

Valtiontalouden tarkastusvirasto



Tarkastussuunnitelma 2014–2018

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Dnro 437/02/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 3 §:n perusteella vahvistanut tarkastussuunnitelman vuosille 2014–2018. Tarkastusviraston tarkastusten suorittaminen perustuu tähän tarkastussuunnitelmaan. Samalla asiakirjassa on vahvistettu toiminnan tulostavoitteet vuodelle 2014 sekä strategiset kehittämistavoitteet, resurssilaskelmat ja voimavarojen kohdentaminen toiminta- ja taloussuunnittelukaudelle 2014–2018.

Tarkastussuunnitelma on myös talousarviolainsäädännössä tarkoitettu toiminta- ja taloussuunnitelma.

Tarkastussuunnitelman liitteeksi on otettu tarkastusviraston viestintäsuunnitelma, joka toimii julkisuuslainsäädännössä tarkoitettuna viranomaisen viestintäsuunnitelmana.

Helsingissä 20. päivänä joulukuuta 2013

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Tytti Yli-Viikari

Sisällys

1	Toimintaympäristö ja tavoitteet	5
1.1	Toimintaympäristö ja sen riskit	5
1.1.1	Toimintaympäristön merkittävimmät riskit	5
1.1.2	Toimintaympäristö tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen kannalta	6
1.1.3	Toimintaympäristö tuloksellisuustarkastuksen kannalta	7
1.1.4	Toimintaympäristö finanssipolitiikan tarkastuksen kannalta	9
1.1.5	Toimintaympäristö vaali- ja puoluerahoituksen laillisuusvalvonnan kannalta	10
1.2	Määräraha- ja henkilöstösuunnitelma sekä voimavarojen kohdentaminen päätoimialoille	11
2	Tarkastussuunnitelma 2014–2018	13
2.1	Painopisteet	13
2.2	Eduskuntakertomusraportointi	14
2.3	Tilintarkastus ja laillisuustarkastus	16
2.3.1	Tehtävä ja tavoitteet	16
2.3.2	Strategiset painopisteet ja kehittämissinjit	17
2.3.3	Tilintarkastuksen lausuma-alueet	18
2.3.4	Eduskuntakertomusraportoinnin teemat ja kehittäminen	19
2.3.5	Tilintarkastuksen tarkastussuunnitelma varainhoitovuosi 2014 ja varainhoitovuodet 2015–2018	19
2.3.6	Laillisuustarkastuksen tarkastussuunnitelma 2014 ja alustava suunnitelma vuosille 2015–2018	19
2.4	Tuloksellisuustarkastus	20
2.4.1	Tehtävä ja tavoitteet	20
2.4.2	Strategiset painopisteet ja kehittämissinjit	22
2.4.3	Eduskuntaraportoinnin teemat ja kehittäminen	26
2.4.4	Tarkastussuunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018	29
2.5	Finanssipolitiikan tarkastus ja valvonta	30
2.5.1	Tehtävä ja tavoitteet	30
2.5.2	Strategiset painopisteet ja kehittämissinjit	31
2.5.3	Tarkastussuunnitelma 2014 sekä 2015–2018	31
2.6	Vaali- ja puoluerahoituksen laillisuusvalvonta	34
2.6.1	Tehtävä ja tavoitteet	34
2.6.2	Strategiset painopisteet ja kehittämisen linjat	34

2.6.3	Vaalirahoituksen valvontasuunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018	35
2.6.4	Puoluerahoituksen valvonta- ja tarkastussuunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018	35
2.7	Kantelujen ja väärinkäytösilmoitusten käsittely	36
3	Tulostavoitteet	38
3.1	Strategiset vaikuttavuustavoitteet	38
3.2	Palvelukykytavoitteet	39
3.3	Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet	40
3.3.1	VTV:n strategiset taloudellisuustavoitteet	40
3.4	Henkisten voimavarojen hallinnan tulostavoitteet	40
3.5	Muun asiantuntijatoiminnan kuin tarkastuksen ja valvonnan suuntaamisen kriteerit ja tulostavoitteet	41
3.6	Viestinnän tavoitteet	42
3.7	Tarkastus- ja eduskuntakertomuskalenteri	43
3.8	Osaamisen johtaminen	45
3.9	Sisäisen palvelutuotannon toiminnalliset tulostavoitteet ja palvelusopimus	48
3.9.1	Tulostavoitteet hallintoyksikön ja ICT -ryhmän tehtäville	48
3.9.2	Asiantuntijapalvelut	49
	Tulossopimus	50
	Johtamissitoumus	51
	Liitteet	53

1 Toimintaympäristö ja tavoitteet

1.1 Toimintaympäristö ja sen riskit

1.1.1 Toimintaympäristön merkittävimmät riskit

Suomen kansantaloudessa on riski kokonaistuottavuuden aikaisempaa selvästi vaimeampaan kehitykseen. Tilanteen mahdollisesti pitkittyessä tämä tarkoittaisi selvästi heikompia edellytyksiä julkisten palveluiden ja etuisuuksien rahoittamiseen. Valtiontalouden ulkoisessa tarkastuksessa ja finanssipolitiikan valvonnassa kiinnitetään huomiota tuottavuuden kasvun edellytysten varmentamiseen ja edistämiseen.

Suomen talouskasvun edellytysten heikkeneminen on haaste julkisen talouden vakauttamiselle. Suomen kilpailukyvyn turvaaminen nopeiden muutosten toimintaympäristössä vaatii innovatiivisuutta ja muutосkykyä julkiselta hallinnolta. Rakennemuutosten toimeenpano tulee olemaan kuluva tarkastussuunnittelukauden keskeinen ulkoisen tarkastajan seurannan aihe.

Valtionhallinnon ja julkishallinnon rakenne on hyvin hajanainen. Valtion ja julkisen talouden kestävyysongelmien ratkaisemisessa haasteena on toiminnan siiloutuminen ja konserninäkökulman eli yhteisen näkökulman puuttuminen. Valtioneuvoston ohjausjärjestelmien kehittämiseksi on myös tästä näkökulmasta tarvetta. Tietoperustan tehokas hyödyntäminen ja tietoperustan laadun varmentaminen ovat tärkeitä.

Kuntatalouden kehitys on avain julkisen talouden kestävyuden parantamisessa. Kuntatalous kantaa puolet kestävyysvajeesta ja väestön ikääntymisen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntatalouteen. Kuntatalouden makro-ohjauksen sekä kuntatilastoinnin kehittämisen tarpeet on tunnistettu ja tarkastussuunnittelukaudella näiden toimeenpanoa arvioidaan.

Julkisen toiminnan prosessien ja toimintojen muuttuminen ICT -sidonnaiseksi luo paineita sekä toiminnan tuloksellisuudelle että ulkoiselle tarkastukselle. ICT -sidonnainen hallinto lisää tietoturvallisuuden riskejä ja tietoturvallisuustyön painoarvoa taloushoidon luotettavuuden ja toimivuuden perusedellytyksenä.

Uusien konsernipalveluiden ja palvelukeskusmallien sekä niihin liittyvien tietojärjestelmäratkaisujen tehokkuuden varmistaminen on olennainen osa ulkoisen tarkastajan työtä. Informaatiohallinnon ja informaatioteknologisten järjestelmien ymmärrys on osa ulkoisen tarkastajan ammattitaitoa.

Valtion menoista siirtomenot muodostavat suurimman ryhmän. Siirtomenojen luonteen vuoksi erilaiset laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä epätarkoituksenmukaisen käytön riskit ovat niissä suurempia kuin valtion toimintamenoissa.

1.1.2 Toimintaympäristö tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen kannalta

Valtiontalouden ja kansantalouden riskianalyysi huomioidaan tilintarkastuksen toimintayksikön suunnitelman valmistelussa arvioitaessa siinä tunnistettujen riskien merkitystä tarkastusten kohdentamiselle erityisesti valtiokonsernin ja valtiontalouden kokonaisuuden näkökulmasta sekä määriteltäessä olennaisuusrajoja ja niiden suhdetta tarkastusriskiin. Riskit otetaan huomioon tilintarkastuksen yksikön suunnitelmassa ja tarvittaessa yksittäisissä tilintarkastussuunnitelmissa täydentävänä näkökulmana, johon tilintarkastaja kiinnittää huomiota soveltaessaan tilintarkastusohjeita ja suorittaessaan tilintarkastusohjeiden mukaista tarkastusta.

Valtionhallinnossa tehdyt talous- ja henkilöstöhallinnon sekä IT -toiminnan konsernipalveluratkaisut ovat muuttaneet toimintatapoja ja sisältävät edelleen osaksi uudenlaisia riskejä, joiden hallinta johtamisen ja sisäisen valvonnan perinteisin keinoin on aikaisempaa vaikeampaa. Vuoden 2014 alusta toimialariippumattomat tehtävät (TORI) kootaan yhteen perustettavaan palvelukeskukseen. Tarkastusviraston tekemissä tilintarkastuksissa ja laillisuustarkastuksissa kertyneen kokemuksen mukaan palvelukeskummalleihin siirtyminen on tuonut mukanaan merkittäviä riskejä erityisesti muutosvaiheessa. Ongelmaksi ovat osoittautuneet erityisesti tilaaja- ja asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välinen vastuunjako ja haavoittuvuudet, jotka liittyvät pitkiin, ICT -perusteisiin toimintaketjuihin, joihin osallistuu useita eri toimijoita (monitoimijaympäristö) ja toiminnan keskittymiseen muutamaankin paikkaan. Vuosien 2014–2016 tilintarkastuksissa kiinnitetään erityistä huomiota talous- ja henkilöstöhallinnon merkittäviin muutoksiin ja niihin liittyviin riskeihin.

Valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmäratkaisun eli Kieku -järjestelmän käyttöönotto on viivästynyt. Käyttöönotto on erittäin laaja ja vaatii laajaa koulutusta ja tukea, jotta järjestelmästä saadaan tarvittavat johtamis- ja tuottavuushyödyt. Tietojen standardointi ja riittävä yhtenäistäminen ovat osoittautuneet haasteellisiksi. Kieku -järjestelmän käyttöönotto on keskeinen tarkastuskohde vuosien 2014–2016 tilintarkastuksissa ja niitä täydentävissä järjestelmätarkastuksissa.

Sisäinen valvonta toteutetaan yhä enemmän tietojärjestelmissä ja tällöin myös ulkoisen tilintarkastajan suorittama sisäisen valvonnan tarkastus on

yhä enemmän järjestelmätarkastuksen keinoilla tapahtuvaa tietojärjestelmien ja niiden toimintaprosessien testaamista ja arviointia. Vuosien 2014–2016 tilintarkastuksissa ja järjestelmätarkastuksissa lisätään edelleen järjestelmiin liittyvien kontrollien tarkastusta.

Valtion olennaisimpia kontrolliriskejä ovat ohjaus- ja johtamisjärjestelmän puutteet ja sisäisen valvonnan merkityksen aliarvioiminen sekä pitkiin ja monimutkaisiin toimintaketjuihin sisältyvät sisäisen valvonnan vajeet.

Valtion menoista siirtomenot muodostavat suurimman ryhmän. Valtionapujen ja muiden siirtomenojen valvonnan taso vaihtelee eri viranomaisissa ja rahoituksen saajiin kohdistuvaa valvontaa ei kaikissa tapauksessa tehdä yleisesti hyväksytyihin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteisiin nähden riittävästi. Vuosien 2014–2016 tilintarkastuksissa ja laillisuustarkastuksissa jatketaan siirtomenojen tarkastusta erillisinä laillisuustarkastuksina ja tilintarkastusten yhteydessä toteutettavina laillisuustarkastuksina.

Tarkastuksissa on toistuvasti todettu puutteita infrastruktuuriomaisuuden hallinnassa ja käsittelyssä valtion taloudenhoidossa. Valtion kirjanpitoa ja tasetta ei ole järjestetty näiltä osin yhtenäisten ja johdonmukaisten periaatteiden mukaisesti eikä kirjanpidon ja taseen tietoja käytännössä hyödynnetä ohjauksessa ja johtamisessa. Myös valtion saatavien perintään ja hallinnointiin on syytä kiinnittää huomiota. Vuosien 2014–2016 tilintarkastuksissa vahvistetaan taseen tarkastusta valtion tilinpäätöksen näkökulmasta. Tämä toteutetaan tarkastamalla kirjanpitoyksikkökohtaisesti erikseen määritellyn olennaisuusrajan ylittävät tase-erät tarkennetun ohjeistuksen mukaisesti niissä yksittäisissä kirjanpitoyksiköissä, joiden merkitys on keskeinen valtion tilinpäätöksen taseen kannalta.

Valtion tilinpäätöksessä riskialueena ovat myös valtuuksia ja muista sitoumuksista annettujen tietojen puutteellisuudet ja virheriskit. Valtuuksien budjetoinnista ja seurannasta on valmistunut keväällä 2013 erillinen koko talousarviotalouden kattava laillisuustarkastuskertomus. Menettelyihin kiinnitetään edelleen huomiota valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksessa ja niiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa, joiden tilinpäätöksissä näillä on olennaista merkitystä.

1.1.3 Toimintaympäristö tuloksellisuustarkastuksen kannalta

Useimpien kansan- ja valtiontalouden sekä valtion taloudenhoidon haasteisiin ja riskeihin vastaamiseksi tehtävien toimenpiteiden tarkastaminen kuuluu tuloksellisuustarkastuksen tehtäväälaan. Tuloksellisuustarkastus-

sen kannalta valtiontalouden hoitoa koskevista haasteista ja riskeistä voidaan nostaa esille erityisesti seuraavat:

Kestävän talouskasvun lisäksi julkisen talouden rahoituksellisen kestävyuden turvaaminen edellyttää suoraan julkisiin menoihin ja tuloihin kohdistuvia tarkastuksia. Olennaista valtiontalouden haasteissa on julkisen toiminnan tuottavuuden, taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen ja niitä koskevien hyvien käytänteiden edistäminen. Kilpailukykyä koskevat tarkastukset pitävät sisällään myös infrastruktuurin toimivuuden, kuten liikenneväylät, sähkö- ja energiaverkot sekä tieto- ja viestintäjärjestelmät. Korkeaan osaamiseen perustuvan kilpailukyvyn näkökulmasta yksi keskeinen haaste on vastata muuttuviin osaamistarpeisiin. Kestävän talouskasvun aikaansaamisessa työllisyysasteen kohentaminen on keskeisellä sijalla, mikä korostaa työllisyyteen ja työllistämistoimien vaikuttavuuteen kohdistuvien tuloksellisuustarkastusten merkitystä.

