

K 17/2011 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus
eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Eduskunnalle

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

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

esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2010.

Yhteenvedo tarkastushavainnoista ja katsaus valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaan esitetään jaoteltuna valtion taloudenhoidon ja valtion toiminnan tuloksellisuuden kannalta tärkeimpiin strategisiin riskialueisiin ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 25. päivänä toukokuuta 2011.

Helsingissä 16. syyskuuta 2011

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan korostuvat tarkastushavainnot valtion toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden ohjauksesta ja seurannasta sekä lainsäädännön laadusta.

Tarkastusvirasto toteaa, että toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien tietojen osalta valtion tulosohtaus on edistynyt, mutta ministeriöiden asettamat toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ovat edelleen puutteellisia. Tulosohtaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot. Tulostavoitteet antavat pohjan valtion vaikuttavuuden ja palvelukykyyn arvioinnille. Tulosohtauksen ja tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttää ministeriöiden toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tuottavuusohjelman aikaansaamien laskennallisten säästöjen osuus valtion budjetista on suuruusluokaltaan 1,5 prosenttia, ja siitä suuri osa jää hallinnonalojen käyttöön. Tuottavuusohjelman piirissä oleva valtion henkilötyövuosimäärä on kuitenkin vähentynyt vuodesta 2005 vuoteen 2010 noin 5 600 henkilötyövuotta. Tuottavuusohjelma on osassa hankkeita jouduttanut palvelukykyä parantavia hallinnon uudistuksia. Osassa hankkeita tavoitteena ovat olleet nopeat henkilöstövähennykset. Valtion tuottavuusohjelman käynnistämisen lähtökohtana on ollut perusteltu ja aito huoli väestön ikääntymisen vaikutuksista julkiseen talouteen, työmarkkinoihin ja varsinkin julkisen sekä yksityisen sektorin työvoiman saatavuuteen. Ohjelman perusteluissa ei ole tarkasteltu riit-

tävästi eriteltynä valtio- ja kuntasektorin itsenäisiä vaikutuksia. Kuntasektori on ratkaisevassa asemassa, kun pyritään vastaamaan julkisen talouden haasteisiin tuottavuutta kehittämällä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lainsäädännön laadun epäkohtiin. Lainsäädäntö on monin paikoin tarpeettomasti tulkinnanvarainen ja oikeustila sen myötä epäselvä. Lakiteksteissä käytetään liian epämääräisiä käsitteitä tai avainkäsitteitä ei ole määritelty. Tulkintaongelmia on aiheutunut myös siitä, mitä vaihtoehtoisista laeista tulisi soveltaa tai siitä, että lakia on muutettu useita kertoja. Lisäksi soveltamisohjeiden puutteellisuudet ovat luo- neet epätietoisuutta vallitsevasta oikeustilasta. Tulkintaongelmat ovat osaltaan johtaneet yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin.

Hallinnon palvelukykyyn kohdistuneissa tarkastuksissa keskeiseksi huomioksi nousee lainsäädännön laadun lisäksi kestävyysvajeen tuomat paineet julkisen vallan sosiaali- ja terveystalouden toteuttamiselle. Terveystalouden kustannusten kohoaminen ja monikanavaisen rahoitusmallin ohjauksen haasteet johtavat epätasaiseen palvelujen tarjontaan maan eri osissa.

Julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen edellyttää työllisyysasteen nostamista. Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden parantaminen olisi tärkeää. Työllisyys- ja aktivointitoimet ovat harvoin johtaneet nopeaan työllistymiseen avoimille markkinoille. Parempiin työllistämistuloksiin tarvitaan toimenpiteitä, jotka ovat kohdistettuja, yksilöi-

tyjä ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioon ottavia. Tosin toimenpiteet ovat kalliita ja niiden panos–tuotossuhde saattaisi jäädä alhaiseksi.

Koulutuksen ennakoinnilla, mitoituksella ja kohdentamisella on suora yhteys yleisempiin talous- ja finanssipolitiikan tavoitteisiin. Taloudellinen kasvu edellyttää, että koulutusjärjestelmä tuottaa sellaista osaamista, jolle on kysyntää työmarkkinoilla. Työikäisten määrän suhteellisen osuuden vähentyessä korostuu koulutusjärjestelmän tarve tukea työmarkkinoiden tarpeita. Julkiset panostukset ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen ovat vuosittain noin 4,1 miljardia euroa. Koulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen eivät nykyisellään muodosta selvää kokonaisuutta, ja ennakoinnin ja koulutuspaikkoja koskevan päätöksenteon välinen suhde on läpinäkymätön. Valtioneuvoston asemaa ennakoinnin ja päätöksenteon koordinoinnissa olisi välttämätöntä vahvistaa. Tarkastusvirasto pitää tulosrahoituksen osuuden kasvattamista niin toisen asteen

ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen kuin yliopistojenkin rahoituksessa kannatettavana pyrkimyksenä.

Uusiutuvan energian käyttöönottoon liittyy ympäristöllisten positiivisten vaikutusten lisäksi lukuisia kansantaloudellisia mahdollisuuksia innovaatio- ja energiateknologian vientiteollisuuden aloilla.

Uusiutuvan energian eri muotojen ja tuotantotapojen välillä on tehokkuuseroja tuotantokustannuksissa ja päästöjen vähentämisessä. Suurimmat epävarmuudet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä liittyvät liikenteen biopolttoaineiden tuotantoon. Eri tukimuotojen kustannukset ja hyödyt tulisi tarkastusviraston mukaan selvittää monipuolisesti ja ottaa huomioon päätöksenteossa, jotta toiminta olisi tehokasta sekä talouden että päästöjen vähentämisen näkökulmasta.

Uusiutuvan energian tukemiseen tullaan alkaneella vuosikymmenellä käyttämään varsin paljon valtion varoja. Tekes tuki energia- ja ilmastoteknologian hankkeita 181 miljoonalla eurolla vuonna 2010.

Sisällys

1	Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Lainsäädäntöpolitiikalla hyvinvointia, tuottavuutta ja kilpailukykyä	13
2	Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta	20
3	Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	22
3.1	Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot	22
3.2	Seurattujen kannanottojen toteutuminen	25
4	Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky	28
4.1	Toiminnallinen tuloksellisuus	30
4.2	Valtion tuottavuusohjelma	34
4.3	Maksullinen toiminta	60
4.4	Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella	62
5	Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta	64
5.1	Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisy	66
5.2	Vammais- ja vanhuspalvelut	72
5.3	Terveystieteiden monikanavainen rahoitus	79
6	Uusiutuva energia ja teknologian kehittäminen osana energia- ja ilmastopolitiikkaa	84
7	Vaikuttava osaamis- ja innovaatiojärjestelmä – Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen	89
8	Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa	92
9	Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta	101
9.1	Ohjausjärjestelmien toimivuus	101
9.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT -hankkeiden toteuttaminen	106
9.3	Valtion yhtiöomaisuudesta huolehtiminen omistajaohjauksella	112

10	Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila	116
10.1	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	116
10.2	Ilmoitusvelvollisuus tarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä	118
10.3	Budjetointimenettelyt	120
10.4	Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat	121
10.5	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila	122
10.6	Sisäinen tarkastus	125
10.7	EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2010	126
10.8	Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila	128
10.9	Valtion hankintatoimen tila	131
11	Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset	132
12	Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja	139
12.1	Tasavallan presidentin kanslia	139
12.2	Valtioneuvoston kanslia	140
12.3	Ulkoasiainministeriön hallinnonala	141
12.4	Oikeusministeriön hallinnonala	142
12.5	Sisäasiainministeriön hallinnonala	143
12.6	Puolustusministeriön hallinnonala	145
12.7	Valtiovarainministeriön hallinnonala	146
12.8	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	149
12.9	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	150
12.10	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	151
12.11	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	154
12.12	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	157
12.13	Ympäristöministeriön hallinnonala	158

13	Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus	159
13.1	Tarkastusvirasto tukee eduskunnan näkemysvaltaa	159
13.2	Tarkastustoiminnalla vastuullistetaan valtionhallintoa	160
13.3	Tarkastustoiminnan kohdentaminen pohjautuu riskianalyysiin ja olennaisuuteen	161
13.4	Toimintaa ohjaavat kansainväliset standardit ja parhaimmat käytännöt	164
13.5	Tehokkuus- ja vakausohjelma tukee tarkastusviraston toiminnan tuottavuutta	165
LIITE 1	Kielteiset laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuudet	167
LIITE 2	Tilintarkastus- ja laillisuustarkastuskertomukset sekä finanssipolitiikan tarkastukset hallinnonaloittain	179
LIITE 3	Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain	183

1 Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Lainsäädäntöpolitiikalla hyvinvointia, tuottavuutta ja kilpailukykyä

Johtopäätökset

Suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden historiallisiin vahvuuksiin kuuluu toimiva oikeusvaltio. Sen kehittäminen edelleen antaa jatkossakin taloudellista kilpailuetua ja turvallisuutta yhteiskuntaan ja sen jäsenille. Toimiva oikeusvaltio luo turvallisuutta yksityisille ihmisille sekä edellytyksiä kansantalouden ja yritysten kilpailukyvyille ja tuottavuudelle. Eduskunta päättää ja vaikuttaa valtiontalouteen ja kansantalouden kasvuun pitkälti lainsäädännön kautta. Lainsäädännöllä on rooli hyvinvointivaltion rahoitusperustan varmistamisessa tarvittavan tuottavuuden kasvun edellytysten luoja. Siksi lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu valtiontaloudellisen päätöksenteon osana on otettu Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman, perustuslaissa säädetyn ulkoisen tarkastuksen yhdeksi teema-alueeksi.

