ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Pääjohtajakokouksessa sovittiin tarkastustoiminnan yhteistyömuodoista, vaihdettiin tietoa EU-varoihin kohdistuvasta tarkastustoiminnasta ja muusta yhteistyöstä sekä keskusteltiin tarkastustoimintaa koskevista ohjeellisista standardeista ja hyvistä menettelytavoista.

Tarkastusvirasto on osallistunut aktiivisesti myös muuhun EU-yhteistoimintaan, osallistuen yhteyshenkilökokouksiin sekä pääjohtajakokousten asettamien työryhmien työskentelyyn. Vuonna 2007 tarkastusvirasto osallistui pääjohtajakokousten asettamien pääjohtaja- ja yhdyshenkilökokouksia valmistelevan kehittämistyöryhmän, arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, rakennerahastotyöryhmän sekä EU-varojen tarkastuksia koskevan raportoinnin kehittämistyöryhmän työskentelyyn.

³ Yhteyskomitea, Contact Committee, on Euroopan unionin jäsenmaiden ylimpien ulkoisten tarkastusvirastojen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen pääjohtajien kokous.

EU-varoihin kohdistuva tarkastustoiminta

Euroopan unionin varainsiirtoja tarkastetaan tilintarkastuksen osana noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessa. Tarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskananotot on raportoitu niille tilivirastoille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Tarkastusvirasto osallistuu EU:n tarkastusvirastojen rakennerahastotyöryhmän yhteistarkastukseen. Tarkastus raportoidaan yhteyskomitean pääjohtajakokoukselle joulukuussa 2008.

Tarkastusvirasto osallistui vuonna 2007 tarkkailijana kuuteen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen Suomessa tekemään tarkastukseen sekä vastasi lukuisiin tilintarkastustuomioistuimen kyselyihin ja tietopyyntöihin.

Yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastusvirasto on aktiivinen tarkastusalan EU-toimija. EU:n toimintaympäristössä tarkastusvirasto pitää huolta Suomen kansallisten näkökulmien huomioinnista ottamisesta tarkastusalan yhteistyössä. Esimerkiksi vuonna 2007 tarkastusvirasto on pannut vireille kaikille EU:n jäsenmaille avoimen finanssipolitiikan tarkastuksen metodologiaa ja käytäntöjä koskevan hankkeen.

EU:n jäsenmaiden tarkastusvirastojen pääjohtajakokouksissa ja muussa EU-tason yhteistyössä sekä omassa tarkastustoiminnassaan tarkastusvirasto on pyrkinyt edistämään hyvän hallinnon periaatteita EU:n rahoitusjärjestelmissä. Tarkastusvirasto on erityisesti pyrkinyt parantamaan EU-tukien vaikuttavuutta ja tukihallinnon yksinkertaistamista. Viraston toiminnan yleisenä tavoitteena on, että kansalaiset saavat parempaa vastinetta EU:n jäsenmaksuille ja että kansalaiset voivat luottaa EU:n toimintaan.

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

Tarkastusvirasto on kehittänyt omaa toimintaansa huomioiden EU-yhteistyössä tehdyt linjaukset.

10.7 Tarkastusviraston muu kansainvälinen toiminta

Kansainvälisten tarkastusalan järjestöjen toimintaan osallistuminen

Tarkastusvirasto on valtioiden ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ja sen eurooppalaisen tytäjärjestön EUROSAIN jäsen. Virasto osallistuu järjestöjen kokouksiin ja seminaareihin sekä vastaa järjestöjen ja niiden työryhmien kyselyihin. Kansainvälisessä järjestöyhteistyössä keskeisessä asemassa on valtiontalouden tarkastuksen menettelytapoja koskeva tiedonvaihto. Järjestöjen toimintamuotoja ovat myös tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehittäminen.

Toiminta on organisoitunut pysyviin työryhmiin, seminaareihin ja asiantuntijakokouksiin.

Kolmen vuoden välein järjestettävä INTOSAI-järjestön kongressi (INCOSAI) pidettiin marraskuussa 2007 Méxicossa, Meksikossa. Tarkastusvirasto osallistui tähän INCOSAI XIX -kongressiin, joka antoi ylinten tarkastuselinten riippumattomuutta koskevan julistuksen, hyväksyi COSO ERM -viitekehukseen perustuvan suosituksen julkishallinnon sisäisen tarkastuksen standardiksi sekä hyväksyi lisäksi 16 muuta, pääosin tilintarkastusta koskevaa tarkastusstandardisuositusta.

Tarkastusvirasto liittyi vuonna 2007 kansallisten yksityistämishankkeiden tarkastamista käsittelevän INTOSAI-työryhmän jäseneksi sekä ilmaisi kiinnostuksensa osallistua kansallisia avainindikaattoreita koskevan työryhmän ja ympäristötarkastustyöryhmän työskentelyyn. Työryhmien työskentely on päässyt tarkastusviraston osalta käyntiin vuoden 2008 alkupuolella.