Kilpailukykytavoitteet ja muut taloutta ja aineellista hyvinvointia koskevat näkökohdat voivat olla ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa. Ympäristöriskeihin ja ympäristöterveyteen liittyy myös valtion piileviä vastuita, joista ei tiedetä riittävästi.

Kestävyysvajeen ratkaiseminen edellyttää siihen kohdistuvien ristiriitaisten tavoitteiden tasapainottamista. Tuloksellisuustarkastuksella on tässä tärkeä tehtävä tavoitteiden läpinäkyvyyden ja paremman koordinaation edistäjänä. Veropohjan laajentamisessa merkitystä on muun muassa harmaan talouden torjuntaan ja verotukseen kohdistuvilla tarkastuksilla.

Valtionhallinnon kehittämisessä on tuottavuuspaineiden myötä alettu korostaa volyyymi- ja synergiaetujen hakemista, mikä on näkynyt muun muassa virastojen yhdistämisinä ja monialavirastojen perustamisena. Tämä voi johtaa siihen, että saman organisaation sisällä hoidetaan potentiaalisesti ristiriitaisia tehtäväalueita. Olisi myös tärkeä selvittää, onko yhdistämisillä saatu aikaan tavoiteltuja synergiahyötyjä.

Yleisenä ongelmana on hajanainen valtion- ja julkishallinnon rakenne ja konserninäkökulman puuttuminen sekä toimintamallien siiloutuminen ja siihen liittyvä osa-optimointi. Voimavarojen kohdentamisessa ja siirtämisessä on jäykkyyksiä, jotka vaikeuttavat uusien poliittisten avausten toteuttamista. Tuloksellisuustarkastuksen tuottamilla tiedoilla voidaan parantaa valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kykyä käsitellä hallinnonalarat ylittäviä asiakokonaisuuksia.

Hallinto on muuttunut ICT-sidonnaiseksi informaatiohallinnoksi, mutta julkisella hallinnolla ei aina ole riittäviä valmiuksia tietojohtamiseen. ICT:n nykyistä tuloksellisempi käyttö edellyttää, että julkishallinnon organisaatioiden ylin johto tunnistaa oman vastuunsa myös ICT-asioissa. Tietoteknisillä ratkaisuille ei saavuteta tavoiteltuja tuottavuushyötyjä, mikäli julkishallinnon organisaatiot eivät muokkaa omia prosessejaan käyttä-

jälähtöisesti sähköiseen maailmaan sopiviksi. Tuloksellisuustarkastuksen näkökulmasta informaatiohallinnon tyypillisiä riskejä ovat tietohallintoon ja tietojärjestelmien tehokkaaseen hyödyntämiseen ja toteuttamiseen liittyvät riskit sekä tietoturvallisuuden riskit. Informaatiohallinnon riskejä ovat myös tiedon ja informaation sekä yleisemmin päätöksentekoa tukevan tietoperustan tuottamisen ja hyödyntämisen vajeet ja niistä johtuvat mahdollisuuksien menetykset.

Lisäksi on huomattava, että näiden kysymysten lisäksi lainsäädäntö, toimiva oikeuslaitos ja julkishallinto sekä yleensä yhteiskunnan infrastruktuuri ovat välillisesti merkittäviä kansantalouden tehokkuudelle ja kasvuille ja siten myös valtion taloudelliselle asemalle. Myös näiden kysymysten arviointi kuuluu tuloksellisuustarkastukselle.

1.1.4 Toimintaympäristö finanssipolitiikan tarkastuksen kannalta

Finanssipolitiikan tarkastuksen toimintaympäristöä hallitsee Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ja sen ratkaisurytykset sekä verotulopohjan haurastuminen vaimean kokonaistuotannon kasvun johdosta. Tämä johtaa keskusteluun sopeutustoimien riittävydestä ja mittaluokasta sekä ajoituksesta. Talouskasvu on avain julkisen talouden pitämiseen terveellä uralla, mutta edessä on todennäköisesti hitaamman kasvun vuosia monien haasteiden vuoksi. Vaimea talouskasvu heijastuu myös valtiontalouteen ja julkisen talouden rahoitusasemaan.

Väestön ikääntymisen seurauksena Suomen työikäinen väestö vähenee, mikä laskee työpanosta ja hidastaa talouskasvua. Investointien taso on finanssikriisin jälkeen jäänyt vaatimattomalle tasolle. Kokonaistuottavuuden kasvu on hidastunut ja lähes pysähtynyt finanssikriisin jälkeen. Osa kehityksestä johtuu finanssikriisistä, mutta taustalla on myös teollisuuden rakennemuutos. Kokonaistuottavuuden kasvu määrittää taloudellisen hyvinvoinnin kehitystä pitkällä aikavälillä. Näin ollen sen kehitykseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Lisäksi viennin heikko kehitys osaltaan hidastaa kasvua. Euroopan taantumana lisäksi suomen viennin heikon kehityksen taustalla on myös kilpailukykyongelmia. Kilpailukykyongelmiin liittyvät osin kansainvälistyvien kasvurytysten pieni määrä ja se, että suomalaiset yritykset ovat menettäneet asemiaan kansainvälisillä markkinoilla. Kilpailukykyongelmat liittyvät myös osaamiseen ja sen hyödyntämiseen sekä kykyyn luoda onnistuneesti kansainvälisesti menestyviä innovaatioita.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa on keskeisesti ollut esillä Suomen valtion vastuiden ja riskien kehitys euroalueen velkakriisissä sekä velkakrii-

sin hallinta. Euroalueen velkakriisin hoidosta Suomelle aiheutuvien vastuiden osalta on huomattava, että Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista vaikeuttaa se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin.

EU:n talouspolitiikan koordinaatiota on tiivistetty nopeassa tahdissa, mutta kansallinen toteutuksen suhteen on vielä avoimia kysymyksiä. Vielä on osin tarkentumatta, mikä vaikutus uusilla koordinaatiosäännöillä on finanssipolitiikan valmisteluun ja kuinka esimerkiksi Euroopan unionin budjettikehysdirektiivistä johtuvia uusia velvoitteita ja menettelytapoja tullaan soveltamaan.

Finanssipolitiikan tarkastus on toteuttanut 1.1.2013 lähtien uutta lakisääteistä tehtävää. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo Euroopan unionin uuden vakaussopimuksessa ja EU:n budjettikehysdirektiivissä 2011/85/EU olevien säännösten noudattamista. Tässä tehtävässä tarkastusviraston on tarpeen seurata julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamista ja saavuttamista. Rakenteelliselle jäämälle asetetun tavoitteen saavuttamisen lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävänä on valvoa keskipitkä aikavälin tavoitteeseen liittyvän korjausmekanismin toimintaa ja arvioida tarvittaessa korjaavien toimenpiteiden riittävyttä. Valvontatehtävään sisältyy myös finanssipolitiikan perustana olevien makrotalouden ennusteiden luotettavuuden arviointi sekä julkisen talouden monivuotisen suunnitelman asettamisen ja noudattamisen valvonta.

Verojärjestelmään kohdistuu monilta osin ristiriitaisia paineita. Julkisen talouden sopeuttamisessa verotusta on myös selvästi kiristetty. Sopeuttamistoimet ovat pääosin kohdistuneet välilliseen verotukseen. Hallituksen kevään 2013 kehysriihen merkittävin päätös oli yhteisö- ja osinkoverotukseen tehty uusi verolinjaus. Verojärjestelmää ja sen kannustavuutta sekä johdonmukaisuutta on näin tarvetta vielä aikaisempaa enemmän tarkastella kokonaisuutena. Veropolitiikassa tulee olemaan yhä vaikeampaa taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn edistämisen tavoitteiden, verojärjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden, julkisen vallan fiskaalisten intressien sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden sovittaminen yhteen.

1.1.5 Toimintaympäristö vaali- ja puolerahoituksen laillisuusvalvonnan kannalta

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi on laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) säädetty vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvominen, vaalirahoitusilmoitusten julkistaminen inter-

netissä ja vaalirahoitusilmoitusten tarkistaminen. Tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Puoluelain muutoksen (683/2010) perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo myös puolueiden tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen toiminnassa. Tarkastusvirasto voi tätä varten tarkastaa valvottavan kirjanpitoa ja varojen käyttöä. Tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan myös puoluelain valvonnassa.

Vuoden 2013 alusta tuli voimaan lakialoitteesta (LA 64/2012 vp) säädetty laki eduskuntaryhmistä (979/2012). Lakialoitteen yleisperusteluissa todetaan, että koska eduskuntaryhmästä tulisi erillinen oikeushenkilö, se voitaisiin ilmoittaa myös puoluelain tarkoittamaksi lähiyhteisöksi tarkastusvirastolle. Lähiyhteisöinä myös eduskuntaryhmät tulisivat tällöin tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin. Muutos ei edellytä erityistä resurssivarautumista. Puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan osalta toimintaympäristössä ei suunnittelukautena ole ennakoitavissa muita olennaisia muutoksia tai lisätehtäviä. Mahdollista on, että eduskunnan tarkastusvaliokunta tulee mietinnössään esittämään vaalirahoitusvalvontaan lisätoimivaltuuksia liittyen erityisesti vertailutietojen pyytämisoikeuteen vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi.

1.2 Määräraha- ja henkilöstösuunnitelma sekä voimavarojen kohdentaminen päätoimialoille

Määrärahakehyksessä 2014–2018 pyritään turvaamaan henkilöstövoimavaroina noin 138 henkilötyövuoden taso ja tämä edellyttää samalla virkarakenteen muuttamista kustannuksien osalta kevyemmäksi. Tästä johtuen virkarakennetta kehitetään tarkastusvirastossa kokonaisuudessaan siten, että eläköitymisten myötä mahdollistuvien ulkoisten rekrytointien painopiste siirtyy ammatillisten asiantuntijoiden (assistentit) ja ylitarkastajien suuntaan.

Liitteessä 1 esitetään tarkastusviraston määrärahakehyks ja liitteessä 2 toiminta- ja taloussuunnitelma-laskelma

Henkilöstövoimavarakehyksen 2014–2018 (liite 3) mukaisesti viraston henkilöstövoimavarat kohdennetaan toimintayksiköille ja yksiköille. Ke-

hyksestä ilmenee henkilöstövoimavarojen kohdentuminen eri tarkastuslajeille ja valvontatehtäville sekä toiminnoille. Henkilötyövuodet ovat tavoitteellisia ja niitä muutetaan tarvittaessa viraston talousarvion euromäärien puitteissa.

2 Tarkastussuunnitelma 2014–2018

2.1 Painopisteet

Tarkastustoiminnan suuntaamisen lähtökohtana on tarkastuksen yleiset suuntaamisperiaatteet, jotka ovat:

- asian välitön ja välillinen valtiontaloudellinen merkitys lyhyellä ja pitkällä aikavälillä,
- asian merkitys eduskunnalle finanssivallan käytössä sekä valtioneuvostolle valtiontalouden ja hallinnon ohjauksessa ja valvonnassa sekä
- asian merkitys hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden toteutumiselle sekä kansalaisten ja sidosryhmien luottamukselle valtion taloudenhoitoon.

Nämä yleiset suuntaamisperiaatteet ovat kaiken tarkastustoiminnan taustalla. Vuosittaisessa tarkastussuunnittelussa tavoitteena on kohdentaa tarkastustoiminta yleisten suuntaamisperiaatteiden lähtökohdista keskeisimpiin aiheisiin. Tässä suunnittelussa hyödynnetään tarkastuslajikohtaisia olennaisuuskriteereitä sekä eri tasoilla tehtäviä riskianalyyssejä.

Tarkastuksen riittävää kattavuutta arvioidaan koko viraston tasolla tilintarkastuksen, laillisuustarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen muodostaman kokonaisuuden kautta siten, että kukin tarkastuslaji vastaa sille ominaisesta näkökulmasta.

Tarkastuksen suuntaamisen painotuksissa sovelletaan suunnittelukaudella 2014–2018 seuraavia yleisiä linjoja, jotka konkretisoidaan kunkin tarkastuslajin tarkastussuunnitelmassa:

- Siirtomenot (valtionavut ja muut valtion rahoitustuet, valtionosuudet, etuisuudet)
- Kestävän talouskasvun, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin edellytykset
- Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen
- Valtion nettovarallisuus- ja vastuuaseman kehitys ja piilevän velan huomioon ottavan kokonaisriskiaseman kehitys
- Lainsäädännön laatu
- Valtion tulot
- Talousarvionalouden ulkopuolinen valtiontalous
- ICT ja informaatiohallinto.

2.2 Eduskuntakertomusraportointi

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisiä kertomuksia eduskunnalle ovat 1) valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n mukainen vuosikertomus toiminnastaan eduskunnalle, 2) tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n nojalla tarvittaessa annettavat erilliskertomukset eduskunnalle, 3) ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 3 momentin nojalla annettavat vaalikohtaiset vaalirahoituksen valvontakertomukset ja 4) puoluelain 9 e §:n 5 momentin nojalla vuosittain annettavat puoluelain valvontakertomukset.