Toimiva oikeusvaltio rakentuu hyvälle, ymmärrettävälle ja johdonmukaiselle lainsäädännölle ja sitä tehokkaasti toimeenpanevalle oikeuslaitokselle ja hallinnolle. Lainsäädäntöpolitiikalla luodaan johdonmukaiset puitteet hyvälle lainsäädännölle ja sen toteutumiselle käytännön arjessa. Lainsäädäntöpolitiikan määrittely ja säädösjohtaminen ovat tärkeä osa 2010 -luvun hallituspolitiikan ja valtionhallinnon virkamiesjohtamista. Lainsäädäntöpolitiikalla on merkittävä

rooli monien hallitusohjelmassa asetettujen finanssi- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden tosiasiallisen toteutumisen edellytysten luoja.

Suomalaisen lainsäädäntöpolitiikan tärkeät haasteet ovat määrältään vähäisemmän mutta laadultaan paremman sääntelyn toteuttaminen käytännössä, lainsäädännön vaikutusarviointien kehittäminen sekä turvallisen verkkoyhteiskunnan ja tehokkaan informaatiohallinnon toteuttaminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Ongelmana ei Suomessa ole tietoisuuden puute lainvalmistelun puutteista. Hyvät periaatteet toteutuvat mutta välillä tuskallisenkin hitaasti. Säädösjohtaminen osana ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon työtä on mennyt eteenpäin. Vaikutusarvioinnit ovat parantuneet. Ministeriöiden välistä yhteistyötä ja niiden edustamien eri näkökulmien sovittamista yhteen olisi lisättävä lainsäädännön laadun parantamiseksi. Ministeriöiden kansliapäälliköillä voisi olla siinä keskeinen rooli.

Lainvalmistelun puutteista on puhuttu mutta käytännön työtä tarvitaan

Lainvalmistelun puutteet olivat vaalikaudella 2007–2010 usein esillä. Suomessa on 2000-luvulla toteutettu oikeusministeriön ja val-

tionneuvoston kanslian johdolla merkittäviä kehittämishankkeita lainvalmistelun parantamiseksi sekä laajemmin paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamiseksi. Merkittävimpiä ovat yhtenäisten vaikutusarviointeja koskevien ohjeiden laadinta, vuodesta 2006 lähtien toteutettu paremman sääntelyn toimintaohjelma ja nyt oikeusministeriön johdolla SITRAn tukemana toimiva sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke. Kunnianhimoinen Paremman sääntelyn toimintaohjelma perustui laajapohjaiseen valmisteluun. Näiden lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on tehty tärkeää työtä sääntelyn yritysvaikutusten paremmaksi arvioimiseksi sekä sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Tuloksiakin on tullut. Vaikutusarviointi on saanut yhtenäiset ohjeet. Vaikutusarviointien laadinta ja niiden laatu ovat hiljalleen parantuneet. Julkistaloudelliset vaikutukset arvioidaan jollakin tapaa yli puolessa säädöshankkeista ja yritysvaikutusten arviointi on lisääntynyt. Parempi sääntely nähdään yhä enemmän merkittävänä sisällöllisenä kysymyksenä eikä yksistään lakiteknisenä asiana.

Mutta kehitys on ollut tuskallisenkin hidasta. Vaalikaudella 2007–2010 eduskunnan puhemies kiinnitti huomiota hallitusten esitysten heikkoon tasoon, jopa lainsäädäntötekni- sissä kysymyksissä. Suomessa on kansainvälisen vertailun perusteella hienoja periaatteita ja ohjeita sekä kunnianhimoisia ohjelmia, mutta niiden toteuttaminen lainvalmistelun arjessa on usein vajavaista. Tietoisuus kehittämistarpeista ja puutteista on hyvää. Puutepuhe ja lainvalmistelijoiden syyllistäminen eivät auta nykytilanteessa. Tarvitaan käytännön toimintaa. Selkeän säädös- tai toisella nimellä lainsäädäntöpolitiikan muodostami-

nen ja toteuttaminen voivat olla runko konkreettisille toimille. Lainsäädäntöpolitiikassa ja käytännön säädösvalmistelussa tarvitaan voimakkaasti ministeriöiden keskinäisen yhteistyön ja eri näkökulmien yhteensovittamisen vahvistamista.

Lainsäädäntöpolitiikka antaa suuntaa lain kehittämiseen

Lainsäädäntöpolitiikassa esitetään poliittiset ja periaatteelliset linjat, miten hallituksen poliittisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita toteutetaan lainsäädännöllä ja miten hallitus tulkitsee ja toteuttaa paremman sääntelyn periaatteita. Lainsäädäntöpolitiikassa eduskunta ja hallitus määrittelevät, miten lakeja tulisi säätää ja erilaisia normeja sekä laille vaihtoehtoisia sääntelykeinoja käyttää yhteiskunnan ohjauksessa. Lainsäädäntöpolitiikka osoittaa yleiset suuntaviivat lain ja oikeuden kehittämiseksi. Lainsäädäntöpolitiikassa sovitaan yhteen hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttaminen lain yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaaminen sekä perusoikeuksien toteuttaminen. Lainsäädäntöpolitiikka sisältää linjaukset muun ohella siitä, missä määrin ja milloin haitallisen käyttäytymisen ehkäisyssä käytetään hallinnollisia sanktioita ja milloin taas käytetään rikoslakiin kirjattavia rikosoikeudellisia keinoja. Lainsäädäntöpolitiikassa myös osoitetaan, milloin pääsääntöisesti suositaan laille vaihtoehtoisia sääntelykeinoja sekä miten sääntelystä ja eri sääntelykeinoista aiheutuvat kustannukset ja hyödyt pyritään yleisesti ottaen jakamaan. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa ja useissa virallisiasiakirjoissa lainsäädäntöpolitiikkaa kutsutaan säädöspolitiikaksi.¹

¹ Valtioneuvoston tiedonanto pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta, VNT 2/2011 vp.

Lainsäädäntöpolitiikka ja paremman sääntelyn toteuttaminen ovat näin mitä suurimmassa määrin politiikan sisältökysymys, eikä tekninen asia. Lainsäädäntöpolitiikan määrittely ja johtaminen ovat osa hallituksen ja hallituspolitiikan johtamista ja toteuttamista 2010 -luvulla. Lainsäädäntöpolitiikassa olennaista on kokonaisuuden ja eri ministeriöiden rajat ylittävä yhteinen näkökulma lakiin ja sääntelyyn sekä oikeuden kehittämiseen. Siten kyse on valtion toimintaa kokonaisuutena tarkastelevasta ja linjaavasta valtion konserniohjauksesta tai valtioyhteisön ohjauksesta. Pitkän aikavälin yhteiskunnalliselta merkitykseltään paremman sääntelyn toteuttaminen on yhtä tärkeää kuin kestävän ja vastuullisen talous- ja finanssipolitiikan harjoittaminen.

Lainsäädäntöpolitiikalla perusta hallitusohjelmassa

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että oikeusministeriön sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamat hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat otetaan käyttöön ja paremman sääntelyn toimintaohjelmaa jatketaan. Hallitusohjelmassa erikseen linjattu lainsäädännön, viranomaisviestinnän ja asiainnoin kielten kehittämisen toimintaohjelma tukee paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamista. Kyseistä toimintaohjelmaa onkin tarpeen toteuttaa myös lainsäädäntöpolitiikan ja säädösvalmistelun yhteydessä.

Lainsäädäntöpolitiikan toteuttamisessa tärkeäksi työkaluksi on ajateltu hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Sen olisi perusteltua olla arvostettu osa valtiontalouden kehysten, kuntalaissa säädetyn peruspalveluohjelman ja valtion talousarvioesityksen ja talousarvion muodostamaa hallituksen stra-

tegisten linjausten kokonaisuutta. Uudenlaisen lainsäädäntösuunnitelman laadintaa ja toteuttamista vasta käytännössä kokeillaan ja välineen käytössä ollaan oppimisvaiheessa. Lainsäädäntösuunnitelman laatimisessa ja toteuttamisessa tarvitaan uudenlaista yhteistyötä valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön, jotka vastaavat lainsäädäntöpolitiikan ja säädösvalmistelun konserniohjauksesta, ja sektoriministeriöiden kesken.

Hallitusohjelmassa asetettujen paremman sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen edellyttää ennen kaikkea myös systemaattista työtä kaikissa ministeriöissä ja varsinkin suurimmissa säädösvalmisteluministeriöissä (valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö). Säädösjohtamisen eli lainsäädännön kokonaisuuden ja säädösvalmistelun johtamisen näkökulman on tarpeen olla yhtä tärkeämpi osa ministeriöiden johtamistyötä johdon eri tasoilla. Säädösjohtamisessa ministeriön johto ja asiantuntijat arvioivat ministeriön toimialan sääntelyn ajantasaisuutta, huolehtivat säädösuunnittelusta ja sääntelyn vaihtoehtojen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioinnista sekä arviointitulosten hyödyntämisestä, säädösten toimeenpanosta ja toteutuneiden vaikutusten arvioinnista samoin kuin säädösvalmisteluhankkeiden hyvän hallinnan periaatteiden mukaisesta projektinjohdosta.

Lainsäädäntöpolitiikassa ja paremmassa sääntelyssä tarvitaan useita toimijoita

Parlamentaarisessa hallitustavassa hallitus on lainsäädännön kehittämisen moottori. Hallituksen ja ministereiden roolina on linjata valmistelun asialistaa sisällöllisesti ja teh-

dä poliittisia arvovalintoja valmistelussa ja vastata lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamisesta. Valmistelu, toimeenpano, seuranta ja arviointi kuuluvat hallinnolle ja ministeriön virkamiesjohto vastaa valmistelun toteuttamisesta hyvän hallinnon ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Hallinnon ulkopuolisessa tietoperustan tuottamisessa ja riippumattomassa arviointitiedon tuottamisessa myös tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa harjoitettava tutkimus ovat tärkeässä roolissa. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa kehitettyjen valtioneuvoston yhtenäisten lainvalmistelun prosessien ja periaatteiden toteuttaminen edellyttää osin uutta ja sisällöllisesti yhtenäisempää työtapaa säädösjohtamisessa ja osin myös hallituksen ja ministereiden tasolla tapahtuvassa linjaamisessa. Pyrkimykset tietoperusteiseen politiikkaan edellyttävät myös systemaattisempaa tutkimustiedon kokoamista ja hyödyntämistä säädösvalmisteluhankkeissa ja lainsäädännön vaikuttavuustutkimuksissa seurannan tueksi.