Tarkastusvirasto on kertomusvuonna osallistunut EUROSAIN ympäristötarkastustyöryhmän, WGEA-ryhmän, ja IT-työryhmän toimintaan.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa tehtävä yhteistyö

Kertomusvuonna tarkastusvirasto osallistui Pohjoismaiden tarkastusvirastojen pääjohtajakokoukseen ja yhdyshenkilökokoukseen. Lisäksi tarkastusvirasto on osallistunut pääjohtajakokouksen asettamien valtionyhtiötarkastustyöryhmän, väärinkäytöstyöryhmän ja tarkastusvirastojen toimintaa vertailevien tunnuslukujen kehittämistyöryhmän työskentelyyn. Lisäksi tarkastusvirasto vastasi kertomusvuonna Pohjoismaiden tarkastusvirastojen tiedottajakokouksen järjestämisestä.

Baltian maiden tarkastusvirastojen kanssa yhteistyötä on tehty osallistumalla Baltian maiden ja Pohjoismaiden tarkastusvirastojen edustajien vuotuisen yhteistyökokoukseen, vastaamalla kyselyihin ja muihin tietopyyntöihin sekä järjestämällä tutustumiskäyntejä tarkastusvirastoon. Tarkastusviraston kansainvälinen yhteistoiminta on kertomusvuoden aikana edennyt erityisesti Pohjoismaiden ja Viron tarkastusvirastojen kanssa tarkastajatason vuorovaikutuksen ja yhteistyön suuntaan.

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

Kansainvälisen toiminnan yhteiskunnalliset ja kansalaistulokset

Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta rakentaa osaltaan myönteistä kuvaa Suomesta. Asiantunteva, yhteistyökykyinen ja kansainvälisesti arvostettu tarkastusvirasto vahvistaa käsitystä, jonka mukaan Suomi on nykyaikainen ja avoin hyvinvointiyhteiskunta, jossa esiintyy vain vähän yhteiskunnallisia ongelmia, kuten taloudellisia väärinkäytöksiä tai korruptiota.

Tarkastusalan kansainvälinen yhteistyö vahvistaa lisäksi tarkastusviraston osaamista ja edellytyksiä huolehtia tarkastusviraston kansallisesta tarkastustehtävästä.

Tarkastusvirasto osallistui vuonna 2007 yhteensä 49 ulkomailla järjestettyyn kokoukseen tai seminaariin. Sen lisäksi tarkastusvirasto isännöi seitsemää kokousta ja teki kahdeksan ulkomaille suuntautunutta tarkastusmatkaa. Lisäksi tarkastusvirasto avusti kolmesti viraston kotimaisia yhteistyökumppaneita näiden kutsumien kansainvälisten vieraiden isännöinnissä.

10.8 Tarkastusviraston uudistuminen ja kehittämisen keskeiset tulokset

Yhteistoimintasuhteiden kehittäminen

Tarkastustoiminnan oikean kohdentamisen varmistamiseksi tarkastusviraston ja eduskunnan välistä yhteydenpitoa on kehitetty ja syvennetty kertomusvuoden aikana. Kesäkuussa toimintansa aloittaneesta eduskunnan tarkastusvaliokunnasta on tullut nopeasti tarkastusviraston luonteva yhteistyö- ja keskustelukumppani.

Myös tarkastusviraston vuoropuhelua hallinnon kanssa on kehitetty aktiivisen vuoropuhelun suuntaan.

Toimintavalmiuksien ja vaikuttavuuden edellytyksien kehittäminen

Kertomusvuonna jatkettiin johtamisjärjestelmän sekä käytännön johtamisen ja johtamisosaamisen kehittämistä. Johtamisjärjestelmän ja johtamisen kehittämisessä lähtökohtana on ollut viraston toiminnan johtaminen kokonaisuutena ja tarkastuksen toimialojen yhteistyön vahvistaminen. Johtamisjärjestelmän kehittämiseen liittyen tarkastusvirastossa on aloitettu tarkastusviraston prosessien kuvaamistyö.

Tarkastusvirastossa on syvennetty riskiajattelua ja riskianalyysivalmiuksia. Riskiajattelua koskevan koulutuksen tavoitteena on ollut paitsi vahvistaa tarkastusviraston omaa riskienhallintaa, myös luoda edellytyksiä riskeihin ja riskienhallintaan kohdentuvalle tarkastustoiminnalle. Tarkastusvirastossa on laadittu valtioneuvoston controllerin kehikkoa hyödyntäen toimialakohdattaiset arviot sisäisen valvonnan ja riskienhal-

linnan tilasta. Arvioiden pohjalta on laadittu koko viraston kattava katsaus ja perustellut toimenpide-ehdotukset riskienhallinnan kehittämiseksi.

Tarkastustoiminnan oikean kohdentumisen lisäksi tarkastusviraston toiminnan vaikuttavuus riippuu siitä, millä tavoin virasto onnistuu keskeisten tulosten esiin tuomisessa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto on muun muassa ryhtynyt järjestämään julkaistavia toiminnantarkastuskertomuksia koskevia tiedotustilaisuuksia. Aiempaa aktiivisempi tiedotus näyttäisi mediaselvityksen perusteella lisänneen tarkastusviraston näkyvyyttä varsinkin televisiossa, joka taas on vaikuttanut ulkoisten internetsivujen kävijämäärän kasvuun. Selvityksen mukaan tarkastusvirasto esiintyy julkisuudessa pääosin asiantuntija-organisaation roolissa ja suhtautuminen virastoon on ollut positiivista.