Eduskuntakertomukset antavat edellytyksiä eduskunnan finanssivallan, lainsäädäntövallan, perustuslaissa säädetyn valvontavallan ja laajemman eduskunnan näkemysvallan tehokkaalle käytölle. Eduskuntakertomuksissa tarkastusvirasto saattaa tärkeimmät viestit eduskunnan ja sen valiokuntien käsiteltäväksi valtiopäiväasioina ja sitä kautta myös tarkasteltavaksi eduskunnan ja hallituksen välisessä parlamentaarisessa vuoropuhelussa. Vaali- ja puoluerahoituksen valvontakertomuksissa eduskuntakertomusraportointi palvelee osaltaan eduskunnan roolia ylläpitää politiikan moraalia ja etiikkaa sekä hyvän hallinnon periaatteita toteuttavaa lainsäädäntöä.

Tavoitteena on, että eduskuntakertomusraportointi palvelisi mahdollisimman hyvin eduskunnan valtiosäännön mukaisia tehtäviä. Tarkastusviraston kannalta eduskuntakertomusraportointi toteuttaa kansainvälisissä tarkastusstandardeissa tarkoitettua ulkoisen tarkastajan ja ylimmän päätöksentekokoelimen välistä vuorovaikutusta.

Eduskuntakertomuksia kehitetään siten, että pääviestit tulisivat selkeästi esille ja että ne olisivat valtiopäivätyön kannalta olennaista lisäarvoa antavia, kiinnostavia asiakirjoja sekä yhteiskunnassa ja hallinnossa arvostettuja olennaista tietoa kokoavia ulkoisen tarkastajan raportteja. Eduskuntakertomusten raportoinnin tietosisältöä ja rakennetta kehitetään niin, että tiedon hyödynnettävyys ja luettavuus paranevat. Eduskuntakertomuksissa toteutetaan tiedon visualisointia.

Tarkastusviraston vuosikertomus toiminnastaan eduskunnalle annetaan vuosittain syyskuussa asianomaisen vuoden valtiopäiville. Vuosikertomuksen lakiin perustuvana tavoitteena on antaa eduskunnalle valtion talousarvioesityksen ja siihen liittyvän lainsäädännön käsittelyä tukevaa kootua tietoa valtion taloudenhoidon tilasta. Lisäksi vuosikertomus toteuttaa tarkastusviraston ja sen pääjohtajan tilivelvollisuutta eduskunnalle. Vuosikertomukseen otetaan tärkeimmät tarkastusviraston toimintaa ja sen yhteiskunnallisia sekä kansalaistuloksia koskevat tiedot.

Tarkastusvirasto varmentaa uusimuotoisen hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä sekä hyödynnettävyyttä valtion-

hallinnon ohjauksessa. Erilliskertomus on ulkoisen ammattitarkastajan lausunto eduskunnalle perustuslain 46 §:n mukaan annettavasta hallituksen valtiontaloudellisesta kertomuksesta ja sen kantavana ideana on toteuttaa hallituksen ja hallinnon tilivelvollisuutta tilinpäätöksestä ja valtion taloudenhoidosta.

Erilliskertomuksena eduskunnalle annetaan finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportit vaalikauden lopulla ja puolessa välissä. Vuotuinen finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportointi eduskunnalle annettavana erilliskertomuksena aloitetaan kesäkuussa 2014 osana uuden finanssipolitiikan valvontatehtävän raportointia.

Vaalikohtainen vaalirahoituksen valvontakertomus sisältää kuvauksen tarkastusviraston suorittaman valvontatoiminnan pääpiirteistä, lausuman vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta sekä mahdolliset arviot vaalirahoituksen avoimuuden toteutumisesta ja lainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tarkoitus on, että kertomus olisi suhteellisen vakioimuotoinen.

Puoluelaisissa säädetty puoluerahoituksen valvontakertomus sisältää kuvauksen tarkastusviraston suorittaman puoluerahoitusvalvonnan toimenpiteistä, lausuman puoluelain tietojen toimittamista koskevien säännösten noudattamisesta sekä mahdolliset arviot puoluerahoituksen avoimuuden toteutumisesta ja lainsäädännön kehittämistarpeista. Tarkoitus on, että vuosittainen kertomus olisi suhteellisen vakioimuotoinen.

Suunnittelukaudella eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoina annettavat kertomukset on kuvattu liitteessä 8.

2.3 Tilintarkastus ja laillisuustarkastus

2.3.1 Tehtävä ja tavoitteet

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen tehtävä

Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella tarkastusvirasto:

- tuottaa ajantasaista, säännöllistä ja luotettavaa tarkastustietoa valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen oikeista ja riittävästä tiedoista sekä talousarvion sitä koskevien säännösten noudattamisesta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta
- edistää hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ja hyvien käytäntöjen jakamista valtion taloudenhoidossa
- vahvistaa eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaa sekä tukee valtioneuvoston alaista hallintoa valtion taloudenhoidossa.

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen tavoitteet

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman tilintarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että valtion talousarviota ja keskeisiä valtion taloudenhoitoa koskevia säännöksiä noudatetaan ja että valtion ja sen virastojen ja laitosten tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot. Tilintarkastustoiminta tukee osaltaan sekä eduskunnan budjettivallan että asianmukaisen sisäisen valvonnan toteutumista, hyvään taloudenhoitoon kuuluvien periaatteiden noudattamista ja hallinnon tuloksellisuutta.

Laillisuustarkastuksen tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko toimittu lainsäädännön, muun alempi-tasoisien sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä sekä hyvän hallinnon periaatteita noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Valtiontaloudellinen näkökulma

Tilintarkastusta kohdennetaan edelleen suurimpiin ja valtion tilinpäätöksen kannalta merkittävimpiin virastoihin ja laitoksiin ja niiden sisällä valtion tilinpäätöksen kannalta merkittävimpiin eriin.

Olenaisuuden määrittelyyn vaikuttaa se, tarkastellaanko asiaa oikeiden ja riittävien tietojen, talousarvion noudattamisen vai hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen näkökulmasta.

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen yhteiskunta- ja kansalaistulokset

Tilintarkastuksella ja laillisuustarkastuksella tarkastusvirasto vahvistaa kansalaisten ja muiden yhteiskuntatoimijoiden luottamusta laillisesti ja asianmukaisesti toimivaan hallintoon ja valtion varojen hoitamiseen.

2.3.2 Strategiset painopisteet ja kehittämissuunnitelmat

Tilintarkastuksen kohdentamisen painopisteet

Tilintarkastuskertomukset annetaan valtion tilinpäätöksestä, kaikkien kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksesta sekä eräiden rahastojen tilintarkastuksesta. Tilintarkastuksen kohteena on tilinpäätös, ja tilinpäätösvelvollisuus määrittää sen, mistä tilintarkastuskertomukset annetaan. Tarkastusviraston suorittama tilintarkastus kattaa ministeriöt ja kirjanpitoyksiköt, joiden on lakisääteisesti laadittava tilinpäätös sekä eräät talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot ja valtion tilinpäätöksen. Tarkastuskokonaisuuteen kuuluvat myös hallinnon yhteisten tietojärjestelmien, valtion tilinpäätöksen kannalta merkittävien erien käsittelyssä käytettävien järjestelmien sekä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien tarkastukset.

Tilintarkastus kohdennetaan olenaisuuden ja riskin perusteella. Olenaisuuskriteerien määräytymiseen tarkastuksessa ja raportoinnissa vaikuttavat tarkastuksen näkökulma – oikeat ja riittävät tiedot, talousarvion noudattaminen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen – sekä kulloisenkin sidosryhmä. Olenaisuudessa keskeistä on tiedon oletettu vaikutus tiedon hyväksikäyttäjän päätöksentekoon.

Tilintarkastusta kohdennetaan budjetointimenettelyihin ja tulostavoitteiden asettamiseen, tilinpäätöslaskelmiin ja toimintakertomukseen, sisäisen valvonnan menettelyihin sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säädösten noudattamiseen. Erityisesti tarkastusta kohdennetaan talousarvion noudattamista koskeviin kysymyksiin ja olennaisiin tase-eriin.

Laillisuustarkastuksen kohdentamisen painopisteet

Laillisuustarkastusta kohdennetaan niihin asioihin, joissa laillisuustarkastus tarkastusmuotona antaa parhaat mahdolliset välineet tuottaa tarkastus-

tietoa valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä talousarvion noudattamisesta. Tarkastuksen kohdentamiseen vaikuttavat asian merkitys valtion talousarvion kannalta, asian merkitys valtion taloudelliseen asemaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, toimintariski, jossa korostuu laillisuus- ja asianmukaisuusnäkökulma sekä asian merkitys eduskunnan valtionaloudelliseen päätöksentekoon ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön. Laillisuustarkastusta kohdennetaan erityisesti niihin asioihin, joita ei ole aiemmin kattavasti tarkastettu.

Keskeisiä aihealueita ovat siirtomenot, tulot, hankinnat sekä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja talousarvion noudattamiskysymykset.

Tilintarkastuksen yhteydessä tehtäviä sisäisen valvonnan ja laillisuuden tarkastuksia kohdennetaan aikaisempaa enemmän yksikön suunnitelman tasolla erillisen riskianalyysin perusteella.

Kehittämisen painopisteet

Suunnittelukaudella jatketaan tilintarkastuksen ohjeen uudistamista. Uudistuksen perustana sovelletaan ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n kansainvälisiä ISSAI -tarkastusstandardeja. Tarkastusviraston suorittamassa tilintarkastuksessa ja laillisuustarkastuksessa noudatetaan tarkastusviraston Suomen perustuslain 90 §:n mukaisen riippumattomuutensa ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 20 §:n nojalla antamia tarkastustoimintaansa koskevia ohjeita ja määräyksiä, jotka määrittelevät valtion hyvän tilintarkastustavan. Uudistuksessa otetaan huomioon myös vertaisarvioinnin suositukset. Tarkastuskaudella 2014–2015 otetaan käyttöön osittainen uudistus, jossa painotetaan talousarvion noudattamisen ja taseen systemaattista tarkastusta.

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen ohjeet laaditaan siten, että tarkastus myös standardien noudattamista koskevien valintojen osalta voidaan yleensä tehdä tarkastusviraston vahvistaman ohjeen perusteella. Tilintarkastusohjetta laadittaessa otetaan yksityiskohtaisemmin kantaa yksittäisten standardien noudattamiseen ja noudattamistapaan.

Suunnittelukaudella jatketaan pohjoismaista yhteistyötä laillisuustarkastuksen kehittämiseksi.

2.3.3 Tilintarkastuksen lausuma-alueet

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten lausuma-alueita ovat budjetointimenettelyt, tilinpäätös, sisäinen valvonta sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen. Tilinpäätös sisältää tässä myös toimintakertomuksen toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot.

Tarkastuslausumissa otetaan näkökulmina huomioon tilinpäätöstietojen oikeellisuus ja riittävyys, talousarvion noudattaminen sekä hyvän hallinnon periaatteet.

2.3.4 Eduskuntakertomusraportoinnin teemat ja kehittäminen

Eduskunnalle raportoidaan vuosittain tilintarkastuksista lausuma-alueittain.

Laillisuustarkastuksista ja yksikön suunnitelmaan perustuvista sisäisen valvonnan ja laillisuuden tarkastuksista raportoidaan eduskunnalle kulloisenkin eduskunnalle annettavan kertomuksen sisältösuunnitelman mukaisesti.

2.3.5 Tilintarkastuksen tarkastussuunnitelma varainhoitovuosi 2014 ja varainhoitovuodet 2015–2018

Varainhoitovuodesta 2013 alkaen tilintarkastuskertomukset on annettu kirjanpitoyksikköinä toimivista virastoista ja laitoksista ja ministeriöistä sekä kahden talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston tilintarkastuksista sekä valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta.

Suunnitelman mukaisesti varainhoitovuosilta 2014–2018 tilintarkastuskertomuksia annetaan vuosittain noin 70.

Tarkastuksen lausuma-alueet ja niiden sisältö pysyvät ennallaan. Niiltä osin kuin tilinpäätöksistä lausutaan, kaikki lausumat annetaan edelleen niin sanottuina positiivisina lausumina.

2.3.6 Laillisuustarkastuksen tarkastussuunnitelma 2014 ja alustava suunnitelma vuosille 2015–2018

Laillisuustarkastuksia toteutetaan erillisinä laillisuustarkastuksina, joista annetaan erilliset laillisuustarkastuskertomukset, sekä tilintarkastuksen yhteydessä tehtävinä tarkastuksina.

Laillisuustarkastusta kohdennetaan riskianalyysin linjausten mukaisesti erityisesti siirtomenoihin, tuloihin, hankintoihin sekä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin ja talousarvion noudattamiskysymyksiin.

Vuonna 2014 valmistuu kaksi erillistä laillisuustarkastuskertomusta. Nämä koskevat kunnille perustoimeentulon tukemiseen myönnettäviä valtionosuuksia sekä energian tukemista. Tilintarkastusten yhteydessä rapor-

toidaan lisäksi Verohallinnon ja Tullin verotuloja sekä yksittäisiä valtion-apuja koskevat laillisuustarkastukset.

Vuonna 2014 aloitetaan kaksi erillistä laillisuustarkastusta. Nämä koskevat korvauksia ja budjetointimenettelyjä. Lisäksi tilintarkastuksen yhteydessä tarkastetaan vero- ja maksutuloja Verohallinnossa ja Tullissa sekä asiantuntijapalveluiden hankintoja ja maksullisen toiminnan tuloja myöhemmin tarkemmin määriteltävissä yksittäisissä kirjanpitoyksiköissä.

Laillisuustarkastuksista on vuoden 2013 lopulla tehty laajempi riskianalyysi, jonka pohjalta suunnitellaan tulevien vuosien laillisuustarkastusaiheita.