Laadukkaassa lainvalmistelussa eduskunta ylimpänä valtioelimenä voi keskittyä lakiesitysten sisällölliseen arviointiin. Eduskunta ylimpänä valtioelimenä viime kädessä linjaa myös lainsäädäntöpolitiikan suuret linjat. Eduskunta ja sen valiokunnat voivat myös tarkemmin rajatusti vaatia ja tilata paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamisesta. Eduskunnan valiokunnat voivat merkittävästi edistää paremman sääntelyn näkökulmaa kysymällä ja arvioimalla omalla toimialallaan sääntelyn ja lainsäädäntöpolitiikan kokonaisuutta sekä paremman sääntelyn periaatteiden toteutumista yksittäisissä esityksissä. Eduskunnan harjoittamaan parlamentaariseen valvontaan kuuluu myös lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn periaatteiden parlamentaarinen arviointi jälkikä-

teen. Suomalaisessa parlamentarismissa on viimeisen 10 vuoden aikana kehitetty parlamentaarista jälkivalvontaa ja vaikuttavuuden arviointia, mutta esimerkiksi lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn kentällä tässä on edelleen myös mahdollisuuksia.

Pohjoismaiseen ja yleensä länsimaiseen demokratiaan kuuluu oikean ja luotettavan tiedon antaminen ja sille perustuva, eri näkökulmia esille tuova julkinen keskustelu. Avoin ja julkinen keskustelu on pohjoismaisen demokratian ydintä. Keskustelussa tulee tarpeen mukaan tuoda esille myös kriittisiä ja erilaisia näkökohtia. Paremman sääntelyn ja lainsäädäntöpolitiikan kokonaisuudessa tarvitaan edelleen laajan julkisen keskustelun vahvistamista.

Oma pieni roolinsa paremman sääntelyn toteuttamisessa on myös Valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:n mukaan harjoittamalla ylimmällä ulkoisella ammattitarkastuksella. Tarkastusvirasto tukee eduskunnan finanssivaltaa riippumattomana, objektiivisena ja ei-poliittisena ulkoisena arvioijana ja tiedon varmentajana. Tarkastusviraston valtiosääntöisenä tehtävänä on varmistaa ja edistää luottamusta oikeusvaltion ja kansanvallan periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa. Tämä yleinen tehtävä luo myös tarkastusviraston roolin paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisen varmentamisessa ja arvioinnissa. Valtion talousarvion tuloista ja menoista on noin 80 prosenttia vahvasti sisällöltään sidottuja lakiin ja lainsäädäntö on vahvin yhteiskunnan ohjauskeino. Lainsäädäntöpolitiikka ja lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu on tämän vuoksi otettu Valtiontalouden tarkastusvirastossa tärkeäksi tarkastuksen strategiseksi teema-alueeksi eli näkökulmaksi, johon erityisesti kohdennetaan tuloksellisuustarkastusta ja jota näkökulmaa koskien kootaan tarkastusviraston

eduskunnalle annettaviin kertomuksiin syn-
teettinen analyysi. Tarkoituksena on vastuul-
listaa hallintoa paremman sääntelyn periaat-
teiden toteuttamiseen ja tavoitteiden saavut-
tamiseen sekä lainsäädännön hyvään ja te-
hokkaaseen toteuttamiseen.

Luottamus lakiin on Suomen vahvuus

Suomalaisen yhteiskunnan historiallisiin vahvuuksiin kuuluu toimiva oikeusvaltio ja hyvä hallinto. Oikeusvaltion rakennuspui-
ta ovat selkeä, johdonmukainen ja ymmär-
rettävä lainsäädäntö ja muu sääntely, tehok-
kaasti ja luotettavasti toimiva oikeuslaitos
sekä hyvän hallinnon oikeudellisille ja eet-
tisille periaatteille perustuva, tuloksellises-
ti toimiva hallinto. Hyvä lainsäädäntö an-
taa ennustettavuutta mutta samalla jättää
tilaa teknologian kehitykselle ja innovaati-
oille. Taloustieteellisessä tutkimuksessa ja
kansainvälisissä vertailuissa on saatu selkeä
näyttö siitä, että oikeusvaltion ja laajemmin
oikeuden ja hallinnon instituutioiden laa-
tu on kansakunnan ja kansantalouden talo-
udellisen ja henkisen menestyksen kannal-
ta yksi ratkaisevan tärkeistä seikoista. Euro-
alueen velkakriisin yhteydessä on tullut sel-
keästi esille, että useissa velkakriisin koh-
teena olevissa maissa esimerkiksi tosiasiallinen
veronkantokyky on heikko. Oikeusval-
tion ja hyvän hallinnon laatu on kilpailuky-
ky- ja menestystekijä myös tulevaisuudes-
sa. Kun Suomessa on totuttu oikeusvaltion
ja hyvän hallinnon korkeaan tasoon, emme
välttämättä osaa riittävästi tuoda tätä vah-
vuuttamme esille ja käyttää sitä yhteiskun-
nallisen ja taloudellisen päätöksentekomme
yhtenä perusteena. Tarvitsisimme siksi Suo-
messakin lisää täsmällistä tietoa hyvän hal-
linnon ja toimivien oikeusvaltion instituuti-
oiden merkityksestä kilpailukyvyllä, tuotta-

vuudelle ja kestäväälle ympäristön ja luon-
nonvarojen käytölle.

Käytännön tasolla lainsäädäntöpolitiikas-
sa joudutaan hakemaan tasapainoisia rat-
kaisuja yhteiskunnan ja oikeuden sekä ris-
kien ja sääntelytarpeiden syvälliseen kan-
sainvälistymiseen ja rajat ylittävän luonteen
asettamalle haasteelle perinteisesti kansal-
lisvaltioon kiinnittyneelle oikeudelle ja hy-
välle hallinnolle. Toinen lainsäädäntöpoliti-
ikan pitkän aikavälin haaste on oikeudellisen
sääntelyn painoarvon kasvu yhteiskunnalli-
sen koordinaation ja ongelmanratkaisun vä-
lineenä muiden ohjauskeinojen kustannuk-
sella ja tähän liittyvä oikeudellisen säänte-
lyn määrän nopea kasvu. Paremman säänte-
lyn toimintaohjelmassa puhutaan jopa sään-
telykierteestä. Sen katkaiseminen tai edes
pysäyttäminen ei ole vielä toteutunut. Kysy-
mys ei ole sääntelyn purkamisesta. Säänte-
lyn määrän kriittisellä tarkastelulla pyritään
siihen, että rajalliset mahdollisuudet tuot-
taa ja käyttää oikeusnormeja ja viestiä niistä
kohdennettaisiin juuri niihin asioihin, joissa
oikeudellista sääntelyä eniten tarvittaisiin ja
joihin ne parhaiten sopivat. Tietoverkkoihin
nojautuvan verkkoyhteiskunnan informaati-
ohallinnon muodostuminen niin julkisen
hallinnon ja palvelutuotannon perusmallik-
si ja informaatiohallinnon merkityksen nou-
su myös yksityisellä sektorilla tuo samaan
aikaan oman sektorirajat ylittävän haasteen
suomalaiselle lainsäädäntöpolitiikalle. Lain-
säädäntöpolitiikan on osaltaan myös pystyt-
tävä välittämään perusoikeuksien ja kan-
sainvälisten ihmisoikeuksien turvaamisen
uudenlaisia vaatimuksia osaksi lainsäädän-
nön kokonaisuutta. Luottamus lakiin tulevai-
suudessa edellyttää, että muun muassa näi-
hin haasteisiin osataan vastata yksittäisissä
laeissa mutta myös johdonmukaisella taval-
la Suomen oikeuden kokonaisuuden kehit-
tämässä.

Lainsäädäntöpolitiikka ei ole kattava patenttiratkaisu erilaisiin yleisiin haasteisiin ja ongelmiin. Lainsäädäntöpolitiikan merkitys ja vaikuttavuuden mahdollisuus on erityisesti siinä, että sen avulla voidaan eri ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen edustamat näkökulmat ja liiaksi eriytyneet menettelyt yhdistää tuloksellisemmaksi kokonaisuudeksi. Lainsäädännön ja sen valmistelun liiallinen eriytyneisyys hallinnonaloittain on ollut pidempään yksi lainsäädännön laadun ja laajemmin valtioneuvoston toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskeva pulma. Lainsäädäntösuunnitelman sisällössä ja erityisesti eri ministeriöiden käytännön säädösjohdattamisessa on tarpeen tämän vuoksi korostaa eri ministeriöiden välisen horisontaalisen yhteistyön vahvistamista. Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan tässä olisi hyödyksi myös vahvistaa valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä eri hallinnonalojen välisen koordinointin merkitystä asioiden valmistelussa. Varsinkin ministeriöiden kansliapäälliköt ovat mahdollinen voimavara ministeriöiden välisen virkamiestason valmisteluyhteistyön johtamisen vahvistamisessa.