Työskentelyolosuhteiden ja työilmapiirin kehittäminen

Tarkastusviraston työskentelyedellytyksien vahvistamista on selvitetty kertomusvuonna viraston tietoliikenteen yhteyksiä ja mobiilikäyttöä koskeneen pilottihankkeen avulla. Kokeilu on osoittanut etä- ja mobiiliyhteydet tarpeellisiksi ja etä- ja mobiiliyhteyksien käyttöä on päätetty laajentaa pääosaan tarkastushenkilöstöä. Viraston toimipaikkojen välistä kommunikointia parantavan videoneuvottelulaitteen käyttöä on laajennettu Turun toimipaikkaan.

Tarkastusvirasto huolehtii henkilöstön

osaamisesta ja hyvinvoinnista. Tarkastusvirastossa on selvitetty tarkastusviraston työilmapiiriä ja henkilöstön kuormittuneisuutta työhyvinvointibarometrin avulla. Barometrin tulokset toivat esiin henkilöstön hyvinvointiin liittyviä riskitekijöitä. Näiden riskitekijöiden minimoimiseksi tarkastusvirastossa on ryhdytty välittömästi toimenpiteisiin.

Sisäisen tiedotuksen parantamiseksi tarkastusvirastossa on aloitettu viraston johdon henkilöstöinfot. Kerran kuukaudessa järjestävissä infoissa henkilöstölle tiedotetaan ajankohtaisista asioista ja henkilöstöllä on

mahdollisuus esittää kysymyksiä johtoryhmän jäsenille.

Tarkastusviraston henkilöstön asiantuntijauria on vahvistettu muun muassa uudistamalla tarkastushenkilöstön virkanimikkeitä ja luomalla näin asiantuntijaurapolku ylitarastaja – johtava tilin-/toiminnantarkastaja – tarkastusneuvos. Lisäksi tarkastusvirastossa on pantu vireille henkilöstön kehittämisen ohjelma, johon kuuluu yhteisten ja toimintayksikkökohtaisten osaamisalueiden määrittely ja henkilöstön osaamisen kartoittaminen sekä HR-tietojärjestelmän käyttöönotto.

10.9 Tarkastusviraston laadunhallinta

Valtiontalouden tarkastusviraston asettama työryhmä käsitteli viraston laadunhallintajärjestelmän tilaa ja kehittämiskohteita syksyllä 2007. Laadunhallintatyöryhmä toteusi, että viraston tarkastuksen toimintayksiköt ovat sisällyttäneet tarkastusohjeisiin hyvät laadunhallintaohjeet. Työryhmä jätti viraston johtoryhmälle esityksen, jonka mukaan viraston laadunhallintaa tullaan edelleen kehittämään ja selkeyttämään. Työryhmän työ ja kehittämisehdotukset ovat osa viraston strategian 2007–2012 toteuttamista ja siinä mainittuja laadunhallinnan toimivuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Laadunhallintatyöryhmä totesi loppuraportissaan, että laadunhallintaa ja sen osana laadunvarmennusta on tarkastusvirastossa kehitetty sekä tilintarkastuksen että toiminnantarkastuksen näkökulmasta pitkäjän-

teisesti. Viraston voimassa olevat tarkastusohjeet eli tilintarkastuksen ohje liitteineen ja toiminnantarkastuksen ohje luovat hyvän perustan tarkastusten laadunhallinnalle ja kattavat hyvin laadunvarmennuksen.

Kehittämistarpeita on erityisesti viraston tarkastusohjeiden yhtenäisen soveltamisen varmistamisessa sekä laatuperiaatteiden määrittelyssä tarkastusviraston asiantuntijatoiminnalle ja tarkastus- ja asiantuntijatyölle puitteita ja edellytyksiä luoville tukipalveluille.

Laadunhallinnan kehittämisesä todettiin tarve koota yhteen tarkastusviraston vastuulla olevaa ulkoista tarkastusta kokonaisuutena koskeva laatudokumentaatio siten, että laadunhallintajärjestelmä on todennettavissa. Laatudokumentaation runkona ovat tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen ohjeet.

10.10 Tarkastusviraston henkilöstö ja henkilöstötulokset

Henkilöstö

Tarkastusvirastossa työssä olevan henkilöstön kokonaismäärä oli vuoden 2007 lopussa 150 henkilöä. Näistä vakinaisessa virkasuhteessa oli 144 henkilöä ja määräaikaisessa virkasuhteessa kuusi henkilöä (4,0 %). Vuonna 2007 virasto käytti 146 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen.

Tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä oli kertomusvuoden lopussa 47,2 vuotta. Naisten osuus tarkastusviraston koko henkilöstöstä oli 39,3 prosenttia. Tarkastushenkilöstöstä naisten osuus oli 38,4 prosenttia ja muusta henkilöstöstä 44,0 prosenttia.