2.4 Tuloksellisuustarkastus

2.4.1 Tehtävä ja tavoitteet

Tuloksellisuustarkastuksen tavoitteena on edistää hyvää hallintoa ja erityisesti valtion taloudenhoidon taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä osaltaan edistää vastuullisuutta ja avoimutta. Tuloksellisuustarkastus voi kohdistua siihen,

- onko taloudenhoito ollut tuloksellista,
- onko taloudenhoidon tuloksellisuudelle luotu hyvät edellytykset ja
- onko tuloksellisuudesta annettu oikea ja riittävä kuva.

Tuloksellisuustarkastus tuottaa objektiivista, oikea-aikaista ja hyödyllistä tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta. Tarkastus tuo näin lisäarvoa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon valtiontaloudellisesta näkökulmasta ja vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa. Strategiset keinot ja painotukset strategiakaudelle ovat

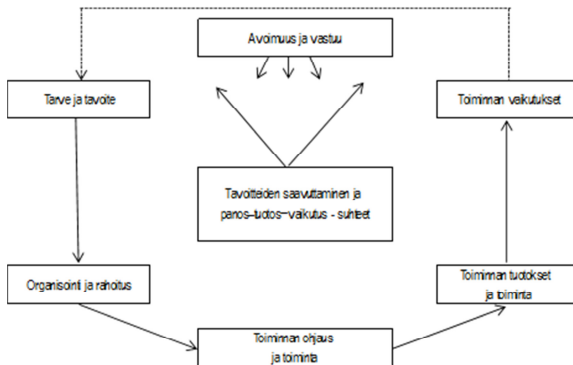
1. Tuloksellisuuden keskeiset riskit ja ongelmat tunnistetaan yksikössä tehtävissä riskianalyyseissä.
2. Strategiakauden aikana katetaan koko tarkastusalue riskianalyyseillä.
3. Tarkastuksen painopisteet valitaan ja yksittäiset tarkastukset suunnataan kohdentamiskriteerien perusteella.
4. Yksikön tarkastus- ja muu toiminta on korkealaatuista.
5. Tarkastuksilla ja kannanotoilla varmennetaan tuloksellisuutta ja niillä on vaikutusta valtion taloudenhoidon kehittymiseen tuloksellisemmaksi. Jokainen tuloksellisuustarkastus tukee hallinnon ja taloudenhoidon uudistamista kestäväällä tavalla sekä osaltaan tukee hallinnon toiminnan innovatiivisuutta.

Valtionaloudellinen näkökulma

Tuloksellisuustarkastus kohdistuu vain sellaiseen toimintaan, jolla on merkittävä yhteys valtiontalouteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että toimintaan käytetään olennaisesti valtion varoja tai sillä vaikutetaan olennaisesti valtion tuloihin, menoihin, kustannuksiin tai varallisuuteen. Valtionaloudellinen näkökulma on nykyistä selvemmin esillä tulevissa tarkastuksissa.

Valtionaloudellisen näkökulman käsitteellä on merkitystä toisaalta tarkastusten suuntaamisperusteena ja toisaalta valitun tarkastuksen tarkastusnäkökulmana. Valtionaloudellista merkitystä voidaan jaotella eri tavoin: panostuksen määrän (määrärahan) ja panostuksen vaikutuksen perusteella. Vaikutuksella viitataan välittömään vaikutukseen muualle valtiontalouteen ja välilliseen vaikutukseen valtiontalouteen.

Tarkastuksen suorittamisessa valtionaloudellinen näkökulma tarkoittaa sen arvioimista, onko valtion viranomaisen edistänyt tavoitetta mahdollisimman paljon mahdollisimman pienin kustannuksin. Jokaisen tarkastuksen lähtökohtana on kysymys, ovatko vastuulliset tahot toimineet tuloksellisesti. Tarkastuksen näkökulmia on kuvattu tuloksellisuusketjun avulla (kuvio 1). Tuloksellisuusketju muodostuu taloudenhoidon vaiheista, joissa taloudellinen panos muuntuu toiminnaksi, tuotoksiksi ja vaikutuksiksi.



KUVIO 1. Tuloksellisuusketju

Yhteiskunta- ja kansalaistulokset

Tuloksellisuustarkastus tarkastaa sitä, onko valtion varoja käytetty tarkoituksenmukaisesti eduskunnan päättämiin kohteisiin ja mitä yhteiskunnallisia tuloksia ja vaikutuksia käytetyillä varoilla on saatu aikaan. Varmenta-

malla hallinnon tilivelvollisuuden toteutumista tuloksellisuustarkastus osaltaan vastaa kansalaisten odotuksiin hyvästä ja tuloksellisesta taloudenhoidosta. Tarkastustiedon avulla kansalaisilla on myös mahdollisuus itse arvioida valtion viranomaisten toimintaa ja sen tuloksia. Osa tuloksellisuustarkastuksista ja niiden tuloksista on kiinnostanut kansalaisia myös välittömästi ja on saanut aikaan vilkasta kansalaiskeskustelua.

Tuloksellisuustarkastuksen riskianalyysit ovat nostaneet esiin tarkastusaiheita, joissa käsitellään hallinnon päätösten vaikutuksia kansalaisiin. Tuloksellisuusketjun mukainen tarkastus pitää sisällään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja sen myötä kansalaisnäkökulman, vaikka kansalaisnäkökulmaa ei ole erikseen mainittu tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa.

2.4.2 Strategiset painopisteet ja kehittämissinjit

Tarkastuksen kohdentamisen painopisteet

Tuloksellisuustarkastuksen kohdentumisperusteena on aina valtiontaloudellinen merkitys ja toiminnan tuloksellisuuteen liittyvät riskit tai ongelmat. Erityisesti pyritään tuottamaan aiheesta sellaista uutta ja valtiontaloudellisesta näkökulmasta merkittävää tietoa, jota voidaan hyödyntää toimintaa kehitettäessä. Tarkempia kohdentamisperusteita on esitetty alla. Kriteerit ovat toisiaan täydentäviä ja niiden välillä tehdään punnintaa tarkastuksia kohdennettaessa. Tuloksellisuustarkastuksen kohdentamiskriteerit ovat

1. asian valtiontaloudellinen merkitys
2. merkitys yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle
3. tuloksellisuuden riskit tai ongelmat, jolloin kiinnitetään erityistä huomiota mahdollisuuteen parantaa toiminnan tuloksellisuutta
4. uuden tiedon tuottaminen tai olemassa olevan tiedon varmentaminen.

Yhteiskuntapoliittisesti mikä tahansa asia ei tule tarkastuksen kohteeksi (edellä kohta 2), vaan tarkastusta kohdistetaan vain sellaisiin asioihin, joilla on merkittävä yhteys valtiontalouteen. Myös hallitusohjelmalla on merkitystä tarkastusten kohdentamisessa: tehtävänä on tarkastaa myös hallituksen politiikan eli hallituksen asettamien tavoitteiden toteutumista. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on kolme painopistettä:

1. Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen
2. Julkisen talouden vakauttaminen
3. Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen.

Tuloksellisuustarkastuksen riskianalyyseissä on noussut esille useita sellaisia tarkastusaiheita, joilla on suora liityntä näihin painopisteisiin ja niiden alla toteutettaviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin. Tarkastuksista on mahdollista koota myös laajempia teemoja, joista voidaan raportoida eduskunnalle vuodesta 2014 alkaen.

Tarkastuksen suuntaaminen

Tarkastusviraston strategia, valtion- ja kansantalouden riskianalyysi, tuloksellisuustarkastuksen olennaisuuskriteerit sekä vuosittaiset hallinnonaloittaiset riskianalyysit ohjaavat tarkastusaiheiden valintaa. Valtion- ja kansantalouden riskianalyysin avulla määritellään virastotason teemat, joihin tarkastustoimintaa suunnataan. Tarkastuslajikohtainen tarkastussuunnittelu täsmentää näitä teemoja määrittelemällä teemoihin sopivia tarkastusaiheita ja tarkastusten konkreettisia painopistealueita. Tuloksellisuustarkastusten suuntaamisessa kiinnitetään huomiota myös siihen, millaisia vapausasteita rahoituksen mitoittamiseen ja sen suuntaamiseen liittyy. Lisäksi tehtyjen riskianalyysien perusteella on tunnistettu eräitä osaluokkia, joita on tarpeen priorisoida tuloksellisuustarkastuksessa. Näitä ovat seuraavat:

Valtion tulopuoleen kohdennetaan nykyistä enemmän tarkastusta. Rahoituksen hallintaan kohdistuvat tarkastukset edellyttävät kattavaa näkökulmaa siten, että näkökulma pitää sisällään valtion tulonmuodostuksen kokonaisuudessaan: veropolitiikan, maksupolitiikan, velan ja valtion omaisuuden myynnin. Lisäksi on huomioitava valtion pitkäaikaiset sitoumukset ja piilevät vastuut. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös harmaa talous -teema, josta on valmistunut teemasuunnitelma. Verojärjestelmään liittyvissä tuloksellisuustarkastuksissa tehdään yhteistyötä finanssipolitiikan tarkastuksen kanssa.

Valtion menoista noin 2/3 on siirtomenoja. Siirtomenot ovat viime vuosina kasvaneet voimakkaasti: vuodesta 2007 vuoteen 2013 kasvu on ollut noin 50 prosenttia. Siirtomenojen vaikuttavuusriskit ovat korkeita ja siirtomenojen tarkastusta priorisoidaan edelleen. Siirtomenojen tarkastus kohdistuu erityisesti valtion varainkäytön tuloksellisuuteen ja valtion varainkäytön tuloksellisuuden riskeihin ja ongelmiin. Siirtomenojen vaikuttavuusriskejä voidaan kattaa kohdistamalla tarkastusta lainsäädännön toimivuuteen.

Talousarvion ulkopuolinen valtiontalous muodostaa noin 60 prosenttia valtion toimintaan sitoutuneesta pääomasta ja siihen sisältyy merkittäviä vastuita. Tarkastusvirasto on julkisen sektorin ainoa ulkoinen ammattitarkastaja, joka tarkastelee taloudenhoitoa ja tuloksellisuutta eduskunnan ja valtiontalouden kokonaisuuden (nk. konsernietu) näkökulmista. Omistaja-

ohjaukseen suunnitellaan pienempiä ja tarkemmin rajattuja tarkastuksia, jolloin niitä voidaan raportoida useammin.

Lainsäädännön laatu on pysyvä tarkastusalue. Lainsäädännön laatuun kohdistuva tarkastus on luonteva osa tarkastusviraston roolia eduskunnan yhteydessä toimivana ja eduskunnan lainsäädäntövaltaa tukevana ylimpänä tarkastusviranomaisena. Lainsäädännön laadun tarkastamisesta on valmisteltu teemasuunnitelma. Erillisten tarkastusten lisäksi lainsäädännön laatu on näkökulmana mukana muissakin tarkastuksissa.

Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikkö jatkaa myös informaation hallintaan ja päätöksenteon tietoperustaan kohdistuvien tarkastusten priorisointia.

Tarkastusten kohdentamisessa poikkihallinnollisuuden ja valtion taloudenhoitoon liittyvien kokonaisuuksien painoarvo kasvaa puhtaasti hallinnonalakohtaisen tarkastelun sijaan. Tarkastuksia kohdennetaan hallinnonalarajat ylittävien toimintojen tuloksellisuuteen ja ohjauksen toimivuuteen. Tällöin hallinto on riskialteimmillaan ja tarkastuksista saatava lisäarvo yleensä korkea.

Strategian valmistelun yhteydessä tuloksellisuustarkastuksessa muodostettiin tehtyjen riskianalyyysien pohjalta alustavia tarkastusaiheiden ryhmitelyjä, joita voidaan käyttää myöhemmin täsmennettävien tarkastusteemojen pohjana. Virastossa valmisteltujen riskianalyyysien perusteella yhdeksi tarkastusteemaksi on nousemassa *Suomen kilpailukyky* -teema, joka kytkeytyy kestäväen talouskasvun edellytysten varmentamiseen. Teeman alla tehtävissä tarkastuksissa kiinnitetään huomiota kestäväen talouskasvun ja hyvinvoinnin edellytyksiin painottamalla vaikuttavuusnäkökulmaa. Tällöin huomiota kiinnitetään myös toimien ja uudistusten käyttäytymisvaihteluihin.

Edellä mainittuun tematiikkaan kytkeytyy myös kolme muuta mahdollista teemaa: *Julkisen talouden kestävyys ja valtion omaisuuden hyvä hallinta*, *Julkisten palvelujen vaikuttavuus ja julkisen hallinnon palvelukyky* sekä *Työllisyyden vahvistaminen ja työvoiman riittävyys*. Näihin teemoihin kytkeytyviä tarkastusaiheita on noussut esiin runsaasti yksikössä tehdyissä riskianalyyseissä.

Tuloksellisuustarkastuksen riskianalyyseissä on lisäksi tunnistettu useita sellaisia turvallisuuskysymyksiä, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa suomalaisille tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Turvallisuuskysymykset ovat välillisesti merkittäviä kansantalouden tehokkuudelle ja kasvulle ja siten myös valtion taloudelliselle asemalle. Myös turvallisuuskysymyksiin suunnataan lähivuosina useita tarkastuksia.

Edellä esiintuotujen teemojen suunnittelusta päätetään erikseen. Laajojen teemojen alle voidaan muodostaa rajatumpia teemoja, joiden alla tehtäviä tarkastuksia yhdistää yhteinen kysymyksenasettelu tai pääkysymys.

Kehittämisen painopisteet

Tuloksellisuustarkastuksen kehittämistyön painopisteenä on viraston strategian toteuttaminen. Kehittämistyössä korostuvat erityisesti seuraavat asiat:

Riskianalyysien kehittäminen

Tuloksellisuustarkastus ei pysty tehtävillä tarkastuksilla kattamaan koko tarkastusalueita. Hallinnonaloittaisen kattavuuden vaatimukseen vastataan osittain entistä kattavammilla riskianalyysillä. Riskianalyysissä kannustetaan muutenkin ryhmä- ja yksikkörajat ylittävään poikkihallinnollisuuteen. Riskianalyysien valmistelussa hyödynnetään entistä enemmän ulkopuolista asiantuntemusta (esimerkiksi tutkimuslaitokset) ja riskianalyysien tuloksia esitellään nykyistä useammin hallinnossa (ministeriöiden johto, kuten kansliapäälliköt ja valtiosihteerit) ja eduskunnassa (valiokuntien puheenjohtajat ja valiokuntaneuvokset).

