

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 5/2020 Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – koneet ja laitteet

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – koneet ja laitteet -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksen suositukset ja muut kannanotoissa esitetyt asiat on otettu huomioon. Jälkiseurannassa selvitettiin:

- Onko investoinneista tuotettu ja esitetty kattavammin tietoa talousarvion valmistelussa?
- Onko investointilaskelmien tekemistä ohjeistettu selvemmin?
- Ovatko virastot ja laitokset alkaneet koota tietoja yhtä toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidempiaikaisista investoinneista?

Jälkiseurannassa pyydettiin valtiovarainministeriöltä ja Valtiokonttorilta selvitys siitä, millä tavalla tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia on toteutettu. Selvityspyyntöjen lisäksi Ilmatieteen laitokselta, Poliisihallitukselta ja Rajavartiolaitokselta pyydettiin tiedot pitkän aikavälin investointisuunnitelmista. Myös valtiovarainministeriöltä pyydettiin talousarvioehdotuksen laadinnan asiakirjoja yksittäisestä Rajavartiolaitoksen hankinnasta.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Valtiovarainministeriö ei seuraa talousarvioehdotusten määräyksen mukaisten vaatimusten täyttymistä kokonaisvaltaisesti ja systemaattisesti

Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriö edellyttää kaikilta ministeriöiltä talousarvioehdotuksen laadintaa koskevan määräyksen mukaiset tiedot investoinneista. Valtiovarainministeriön talousarvioehdotusten laadintamääräyksessä hallinnonalojen kehusehdotusten pohjana oleviin peruslaskelmiin tuli tehdä realistinen arvio siitä, mitkä ovat päätöksistä tulevana vuosina aiheutuvat menot. Merkittävien investointihankkeiden tiedot tuli esittää määräyksen liitteenä olevan liitetaulukon III-5 Investointihankkeet -taulukon muodossa tai vastaavalla tavalla. Tarkastuksessa ilmeni, että tarkastelluissa hankinnoissa määräyksen mukaisia selvityksiä ja liitetaulukoita ei ollut tehty kattavasti. Lisäksi valtiovarainministeriö arvioi itse tarkastusvaiheessa, että määräyksen investointeja koskevia liitteitä käytetään kokonaisuudessaan puutteellisesti.

Valtiovarainministeriö on uusinnut talousarvioehdotusten laadintaa koskevan määräyksen tarkastuksen loppuvaiheessa huhtikuussa 2020. Määräyksen päivityksessä ei ole kuitenkaan lisätty kohtia, joissa korostettaisiin tarvetta arvioida investointien kustannuksia pitkällä aikavälillä realistisesti.

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan määräysluonnoksen päivityksen yhteydessä järjestettiin kaikkia ministeriöitä koskeva lausuntokierros ja muutettu määräys annettiin tiedoksi ministeriöille. Vuosien 2021 ja 2022 talousarvioesitysten valmistelua ohjaavissa pyyntökirjeissä edellytettiin määräyksen yleistä noudattamista.

Valtiovarainministeriö korostaa selvityksessään, että talousarvioehdotusten määräysten mukainen kontrollointi on osa normaalia talousarvioprosessia. Määräystenmukaisuuden tarkastamistyö tapahtuu käytännössä osana sektorihenkilöiden ja tarvittaessa muiden asiantuntijoiden työtä. Jos sektorihenkilöiden seurannassa tai talousarvion valmistelussa on ilmennyt tietopohjaan liittyviä täydennystarpeita, niin hallinnonaloilta on tarpeen vaatiessa pyydetty lisätietoja. Tarvittaessa – varsinkin isompien investointien osalta – ehdotuksia on käsitelty laajemmin budjettiosaston sisällä. Kokonaisvastuu kontrolloinnista on budjettiosaston johdolla.

Selvityksessä tuodaan esille, että valtiovarainministeriön sisäistä ohjetta ”Ohjeita budjettiosaston asiantuntijoille” päivitettiin tarkastuksen valmistumisen jälkeen kesäkuussa 2021. Lisäksi budjettiosastolla on käynnistetty sisäinen talousarviokoulutus vuoden 2021 aikana. Koulutus ja kehittyminen ovat pidempiaikainen ja jatkuva prosessi, ja sitä jatketaan edelleen vuoden 2022 aikana.