Lainsäädäntöpolitiikkaa tarvitaan hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseen

Lainsäädäntöpolitiikan määrittely ja johdonmukainen toteuttaminen tukevat muun muassa pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa mainittujen keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista pitkällä aikavälillä kestäväällä tavalla. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisen talouden kestävyysvaajeen korjaaminen rakenteellisilla uudistuk-

silla sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman tilalle tulevan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toteuttaminen.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa ulkoisissa tarkastuksissa saatujen havaintojen perusteella onnistuneissa tuottavuuden kehittämishankkeissa on toteutettu tuottavuutta parantavia toimintatapojen ja prosessien uudistuksia samalla kun tieto- ja viestintätekniikan (ICT) ja sen mahdollistamien uudenlaisten toiminta- ja tietoprosessien mahdollisuudet on otettu käyttöön. Kun varsinkin erityislainsäädäntö on varsin yksityiskohtaista ja käsiteltävistä tiedoista, rekistereistä ja tietoprosesseista säädetään usein yksityiskohtaisesti, osin vanhentuneesti ja hallinnonaloittain eriytyneesti, on myös lainsäädännöllä luotava edellytyksiä tuottavuuden parantamiselle. Esimerkiksi verohallinnon, tullin ja oikeusministeriön hallinnonalan onnistuneissa tuottavuushankkeissa lainsäädännön uudistaminen ja tarkistaminen ovat olleet tärkeä osa tuottavuustyötä.²

Lainsäädäntöpolitiikan keinoin olisikin tarpeen luoda yleistä viitekehystä tuottavuuden kehittämiseksi ja ajanmukaisen, hyvän hallinnon periaatteille rakentuvan suomalaisen informaatiohallinnon luomiseksi. Tarkistustarpeet kohdistuvat tällöin usein nimenomaan eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöön. Julkisen palvelutoiminnan tuottavuuden kannalta merkittävää ovat erityisesti kunta- ja palvelurakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset, joissa yleis- ja erityislainsäädännön kokoaminen johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi osaltaan tukisi julkisen talouden säästö- ja julkisen toiminnan tuottavuuden parantamisen tavoitteita. Samalla on harkittava, kuinka tarkasti yksittäisten palveluiden tuotantoprosesseja kannattaa säätää lailla, koska

² Ks. tämän vuosikertomuksen alaluvussa valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamisesta raportoivat tuloksellisuustarkastukset.

tällainen sääntely saattaa olla helposti vanhentuvaa. Tärkeä tasapainotus on eriaisteisten kokeilujen ja alueellisesti erilaisten toimintamallien ja resurssien erilaisuuden sallimisen ja yhtenäisen julkisten palveluiden saatavuuden turvaamisen välillä.

Lainsäädäntöpolitiikka on tarpeen myös useiden erityisten hallitusohjelmassakin mainittujen tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Tällaisena ja verkkoyhteiskunnan kansalaisten aseman ja kilpailukyvyn kannalta merkittävänä on mainittava esimerkiksi kyberturvallisuuden kehittäminen ja sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palveluita koskevan lainsäädännön kokoaminen tietoyhteiskuntakaareksi. Kyberturvallisuus edellyttää myös tietoturvallisuutta koskevan laajan yleis- ja erityisesti erityislainsäädännön kokoamista selkeämmäksi ja johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Toinen kokonaisuus on harmaan talouden torjunta, missä tarvitaan laajalti ja hallinnonalarajat ylittävällä näkökulmalla valmisteltuja lainsäädännöllisiä uudistuksia.

Lopuksi: Lainsäädäntöpolitiikalla luodaan Suomen tulevaisuutta

Lainsäädäntöpolitiikka on yksi niistä keinoista, joilla Suomi voi olla rakentamassa vahvaa perustaa tulevaisuudelleen. Toimiva oikeusvaltio ja sen instituutiot ovat olleet suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden vahvuuksia ja kilpailukykytekijöitä. Sen lisäksi ne ovat tuoneet sitä turvallisuutta ja henkistä ja aineellistakin hyvinvointia, jolle hyvä elämä perustuu. Lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn periaatteiden johdonmukaisella soveltamisella voidaan edelleen kehittää ja hyödyntää tätä Suomen historiallista vahvuutta. Lainsäädäntöpolitiikkaa voidaan käyttää myös välineenä vastattaessa suomalaisen yhteiskunnan ja oikeusvaltion parhaillaan kohtaamiin muutossaasteisiin.

FAKTALAATIKKO

Pääjohtajan puheenvuoro perustuu Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä -sarjassa julkaistuun kirjoitukseen Tuomas Pöysti: Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa lainsäädännön laatu on yksi viraston strategian ja tarkastussuunnitelman mukaisista tarkastuksen strategisista teema-alueista.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on laadittu johtava tuloksellisuustarkastaja, OTT Kalle Määtän selvitys Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Selvityksessä avataan näkökulmia lainsäädännön laadukkuuteen erityisesti tuloksellisuustarkastuksen kannalta.

Lainsäädännön laatu on esillä useissa Valtiontalouden tarkastusviraston tässä vuosikertomuksessa eduskunnalle raportoitavissa tuloksellisuustarkastuksissa.

Lainsäädännön laatuun vaikuttavat seikat ja ministeriöiden välisen horisontaalisen yhteistyön vahvistamisen tarve sekä yhteistyön puutteiden vaikutukset ovat arvioinnin kohteena Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostosta annetun lain uudistamisen tarpeista, Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto drno VTV 227/31/2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, selvitykset ja ajankohtaiset lausunnot ovat saatavilla osoitteesta www.vtv.fi.

2 Kertomuksen tarkoitus ja havaintojen perusta

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tärkeimmät tarkastustulokset esitetään niistä tilintarkastuksista, jotka ovat valmistuneet keväällä 2011 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2010. Tuloksellisuustarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2010 elokuun lopun ja vuoden 2011 elokuun lopun välisenä aikana valmistuneet tarkastukset. Finanssipolitiikan tarkastuksen tulokset on raportoitu eduskunnalle annetuissa erilliskertomuksissa K 21/2010 vp. ja K 12/2011 vp. Tilintarkastus- ja tuloksellisuustarkastuskertomukset sekä keskeisimmät lausunnot ovat luettavissa viraston Internet-sivuilla (www.vtv.fi).

Vuosittainen tilintarkastus suoritettiin 61 valtion kirjanpitoyksiköiksi määritellyissä valtion virastoissa, jotka laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat sisältävän tilinpäätöksen, sekä lisäksi 26 muussa virastossa ja laitoksessa, jotka ovat toiminnallisesti merkittäviä ja joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet. Vuosittain myös valtion tilinpäätös ja valtion tilinpäätöskertomus ovat tilintarkastuksen sekä finanssipolitiikan tarkastuksen kohteena.

Kertomuksen luvussa 3 seurataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta, tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on koh-

distunut kannanottoon liittyviin asioihin.

Kertomuksen luvuissa 4–12 esitetään tarkastusviraston strategian teema-alueiden mukaisesti jäsennettyinä valtiontalouden ja valtion toiminnan kannalta merkittävät tarkastushavainnot. Raportoitavien teemojen valintaa ovat ohjanneet viraston strategias-
sa ja riskianalyysiin perustuvassa tarkastussuunnittelussa määritellyt teema-alueet. Teema-alueet kuvaavat valtion taloudenhoidon ja hallinnon strategisia kysymyksiä ja riskejä.

Luvussa 4 käsitellään valtion tuottavuusohjelmaa ja tulosohjausta tilintarkastuksen ja valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja toteuttamista käsitelleiden tuloksellisuustarkastuskertomusten perusteella.

Luvussa 5 esitellään tarkastushavainnot tuloksellisuustarkastuksista, joiden aiheena oli julkishallinnon suoraan kansalaisille tarjoamat palvelut.

Luvussa 6 käsitellään uusiutuvan energian ja teknologian kehittämistä vuoden aikana raportoidun tuloksellisuustarkastuksen pohjalta.

Luvussa 7 käsitellään osaamis- ja innovaatiojärjestelmää vuoden aikana raportoidun koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointiin, mitoitukseen ja kohdentamiseen kohdistuneen tuloksellisuustarkastuskertomuksen pohjalta.

Luvussa 8 käsitellään lainsäädännön tilaa ja toimivuutta. Koosteen perustana ovat useat vuoden aikana raportoidut tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Luvussa 9 käsitellään valtion toiminnan ja omaisuuden hallinnan tilaa vuoden aikana

raportoitujen tuloksellisuustarkastuskertomusten pohjalta.

Luvussa 10 käsitellään valtion talouden hoidon ja hallinnon tilaa tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen raportointien pohjalta.

Luvussa 11 esitetään yhteenveto valtion taloudenhoitoon kohdistuvista väärinkäytöksistä ja kanteluista.

Luvussa 12 esitetään hallinnonalakohtaisia tarkastushavaintoja.

Luvussa 13 esitetään Valtiontalouden tarkastusviraston tiedot toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta vuonna 2010. Yksityiskohtaisempi tarkastusviraston talouden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kuvaus varainhoitovuodelta 2010 sisältyy tarkastusviraston tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen, jotka ovat saatavilla Internetissä (www.vtv.fi/julkaisut).

3 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

3.1 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamat eduskunnan kannanotot

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia asiasta tai jos tarkastusviraston tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Vaalikauden aikana eduskunta edellytti hallitukselta 22:n eri kannanotton osalta raportointia tilinpäätöskertomuksessa. Lisäksi kirjelmässä 50/2010 vp eduskunta edellytti seuraavalla vaalikaudella toimivalta hallitukselta raportointia vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa koskien finanssipolitiikkaa ja kehysmenettelyä. Eduskunta on lisäksi päättänyt tarkastusvaliokunnan mietintöjen 9/2010 vp ja 11/2010 vp mukaisesti velvoittaa hallitusta kehittämään omistajaohjauksesta raportointia ja raportoidaan vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa 24:n eri kannanoton toteutumisesta koskien harmaan talouden torjuntaa. Eduskunnan kannanotot liittyvät merkittäviin asioihin, joissa muutosten aikaansaaaminen on usein hidasta. Sen vuoksi tarkastusvirasto seuraa tarvittaessa kannanottoon liittyvää asiaa myös pidemmällä ajanjaksolla. Erillinen seuranta voidaan myös lopettaa, jos asiassa on ryhdytty riittäviin toimiin tai asia on sellainen johon kohdistuu muutenkin pysyvästi tarkastusviraston tarkastustoimintaa. Tarkastusviraston vuosikertomuksessa rapor-

toidaan seurattavista kannanotoista, joissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia tai jos asiassa ei ole tapahtunut mitään kehitystä kulu- neen vuoden aikana.