Yksikön on tarpeen kehittää edelleen riskianalyysijä ja niiden valmistelyä sekä erityisesti yhteistyötä muiden tarkastusyksiköiden kanssa. Tämä kehittämistyö on sidoksissa virastotasolla tehtävään valtion- ja kansantalouden riskianalyysityöhön ja sen etenemiseen.

Tarkastustyön prosessin ja sisällön/näkökulman kehittäminen

Tavoitteena on, että valtiontaloudellinen näkökulma on nykyistä selvemmin esillä tulevissa tarkastuksissa. Valtiontaloudellisen näkökulman pohdintatyö on käynnistetty yksikön syksyn 2013 kehittämisseminaarissa ja tätä työtä on tarkoitus jatkaa syventävällä koulutuksella vuoden 2014 aikana.

Kehittämiskohteena on myös tarkastusaineistojen monipuolisempi käyttö. Määrällisten aineistojen käytön lisäämisen lisäksi huomiota kiinnitetään määrällisen näkökulman/ajattelutavan sisällyttämiseen tarkastuksiin nykyistä vahvemmin. Yksikön laskentatoimen osaamista kehitetään järjestämällä tuloksellisuustarkastuksen tarpeisiin räätälöityä koulutusta valtion kirjanpidosta ja sisäisestä laskennasta.

Yksikössä aloitettua tarkastuskriteerien määrittelyä ja käyttöä koskevaa kehittämistyötä jatketaan. Tarkoitus on syventää tarkastuskriteerien muo-

dostamiseen ja soveltamiseen liittyvää osaamista. Lisäksi jatketaan tarkastusten dokumentaation kehittämistä työtilojen käyttöä tehostamalla ja yhdenmukaistamalla. Nämä kehittämistoimet edellyttävät myös koulutuksen järjestämistä.

Tuloksellisuustarkastusten mallinnustyötä jatketaan. Ohjausjärjestelmä-tarkastuksen osana on kehitetty tarkastusmalleja, joita voidaan käyttää ohjausjärjestelmätarkastusten lisäksi muissakin tarkastuksissa tukemaan tarkastuskysymysten ja -kriteerien muodostamista sekä aineistojen ja menetelmien määrittelyä. Mallinnustyötä laajennetaan ICT-tarkastuksen puolelle. Tähän liittyen mietitään ICT-tarkastuksen näkökulmia ja ICT-tarkastusta on osana tuloksellisuustarkastusta.

Tarkastustiedon ajankohtaisuusvaatimusten korostuessa yksiköllä on oltava valmius myös pienempien aiheiden tarkastamiseen nopealla aikataululla. Tuloksellisuustarkastuksessa selvitetään mahdollisuutta toteuttaa selvästi profiloitu, kohdennettu ja nopeasti toteutettava tarkastustyyppi.

Yksikön toimintaan tuo muutoksia siirtyminen aiemman viiden sijasta neljään tarkastusryhmään, jolloin tarkastuksia ohjaavien päälliköiden lukumäärä vähenee vastaavasti. Tämä asettaa haasteita ohjauksen sisällölliselle kehittämiselle ja priorisoimiselle sekä toisaalta tarkastajien osaamisen syventämiselle ja laajentamiselle.

Tarkastuskertomuksen uudistaminen

Tarkastuskertomuksen uudistaminen sidotaan kiinteästi koko viraston kanssa tehtävään julkaisutoiminnan uudistustyöhön.

Kansainväliset tarkastus- ja asiantuntijatehtävät

Kansainvälinen toiminta resursoidaan niin, että velvoittavat tehtävät suoritetaan tehokkaasti ja harkintaan perustuva kansainvälinen toiminta hyödyttää perustehtävien suorittamista. Liitteessä 4 (hankesuunnitelma) todetaan kansainväliset tehtävät.

2.4.3 Eduskuntaraportoinnin teemat ja kehittäminen

Valtion taloudenhoidon tuloksellisuuden tarkastamisen osalta tuloksellisuustarkastukset kohdistetaan strategian mukaisesti siten, että hallinnonalat ja niiden väliset toiminta- ja ohjausjärjestelmät tulevat taloudellisen merkityksen ja riskin perusteella riittävän kattavasti tarkastetuiksi stratiagiakauden aikana.

Valtion tilinpäätöskertomuksen osalta tuloksellisuustarkastus on tarkastanut vuosittain, onko tilinpäätöskertomuksessa annettu oikea ja riittävä kuva hallinnonalan tai politiikkalohkon yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista ja niiden toteutumisesta. Tähän tarkastukseen voidaan sisällyttää jokin vuosittain vaihtuva, tilinpäätöskertomukseen liittyvä asiakokonaisuus.

Talousarvion noudattaminen on mahdollinen osa kaikkia tuloksellisuustarkastuksia. Korostetummin talousarvion noudattamista voidaan tarkastaa osana normaalia tuloksellisuustarkastusta silloin, kun tarkastuksessa huomataan talousarvion noudattamista koskeva epäkohta.

Lainsäädännön laadun osalta on valmisteltu teemasuunnitelma, jolla varmistetaan tarkastusten kohdentaminen alueelle pidemmällä aikavälillä ja systemaattisesti. Tavoitteesta riippuen aluetta voi tarkastaa temaattisesti useammalla tarkastuksella, tekemällä yksittäisiä tarkastuksia olennaisilla säädösvalmistelun alueilla tai tarkastamalla lainsäädännön laatua osana useita/kaikkia tarkastuksia. Laadukkaan lainsäädännön näkökulma voi olla mukana lähes kaikissa tuloksellisuustarkastuksissa, koska lainsäädäntö määrittää toiminnan resurssit ja tavoitteet. Tarkastuksissa voidaan arvioida esimerkiksi, onko lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointi tehty riittävän hyvin ja onko arviointi läpinäkyvää, realistista ja toteutunut siten kuin esitettiin.

Yksikkö tuottaa tuloksellisuustarkastuksen toimialan ja osaamisen näkökulmasta tarkastusten pohjalta tehdyt analyysit ja synteetit sekä tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastuksen tarkastusviraston eduskunnalle annettaviin kertomuksiin. Strategian valmistelun yhteydessä tuloksellisuustarkastuksessa muodostettiin tehtyjen riskianalyyysien pohjalta alustavia tarkastusteemoja, joita voidaan hyödyntää myös vuosikertomusraportoinnissa. Seuraava teemaluettelo on alustava.

Vuonna 2014 raportoitavia tarkastusteemoja ovat

Suomen kilpailukyky

- Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan (KTI-toiminta) ohjaus ja hallinta
- Viennin tukeminen ja rahoitus
- Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen (selvitys)

Ohjausjärjestelmien toimivuus ja valtion omaisuuden hyvä hallinta

- VM:n hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- LVM:n hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- Ympäristöterveydenhuolto
- Finavia Oyj:n rahoitusjärjestelyt

Työllisyyden vahvistaminen ja työvoiman riittävyys

- Nuorisotyöttömyyden hoito

Julkisten palvelujen vaikuttavuus ja julkisen hallinnon palvelukyky

- Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
- Julkinen oikeusapu
- Asunto- ja korjausrakentamisen edistäminen
- Asianhallinta ja sähköinen arkistointi

Turvallisuus

- Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut
- Elintarviketurvallisuus

Lainsäädännön laatu

- Eduskunnan lausumien toimeenpano
- Koonti VM:n, LVM:n (ja UM:n) ohjausjärjestelmätarkastusten säädösvalmisteluosasta.

Vuonna 2015 raportoitavia tarkastusteemoja ja tarkastusaiheita ovat alustavasti seuraavat:

Suomen kilpailukyky

- Merenkulun tukeminen

Ohjausjärjestelmien toimivuus ja valtion omaisuuden hyvä hallinta

- Maksupolitiikka
- OKM:n hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- Solidium Oy
- Valtionhallinnon IT-sopimusten ja niihin sisältyvien immateriaalioikeuksien hallinta yhteentoimivuuden edistämisen kannalta

Työllisyyden vahvistaminen ja työvoiman riittävyys

- Opintojen ohjaus ja ammatinvalinnan ohjaus

Julkisten palvelujen vaikuttavuus ja julkisen hallinnon palvelukyky

- Maahanmuuttajien palvelut (4 tarkastusta)
- Hyvinvointiteknologia pitkäaikaishoidossa
- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö.

2.4.4 Tarkastussuunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018

Suunnitelman mukaisesti vuonna 2014 valmistuu 14 tuloksellisuustarkastusta ja 20 jälkiseurantaa. Syventävien riskianalyyysien hallinnonaloittaisesta kohdistumisesta päätetään kesällä 2014 valtion- ja kansantalouden riskianalyyysin ja aiempien tarkastusaiheiden perusteella.

Suunnitelman mukaisesti vuosina 2015–2018 tuloksellisuustarkastuskerromuksia annetaan vuosittain 10–15. Jälkiseurantoja valmistuu vuosittain noin 15.

Ohjausjärjestelmätarkastuksia tehdään vähintään yhdeltä hallinnonalalta vuosittain. Vuonna 2014 valmistuvat valtiovarainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmätarkastukset. Lisäksi käynnistetään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastus.

Tarkastussuunnitelman liitteessä 9 on esitetty vuonna 2014 käynnissä olevat tarkastukset ja käynnistettävät tarkastukset. Tarkastusten ryhmitteilyperusteena on käytetty viraston strategiavalmistelun yhteydessä esille nousseita laajempia teemoja, jotka ovat alustavia. Lainsäädännön laatu on luonteeltaan horisontaalinen teema, jonka alla raportoidaan eri tarkastuksissa esille tulleita, lainsäädännön laatua koskevia havaintoja. Myös muut tarkastusaiheet voivat liittyä useampaan kuin yhteen teemaan riippuen siitä, mikä näkökulma esiselvityksen perusteella valitaan tarkastuksessa toteutettavaksi.

2.5 Finanssipolitiikan tarkastus ja valvonta

2.5.1 Tehtävä ja tavoitteet

Finanssipolitiikan tarkastuksen pääasiallinen tehtävä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista valtiontalouden kokonaisuuden hallinnan ja valtion julkista taloutta kokonaisuutena koskevan ohjauksen ja siihen vaikuttamisen näkökulmasta. Finanssipolitiikan tarkastuksen kohteena on valtion vaikuttaminen kansantalouteen julkisten tulojen ja menojen tason sekä julkisten tulojen ja menojen yleistä rakennetta koskevan valtion päätöksenteon kautta (finanssipolitiikka). Tarkastuksen kohteena on myös finanssipolitiikan päätöksenteon ja tulosten arvioinnin tietoperusta.

Finanssipolitiikan tarkastus toteuttaa tätä tehtävää tarkastamalla, 1) ovatko finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon perustana olevat tiedot antaneet oikean ja riittävän kuvan, 2) ovatko finanssipolitiikan ohjaus- ja hallintavälineet toimivia ja 3) onko finanssipolitiikalle määritelty tavoitteet ja onko edellytyksiä niiden saavuttamiseen sekä, mahdollisuuksien mukaan, onko finanssipolitiikalle asetetut tavoitteet saavutettu.

Finanssipolitiikan tarkastus kohdistuu finanssipolitiikan tietoperustaan, finanssipolitiikan sääntöjen asettamiseen ja noudattamiseen sekä ohjaus- ja hallintavälineiden toimivuuteen sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiin ja saavuttamiseen. Tämän lisäksi tarkastus kohdistuu Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen Suomen vakaushjelman tavoitteiden saavuttamiseen sekä vakaushjelmaan liittyvään raportoinnin tietoperustaan. Osana finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuuden tarkastamista arvioidaan erityisesti finanssipolitiikan toteuttamista ja tuloksia koskevaa hallituksen raportointia eduskunnalle.

Finanssipolitiikan tarkastuksen tehtäviin kuuluu EU:n vakaussopimuksen ja lainsäädännön mukainen finanssipolitiikan riippumaton valvonta, josta kansallisesti säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta ja ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa ns. fipo-laissa (869/2012) ja valtiontalouden tarkastusvirastossa annetussa laissa (muutettu lailla 870/2012). Valvontatehtävä hoidetaan lain mukaan suorittamalla finanssipolitiikan tarkastusta. Valvontatehtävässä korostuu rakenteellista eli suhdannekorjattua jäämää koskevien tietojen ja laskennan luotetta-

vuuden sekä finanssipolitiikan toimenpiteiden riittävyyden arviointi vaka-
us- ja tasapainotavoitteiden saavuttamisessa.

2.5.2 Strategiset painopisteet ja kehittämissinjit

Vaalikaudesta on muodostunut finanssipolitiikan tavoitteenasettelun ja sitä koskevan julkisen keskustelun ja arvioinnin kannalta merkittävä ajanjakso. Näin ollen finanssipolitiikan tarkastusten suunnittelu ja raportointi on kytkeyty vaalikauteen ja vaalikausiraportointiin. Vaalikausisuunnitelma on finanssipolitiikan tarkastuksen monivuotinen suunnitelma, jossa suunnataan tarkastusten painopisteet vaalikauden ajaksi. Kuluva vaalikauden 2011–2014 tarkastusten painopisteenä on verotus. Vaalikausisuunnitelma 2015–2018 laaditaan tammikuussa 2015 valmistuvan tarkastusviraston valtion- ja kansantalouden riskianalyysin pohjalta.