Valtiovarainministeriön mukaan määräyksen ja ohjeen uusimisella sekä koulutuksella on pyritty vastamaan talousarvioesitysten kokonaisvaltaiseen määräystenmukaisuuteen ja laadukkuuteen myös investointien käsittelyssä.

Valtiovarainministeriö ei ole laaja-alaisesti selvittänyt, missä määrin laadintamääräyksen investointeja koskevat selvitykset ovat olleet määräyksen mukaisia vuoden 2022 talousarviovalmistelussa. Budjettiosastolla on käyty selvityksen mukaan keskustelua yksittäisistä investointiesityksistä ja niiden osalta ei ole noussut esiin mitään erityistä.

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten laadintamääräystä on noudatettu merkittävässä Rajavartiolaitoksen hankinnassa, jonka kokonaisarvo on noin 320 miljoonaa euroa. Hankintaan myönnettiin määrärahaa ja valtuutta lisätalousarvioissa vuonna 2020, ja valtuutta korotettiin lisätalousarviossa vuonna 2021. Saatujen tietojen perusteella rahamuutokset ovat tulleet osittain mukaan vasta neuvottelujen yhteydessä HE-vaiheessa. Esimerkiksi vuonna 2021 sektorihenkilöllä oli käytössään sisäministeriön erilliset perustelumuiiot. Perustelumuiiossa on esitetty vaihtoehtoisia ratkaisuja kustannuksineen, ja elinkaarikustannuksista on myös mainintoja. Tarkempia elinkaarilaskelmia investoinnista ei ole esitetty.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota henkilöstön osaamiseen ja yhdenmukaisiin toimintatapoihin. Talousarvioehdotuksen laadintaa koskeva määräys on päivitetty, mutta siihen ei ole nostettu uusia kohtia investointien elinkaarinäkökulmasta. Valtiovarainministeriö ei ole selvittänyt laaja-alaisesti määräyksen mukaisten vaatimusten täyttymistä investointien kohdalla. Seurannan perusteella voidaan siis todeta, että valtiovarainministeriö on tehnyt yleisiä asioita toimintojen kehittämiseksi, mutta erityisiä toimia suositusten johdosta ei ole toteutettu.

Valtiokonttori on antanut ohjeen investointien suunnittelusta ja seurannasta

Tarkastuksessa suositeltiin, että Valtiokonttori ohjeistaisi virastoja ja laitoksia investointilaskelmien tekemisessä ja hyödyntämisessä talousarvioprosessissa ja sisäisessä laskennassa. Myös herkkyytlaskelmien huomiointia osana ohjeistusta suositeltiin. Valtiokonttorilla on talousarviolain 24 c pykälän mukaan määräyksenantovaltuus laskentatoimen hoidon yksityiskohdista. Tarkastusvaiheessa tällaisia määräyksiä ja ohjeita investointilaskelmista ei ollut annettu ja niille tunnistettiin tarve.

Valtiokonttori ilmoitti jo tarkastuksen loppuvaiheessa, että ohjeistuksen antaminen on perusteltua. Valtiokonttori antoi tarkastuksen valmistumisen jälkeen 21.1.2021 Investointien suunnittelu ja seuranta -määräyksen ja sitä tukevan ohjeistuksen. Määräyksen mukaan viraston talouden kannalta merkittäviä tai yli miljoonan euron arvoisia investointeja tulee suunnitella ja seurata. Investointien suunnittelu ja

seuranta edellyttää investointiesityksen, kustannus-hyötyanalyysin ja vaihtoehtolaskelmien laatimista ja niiden seuraamista investoinnin elinkaaren ajan.