Vaalikauden aikana eduskunta edellytti hallituksen raportointia seuraavien kannanottojen osalta:

Eduskunnan kirjelmässä 30/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoidan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 1 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksi noudatetaan nykyistä tarkemmin.
- 2 Eduskunta edellyttää, että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavalla valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnetty määrärahat.
- 3 Eduskunta edellyttää, että hallitus korjaa väylähankkeiden hyötykustannuslaskelmien toteutuksessa ilmenneet puutteet, jotta eduskunta saa entistä luotettavampaa ja laadukkaampaa informaatiota päätöksenteon perustaksi.
- 4 Eduskunta edellyttää hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perusteellisesti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tule-

vaisuudessa ja minkä suuruista valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttää eri oletusten mukaisissa vaihtoehtoisissa.

- 5 Eduskunta edellyttää, että hallitus kohdentaa lainvalmisteluun aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadun turvaamiseksi. erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman säätelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille.

Eduskunnan kirjelmässä 16/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 6 Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja aikaansaattujen tulosten raportointia esimerkiksi ympäristöministeriön käyttämän arviointimallin pohjalta. Tavoitteet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskokonaisuudesta ovat yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen osalta joiltain osin jääneet toteutumatta.
- 7 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi verotukiselvityksen tuloksista eduskunnalle mahdollisimman pian ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen.
- 8 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.
- 9 Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.

Eduskunnan kirjelmässä 30/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 10 Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.
- 11 Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ne toimenpiteet, joita Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskevan tarkastuksen johdosta on tehty.

Eduskunnan kirjelmässä 11/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 12 Eduskunta edellyttää hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen huh-tikuun loppuun mennessä.
- 13 Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä (TrVM 1/2009 vp) todettu.
- 14 Eduskunta edellyttää, että hallitus parantaa eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta alkaen.
- 15 Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmien käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.
- 16 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi nykyistä paremmin tuottavuusohjelman kokonaishyödyt ja selvittää ohjelman vaikutukset valtion henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen.

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

- 17 Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjausvalta ja muut tarpeelliset asiat.
- 18 Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi, ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.
- 19 Eduskunta edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä.

Eduskunnan kirjelmässä 21/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008

seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

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

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

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

3.2 Seurattujen kannanottojen toteutuminen

Yksittäisten eduskunnan kannanottojen seurannasta on raportoitu tässä ja kolmessa aiemmassa tarkastusviraston vuosikertomuksessa. Tässä vuosikertomuksessa arvioidaan vuosien 2007–2010 kannanottojen toteutumista yleisellä tasolla ja lisäksi erikseen muutamien vuoden 2010 kannanottojen toteutumista erillisinä kohtinaan.

Eduskunnan kannanotoissa painottuu selvästi kolme asiakokonaisuutta. Ensinnäkin eduskunnan budjettivallan toteutuminen, johon liittyen kannanotot ovat koskeneet verotukia ja niiden talousarviokäsittelyä, talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja valtion kassanhallintaa. Toinen painottuva kokonaisuus on ollut valtion tietojärjestelmien ja -teknologian hyödyntäminen valtion hallinnossa ja valtion osittain rahoittamassa palvelutuotannossa. Kolmas, osittain edelliseen liittyvä, asiakokonaisuus on ollut valtion tuottavuusohjelma. Kaikki kolme asiakokonaisuutta ovat sellaisia, että niihin kohdistuu pysyvästi tarkastusviraston tarkastustoimintaa. Verotukia käsitellään erityisesti finanssipoliittisen tarkastuksen yhteydessä ja asiasta raportoidaan eduskunnalle keväisin tarkastusviraston kertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta. Kahta jälkimmäistä tarkastetaan erityisesti strategisilla teema-alueilla Tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus sekä palvelukyky ja Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta. Myös tämän kertomuksen luvuissa 4 ja 9 on käsitelty kyseisiä asioita.

Kolmesta edellä mainitusta asiakokonaisuudesta positiivisimmin on edennyt ensimmäinen, eduskunnan budjettivaltaa koskevaa kokonaisuus. Erityisesti verotukien

osalta asia eteni vaalikauden aikana hyvin. Talousarviota koskevan päätöksenteon tietopohjan parantamiseksi tehtiin verotuksista ja niiden määrästä uusi selvitys. Selvitys osoitti yksittäisten verotukien lukumäärän sekä verotuen kokonaismäärän huomattavasti aiemmin arvioitua suuremmaksi. Hallituksen tilinpäätöskertomuksessa esittämät näkemykset verotukien talousarviokäsittelystä tulevaisuudessa tulevat toteutuessaan parantamaan eduskunnan budjettivaltaa tältä osin. Kassanhallintaa koskeva kannanotto sen sijaan näytti ensin etenevän hyvin, mutta sittemmin asian hoitaminen jäi odottamaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoa ja perustuslain 84 §:n muuttamista koskenut hallituksen esitys (HE 158/2010 vp.) raukesi vaalikauden päättyessä. Asiaa on käsitelty tarkastusviraston erilliskertomuksessa 12/2011 vp.

Tietojärjestelmiä ja -teknologian hyödyntämistä koskeneissa asiakokonaisuuksissa eteneminen on ollut vähäistä. Kannanottoja koskevissa asioissa on tapahtunut vain vähän edistystä. Asiakokonaisuutta on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 9.2.

Tuottavuusohjelmaan liittyvää asiakokonaisuutta on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 4.2.

Talousarvion ja sitä koskevien säädösten noudattaminen (asiakohta 1)

Eduskunnan kirjelmässä EK 30/2010 vp eduskunta edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin talousarvion noudattamiseksi

nykyistä paremmin. Valtioneuvosto on antanut selvityksen tehdyistä toimenpiteistä valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010.³

Valtiovarainministeriö on valtion tilinpäätöskertomuksessa todennut talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säästöjen noudattamisen osalta, että talousarviota koskeva lainsäädäntö ja talousarviopäätösten sisältö on selkeä ja vakiintunut ja että näihin kysymyksiin on kiinnitetty huomiota valtiovarainministeriön taloushallintohenkilöstölle järjestämässä koulutuksessa. Lisäksi valtiovarainministeriö kehotti talousarvion noudattamista koskevalla kirjeellään (VM/35/00.00.00/2011) ministeriöitä kiinnittämään asiaan tarvittavaa huomiota ja huolehtimaan toimintatapojen muuttamisesta hallinnonalallaan. Valtiovarainministeriö korosti, että vastuu määrärahojen ja valtuuksien käytöstä sekä niiden riittävyyden valvonasta on sillä virastolla tai laitoksella, jolle määräraha tai valtuus on osoitettu.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekeminen, perustuslain vastaisia määrärahojen ja valtuuden ylityksiä koskeneiden, havaintojen ja eduskunnan kannanoton johdosta, valtioneuvoston oikeuskansleri teki oman selvityksensä tarkastusviraston eduskunnalle antamissa kertomuksissa mainituista neljästä määrärahan ylityksestä.⁴ Oikeuskansleri arvioi ylityksiä lain noudattamatta jättämisenä ja siihen liittyen mahdollisena virkamiesoikeudellisena ja rikosoikeudellisena virkavastuuta koskevana kysymyksenä.

Oikeuskansleri on antanut ratkaisun kolmessa tapauksessa. Oikeuskansleri totesi ratkaisuisaan, että myönnetyn määrärahan puitteissa pysyminen menopäätöksiä tehtä-

essä ja kyseisen asian toteutumisen valvonta ovat virkavelvollisuuksia. Virkavelvollisuuksien rikkominen voi johtaa virkamiesoikeudelliseen ja virkarikosoikeudelliseen vastuuseen.⁵ Oikeuskansleri laillisuusvalvojana ja viime kädessä tuomioistuin arvioivat yksittäistapauksen olosuhteiden ja mahdollisten virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuuden tai tuottamuksen asteen perusteella, mihin toimenpiteisiin on kussakin tapauksessa aihetta ryhtyä.

Vuoden 2010 tilintarkastuksissa todettiin aikaisempaa enemmän sellaisia puutteita talousarvion ja sitä koskevien keskeisten sääntöjen noudattamisessa, jotka koskivat määrärahan riittävyyttä tai sen käyttötarkoitusta, valtuuden riittävyyttä sekä tulojen käsittelemistä menojen vähennyksenä silloin, kun nettobudjetointi ei ole mahdollista. Huomautuksista ja niiden syistä raportoidaan tämän kertomuksen kohdassa 10.2.

Perustuslain vastaiset määrärahan ja valtuuden ylitykset toistuivat Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman varainhoitovuoden 2010 tilintarkastuksen perusteella Liikenneviraston vastuulla olleilla valtion talousarvion momenteilla.⁶ Valtioneuvoston oikeuskansleri ei tämän vuoksi ole ratkaissut tutkittavaksi ottamiensa Liikenneviraston määräraha- ja valtuusylityksiä, vaan jatkaa asiaan liittyvien virkamiesoikeudellista ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien kysymysten selvittämistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää huolestuttavana sitä, että perustuslain vastaisia talousarvion määrärahan ja valtuuden ylityksiä tapahtuu toistuvasti. Tämä tarkoittaa hyvän hallinnon kulttuurin osittaista rapautumista. Asiaan on suhtauduttava vaka-

³ K 11/2011 vp.

⁴ Ks. valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 13/2010 vp., s. 9–10 ja valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus toiminnastaan eduskunnalle K 20/2010 vp., s. 85–86 ja s.143–151.

⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut dnro OKV/2/50/2011 (Opetus- ja kulttuuriministeriö), dnro OKV/3/50/2011 (Sosiaali- ja terveysministeriö) ja dnro OKV/5/50/2011 (Sisäasiainministeriö).

⁶ Eduskunnalle asiasta on raportoitu tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen tarkastuksesta, K 12/2011 vp., s. 9–11.

vasti. Määrärahan ja valtuuden ylitysten yhteydessä tulee aina arvioitavaksi vastuullisten toimijoiden virkavastuu.

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan asian seuraamista eduskunnassa ja sen tarkastusvaliokunnassa on perusteltua edelleen jatkaa meneillään olevien tarkastusten ja selvitysten sekä ilmenneiden uusien ylitysten johdosta.