Suunnittelukaudella tarkastussuunnittelun painopistettä muutetaan siten, että Lakisääteisen valvontatehtävän velvoitteet huomioidaan siten, että finanssipolitiikan tarkastusten toteutus jaksotetaan useammalle vuodelle. Tarkastusten suuntaamisessa otetaan huomioon valvontatehtävää tukevat tarkastusaiheet.

Finanssipolitiikan tarkastukset valitaan olennaisuuskriteerien perusteella, jotka ovat seuraavat: i) lainsäädännöstä ja sopimuksista tulevat finanssipolitiikan sääntöihin ja velvoitteisiin liittyvät tarkastus- ja valvontatehtävät, ii) kohteena olevan asian kansan- ja valtiontaloudellinen suuruusluokka, iii) tiedon oleellisuus, oikeellisuus ja ajantasaisuus eduskunnan päätöksenteon kannalta, iv) tiedon merkitys finanssipolitiikkaa ja valtiontaloutta koskevalle julkiselle keskustelulle.

2.5.3 Tarkastussuunnitelma 2014 sekä 2015–2018

Suunnittelukaudella 2014–2018 julkaistaan 5 finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan erilliskertomusta eduskunnalle, vaalikausiraportti 2011–2014, vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti sekä vaalikauden 2015–2018 vaalikausiraportti. Vuonna 2014 tavoitteena on julkaista kolme verotukseen kohdistuvaa finanssipolitiikan tarkastuskertomusta. Vuosina 2015–2018 tavoitteena on julkaista 1–2 finanssipolitiikan tarkastuskertomusta vuosittain. Yhteensä finanssipolitiikan tarkastuskertomuksia, mukaan lukien erilliskertomuksena eduskunnalle annettavat kertomukset, tulisi suunnittelukaudella 15–19.

Finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen tulokset sekä finanssipolitiikan valvontatehtävän havainnot raportoidaan vuosittain eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa. Vuonna 2014 finanssipolitiikan jatkuva tarkas-

tus kohdistuu finanssipolitiikan valvontatehtävän lisäksi valtiontalouden kehysten noudattamiseen, valtion taloudelliseen asemaan liittyvään raportointiin, hallitusohjelmassa asetettujen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen sekä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen.

Vuonna 2014 finanssipolitiikan valvontatehtävän raportoinnissa hyödynnetään ETLA tutkimusyhteistyön tuloksia. ETLA on tutkinut Euroopan talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation, EU:n kuuden kohdan lainsäädäntöpaketin ja talousunionia vahvistavan sopimuksen vaikutuksia Suomen finanssipolitiikan valmisteluun. Tutkimuksen toisessa osassa keskityttiin rakenteellista alijäämää, havaittua alijäämää ja velkaantumista koskevaan kokonaisuuteen.

Vaalikausiraporteissa esitetään finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen koko vaalikauden kattavan synteessin lisäksi kootusti vaalikauden aikana tehtyjen finanssipolitiikan tarkastusten havainnot. Joulukuussa 2014 julkaistavan vaalikausiraportin teemana on veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi.

Tarkastusaiheet ovat seuraavat:

- Vaalikauden 2011–2014 veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi verojärjestelmän ja julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta.
- Välillisen verotuksen veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi.
- Yhteisö- ja pääomaverotuksen veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi.

Vaalikausiraportissa hyödynnetään vuosina 2013–2014 toteutettavaa tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen valtionvarainministeriön ohjausjärjestelmätarkastusta, siltä osin kun tarkastus kohdistuu verojärjestelmään ja sen toimijoihin. Lisäksi yhteisö- ja pääomaverotukseen kohdistuvan tarkastuksen havaintoja täydennetään marraskuussa 2013 käynnistyneellä ETLAn ja VATT:in tutkimushankkeella yhteisö- ja pääomaverotuksen dynaamisista vaikutuksista. Tutkimushankkeen tulokset voidaan hyödyntää joulukuussa 2014 julkistettavassa vaalikausiraportissa.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa on tehty taustatyötä valtion tasehallintaan ja sen osana valtion nettovarallisuusasemaan liittyen. Tästä aihealueesta on tavoitteena aloittaa tarkastus vuoden 2014 aikana. Valtion nettovarallisuusasemaa koskevassa tarkastuksessa ja yleensä finanssipolitiikan tarkastuksen suunnittelussa ja kehittämisessä otetaan lisäksi huomioon valtiovarainministeriössä meneillään oleva kehittämistyö valtion konsernitaseen laatimisesta ja käyttämisestä talous- ja finanssipolitiikan suunnittelun ja johtamisen välineeksi.

Lisäksi finanssipolitiikan tarkastuksessa selvitetään, miten osana finanssipolitiikan jatkuvaa tarkastusta on tarpeen tarkastaa valtion konsernitasetta ja sen käyttämistä finanssipolitiikan tietoperustana ja suunnitteluvälineenä.

Liitteessä 10 esitetään finanssipolitiikan tarkastuksen raportointi vuosina 2014–2018.

2.6 Vaali- ja puoluerahoituksen laillisuusvalvonta

2.6.1 Tehtävä ja tavoitteet

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan yhteiskunta- ja kansalaistulos

Tarkastusvirasto poliittisesti riippumattomana toimijana on uskottava ja tasapuolinen valvontaviranomainen vaali- ja puoluerahoitusasioissa.

Puolueiden valvontatoiminnan osalta voidaan tosiasiallisesti ennaltaehkäistä ja havaita puoluelain vastaisia rahoitusmenettelyitä ja näin vaikuttaa puolueiden toiminnan tosiasialliseen lainmukaisuuteen. Puolueiden valvonnalla voidaan luoda myös todellinen riski epäasiallisen rahoituksen havaitsemiselle.

2.6.2 Strategiset painopisteet ja kehittämisen linjat

Puoluelaki (10/1969, muutettu 683/2010) ja laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) perustivat valtioneuvoston tarkastusvirastolle tehtäviä lainsäädännössä mainittujen ilmoitusvelvollisten ilmoitusten vastaanottamiseksi ja ilmoituksiin kohdistuvien valvontatoimenpiteiden toteuttamiseksi. Tehtävät toteutetaan kokonaisuutena tarkastusviraston toimintayksiköiden yhteistyönä.

Tarkastusviraston tehtävät jakaantuvat lainsäädännön perusteella ilmoitusten vastaanottamiseen ja julkaisemiseen liittyviin asiakirjahallinnon tehtäviin ja ilmoitusvelvollisille tapahtuvaan viestintään sekä vastaanotettujen asiakirjojen oikeellisuuden varmentamiseen ja lainsäädännössä mainittujen rajoitteiden noudattamista varmentaviin toimiin.

Asiakirjahallintoon ja ilmoitusten julkaisemiseen liittyvät tehtävät toteutetaan tätä varten rakennetussa tietojärjestelmässä.

Valvontatoimenpiteitä varten laaditaan erillinen tarkastussuunnitelma.

Vaalirahoituslain perusteella tarkastusvirastolle ilmoitusvelvollisia ovat

1. eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajaksi määrätty
2. presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies
3. kunnallisvaaleissa valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu

4. europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty.

Puoluelain perusteella tarkastusvirastolle ilmoitusvelvollisia ovat

1. rekisteröidyt puolueet
2. valtionavustusta saavien puolueiden valtionavustuspäätöksessä mainitut yhteisöt (piirijärjestöt ja naisjärjestöt)
3. yhteisöt, jotka puolue on ilmoittanut tarkastusvirastolle lähiyhteisöikseen
4. puolueen muut puolueyhdistykset mikäli yhdistys on saanut tukea yli 1 500 euroa kalenterivuodessa.

Tarkastusvirasto voi kohdistaa valvonnallisia toimenpiteitä edellä mainittuihin henkilöryhmiin ja yhteisöihin lukuun ottamatta puolueyhdistyksiä, joilta vastaanotetaan ainoastaan ilmoituksia ilman suoraa valvonnallista tehtävää.

Puoluelain ja vaalirahotuslain tarkoittaman toiminnan osalta keskeisenä kehittämisalueena on toiminnan vakiinnuttaminen osaksi tarkastusviraston toimintaa. Tehtävä on puoluelaisissa säädetyiltä osiltaan luonteelta pysyvä ja vakiinnutettavalla tasolla resursseja edellyttävä. Vaalirahotuslaissa säädetyiltä osin tehtävä on vaalikohtainen. Kuitenkin prosessina vaalirahotuslain mukainen tehtävä toistuu säännöllisesti. Lisäksi jälki-ilmoitusmenettelyyn liittyvät tehtävät edellyttävät resursointia vaalittominakin vuosina.

Valvontatehtävässä noudatetaan soveltuvin osin laillisuustarkastuksen ohjeistusta.

2.6.3 Vaalirahotuksen valvontasuunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018

Valvontakertomuksien sisällöstä ja aikataulusta on olennaisilta osin säädetty puoluelaisissa ja vaalirahotuslaissa. Lainsäädännön edellyttämät raportointivaatimukset täytetään. Raportoinnissa pyritään tuomaan esiin näkemyksiä lainsäädännön toimivuudesta.

2.6.4 Puoluerahotuksen valvonta- ja tarkastus-suunnitelma vuodelle 2014 ja vuosille 2015–2018

Vuonna 2013 ei ole säännönmukaisia vaaleja.

Eduskunnalle raportoidaan suunnittelujakson aikana seuraavasti vaalirahotuslain osalta seuraavasti:

Europarlamenttivaalit 2014	1/2015
Eduskuntavaalit 2015	12/2015
Kunnallisvaalit 2016 (mahd. siirto 4/2017)	6/2017 (12/2017)

Eduskunnalle raportoidaan suunnittelujakson aikana seuraavasti puolue-
lain raportointivelvoitteiden mukaisesti:

Vuoden 2013 valvontatoiminta	3/2014
Vuoden 2014 valvontatoiminta	5/2015
Vuoden 2015 valvontatoiminta	3/2016
Vuoden 2016 valvontatoiminta	3/2017
Vuoden 2017 valvontatoiminta	3/2018

2.7 Kantelujen ja väärinkäytösilmoitusten käsittely

Kantelut, lausunnot ja oikeudellinen neuvonta -toiminnon tehtävänä on käsitellä valtion taloudenhoitoon kohdistuvia tarkastusvirastolle tehtyjä kanteluja, jotka koskevat valtion taloudenhoidon laillisuutta tai valtion talousarvion noudattamisessa esiintyneitä epäkohtia. Tarkastusvirastoon voi lisäksi kannella vaali- ja puolerahoitukseen liittyvissä asioissa. Myös nämä käsitellään edellä mainitun toiminnon puitteissa. Lisäksi seurataan valtionhallinnon väärinkäytösasioita ja käsitellään virastojen ja laitosten tekemiä väärinkäytösilmoituksia.

Kanteluna ei käsitellä valtion taloudenhoidon ja poliittisen päätöksenteon ja niihin liittyvän valmistelun tarkoituksenmukaisuutta koskevia asioita. Kanteluna ei myöskään käsitellä tarkastusoikeuden piiriin kuuluvien toimintojen tarkoituksenmukaisuutta koskevia selvityspyyntöjä. Nämä kanteluprosessin ulkopuolelle jäävät asiat saatetaan kuitenkin asianomaisten tarkastusyksiköiden ja tarkastajien tietoon, jotta ne voidaan huomioida tarkastustoiminnan riskiarvioinnissa. Kanteluna käsiteltävien asioiden ulkopuolelle jäävät yhteydenotot käsitellään kansalaiskirjeinä, joihin vastataan viraston kirjeellä. Kantelua, joka koskee yli kahta vuotta vanhaa asiaa, ei tutkita ellei tutkimiseen ole erityisiä syitä.

Muita kuin vaali- ja puolerahoitukseen liittyviä kanteluja arvioidaan tulevan vuosittain noin 65–70 kappaletta. Näistä noin puolet käsitellään kanteluasioina. Noin 20 prosenttia kanteluista johtaa toimenpiteisiin.

Valtion virastojen ja laitosten arvioidaan tekevän vuosittain noin 20–30 ilmoitusta toiminnassaan esiin tulleista taloudellisista väärinkäytöksistä.

Tarkastusvirasto valvoo sitä, että valtion virastot ja laitokset ryhtyvät väärinkäytöstapauksissa asianmukaisiin toimenpiteisiin. Lain mukaan virastojen ja laitosten on tehtävä rikosilmoitus, jos niiden toiminnassa on tehty valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistunut rikos.

Vuonna 2014 tarkennetaan viraston kanteluohjeita asianosaistulemisen osalta.

Kanteluiden käsittelyn läpimenoajan takaraja on kuusi kuukautta, mutta kantelutoiminnan erityisenä tuottavuus- ja palvelutavoitteena on, että kantelut pyritään käsittelemään kolmen kuukauden kuluessa niiden saapumisesta. Palvelutavoitteena on myös, että kaikki virastoon tulleet kantelut käsitellään joko kansalaiskirjeenä tai normaalina kantelumenettelyinä. Laadullisena tavoitteena on, että kantelupäätöksistä läpinäkyvästi ilmenee kantelun ja sen nojalla kantelun kohteilta ja niitä ohjaavilta tahoilta pyydettyjen lausuntojen sisältö sekä riittävät ja selkeät perustelut viraston kantelupäätökselle. Kehittämistavoitteena on, että vuoden 2014 alusta tarkennetaan viraston kanteluohjeita muun muassa asianosaistulemisessä käytettävien periaatteiden osalta. Väärinkäytösilmoitusten osalta palvelu- ja laatutavoitteena on, että kaikki ilmoitukset viipymättä toimitetaan tiedoksi ao. tarkastusyksikköön ja kyseisen alueen tarkastajalle.

3 Tulostavoitteet

3.1 Strategiset vaikuttavuustavoitteet

VTV:n rooli julkisen talouden ja hallinnon kestäväen uudistumisen edistäjänä

Tavoite 1: VTV2020 -strategian mukainen toiminta luo edellytyksiä julkisen talouden ja hallinnon kestäväen uudistumiseen. Tarkastus- ja valvontatoiminta on kohdennettu olennaisiin ja riskejä sisältäviin asioihin.