Määräyksen käytännön soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella määräystä ja ohjeistusta päivitettiin. Uusi määräys tuli voimaan 1.1.2022. Päivitetystä määräyksestä ei enää määritellä euromääräistä rajaa, jolloin investointeja tulee suunnitella ja seurata, eikä investointien suunnittelun tarkemmasta sisällöstä enää määrätä. Määräyksen mukaan viraston tai laitoksen tulee itse harkita, mitkä investoinnit ovat talouden ja toiminnan kannalta merkittäviä ja miten niitä on tarkoituksenmukaista suunnitella ja seurata niiden elinkaaren ajan. Investointien suunnittelussa ja seurannassa käytettävät menettelytavat ja välineet ovat päivitetyn määräyksen mukaan viraston tai laitoksen itsensä päätettävissä. Suunnittelun ja seurannan tueksi on annettu ohje ”Investointien suunnittelu ja seuranta”. Ohjeen liitteenä on julkaistu mallipohja kustannus-hyötyanalyysistä investointien taloudellisten vaikutusten arviointia varten.

Jälkiseurannan perusteella voidaan sanoa, että Valtiokonttori on ohjeistanut suosituksen mukaisesti virastoja ja laitoksia investointilaskelmien tekemisessä. Ohjeistusta on päivitetty saatujen kokemusten perusteella toimivammaksi. Mallipohja kustannus-hyötyanalyysistä on julkaistu osana ohjeistusta.

Valtiovarainministeriö ei ole ohjeistanut virastoja suunnittelemaan investointeja pitkällä aikajänteellä

Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriö ohjeistaisi virastot suunnittelemaan ja kokoamaan tiedot yhtä toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidempivaikutteisista investoinneista. Väyläinvestointien 12-vuotinen ohjelma on esimerkki tällaisesta toimintatavasta. Osa viranomaisista suunnitteli investointeja ja niiden ylläpitoa pitkällä aikajänteellä sisäisesti jo tarkastusvaiheessa. Käyttöomaisuuden investointeja ei kuitenkaan tarkastusvaiheessa esitetty valtion tasolla kootusti missään taloussuunnitelmassa.

Valtiovarainministeriö tuo jälkiseurannan selvityksessään esille talousarviolain 12 §:n, jonka mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun aikahorisontti vaihtelee ministeriön mukaan voimakkaasti virastoittain ja investoinneittain. Selvityksen mukaan budjettiosaston sektorihenkilöt arvioivat osana normaalia työtään ja talousarvion suunnitteluprosessia muun muassa puolustusvoimien ja väyläinvestointien hyvin pitkäaikaisia investointi- ja rahoitussuunnitelmia.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ei ole arvioinut laaja-alaisesti sitä, miten virastot ja laitokset suunnittelevat ja kokoavat tietoja yhtä toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidempivaikutteisista investoinneista. Käyttöomaisuuden investointinäköymää valtion tasolla pitkällä aikavälillä ei koota yhteen mihinkään taloussuunnitelmaan.

Valtiokonttori on Investointien suunnittelu ja seuranta -ohjeessa korostanut, että investointien huolellinen suunnittelu ja kannattavuuden arviointi ovat olennainen osa viraston tai laitoksen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden suunnittelua. Investoinnit sitovat merkittävästi valtion rahaa, työaikaa ja muita resursseja. Niihin liittyy pitkävaikutteisuuden takia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Investointien suunnittelun lähtökohtana ovat viraston tai laitoksen toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa tunnistetut tarpeet. Valtiokonttori on myös tarkastuksen jälkeen lisännyt Taloussäännön laatiminen ja päivittäminen -määräykseen investointien suunnittelusta ja seurannasta uuden kappaleen, jossa tulee avata menettelytavat investointien suunnitteluun ja seurantaan kirjanpitoyksikössä.

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten Ilmatieteen laitos ja Rajavartiolaitos suunnittelevat investointejaan pitkällä aikavälillä. Ilmatieteen laitos ja Rajavartiolaitos suunnittelevat hankintojaan ja investointien ylläpitoa yhtä toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidemmällä aikavälillä: Ilmatieteen laitoksen

suunnitelma ulottuu vuoteen 2029 saakka ja Rajavartiolaitoksen vuoteen 2032. Rajavartiolaitos tuo jälkiseurannan vastauksessaan lisäksi esille, että toteutuneiden investointien hankintaan ja elinkaarikustannuksiin liittyvien seurantojen tuloksia huomioidaan vastaavien uusien investointien suunnittelussa. Ilmatieteen laitoksen ja Rajavartiolaitoksen vastauksissa kerrotaan, että Valtiokonttorin määräys ja ohjeistus investointien suunnittelusta on toimitettu heille.