Lainvalmistelun taso (asiakohta 5)

Asiaa on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 8.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettaminen (asiakohta 6)

Asiaa on käsitelty tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta K 12/2011 vp.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kustannukset eri toimintatavoilla (asiakohta 9)

Asiaa on käsitelty tämän kertomuksen luvuissa 5.2 ja 5.3.

4 Tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky

Johtopäätökset ja kannanotot

Ohjausjärjestelmästä riippumatta valtion talousarvitaloudessa on välttämätöntä sovitaa yhteen käytettävissä olevat voimavarat ja toimintaa koskevat tavoitteet. Tulosohtauksessa tämä tapahtuu sopeuttamalla yhteen toiminnan vaikuttavuudelle ja palvelukyvylle asetettavat tavoitteet ja taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämiseen liittyvät vaatimukset. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja siitä esitettävät tiedot antavat perustan myös toiminnan sisällön ja sen vaatimien resurssien eli toiminnan vaikuttavuuden, palvelukyvyn, tuottavuuden ja taloudellisuuden suunnittelulle ja arvioinnille. Tulosohtaus voisi olla toimiva järjestelmä, jossa hallituksen strategiset ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet muunnetaan käytännön toiminnaksi tietoisina kustannuksista.

Varainhoitovuotta 2010 koskeneiden tilintarkastusten perusteella on todettava, että ministeriöiden hyväksymät toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet olivat edelleen puutteellisia. Noin 40 prosentille virastoista ja laitoksista ministeriö oli hyväksynyt olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita oli asetettu vain joka toiselle virastolle ja laitokselle. Palvelukykyä koskevat tavoitteet oli asetettu 65 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevat tavoitteet 55 prosentille tarkastetuista virastoista ja laitoksista.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohtauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei voida selvittää

sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Ministeriöiden tulisi kuitenkin hyödyntää taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tietoja päätöksenteossaan. Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettäviä tietoja ja niiden esittämistapaa voitaisiin hallinnonaloittain ja koko talousarvitaloudenkin osalta yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat myös laskentatoimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Koska tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on vain kirjanpitoyksiköillä, voidaan tulosohtauksen toimivuutta tarkastella vain kirjanpitoyksiköittäin. Jos tulosohtauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus vain neljännes kaikista kirjanpitoyksiköistä.

Vain kirjanpitoyksiköillä velvollisuus raportoida toimintansa tuloksellisuudesta

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen sisälöstä ja sen laatimisvelvollisuudesta säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä täydentävässä asetuksessa. Vuoden 2010 alusta lukien valtion talousarvios- ta annetun asetuksen mukaan vain niillä vi-

rastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksikköinä, on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös. Aikaisemmin tuloksellisuudesta raportoivan toimintakertomuksen laativat myös ne muut kuin kirjanpitoyksikköinä toimivat virastot ja laitokset, joille ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet. Vaikka ministeriöt edelleen asettavat tulostavoittei-

ta virastoille ja laitoksille, ei muilla kuin kirjanpitoyksikköinä toimivilla virastoilla ja laitoksilla ole kattavaa velvollisuutta raportoida toimintakertomuksessa toimintansa tuloksellisuudesta.

Tässä kertomuksessa esitettävien yhteenvetotietojen vertailtavuuteen vaikuttaa edellä mainitun lisäksi se, etteivät yliopistot enää ole valtion talousarviotalouteen kuuluvia yksiköitä.

4.1 Toiminnallinen tuloksellisuus

Tavoitteet asetettu joka toiselle virastolle

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

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

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

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien toiminnallisten tulostavoitteiden kattavuutta. Tällöin on keskitytty erityisesti toiminnallista tehokkuutta koskeviin tavoitteisiin. Samalla

on kuitenkin arvioitu myös suoritteita ja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä koskevien tavoitteiden kattavuutta. Maksullisen toiminnan tavoitteiden asettamista ja siitä esitettyjä tietoja käsitellään luvussa 4.3.

Keskeisten toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamista koskevat yhteenvetotiedot kolmelta vuodelta on koottu taulukkoon 1.

Vuotta 2010 koskeneiden tilintarkastusten perusteella voidaan todeta, että tulosohtaukseen olennaisesti kuuluvat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet ovat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 43 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteet ministeriöt olivat tulossopimuksissa asettaneet 48 prosentille virastoista ja laitoksista.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 53 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 71 prosenttia valtion omasta toiminnasta (vuonna 2009 33 % ja 61 %).

Palvelukykyä koskevia tavoitteita oli tilintarkastusten mukaan asetettu 66 prosentille ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevia tavoitteita 55 prosentille (53 % ja 61 % vuonna 2009) virastoista ja laitoksista.

TAULUKKO 1: TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN VUOSINA 2008–2010, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus	Palvelukyky	Suoritteet ja julkishyödykkeet
2008	32 %	40 %	56 %	59 %
2009	34 %	42 %	53 %	61 %
2010	43 %	48 %	66 %	55 %

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei kolmivuotiskautena ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia. Vaikka taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita voitaisiin asettaa kaikille virastoille ja laitoksille, ne kattavat edelleen alle puolet virastoista ja laitoksista. Palvelukykyä ja suoritteita ja julkishyödykkeitä koskevien tavoitteiden kattavuus on edellisiä parempi.

Toiminnallisesta tehokkuudesta raportoidaan melko kattavasti

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä vastaavassa asetuksessa. Vuoden 2010 alusta lukien valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksiköinä, on velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös. Vaikka ministeriöt edelleen asettavat tulostavoitteita virastoille ja laitoksille, ei niillä edellä mainitun asetuksen perusteella ole kattavaa velvollisuutta raportoida tilinpäätöksessä toimintansa tuloksellisuudesta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

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

Taulukko 2 sisältää taloudellisuudesta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta. Vuodesta 2010 lähtien toimintakertomuksen laadintavelvollisuus on vain kirjanpitoyksiköillä, kun sen aikaisemmin laativat myös ne muut virastot ja laitokset, joiden kanssa ministeriö oli tehnyt valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittaman tulosopimuksen. Koska esittämisvelvollisuus on muuttunut vuonna 2010, eivät tiedot ole kaikilta osin vertailukelpoisia.

Taloudellisuustiedot tai niitä korvaavat kustannustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 50 kirjanpitoyksikössä, mikä on 82 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (93 virastoa ja laitosta eli 80 prosenttia vuonna 2009, 83 virastoa ja laitosta eli 70 % vuonna 2008). Oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen tarkoittaa sitä, että esitetyt tuloksellisuustiedot ovat samanaikaisesti sekä oikeita että riittäviä. Vaikka joihinkin kirjanpitoyksiköihin kuuluu useita taloudellisesti merkittäviäkin virastoja ja laitoksia, on oikeiden ja riittävien tietojen esittämistä voitu valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti tarkastella vain kirjanpitoyksikön tasolla.

Tuottavuudesta esitetyt tiedot todettiin oi-

TAULUKKO 2: TALOUDELLISUUSTIEDOT TILINPÄÄTÖKSISSÄ, PROSENTTIA VIRASTOISTA JA KIRJANPITOYKSIKÖISTÄ

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2008	73 %	81 %	70 %
2009	82 %	90 %	80 %
2010	85 %	89 %	82 %

keiksi ja riittäviksi 46 kirjanpitoyksikössä, mikä on 75 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (87 virastoa ja laitosta eli 75 % vuonna 2009, 80 virastoa ja laitosta eli 67 % vuonna 2008). Riittävinä tuottavuudesta esitettyjä tietoja pidettiin 50 kirjanpitoyksikössä, mikä on 82 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä (98 virastoa ja laitosta eli 85 % vuonna 2009, 93 virastoa ja laitosta eli 79 % vuonna 2008). Oikeina niitä pidettiin 50 kirjanpitoyksikössä, mikä on 82 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (93 virastoa ja laitosta eli 80 % vuonna 2009, 87 virastoa ja laitosta eli 73 % vuonna 2008).

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot kattoivat 50 prosenttia ja tuottavuustiedot 61 prosenttia valtion omasta toiminnasta (61 % ja 57 % vuonna 2009, 53 % ja 52 % vuonna 2008).

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltynä. Ministeriöistä ulkoasiainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tietoja ei tällä tavoinkaan arvioituna voitu pitää oikeina ja riittävinä. Muidenkin ministeriöiden olisi suositeltavaa esittää toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot, esimerkiksi kustannukset ja henkilötyövuodet, ministeriöiden laskentatyöryhmän suositteleman mallin mukaisesti.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman esittäneistä 36 kirjanpitoyksiköstä 31 eli 86 prosenttia (54 virastoa ja laitosta eli 71 % vuonna 2009, 55 % eli 43 virastoa ja laitosta vuonna 2008) esitti oikeat ja riittävät tiedot yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta.

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esi-

tettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 48 kirjanpitoyksikössä, mikä on 79 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (85 virastoa ja laitosta eli 73 % vuonna 2009, 74 virastoa ja laitosta eli 62 % vuonna 2008).

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt tulosohjauksen myötä selvästi parempaan suuntaan. Tilintarkastuksissa ei ole selvitetty sitä, missä määrin näitä tietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Hyödynnettävyyttä edesauttaisi se, että toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa esitettäviä tietoja ja esittämistapaa voitaisiin vähintäänkin hallinnonaloittain selkeyttää ja yhtenäistää. Keskeiset ja selkeät tunnusluvut ja yhtenäinen esittämistapa yksinkertaistaisivat laskenta-toimen menettelyjä ja tehostaisivat toimintakertomusten valmistelua.

Tuotosta ja laadunhallintaa koskevat tiedot lähes kaikissa tilinpäätöksissä

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

Suoritteista ja julkishyödykkeistä esitettyjen tietojen riittävyttä tarkastettiin kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Riittäviksi tiedot todettiin 92 prosentissa kirjanpitoyksiköistä (96 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 95 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tarkastettiin 39 kirjanpitoyksikössä, joista 35:n eli 90 prosentin todettiin esittäneen oikeat ja riittävät tiedot (87 virastoa ja laitosta eli 96 % vuonna 2009, 87 virastoa ja laitosta eli 99 % vuonna 2008).