TIETOJA KOKO HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2004	2005	2006	2007
Keski-ikä/vuotta	45,8	45,6	46,0	47,2
Naisten osuus, %	37,6	40,1	40,4	39,3
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus, %	85,8	86,8	88,5	88,7

TIETOJA TARKASTUSHENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2004	2005	2006	2007
Naisten osuus, %	33,9	36,3	37,5	38,4
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus, %	99,1	99,2	100,0	96,0

TIETOJA MUUSTA HENKILÖSTÖSTÄ 31.12.

	2004	2005	2006	2007
Naisten osuus, %	53,2	57,1	53,6	44,0
Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus, %	26,9	32,1	35,7	52,0

HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN

	2004	2005	2006	2007
Henkilötyöpäivinä	1 612	1 924	2 248	1 925
Henkilötyöpäivää henkilötyövuotta kohden	11,5	13,1	15,5	13,25
Kustannukset/euroa	431 199	567 111	717 183	617 917
Kustannukset henkilötyövuotta kohden	3 080	3 857	4 946	4 232

Vuonna 2007 palvelussuhde päättyi yhteensä 11 henkilöllä. Näistä seitsemän henkilöä kuului tarkastushenkilöstöön ja neljä muuhun henkilöstöön. Vuoden aikana toisen työnantajan palvelukseen siirtyi kahdeksan henkilöä (7,0 % henkilöstöstä). Edellisellä vuonna toisen työnantajan palvelukseen ei siirtynyt yhtään henkilöä.

Henkilöstötulokset

Henkilötyövuotta kohden henkilöstön kehittämiseen käytettiin koko henkilöstön osalta keskimäärin 13,2 työpäivää, tarkastushenkilöstön osalta 14,8 työpäivää ja muun henkilöstön osalta 4,1 työpäivää.

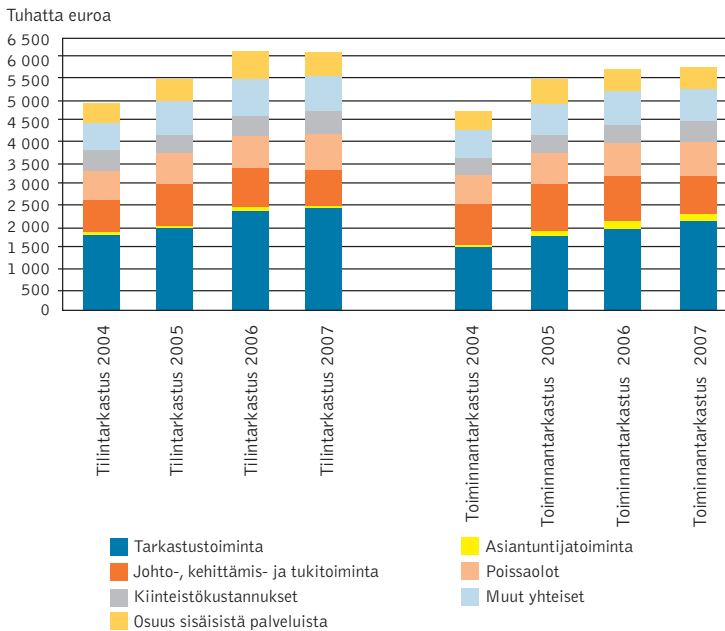
10.11 Tarkastusviraston talous, kustannukset ja tunnusluvut

Kustannukset ja kulurakenne

Tarkastusviraston kustannukset olivat vuonna 2007 yhteensä 11,97 miljoonaa euroa (2006 11,74 milj. €, 2005 10,90 milj. €), josta toiminnantarkastuksen osuus oli 48 prosenttia ja tilintarkastuksen osuus 52 prosenttia. Laskelmassa viraston vuoden 2007 sisäisten

palveluiden kustannukset (1,02 milj. €), kiinteistökustannukset (0,99 milj. €) sekä muut yhteiset kustannukset (1,55 milj. €) on kohdistettu tarkastuksen toimintayksiköille.

Viraston kokonaispalkkasumma ilman sivukuluja oli 7,78 miljoonaa euroa (2006 7,59 milj. €, 2005 6,76 milj. €).



KUVIO 4: Tarkastusviraston kulurakenne toimialoittain vuosina 2004–2007

Keskeiset toiminnalliset tunnusluvut

Ulkoiseen suoritustuotantoon eli tarkastus- ja asiantuntijatoimintaan käytetyn työajan osuus tehollisesta työajasta, ilman palkallista poissaoloa, oli toiminnantarkastuksen toimin-

tayksikössä 72 prosenttia (2006 67 %, 2005 66 %). Tilintarkastuksen toimintayksikössä ulkoisten suoritteiden osuus oli 75 prosenttia (2006 73 %, 2005 69 %). Ulkoiseen suoritustuotantoon käytetty työaika sisältää myös tarkastuksen ohjaamiseen käytetyn ajan.