Mittari: VTV:n itsearvio tarkastuslajeittain. Itsearviointi toteutetaan 2015 ja 2019.

Tavoite 2: Eduskuntakertomusraportointi ja tarkastusraportointi kohdennuu valtion- ja kansantalouden riskianalyysin mukaisille painopistealueille.

Mittari: Tarkastusyksiköiden kirjallinen raportointi eduskuntakertomuksen ja tarkastusraportoinnin sisällön luokittelun perusteella.

Tavoite 3: Sidosryhmien antaman palautteen mukaan VTV edistää:

1. kestäväää ja tuloksellista valtion taloudenhoitoa
2. valtiontaloudellisen tiedon luotettavuutta
3. luottamusta valtion taloudenhoitoon

Mittari: Sidosryhmäkyselyt toteutetaan strategiakaudella kootusti vuosina 2015 ja 2019. VTV:n mainetutkimus uusitaan 2018.

Valtion taloudenhoidon kestävyys, laillisuus, tuloksellisuus ja sen tietoperustan luotettavuus

Tavoite 4: VTV:n toiminta vaikuttaa merkittävästi siihen, että valtion taloudenhoito on kestäväää.

Mittari: VTV:n itsearviointi.

Tavoite 5: VTV:n toiminta vaikuttaa merkittävästi siihen, että Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimusta sekä vakaussopimusta noudatetaan Suomen valtion vastuulla olevassa julkisen talouden hoidossa.

Mittari: VTV:n itsearviointi.

Tavoite 6: VTV:n toiminta vaikuttaa merkittävästi siihen, että valtion taloudenhoidossa noudatetaan lakia ja eduskunnan päätöksiä, erityisesti valtion talousarviota sekä hyvän hallinnon periaatteita.

Mittari: VTV:n itsearviointi.

Tavoite 7: VTV:n toiminta valtion taloudenhoitoa ja finanssipolitiikkaa koskevan päätöksenteon ja eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelun tietoperustan luotettavuuden varmentamiseksi on merkittävää.

Mittari: Sidosryhmäkyselypalaute 2015 ja 2019.

Vaali- ja puolerahoitusvalvonta

Tavoite 8: Puoluelain valvontatehtävään liittyvien tarkastusten tavoitteena on, että puoluelain tarkoittama avoimuus puolueiden rahoituksessa toteutuu hyvin.

Mittari: VTV:n itsearviointi.

3.2 Palvelukykytavoitteet

Tuotostavoitteet

Tavoite 9: Ulkoiset suoritteet valmistuvat sovitussa aikataulussa. (Vrt. julkaisukalenteri).

Mittari: Julkaisukalenterin seuranta

Palvelutasotavoitteet

Tavoite 10: Tarkastuskohteiden palaute tarkastuksen aikaisesta vuorovaikutuksesta on hyvää.

Mittari: sidosryhmäkysely 2015 ja 2019

Tarkastuksen ja raportoinnin laatutavoitteet

Tavoite 11: Valtiontaloudellinen näkökulma näkyy kattavasti viraston tarkastustoiminnassa.

Mittari: itsearviointi, jossa analysoidaan valtiontaloudellisen näkökulman esillä olon laajuutta ja syvyyttä.

Tavoite 12: Raportoidun tiedon hyödynnettävyys on hyvää.

Mittari: Mainekysely 2013 ja 2018 sekä sidosryhmäpalautekysely 2015 ja 2019

3.3 Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet

3.3.1 VTV:n strategiset taloudellisuustavoitteet

Tavoite 13: Suoritepäivän reaalin hinta (tarkastuspäivän hinnan muutos suhteessa kuluttajahintaindeksin kehitykseen) ei ylitä neljän vuoden ajanjaksolla kuluttajahintaindeksin kehitystä vastaavalla ajanjaksolla.

Tavoite 14: Kuluksen tason nousu neljän vuoden ajanjaksolla ei ylitä kuluttajahintaindeksin kehitystä vastaavalla ajanjaksolla; a) VTV:n tasolla ja b) jokaisen toimintayksikön tasolla rakennekorjattuna.

Tuottavuus kohdistuu ulkoisiin suoritteisiin

Tavoite 15: Ulkoisen asiantuntijapalvelun htv -määrä % käytettävissä olevasta htv -määrästä on 5–7 %.

Tavoite 16: Ulkoisten ja sisäisten suoritteiden välinen suhde on 75–25.

3.4 Henkisten voimavarojen hallinnan tulostavoitteet

Henkilöstöpolitiikka

Tavoite 17: THB -tulokset ovat vähintään vertailuryhmän tasoa:

- yleinen tulos, sekä eriteltyinä johtaminen ja esimiestyö, tyytyväisyys palkkaukseen, työilmapiiri ja työhyvinvointi, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, kuormittuneisuus

Mittari: THB-kysely

Tavoite 18: Toisen työnantajan palvelukseen siirtyneiden osuus on vertailuaineiston tasolla (valtion budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstön taso).

Mittari: toisen työnantajan palvelukseen siirtyneiden osuus henkilöstöstä

Tavoite 19: Sairauspoissaolojen määrä ei ylitä valtionhallinnon yleistä tasoa

Mittari: sairauspoissaolojen määrä

Tavoite 20: Työterveyshuollon käyntien lukumäärä on alle 5,3/htv.

Mittari: työterveyshuollon käyntien määrä

Tavoite 21: virkarakenteen muuttaminen toteutetaan suunnitelman (VTV2020-tavoite) mukaisesti

Mittari: palkkaukseen käytettyjen määrärahojen taso ja jakauma

Osaamispolitiikka

Tavoite 22: Osaamiskartoituksen mukainen osaamistasoindeksi (osaamistaso) kehittyy myönteisesti.

Mittari: osaamistasoindeksi

Tavoite 23: Osaamisen kehittämiseen käytetään keskimäärin 10 htp/htv.

Mittari: osaamisen kehittämiseen käytetyt henkilötyöpäivät

Lisäksi tarkastusvirasto pitää esillä kestävän kehityksen periaatteita. Tarkastusvirasto toteuttaa omassa toiminnassaan kestävän kehityksen toimintatapoja ja seuraa liitteessä 11 esitettyjen tavoitteiden ja indikaattorien toteutumista.

3.5 Muun asiantuntijatoiminnan kuin tarkastuksen ja valvonnan suuntaamisen kriteerit ja tulostavoitteet

Keskeisimmät asiantuntijatoiminnan hankkeet on kirjattu raameineen liitteeseen 4: Hanketaulukko 2014–2015.

Tilintarkastus ja laillisuustarkastus

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen osalta tarkastusvirasto toimii asiantuntijana niin tarkastusten yhteydessä kuin muutoinkin toimialaansa liittyvissä keskeisissä asioissa niin, ettei sen riippumattomuus tarkastustehtävissä vaarannu. Erillisiin työryhmiin ja hankkeisiin voidaan osallistua silloin, kun tarkastustyössä saadulla tiedolla ja kokemuksella voi tarkastusviraston käsityksen mukaan olla hankkeessa olennaista merkitystä eikä osallistuminen vaikeuta tarkastusviraston tehtävää.

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastaminen on ydintoimintaa. Muu ulkoinen asiantuntijatyö sovitetaan tarkastustyöhön ja sen tarpeisiin. Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikön toiminnassa painotetaan sellaista asiantuntijatyötä, jolla on kiinteä yhteys tarkastustoimintaan, erityisesti käynnissä oleviin ja valmistuneisiin tarkastuksiin.

Palvelukykytavoitteena on, että kaikkiin tarkastuksiin liittyviin eduskunnan valiokuntien kuulemispyyntöihin lähetetään asiantuntija. Myös hallinnon vastaavankaltaisiin tarkastuksiin liittyviin pyyntöihin ja lausuntopyyntöihin vastataan.

Finanssipolitiikan tarkastus

Finanssipolitiikan tarkastuksen osalta tarkastusvirasto toimii riippumattomana asiantuntijana sekä finanssipolitiikan tarkastajan että finanssipolitiikan valvojan rooleissa. Keskeistä asiantuntijuudessa on, että siihen kohdistuu keskimääräistä enemmän lyhyelläkin varoitusajalla tulevia asiantuntijatyötarpeita (esimerkiksi valiokuntakuulemiset), johon varaudutaan hyvällä suunnittelulla ja riittävällä aikapanostuksella. Finanssipolitiikan tarkastuksen tärkein väline saavuttaa tavoitteensa ja toteuttaa tehtävänsä on tarkastuskertomusten ohella asiantuntijalausunnot.

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonta

Vaali- ja puoluerahoituslain toimeenpanon osalta tarkastusvirasto toimii lainsäädännön sisällön osalta asiantuntijana ja ohjaa ilmoitusvelvollisten toimintaa tarvittavassa laajuudessa. Vaali- ja puoluerahoituslain soveltamisen osalta tarkastusvirasto asiantuntijatoiminnallaan vastaa valvontatehtäväänsä liittyviin tulkintatilanteisiin ja toteuttaa näin hyvän hallinnon periaatteita. Asiantuntijatoiminta tukee myös valvonta- ja tarkastustoiminnan johtopäätösten ja suositusten muodostamista.

3.6 Viestinnän tavoitteet

Viestinnän tehtävä on tarkastusviraston ydintehtävien ja niiden vaikuttavuuden tukeminen laadukkaana mediatiedotuksen, sidosryhmäviestinnän sekä työyhteisöllisyyttä ylläpitävän sisäisen viestinnän kautta. Strategiakaudella 2013–2020 viestinnän tavoitteiksi on määritelty erityisesti:

- linjakas mediaviestintä

- avoin vuorovaikutus hallinnon kanssa
- toimivat sidosryhmäsuhteet ja hyvä maine
- laadukas raportointi ja julkaisu toiminnan hyvä hallinta
- ammattimaiset ja kattavat verkkopalvelut sekä
- yhteistyötä ja oppimista tukeva sisäinen viestintä.

Vuonna 2014 näitä tavoitteita toteutetaan uudistamalla viraston visuaalinen ilme, kehittämällä viraston julkaisu- ja erityisesti verkkojulkaisu toimintaa sekä kehittämällä tarkastusraportointia. Sisäisessä viestinnässä jatketaan työyhteisöviestintää tukevia toimia sekä kehitetään sähköistä työpöytä paremmin keskustelua tukevaksi välineeksi.

Lisätietoja viestinnän tavoitteista on liitteessä 7 (VTV:n viestintäsuunnitelma vuodelle 2014).

3.7 Tarkastus- ja eduskuntakertomuskalenteri

Viestintä koordinoi viraston tarkastusten ja eduskuntakertomusten julkaisua siten, että jokainen julkaistava kertomus saa optimaalisen näkyvyyden ja vaikuttavuuden sekä toisaalta niiden valmistelulle on pystytty viestintä- ja julkaisuryhmässä varaamaan riittävästi aikaa. Tämä edellyttää sitä, että tarkastuksia julkaistaan korkeintaan yksi viikossa, julkaisuajankohdat sovitaan hyvissä ajoin etukäteen ja sovitusta julkaisuajoista pidetään kiinni.

Julkaisuajankohdat sovitaan ja ilmoitetaan vuosittain tarkastussuunnitelmaan sisältyvässä tarkastus- ja eduskuntakertomuskalenterissa. Mikäli muutoksia tarkastusten julkaisuajankohtiin on tarkastussuunnitelman hyväksymisen jälkeen tarpeen tehdä, yksikön johto esittää muutosta aikatauluun pääjohtajalle viimeistään kaksi kuukautta ennen alkuperäisen tavoitteen mukaista valmistumisaikaa. Jos pääjohtaja hyväksyy tarkastus- ja eduskuntakertomuskalenteriin tulevat muutokset, yksikkö sopii uuden julkaisuajankohdan viestintäpäällikön kanssa. Ajantasaista tarkastus- ja eduskuntakertomuskalenteria ylläpidetään viestinnän toimesta sähköisellä työpöydällä.

Tarkastusten julkaisuajankohtien sopimisessa huomioidaan viraston lakisääteisten kertomusten julkaisuajat sekä niiden valmistelulle viestinnästä varattava aika. Ennakoivalla suunnittelulla pyritään välttämään julkaisua kesäkuukausina, jolloin julkaisujen tavoitavuus ja vaikuttavuus on pienimmillään. Yleisesti pyritään siihen, että kertomuksia julkaistaan korkeintaan yksi viikossa.

TARKASTUS- JA EDUSKUNTAKERTOMUSKALENTERI 2014

Tammikuu	loppukokous (vko)	julkaisu (vko)	Tarkastus- laji
Helmikuu			
TT20151 Eduskunnan lausumien toimeenpano	3	6	TT
TT20091 Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut	5	9	TT
TT20022 Kotouttaminen sosiaali- ja terveyshuollossa	7	10	TT
Maaliskuu			
VTV:n tilinpäätös		11	
Puoluerahoituksen valvontakertomus		13	VPR
Huhtikuu			
TT20031 Julkinen oikeusapu	13	16	TT
FT40213 Välillisen verotuksen muutokset	15	18	FT
Toukokuu			
TT20141 Viennin tukeminen ja rahoitus	17	20	TT
EK erilliskertomus		21	
Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan erilliskertomus eduskunnalle 2014		21	
Ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tiitarkastuskertomukset		21	TL
Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus		22	TL
Kesäkuu			
TT20082 Ympäristöterveydenhuolto	18	23	TT
TT20012 Suhdanneluonteisen korjausavustuksen toimivuus	20	24	TT
Heinäkuu			
Elokuu			
Syyskuu			
TT20171 KTI-toiminnan ohjaus ja hallinta	32	36	TT
EK vuosikertomus		37	
TT20162 Nuorisotyöttömyyden hoito	33	38	TT
FT40233 Veromuutokset ja verojärjestelmä	35	39	FT
TT20083 Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	37	40	TT
Lokakuu			
TL67013 Energian tukeminen	37	41	TL
TT20053 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	37	42	TT
TL67023 Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin	38	43	TL
FT40223 Yhteisö- ja pääomaverotuksen muutokset	38	44	FT
Marraskuu			
TT20143 Asianhallinta ja sähköinen arkistointi	42	45	TT
TT20051 Opintojen ja ammatinvalinnan ohjaus	42	46	TT
Joulukuu			
Eurovaalien valvontakertomus		51	VPR
Erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportti 2011–2014		51	FT

3.8 Osaamisen johtaminen

Tarkastusvirastossa osaamisen johtamisella huolehditaan, että virastossa on sen tehtävien ja strategian toteuttamisen edellyttämä osaaminen. Tarkastusviraston henkilöstön osaaminen on viraston kantava voimavara. Osaamisen johtamiseen kuuluu osaamisen kehittämisen lisäksi osaamisen siirtäminen, ylläpitäminen ja hankkiminen.