Palvelukykyä koskevien tietojen riittävyttä

tä tarkastettiin 40 kirjanpitoyksikössä, joista 33:n eli 83 prosentin tiedot todettiin riittäviksi (52 virastoa ja laitosta eli 85 % vuonna 2009, 58 virastoa ja laitosta eli 87 % vuonna 2008). Tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä tarkastettiin 22 kirjanpitoyksikössä, joista 17:n eli 77 prosentin tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä (33 virastoa ja laitosta eli 83 % vuonna 2009, 33 virastoa ja laitosta eli 84 % vuonna 2008).

Tilintarkastusta ei kohdenneta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esitettyihin tietoihin. Viimeisen viiden vuoden aikana on 26 kirjanpitoyksikössä (35 virastossa ja laitoksessa vuonna 2009, 39 virastossa ja laitoksessa vuonna 2008) suoritettu ulkopuolinen vaikuttavuusarviointi.

4.2 Valtion tuottavuusohjelma

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastustensa perusteella päättänyt johtopäätökseen, että valtion tuottavuusohjelmalla ei ole julkisen talouden menopaineita ohjelman tavoitteisiin nähden riittävässä määrin hillitseviä vaikutuksia, koska laskennallisten säästöjen osuus valtion budjetista on suuruusluokaltaan vain 1,5 prosenttia, ja siitäkin suuri osa jää hallinnonalojen käyttöön. Tuottavuusohjelman piirissä oleva valtion henkilötövuosimäärä on kuitenkin vähentynyt vuodesta 2005 vuoteen 2010 noin 5 600 henkilötövuotta.

Valtion tuottavuusohjelman käynnistämisen lähtökohtana on ollut perusteltu ja aito huoli väestön ikääntymisen vaikutuksista julkiseen talouteen, työmarkkinoihin ja varsinkin julkisen sekä yksityisen sektorin työvoiman saatavuuteen. Ohjelman perustelut ovat kuitenkin olleet riittämättömät, koska ne nojaavat julkisen talouden kokonaistilanteeseen ilman, että tarkastelussa olisi erikseen huomioitu valtio- ja kuntasektorin itsenäinen vaikutus. Kuntasektori on sekä henkilöstömääränsä että menojen kasvun osalta ratkaisevassa asemassa, kun pyritään vastaamaan julkisen talouden haasteisiin tuottavuutta kehittämällä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tuottavuusohjelman perustaksi ottama uhkakuva, jonka mukaan julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoiman kysyntää, perustui osin liian kapealle tarkastelulle. Tuottavuusohjelman lähtökohtana tarkasteltiin vain yhtä skenaariota, vaihtoehtoisia kehityskulkuja ei esitetty. Ohjelman perusteluissa ja

viestinnässä ei ole sittemmin esitetty myöskään päivitettyä skenaariota.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan työn tuottavuuden kehittäminen valtionhallinnossa on tähän mennessä ollut tuotospanos-suhteen panospuoleen vaikuttamista. Tuottavuuden sekä julkisen talouden ja toiminnan kehittämistoimenpiteitä suunniteltaessa ja tuottavuustoimenpiteiden rinnalla on viraston näkemyksen mukaan kuitenkin otettava huomioon myös vaikuttavuus: saadaanko tuotoksilla aikaan haluttuja vaikutuksia ja tehdäänkö oikeita asioita. Virasto katsoo myös, että julkisen hallinnon tulee tehdä oikeita asioita taloudellisesti tarkoituksenmukaisilla resursseilla. Näin tuottavuuden tarkastelun lisäksi kustannusvaikuttavuus, eli tuotoksilla aikaansaatujen vaikutusten ja rahamääräisten panosten välinen suhde, tulee nostaa kehittämisen keskiöön. Tämä tarkoittaa sitä, että tuottavuustoimenpiteiden suunnittelussa otetaan huomioon niiden vaikutukset kokonaistuottavuuteen sekä taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Lisäksi valtion toiminnan ja rahankäytön kustannusvastaavuutta tulee kehittää systemaattisesti.

Positiivista on, että valtiovarainministeriön johtama valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen on vaatinut hallinnonaloja ja niiden alaisia virastoja kehittämään ja omaksumaan uusia toimintatapoja. Ilman määrärahojen niukkuuden ja henkilötövuosivähennysvelvoitteen luomaa painetta kehittämistoimenpiteet olisivat tarkastusviraston arvion mukaan olleet vähäisempiä, niitä olisi tehty hitaammin ja toimenpiteiden vapauttamille henkilötövuosille olisi todennäköisesti löytynyt toinen käyttökohde oman viraston tai

laitoksen sisällä. Tuottavuusohjelmalla on näin ollen ollut tältä osin myönteinen, kehitystä vauhdittava, vaikutus.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion toimien tuottavuutta tulee nostaa, mutta valtion virastoilla tulisi olla riittävä sopeutumis aika vähennysten toteuttamiseen. Tuottavuusohjelman perustelujen esittämiin ja erityisesti toteuttamiseen liittyvät ongelmakohdat tulisi korjata jatkettaessa julkisen toiminnan ja talouden tehokkuuden edistämistä. Virasto katsoo, että tuottavuustoimien rinnalle on nostettava järjestelmällinen niin valtion kuin kuntien toiminnan ja rahankäytön kustannusvaikuttavuuden kehittäminen.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan hallinnonalojen ja virastojen tuottavuuspotentiaaleja ei ole ennakoon aina arvioitu. Tästä seurasi se, että tuottavuustoimenpiteiden taustalla ei aina ole ollut sellaisia tuottavuusmahdollisuuksia, joiden perusteella henkilöstövähennysten kohdentuminen olisi ollut tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Vaikka ohjelman taustalla oli perusteltu huoli tuottavuuden kehittämisestä, painottui ohjelma myöhemmin osin liikaa vain henkilöstövuosivähennysten saavuttamiseen.

Tuottavuuden lisäämisessä on luotettu tietotekniikan ja tietojärjestelmien kehittämisen luomaan potentiaaliin. Tarkastusviraston havaintojen perusteella kuitenkin tietotekniikan ja tietojärjestelmien hyödyntäminen ei useinkaan ole johtanut tuottavuus- tai taloudellisuushyötyihin. Myöskään palvelukeskustoiminnalla ei ole vielä saavutettu sellaisia tuottavuusvaikutuksia kuin on oletettu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alueellistamista ei tulisi käyttää tuottavuuskeinona, varsinkin kun viraston tarkastushavainnot osoittavat, että alueellistaminen on lisännyt hallinnon toimintakustannuksia. Valtion toimitilajohtamista tulisi kehittää

tuottavuushyötyjen saavuttamiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että henkilöstövuosivähennysvelvoite ei saisi johtaa siihen, että valtiontaloudelle aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostuvat harkitsemattoman ulkoistamisen vuoksi suuremmiksi kuin aiemman toimintamallin kokonaiskustannukset.

Henkilöstöpolitiikan kannalta hyvällä johtamisella on tuottavuus- ja tehokkuustoimien toteuttamisessa ratkaiseva merkitys. Eräät hallinnon alat ovat luoneet tähän hyviä käytäntöjä. Tarkastusvirasto katsoo, että olisi tärkeää omaksua ja levittää valtion henkilöstöpolitiikan periaatteiden mukaisia hyviä toimintamalleja käytettäväksi laajemmin tehokkuustoimien toteuttamisessa, sillä tuottavuusohjelma on tarkastusviraston havaintojen mukaan myös lisännyt henkilöstön kuormitusta.

Tarkastusviraston arvion mukaan valtion tuottavuuden mittaaminen on haastavaa, sillä nykyisiä Tilastokeskuksen tuottamia hallinnonalojen tuottavuuslukuja ei voida pitää luotettavina. Tarkastusvirasto katsoo, että tarvitaan tuottavuuden mittauksen voimakasta kehittämistä, jotta päätöksenteolle löydetään oikeita perusteita. Valtion tuottavuustietojen ajantasaisuuden ja läpinäkyvyyden kehittämisen näkökulmasta tulisi tiedot tuottaa osana Valtiokonttorin tuloksellisuustietojen tuotantoa.

Tuottavuusohjelman taustalla oli perusteltu huoli julkisen menojen kasvun hillinnästä ja tuottavuuden kehittämisestä

Julkisen sektorin tuottavuuskehitykseen on kiinnitetty lisääntyvää huomiota siksi, että työvoiman on arvioitu supistuvan väestön ikärakenteen muutoksen seuraukse-

na noin 1,5 prosenttia vuodessa. Mikäli työllisyysastetta, työpanosta ja työn tuottavuutta ei pystytä selvästi nostamaan nykyisestä on katsottu, että työvoiman supistuminen tulee hidastamaan merkittävästi talouskasvua ja näin murentamaan hyvinvointivaltion rahoitusperustaa. Uhkakuvaksi on nähty myös se, että tulevaisuudessa julkisen sektorin työvoiman kysyntä muodostaa liian suuren osan työmarkkinoille tulevista ikäluokista. Tuottavuuden parantaminen on yksi niistä keinoista, joilla voidaan hillitä julkisen talouden menopaineita eläke- ja ikäsidonnaisen hoiva- ja hyvinvointimenojen kasvaessa. Työvoiman supistumisen oloissa menopaineisiin vastaaminen on erityisen haastavaa, jos työllisyysastetta ja työn tuottavuutta ei kyetä selvästi nostamaan nykyisestä. Myös keskustelu työurien pidentämisestä liittyy pyrkimykseen korvata ikäluokkien pienemisestä johtuvaa työpanoksen vähenemistä.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti julkisen hallinnon tuottavuusohjelman vuonna 2003. Tuottavuusohjelma nähtiin aluksi ohjelmanä, joka toteutettaisiin hankkeina. Ohjelma koostui aluksi kuudesta osahankkeesta, joilla kullakin oli oma kokoonpanonsa ja puheenjohtaja. Kolmea osahanketta nimitettiin asettamispäätöksessä selvityspainotteisiksi ja kolmea toteuttamispainotteisiksi. Hankkeelle asetettiin johtoryhmä, jonka puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri. Lisäksi vuonna 2004 asetettiin ohjelman ohjausryhmä. Ryhmässä oli valtiovarainministeriön lisäksi neljän ministeriön ja muun muassa työmarkkinajärjestöjen edustajat. Hallinnonalojen seurantaryhmä koostui eri ministeriöiden tuottavuusohjelmaa varten ni-

meämistä vastuuhenkilöistä, joiden kunkin vastuulla oli aikaansaada asianomaisen hallinnonalan tuottavuusohjelma.