Tarkastusviraston ulkoisen suoritetuotannon keskimääräiset kustannukset vuonna 2007 olivat 683 euroa työpäivää kohti. Kustannus on 2,4 prosenttia alhaisempi kuin edellisvuonna. Tilintarkastuksen ulkoisen suoritetuotannon keskimääräiset kustannukset työpäivää kohti olivat 681 euroa (kasvua edellisvuodesta 0,4 %). Toiminnantarkastuksen ulkoisen suoritetuotannon keskimääräi-

set kustannukset työpäivää kohti olivat 688 euroa (vähennystä edellisvuodesta 5,2 %). Työpäivää kohti laskettujen kustannusten väheneminen johtuu pääosin ulkoisiin suoritteisiin käytetyn työajan osuuden noususta.

Henkilöstön kehittämisen kustannukset olivat 5,2 prosenttia viraston kokonaiskustannuksista.

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

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

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

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

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

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

**OIKEUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

OIKEUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta rikosoikeudellisista seuraamuksista aiheutuvien saamisten seuranta, jota ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen 42 d §:n edellyttämällä tavalla.

RIKOSSEURAAMUSVIRASTO

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

**OIKEUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

**SISÄASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtuuskirjanpidon järjestämistä valtion talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:n edellyttämällä tavalla.

ETELÄ-SUOMEN LÄÄNINHALLITUS

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

ITÄ-SUOMEN LÄÄNINHALLITUS

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

LAPIN LÄÄNINHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettujen myöntövaltuuksien yllittämistä (yhteensä 114 000 euroa) momenteilla 26.98.61 (Euroopan aluekehitysrahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin) ja 29.01.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus opetusministeriön osalta) sekä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä lääninhallituksen oman toiminnan osalta.

POLIISIN TEKNIKKAKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että muutoin talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n tarkoittamien talousarvion noudattamista koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä toimintakertomuksessa.

POLIISIN TIETOHALLINTOKESKUS

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

PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

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

PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen puolustusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 29.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

PUOLUSTUSVOIMAT

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä eräiden valtuuksien käyttöä ja valtuuskirjanpidon järjestämistä. Puolustusvoimat on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti käyttänyt (4,8 miljoonaa euroa) talousarviomomentilta 27.10.21 (Puolustusvoimien toimintamenot) vuonna 2007 sellaista aikaisemman vuoden talousarviossa myönnettyä valtuutta, joka ei ollut enää käytettävissä. Puolustusvoimien valtuuskirjanpitoa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:n edellyttämällä tavalla.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

PUOLUSTUSVOIMAT

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Puolustusvoimien tulee ilmoittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuuskirjanpidon ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain edellyttämällä tavalla.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen valtiovarainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 29.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

TULLIHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun asetuksen 54 a §:n tarkoittaman valtuuskirjanpidon järjestämistä, asetuksen 64 §:n tarkoittamien tilinpäätöslaskelmia varmentavien tase-erittelyjen laadintaa sekä vuodelle 2008 kuuluvien menojen (28 998 euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2007 momentilla 28.01.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus valtiovarainministeriön osalta, arviomääräraha). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

TULLIHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tullihallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt pääkirjanpidon ja tase-erittelyjen välisten saldoerojen selvittämiseksi.

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

OPETUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta maksuperusteella budjetoidusta momentin 29.80.51 (Apurahat taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille) arviomäärärahasta tehtyjä menorästejä (36 000 euroa). Menorästime nettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

OPETUSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen opetusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 29.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kirjanpidossa olevien harkinnanvaraisten valtionavustusten saatavien ja velkojen selvittämiseksi.

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU

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

HELSINGIN YLIOPISTO

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

JOENSUUN YLIOPISTO

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

HELSINGIN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Helsingin yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

JOENSUUN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Joensuun yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja EU:n rakennerahastohankkeisiin liittyvien saamisten tileistäpoistojen (0,8 miljoonaa euroa) käsittelyä talousarviokirjanpidossa.

KUOPION YLIOPISTO

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

KUVATAIDEAKATEMIA

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

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Jyväskylän yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt rakennerahastohankkeiden kustannusten seurannan kehittämiseksi.

KUVATAIDEAKATEMIA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Kuvataideakatemia tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

LAPIN YLIOPISTO

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

MUSEOVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta lahjoitusvarojen sijoittamista valtion talousarviosta annetun asetuksen 35 §:n 3 momentin vastaisesti, talousarvion momentin 29.80.75 (Perusparannukset ja talonrakennukset) ja vastaavan vuodelta 2006 siirtyneen määrärahan (4.06.29.90.75) käyttämistä (107 000 euroa) talousarvion vastaisesti vakinaisen henkilöstön palkkausmenoihin sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 h §:n tarkoittamisen oikeiden ja riittävien tietojen ilmoittamista varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista vastuista.

OPETUSHALLITUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviomomentin 29.20.24 (Työpäikällä tapahtuva oppiminen) käyttämistä ta-

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

LAPIN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Lapin yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

MUSEOVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Museoviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion momentilta 29.80.75 (Perusparannukset ja talonrakennukset) perustelujen vastaisten maksettujen palkkausmenojen sekä lahjoitettujen ja testamenttivarojen sijoittamisessa todettujen puutteiden johdosta.

OPETUSHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Opetushallituksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden lasken-

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

lousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (1,4 miljoonaa euroa), valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaista valtuuden käyttöä (30 000 euroa) talousarviomomentilla 34.05.61 (Euroopan sosiaalirahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin) sekä valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

OULUN YLIOPISTO

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

SIBELIUS-AKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.50.21. (Yliopistojen toimintamenot) käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (25 000 euroa) sekä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamaa laskentatoimen järjestämistä.

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

tatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

SIBELIUS-AKATEMIA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Sibelius-Akatemian tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion momentin 29.80.23 (Suomenlinnan hoitokunnan toimintamenot, siirtomääräraha) määrärahan käyttämistä (470 000 euroa) talousarvion vastaisesti momentin käyttötarkoituksesta poikkeaviin kunnostusmenoihin ja maksullisen toiminnan hintatukeen.

SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

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

TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO

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

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Suomenlinnan hoitokunnan tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sisäisessä valvonnassa havaittujen puutteiden johdosta.

SVENSKA HANDELSHÖGSKOLAN

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Svenska handelshögskolanin tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

TAMPEREEN YLIOPISTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä toimintaympäristötuen omarahoitusosuuden maksamista (197 838 euroa) talousarvion vastaisesti momentilta 29.50.21. (Yliopistojen toimintamenot).

TEATTERIKORKEAKOULU

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

TEKNILLINEN KORKEAKOULU

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

TEATTERIKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Teatterikorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä kirjanpidon järjestelyihin ja tilinpäätöksen laadintaan liittyviä puutteita, joiden osalta on todettava, ettei valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittamaa hyvää kirjanpitotapaa ole kaikilta osin noudatettu. Tarkastuksen perusteella on lisäksi todettava, että sisäisen valvonnan järjestelyt eivät täytä valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

VAASAN YLIOPISTO

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

ÅBO AKADEMI

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

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Turun kauppakorkeakoulun tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi sekä kirjanpidon järjestämiseen liittyvien sisäisen valvonnan puutteiden johdosta.

VAASAN YLIOPISTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Vaasan yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

ÅBO AKADEMI

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Åbo Akademin tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimensa järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

mää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä) sekä momentilta 29.50.21 Yliopistojen toimintamenot (arviomääräraha 2 vuotta) 0,4 miljoonan euron käyttöä Vasa övningsskolan toimintamenoihin.

Viimeksi mainittu tarkoittaa, että käytännössä valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti momentti 29.50.24 Harjoittelukoulujen toimintamenot (arviomääräraha 2 vuotta) on ylitetty vastaavalla määrällä.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta aiempien vuosien kantopalkkioita koskevan oikaisun (132 881 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti tuloarviotililtä 12.28.90 (Perinteisten omien varojen kantopalkkiot) ja taseen lyhytaikaisiin saamisiin kirjattua, vuonna 2007 maksettua menoa (422 097 euroa), joka talousarvion mukaan olisi tulut kirjata maksuperusteella budjetoiduilta talousarviotileiltä 30.10.61.3 (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, kausi 2007–2013, arviomääräraha) ja 30.10.62.7 (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, kausi 2007–2013, arviomääräraha).

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentille 30.30.21 (Elintarviketurvallisuuksiviraston toimintamenot, siirtomääräraha) on virheellisesti kirjattu saatavien tileistäpoistoja (33 573 euroa), jotka olisi tullut kirjata momentille 30.30.22 (Lihantarkastustoiminnan toimintamenot, siirtomääräraha). Jos tileistäpoistot olisi kirjattu oikealta momentilta, olisi määräraha ylittynyt valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti (33 573 euroa).

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINIS-
TERIÖN HALLINNONALA**

ILMAILUHALLINTO

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

RATAHALLINTOKESKUS

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

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINIS-
TERIÖN HALLINNONALA**

RATAHALLINTOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Ratahallintokeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvi-

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

RAUTATIEVIRASTO

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

TIEHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämän tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja viraston toiminnasta aiheutuvien talousarvion mukaan momentille 31.24.21 (Perustienpito) kuuluvien menojen (30 530 euroa) maksamisesta momenteilta 31.24.78 (Eräät tiehankkeet) ja 31.24.79 (Jälkirahoitus- kokonaisrahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet).

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

rastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

TIEHALLINTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Tiehallinnon tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

**KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINIS-
TERIÖN HALLINNONALA**

KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖ

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

ENERGIAMARKKINAVIRASTO

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

**ETELÄ-SAVON TYÖVOIMA- JA
ELINKEINOKESKUS**

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta Etelä-Savon TE-keskuksen yritysoston kehittämispalveluihin liittyvien valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

**KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINIS-
TERIÖN HALLINNONALA**

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

KAAKKOIS-SUOMEN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

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

KESKI-SUOMEN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

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

POHJOIS-POHJANMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta Kepa-järjestelmän ESR-valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa talousarviolain 10 §:n säännöksiä.