Jälkiseurannassa kysyttiin lisäksi Poliisihallitukselta pitkän aikavälin suunnitelmaa ajoneuvojen hankinnoista. Poliisihallitus on suunnitellut ajoneuvojen määriä ja rahoitustarvetta jälkiseurannassa saadun aineiston perusteella seuraavan TTS-kauden ajalle vuosille 2023–2026. Poliisihallituksen teknologiayksikön vastuualue ei ole selvityksen mukaan saanut ohjeistusta, joka sopisi ajoneuvokannan suunnitteluun ja raportointiin yhtä suunnitelmakautta pidemmällä aikavälillä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö ei ole ohjeistanut virastoja suunnittelemaan ja kokoamaan tietoja yhtä suunnittelukautta pidempivaikutteisista investoinneista. Valtiovarainministeriö ei myöskään ole arvioinut laaja-alaisesti sitä, miten viranomaiset suunnittelevat ja koovat tietoja pitkävaikutteisista investoinneista. Valtiokonttori on ohjeistuksessaan tuonut esille investointien suunnittelun tärkeyden. Tarkempaa ohjeistusta aikajänteestä tai suunnitelman sisällöstä ei kuitenkaan ole. Tarkastuksessa tehdyn selvityksen perusteella Ilmatieteen laitos, Rajavartiolaitos ja Poliisihallitus suunnittelevat investointejaan kuitenkin pitkällä aikajänteellä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteissa on tapahtunut jonkin verran tarkastuksen suositusten ja kannanottojen mukaista kehitystä. Valtiokonttori on antanut määräyksen ja ohjeistuksen investointien suunnittelusta ja seurannasta. Valtiovarainministeriö on antanut budjettiosaston sektorihenkilöille koulutusta sekä päivittänyt sisäistä ohjeistusta. Virastot ja laitokset suunnittelevat jälkiseurannan otoksen perusteella investointejaan yhtä suunnittelukautta pidemmällä aikavälillä.

Jälkiseurannassa selvisi kuitenkin, että valtiovarainministeriö ei ole systemaattisesti seurannut, ovatko talousarvioehdotukset niiden laadintaa koskevan määräyksen mukaisia. Talousarvioehdotusten laadintamääräystä tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti aina noudattaa, ja siinä tulisi vaatia vain päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja, jolloin tietojen toimittaminen on kaikkien velvollisuus.

Jälkiseurannassa selvisi myös, että investointien suunnittelua pitkällä aikavälillä eri virastoissa ja laitoksissa ei seurata systemaattisesti valtiovarainministeriössä eikä tulevien vuosien käyttöomaisuuden investointeja esitä kootusti missään taloussuunnitelmassa. Valtion taloussuunnitelmassa ei siis edelleen ole kattavaa kuvaa pidemmän aikavälin käyttöomaisuuden investointisuunnitelmista. Vaikka investointisuunnitelma ei olisikaan toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidemmän aikavälin ylimenevältä osalta poliittisesti sitova, se voisi kuitenkin parantaa taloussuunnittelua sekä tehdä investoinneista ennustettavampia ja läpinäkyvämpiä. Myös eduskunnalla olisi näin mahdollisuus saada kootumpi ja ennakoivampi pitkän aikavälin näkymä valtion investointimenojen kehitykseen.

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tähän mennessä toteutetut toimenpiteet vastaavat tarkastusviraston näkökulmasta osittain havaittuihin kehittämistarpeisiin. Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta aluetta seurataan jatkossa osana normaalia toimintaympäristön seurantaa.

Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous

Suvi Kärki
ylitarkastaja

JAKELU

- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Puolustusministeriö
- Sisäministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Ympäristöministeriö
- Ilmatieteen laitos
- Poliisihallitus
- Puolustusvoimat
- Rajavartiolaitos
- Suomen ympäristökeskus
- Valtiokonttori