Strategisessa johtamisessa määritellään ja tehdään näkyväksi ne osaamisalueet, jotka ovat viraston valtiontalouden ulkoisen tarkastustehtävän, finanssipolitiikan valvonnan sekä vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisiä. Tarkastusvirastolla on suunnittelukaudella tehtäviensä edellyttämä osaaminen sekä taito yhteen sovittaa ja yhdistää eri tarkastuslajien ja yksilöiden osaamista siten, että yhteisön koko osaamiskapasiteetti saadaan käyttöön. Suunnittelukaudella korostetaan olemassa olevan henkilöstön osaamisen kehittämistä tarkastusviraston tehtävissä. Samoin kehitetään tarkastusviraston kykyä yhdistää virastossa olevaa osaamista aikaisempaa tehokkaammalla tavalla. Tavoitetilassa kehittämistoimenpiteet ja koulutus tukevat henkilöstön työhyvinvointia.

Tarkastusviraston osaamisalueet on jaoteltu kuuteen pääalueeseen:

1. Tarkastusosaaminen
2. Tarkastuksen kohde ja toimintaympäristöosaaminen
3. Menetelmäosaaminen
4. Tieteellinen osaaminen
5. Toiminnallinen osaaminen
6. Organisaatio-osaaminen

Operatiivisessa johtamisessa yksiköt toimivat osaamiskeskuksina omaan toimialaansa kuuluvilla osaamisalueilla. Yksiköt huolehtivat ja vastaavat tarkastusviraston toiminnassa toimialallaan tarvittavasta osaamisesta ja sen kehittämisestä. Yksiköt valmistelevat vuosittain koulutussuunnitelman, jonka pohjalta finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuki laatii tarkastusviraston sisäisen, vuosittaisen koulutuskalenterin.

Jokainen tarkastusvirastolainen vastaa tehtäviensä vaatiman ammattitaidon ja osaamisen ylläpitämisestä. Keskeisessä roolissa osaamisen kehittämisessä painottuu työssä oppiminen, jota tukevat viraston sisäiset ja ulkoiset koulutukset.

Osaamisen kehittämisessä painopiste siirtyy läpi työuran jatkuvaksi oppimiseksi ja osaamisen kehittämiseksi. Kehityskeskusteluissa arvioidaan

ja sovitaan henkilöiden osaamis- ja kehittämistarpeista. Vuonna 2014 laaditaan henkilökohtaiset kehityssuunnitelmat (HEKS).

Voimavarakehyksessä on ilmaistu tavoite tarkastusviraston virkarakenteen muuttamiseksi kustannuksiltaan alhaisemmaksi. Rekrytoinnit toteuttavat voimavarakehyksessä linjattua rakennemuutosta. Osaamisen kehittämisen suunnittelussa otetaan huomioon virkarakenteen muutos. Rakennemuutos tarkoittaa, että ammatillisten asiantuntijoiden (assistentit) ja ylitarkastajien osuutta lisätään ja se edellyttää myös työtapojen ja työn organisoimisen kehittämistä. Tämä huomioidaan viraston ja yksiköiden suunnittelussa. Osaamisen johtaminen edellyttää kaikkien viraston toimintayksiköiden ja yksiköiden toimenpiteitä.

Tarkastusvirastossa osaamisen kehittämisen keskeisenä perustana on työssä tapahtuva oppiminen. Työntekijälle voidaan tarjota työtehtävien rinnalla sisäisiä ja ulkoisia koulutusohjelmia, koulutusta, sekä tehtäväkierto- tai virkamiesvaihtokokemusta.

Osaamisen kehittämissuunnitelman painopisteet on kirjattu osaamisen kehittäminen tarkastusvirastossa -muistioon (liite 5).

Tilintarkastuksen toimintayksikkö

Koulutus kootaan toimintayksikön tehtävään liittyviksi teemoittaisiksi kokonaisuuksiksi ja ohjelmiksi. Keskeisiä kokonaisuuksia ovat tilintarkastusta, laillisuustarkastusta, Kieku-tarkastusta sekä ICT- ja kontrollitarkastusta koskeva osaaminen.

Tilintarkastuksen toimintayksikössä tilintarkastusohjeen uudistaminen ja uudistetun ohjeen käyttöön ottaminen on suunnittelukaudella keskeinen osaamisen kehittämisaue. Tätä koskevaa koulutusta järjestetään vuosina 2014–2015.

Finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen toimintayksikkö

Finanssipolitiikan tarkastusryhmässä keskeistä on vahva taloustieteen osaaminen yhdistettynä finanssipolitiikan tarkastusosaamiseen. Tarkastusosaamisen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yleisten periaatteidenosaamisen kehittäminen tapahtuu työssä oppimisella, työhön ohjauksella ja sisäisellä koulutuksella. Kvantitatiivisen menetelmäosaamisen ja taloustieteen teoreettisten analyysimenetelmien osaamisen vahvistamista jatketaan.

Viestinnässä painottuu visuaalisen viestinnän, verkkoviestinnän sekä verkkojulkaisemisen osaaminen ja sen kehittäminen. Julkaisutehtävissä kehitetään ammattitaitoa tiedon visualisoinnissa ja julkaisujen taittamisessa. Viestinnän näkökulmasta koko talon haasteita ovat visuaalisen viestinnän

nän, asiantuntijaraportoinnin ja virkakielen sekä esiintymistaitojen kehittäminen. Ohjelmistojen ja graafisen osaamisen tukeminen korostuu viestinnässä ja tarkastusraportoinnissa. Lisäksi koulutusta järjestetään kirjallisen ilmaisun tukemiseen.

Tarkastusta avustavissa tehtävissä kehitetään laajempaa osaamista taloustiedon analysointiin, tiedon visualisointiin sekä webropol -kyselyjen tekemiseen.

Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikkö

Toimintayksikön määrittelemiä osaamisalueita käytetään kehikkona tarkastajien osaamisen kehittämisessä. Sisäisellä koulutuksella pyritään vastaamaan kaikille yhteisiin osaamistarpeisiin. Henkilökohtaista hallinnonalaosaamista ja erityisosaamista syventävää tai kehittävää koulutusta järjestetään yksilöllisemmin ulkoisen koulutuksen ja omatoimisen koulutautumisen keinoin.

Koulutusta suunnataan osaamisalueille 1) valtiontalouden ja valtionhallinnon kokonaisuudet ja 2) valtion taloushallinto. Laskentatoimen osaamista kehitetään järjestämällä tuloksellisuustarkastuksen tarpeisiin räätälöityä koulutusta valtion kirjanpidosta ja sisäisestä laskennasta.

Tarkastusosaamisen syventävä koulutus erityisesti tuloksellisuustarkastuksen periaatteiden, menetelmien ja tarkastusasetelman osalta alkaa 2014.

Valtiontaloudellisen näkökulman vahvistamisessa tavoitteena on myös tarkastusaineistojen monipuolisempi käyttö. Määrällisten aineistojen käytön lisäämisen lisäksi huomiota kiinnitetään määrällisen näkökulman/ajattelutavan sisällyttämiseen tarkastuksiin nykyistä vahvemmin.

Tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikkö jatkaa Ajankohtaista hallinnossa -infotilaisuuksien järjestämistä liittyen valtiontalouden ja valtionhallinnon osaamisen kehittämiseen.

Suunnittelukaudella toteutetaan projektityö- ja projektinhallintakoulutusta sekä ICT-tarkastuskoulutusta.

3.9 Sisäisen palvelutuotannon toiminnalliset tulostavoitteet ja palvelusopimus

3.9.1 Tulostavoitteet hallintoyksikön ja ICT -ryhmän tehtäville

Palvelukyky ja laatu

Tuotostavoitteet

Hallintoyksikön tulostavoitteena on tuottaa tehokkaasti viraston johtamisessa ja esimiestyössä tarvittavaa informaatiota ja tukea henkilöstöä tehtäväläueellaan sekä valmistella ja hoitaa sille kuuluvat lainsäädännössä sekä työjärjestyksessä määrätyt tehtävät annettujen säännösten mukaisesti ja niissä määrätyissä aikatauluissa.

Palvelutasotavoitteet

Työelämän perustekijät; palvelussuhteet, työympäristö, työvälineet ja tietojärjestelmät ovat hyvässä kunnossa ja vastaavat viraston sekä henkilökunnan tarpeita.

Laatutavoitteet

Hallintoyksikön palvelun laatutavoitteet ovat oikea-aikaisuus, oikeellisuus, palveluhalu ja -kyky ja tavoitteiden toteuttamisessa hyvän hallinnon periaatteet (tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus, luottamuksensuoja, palvelu, tuloksellisuus, neuvonta, hyvän kielen periaate sekä yhteistyöperiaate).

Aikaansaamiskyky ja inhimillinen pääoma

Henkilöstöpolitiikka ja osaaminen

Saavutetaan henkilöstöpolitiikan osa-alueilla virastolle asetetut tavoitteet.

Hallintoyksikön palvelusitoumus

Hallintoyksikön palvelusitoumus muodostuu tulostavoitteista, palvelukykytavoitteesta, yleisistä ja yksittäisten palvelujen laatukriteereistä sekä

hyvistä palvelukäytännöistä ja sitoumuksesta toimintansa oma-aloitteiseen kehittämiseen.

3.9.2 Asiantuntijapalvelut

Finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen toimintayksikön johtava lainsäädäntöasiantuntija osallistuu tarkastuksien oikeudellisten kysymysten valmisteluun ja viraston yhteisten oikeudellisten asioiden valmisteluun. Oikeudellisista asiantuntijapalveluista noin 50 htp on suunnattu toimintayksiköille, pääosin tuloksellisuustarkastuksen käyttöön.

Tulossopimus

Pääjohtaja ja allekirjoittaneet päälliköt ovat analysoineet valtiontalouden hoidon riskejä sekä ulkoisen tarkastuksen tarpeita ja mahdollisuuksia. Tarkastussuunnitelma pohjautuu tarkastusviraston tarkastus-, valvonta- ja muun asiantuntijatoiminnan ja tarvittavien tukipalveluiden tulostavoitteista ja kehittämisen tavoitteista sekä voimavaroista käytyihin neuvotteluihin.

Tarkastus- ja muun toiminnan suuntaamisen periaatteet, tarkastuksen kohdentaminen sekä tarkastuksen kehittämisen painopisteet toteuttavat VTV2020 -strategiaa.

Tämä tarkastussuunnitelma on voimassa pääjohtajan ja tarkastusviraston toiminta- ja palveluyksiköiden välisenä tulossopimuksena seuraavin johtamissitoumuksin, jotka yhdessä VTV2020 -strategiassa olevan strategisen johtamissitoumuksen kanssa ovat osa toimintayksiköiden ja yksiköiden päälliköiden johtamissopimusta.

Johtamissitoumus

Sitoudumme toimimaan tarkastusviraston arvojen mukaisella, johdonmukaisella, ennustettavalla ja kannustavalla tavalla. Tavoitteenamme on, että tarkastusviraston henkilöstöllä ja toimintayksiköillä olisi mahdollisimman hyvät toimintaedellytykset toteuttaa tarkastusviraston tarkastussuunnitelmaa. Sitoudumme johtamaan ja kehittämään vastuullamme olevaa tarkastus-, valvonta- ja asiantuntijatoimintaa siten, että tarkastussuunnitelma- ja tulostavoitteet voidaan mahdollisimman hyvin saavuttaa.

Toiminnallamme tuemme toisiamme sekä muita esimiehiä johtamistehtävissä siten, että yhdessä johtamisellamme voisimme luoda edellytyksiä tulokselliselle ja laadukkaalle työlle, hyvälle työilmapiirille ja työyhteisön toimivuudelle.

Helsingissä 20. päivänä joulukuuta 2013

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Ylijohtaja Tytti Yli-Viikari

Hallintojohtaja Mikko Koiranen

Ylijohtaja Esa Tammelin

- Liite 1. [Määrärahakehys 2014–2018](#)
- Liite 2. [TTS -laskelma](#)
- Liite 3. [Henkilöstövoimavarakehys 2014–2018](#)
- Liite 4. [Hanketaulukko 2014–2015](#)
- Liite 5. [Strateginen osaamisen kehittämissuunnitelma 2014–2018](#)
- Liite 6. [Rekryointisuunnitelma 2014–2015](#)
- Liite 7. [Viestintäsuunnitelma 2014](#)
- Liite 8. [Suunnittelukaudella eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoina annettavat kertomukset \(vuosikertomukset, erilliskertomukset, vaalirahoituksen valvontakertomukset ja puoluerahoituksen valvontakertomukset\)](#)
- Liite 9. [Tuloksellisuustarkastuskertomukset vuonna 2014](#)
- Liite 10. [Finanssipolitiikan tarkastuksen raportointi vuosina 2014–2018](#)
- Liite 11. [Kestävä kehitys politiikan tavoitteet ja mittarit](#)