KAAKKOIS-SUOMEN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Kaakkois-Suomen TE-keskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan järjestämiseksi ja sen vuosituloksen esittämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

POHJOIS-SAVON TYÖVOIMA- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momenteilla 34.07.30 (Valtion korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annettun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksiin, arviomääräraha) ja 34.07.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) vuodelle 2008 kuuluvien menojen (152 000 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2007. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

SATAKUNNAN TYÖVOIMA- JA
ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta eräiden valtuuksien hallinnointia, eräiden menojen varainhoitovuodelle kohdentamista ja talousarvion vastaista käyttötarkoitusta. Yritysosaston kehittämispalveluihin liittyvien valtuuksien hallinnointi ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n säännöksiä. Momenteilla 34.07.30.1 (Valtion korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuol-

lon erityiskustannuksiin, arviomääräraha) ja 34.07.63.1 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) on vuodelle 2008 kuuluvia menoja (426 768 euroa) kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2007. Menettely on vaikuttanut tiliviraston talousarvion toteutumalaskelmaan, ja sillä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa. Momentilta 34.06.51.5.02 (Ryhmä ja muiden palvelujen hankinta) on maksettu toiminnan menoja noin 5 000 euroa, jotka käyttötarkoitus huomioon ottaen olisi tullut maksaa momentilta 34.06.21.1 (Työvoima-asiain paikallishallinnon toimintamenot).

UUDENMAAN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä määräyksiä on noudatettu lukuun ottamatta ESR-valtuuksien hallinnointia (Kepa- ja Tapa- järjestelmät) ja eräiden talousarvio-menojen varainhoitovuodelle kohdentamista. ESR-valtuuksien hallinnointi ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n säännöksiä. Momenteilla 34.07.30 (Valtion korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun terveydenhuollon erityiskustannuksiin, arviomääräraha) ja 34.07.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) on vuodelle 2008 kuulu-

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

via menoja (757 000 euroa) kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2007. Menettelyllä on valtion talousarviosta annettun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

VARSINAIS-SUOMEN TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kehittämispalveluiden hallinnointijärjestelmään (Kepa-järjestelmä) ja ESR-projektien hallinnointijärjestelmään (Tepa-järjestelmä) liittyvien valtuuksien hallinnointia, joka ei valtuuksien käyttöajan varmentamisen osalta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n säännöksiä.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta valtion talousarviosta annetun lain 15 §:n 2 momentin edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä ja lain 16 §:n edellyttämää tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä sekä sellaisen aikaisemman vuoden talousarviossa myönnetyn valtuu-

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen sosiaali- ja terveysministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 29.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS TARKASTUSVIRASTOLLE

den käyttämistä momentilla 33.01.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sosiaali- ja terveysministeriön osalta), joka ei ollut enää käytettävissä (3,6 miljoonaa euroa) sekä rahaston perustamista ja varojen lahjoittamista (150 000 euroa) siihen ilman, että siitä olisi päätetty talousarviossa.

KANSANTERVEYSLAITOS

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

TYÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

TYÖMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä määräyksiä on noudatettu lukuun ottamatta tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla ja bruttobudjetoidulle momentille 34.07.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminta valtion osalta, arviomääräraha) kirjattuja tuloutuksia (58 000 euroa). Lisäksi valtuuksien hallinnointi ja valtuuskirjanpito tulee järjestää valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

TYÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

TYÖMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 29.8.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt valtuuksien hallinnoinnin ja valtuuskirjanpidon osalta sekä rakennerahastohankkeiden hallinnoinnissa käytetyn järjestelmän puutteiden osalta.

TILINTARKASTUSKERTOMUKSET HALLINNONALOITTAIN

248/53/07 Valtion tilinpäätös

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

130/53/07 Tasavallan presidentin kanslia

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

131/53/07 Valtioneuvoston kanslia

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

132/53/07 Ulkoasiainministeriö

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

133/53/07 Oikeusministeriö

134/53/07 Rikosseuraamusvirasto

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

135/53/07 Sisäasiainministeriö
136/53/07 Ahvenanmaan lääninhallitus
137/53/07 Etelä-Suomen lääninhallitus
138/53/07 Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
139/53/07 Häätäkeskuslaitos
140/53/07 Itä-Suomen lääninhallitus
141/53/07 Keskusrikospoliisi
142/53/07 Lapin lääninhallitus
143/53/07 Liikkuva poliisi
144/53/07 Länsi-Suomen lääninhallitus
145/53/07 Oulun lääninhallitus
146/53/07 Pelastusopisto
147/53/07 Poliisiammattikorkeakoulu
148/53/07 Poliisin tekniikkakeskus
149/53/07 Poliisin tietohallintokeskus
150/53/07 Rajavartiolaitos
151/53/07 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
152/53/07 Suojelupoliisi
153/53/07 Ulkomaalaisvirasto

154/53/07 Väestörekisterikeskus
249/53/07 Palosuojelurahasto

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

155/53/07 Puolustusministeriö
156/53/07 Puolustushallinnon rakennuslaitos
157/53/07 Puolustusvoimat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

158/53/07 Valtiovarainministeriö
159/53/07 Tilastokeskus
160/53/07 Tullihallitus
161/53/07 Valtiokonttori
162/53/07 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
163/53/07 Verohallitus

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

164/53/07 Opetusministeriö
165/53/07 Helsingin kauppakorkeakoulu
166/53/07 Helsingin yliopisto
167/53/07 Joensuun yliopisto
168/53/07 Jyväskylän yliopisto
169/53/07 Kansallisarkisto
170/53/07 Kuopion yliopisto
171/53/07 Kuvataideakatemia
172/53/07 Lapin yliopisto
173/53/07 Lappeenrannan teknillinen yliopisto
174/53/07 Museovirasto
175/53/07 Opetushallitus
176/53/07 Oulun yliopisto
177/53/07 Sibelius-Akatemia
178/53/07 Suomen Akatemia
179/53/07 Suomenlinnan hoitokunta
180/53/07 Svenska handelshögskolan
181/53/07 Taideteollinen korkeakoulu
182/53/07 Tampereen teknillinen yliopisto
183/53/07 Tampereen yliopisto
184/53/07 Teatterikorkeakoulu
185/53/07 Teknillinen korkeakoulu
186/53/07 Turun kauppakorkeakoulu

187/53/07 Turun yliopisto
188/53/07 Vaasan yliopisto
189/53/07 Valtion taidemuseo
190/53/07 Åbo Akademi

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

191/53/07 Maa- ja metsätalousministeriö
192/53/07 Elintarviketurvallisuusvirasto
193/53/07 Geodeettinen laitos
194/53/07 Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
195/53/07 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
196/53/07 Maanmittauslaitos
197/53/07 Maaseutuvirasto
198/53/07 Metsätutkimuslaitos
199/53/07 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

200/53/07 Liikenne- ja viestintäministeriö
201/53/07 Ajoneuvohallintokeskus
202/53/07 Ilmailuhallinto
203/53/07 Ilmatieteen laitos
204/53/07 Merenkululaitos
205/53/07 Merentutkimuslaitos
206/53/07 Ratahallintokeskus
207/53/07 Rautatievirasto
208/53/07 Tiehallinto
209/53/07 Viestintävirasto

KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

210/53/07 Kauppa- ja teollisuusministeriö
211/53/07 Energiamarkkinavirasto
212/53/07 Geologian tutkimuskeskus
213/53/07 Kilpailuvirasto
214/53/07 Kuluttajatutkimuskeskus
215/53/07 Kuluttajavirasto
216/53/07 Matkailun edistämiskeskus
217/53/07 Mittatekniikan keskus
218/53/07 Patentti- ja rekisterihallitus
219/53/07 Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
220/53/07 Turvatekniikan keskus

221/53/07 Valtion teknillinen tutkimuskeskus
222/53/07 Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
223/53/07 Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus
224/53/07 Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus
225/53/07 Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
226/53/07 Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus
227/53/07 Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
228/53/07 Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus
229/53/07 Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
230/53/07 Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
231/53/07 Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus
232/53/07 Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
233/53/07 Pohjois-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus
234/53/07 Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus
235/53/07 Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
236/53/07 Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

237/53/07 Sosiaali- ja terveysministeriö
238/53/07 Kansanterveyslaitos
239/53/07 Lääkelaitos
240/53/07 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
241/53/07 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
242/53/07 Säteilyturvakeskus
243/53/07 Vakuutusvalvontavirasto

TYÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

244/53/07 Työministeriö

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

245/53/07 Ympäristöministeriö
246/53/07 Asuntorahastovirasto
247/53/07 Suomen ympäristökeskus
250/53/07 Öljysuojarahasto

TOIMINNANTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

169/2008 Hallinto-oikeudet

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
168/2008 Valtion kassanhallinta

Jälkiseurantaraportit:

Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa

OPETUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

157/2008 T&K-arviointitoiminta
171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
174/2008 Opetusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Jälkiseurantaraportti:

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

155/2007 Kalatalouden kehittäminen
173/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen

Jälkiseurantaraportit:

Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
Maatalouden ympäristötuen erityistuet

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

159/2008 Rataväylien kunnossapito

Jälkitarkastus:

Jääluokat ja väylämaksut

Jälkiseurantaraportti:

Valtion televisio- ja radiorahasto

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006

153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset

154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä

156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus

164/2008 Huoltovarmuuskeskus

165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen

166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tu-
loksellisuudesta työllisyyden alueella

172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset

166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tu-
loksellisuudesta työllisyyden alueella

166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tu-
loksellisuudesta työllisyyden alueella

Jälkiseurantaraportit:

Työllistämistukien työllisyysvaikutukset

Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset

Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö

Yritystukien vaikutusten pysyvyys

Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan
käyttö

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

160/2008 Terveiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet

167/2008 Hoitotakuu

Jälkiseurantaraportit:

Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus

Alkoholivalvonta

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

162/2008 Metsähallitus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luon-
nonsuojelijana



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISSN 1796-9530 (nid.)