Valtiontalouden kehysmenettelyn yhteydessä vuonna 2005 hallitus linjasi, että vain puolet valtionhallinnon poistuman vuoksi vapautuvista työpaikoista täytetään. Samalla tuottavuusohjelmasta tuli osa valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevaa kehys- ja budjettiprosessia. Vuonna 2006 henkilöstövähennystavoite täsmennettiin ja 9 645 henkilötyövuoden tavoite jaettiin hallinnonaloille. Samalla korostettiin myös tavoitteena sitä, että palveluiden laadusta ja saatavuudesta ei tingitä. Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus jatkoi tuottavuusohjelman toteuttamista ja päätti lisätoimenpiteistä, jotka nostivat yhteisvaikutuksen 14 445 henkilötyövuoteen. Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2010 julkaistun tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista käsitelleen tuloksellisuustarkastuskertomuksen keskeinen päätelmä oli, että vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien tuottavuusohjelman ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen valtion henkilöstön vähentäminen.⁷

Eduskunta on kritisoinut tuottavuusohjelman saamaa henkilöstövähennysluonnetta

Eduskunta on ottanut aktiivisesti kantaa tuottavuusohjelmaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunta⁸ on todennut yhtyvän valtiovarainvaliokunnan⁹ kantaan, jonka mukaan julkisen talouden ja valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen on tarpeellista. Tarkastusvaliokunta kuitenkin painot-

⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010, luku 4.

⁸ TrVM 1/2007 vp – K 12/2007 vp K 13/2007 vp.

⁹ VaVM 4/2006 vp, VaVM 45/2006 vp ja VaVM 6/2007 vp.

ti, että tuottavuusohjelman tavoitteena tulee olla ennen muuta tuottavuuden parantaminen eikä vain henkilöstön määrän vähentäminen. Valiokunta toivoi myös, että tuottavuusohjelman toteutuksessa otettaisiin paremmin huomioon virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus. Tarkastusvaliokunta¹⁰ korosti, että tuottavuusohjelman perusteita ei ole riittävästi selvitetty ohjelmaa käynnistettäessä. Tarkastusvaliokunnan mukaan ohjelman muuntuminen valtiovarainministeriön toimesta henkilöstövähennyksiin perustuvaksi on aiheuttanut sen, että aidot tuottavuushankkeet ovat jääneet tosiasiaassa marginaaliseen asemaan tuottavuuden kehittämisessä samalla, kun tuottavuutta on ryhdytty arvioimaan henkilöstövähennyksiä käyttäen ja tuottavuuden käsitettä virheellisesti tulkiten. Tuottavuusohjelmaa sinänsä pidettiin tarpeellisena, mutta toteuttamistapaa ei pidetty oikeana. Vuonna 2010 antamassaan mietinnössä Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta eduskunnalle varainhoitovuodelta 2009 tarkastusvaliokunnan näkemys oli jo jyrkkä: valiokunnan mielestä nykymuotoista, kokonaistuottavuutta huonosti edistävää, tuottavuusohjelmaa ei seuraavalla hallitus- ja kehyskaudella tule enää jatkaa.¹¹

Myös hallintovaliokunta¹² on pitänyt välttämättömänä, että hallitus edistää julkisen sektorin tuottavuuden kasvua. Hallintovaliokunta tähdensi aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioidaan tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Valiokunta ei pitänyt asianmukaisena sitä, että tuottavuusohjelma näyttäytyy liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraus-hankkeena kustannuksista piittaamatta.

Substanssivaliokunnista esimerkiksi sivistysvaliokunta¹³ on esittänyt, ettei henkilötövuosivähennyksiä tule kohdentaa yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilöstöön. Eduskunnan lakivaliokunta¹⁴ puolestaan on pitänyt oikeusministeriön hallinnonalan henkilötövuosivähennystavoitetta (685 htv) suurena suhteessa hallinnonalan kokoon. Valiokunnan mielestä hallinnonalan eri sektoreilla on pyrittävä organisaatioiden ja toimintojen hallittuun kehittämiseen. Tämä merkitsi valiokunnan mukaan sitä, että kaikkien tuottavuushankkeiden ensisijaisena lähtökohtana tulee olla rationaalinen oikeus- ja yhteiskuntapolitiikka. Valiokunta tähdensi, että oikeusministeriön hallinnonala koostuu olennaisilta osiltaan valtion ydintoiminnoista, joiden toimintakykyisyys on turvattava kaikissa olosuhteissa.

Tuottavuusohjelman lähtötiedot olivat rajoittuneet

Valtiovarainministeriön tuottavuusohjelman perusteluissa katsotaan, että mikäli julkisen sektorin henkilöstömäärä ei vähene, syrjäyttää julkisen sektorin työvoiman kysyntä yksityisen sektorin työvoiman kysyntää. Koska kunnissa henkilöstömäärä ei vähene, sen olisi supistuttava valtiolla. Tämä perustui OECD:n tekemään Suomea koskevaan raporttiin, jossa näkemys esitettiin julkisen sektorin rekrytointitarpeena suhteessa nuoriin työmarkkinoille tuleviin ikäluokkiin. Skenaarion aikajänteenä olivat vuodet 2005–2025.

Valtiovarainministeriö käytti OECD:n esittämää skenaariota tuottavuusohjelman pe-

¹⁰ TrVM 1/2008 vp – K6/2008 vp K 10/2008 vp.

¹¹ TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.

¹² HaVL 9/2008 vp – VNS 2/2008 vp.

¹³ SiVL 1/2007 vp – VNS 1/2007 vp.

¹⁴ LaVL 14/2007 – MINS 4/2007 vp.

rusteluna esittämättä vaikutuksia eriteltyinä valtiosektoriin ja kuntasektoriin. Valtiovarainministeriö tukeutui näin vain OECD:n esittämään kuvioon, jonka mukaan seitsemän kymmenestä nuoresta työmarkkinoille tulevasta pitäisi rekrytoida julkiselle sektorille vuonna 2025, jos mitään ei tehtäisi. Valtiontalouden tarkastusvirasto piti tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista koskevassa tarkastuksessa¹⁵ riittämättömänä vain yhden skenaarion esittämistä tarkastelun lähtökohтана. Viraston näkemyksen mukaan esimerkiksi hyvin todennäköinen tarkastelematta jäänyt riski oli se, että koulutettua henkilökuntaa ei riitä sosiaali- ja terveyspalveluihin, erityisesti vanhustenhoitoon. Tarkastusvirasto katsoi, että valtiovarainministeriön olisi tullut esittää tuottavuusohjelman perustaksi tavoitetaso, johon pyritään sekä osoittaa, mitä toimia tavoitetasoon pääseminen edellyttää. Yksinomaan valtion henkilöstöä vähentämällä ikäluokkien pienenemisen aiheuttamaan työvoiman tarjonnan vähenemiseen ei voida vastata, koska valtion osuus julkisen sektorin henkilöstöstä on vain 23 prosenttia.

Tarkastusvirasto¹⁶ katsoi tuottavuuden lisäämisen ja palvelujen laadun näkökulmasta ongelmalliseksi, että tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset on painotettu pääosin vuosille 2007–2011. Hallituksen vaihtumisvuotta 2011 on pidetty vedenjakajana, jonka yli tuottavuushankkeiden aikataulujen ei ole annettu joustaa ilman, että hallinnonala toteuttaa korvaavia vähennyksiä muualla. Työikäisen väestön määrä jatkoi kasvuaan vuoteen 2009 saakka ja eläköityminen painottuu hallituskaudelle 2011–2015. Painottumisen ongelmallisuutta lisää tuottavuusohjelman ensimmäisen kauden loppuvuosina alkanut talouden taantuma. Tar-

kastusviraston näkemyksen mukaan on todennäköistä, että siirtymä valtionhallinnosta muille työvoimasektoreille vähenee, jos yksityisen sektorin työvoiman kysyntä vähenee taantuvan talouden vuoksi ja kuntasektori ajautuu talousvaikeuksiin. Tämä vähentää muusta kuin eläköitymisestä johtuvaa luonnollista poistumaa. Taantuman aikana ei myöskään ole tarvetta vapauttaa nuoria työmarkkinoille tulevia henkilöitä yksityiselle sektorille, koska työvoiman kysyntä on heikentynyt.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriö liioitteli riskiä, että eläköitymiseen liittyvä ”mahdollisuuksien ikkuna” jää käyttämättä, jos eläkkeelle siirtymisen myötä vapautuvat paikat olisi nyt täytetty. Ikkuna on tarkastusviraston näkemyksen mukaan auki ainakin vuoteen 2015, koska eläköityminen kiihtyy vuosi vuodelta. Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, ettei valtiovarainministeriö esittänyt hallitukselle vuosikohtaisia eläköitymisarvioita ennen vuoden 2008 alkua, jolloin eduskunnan vaatimuksesta 4 800 henkilötyövuoden lisätoimenpiteet siirrettiin vuosille 2012–2015.

Valtiontalouden tarkastusvirasto¹⁷ katsoi, että hallinnonalojen olisi ollut helpompi toteuttaa henkilötyövuosivähennyksiä, jos niiden painopistettä olisi siirretty hallituskaudelle 2011–2015. Euromääräiset säästöt olisivat viivästyneet, mutta myöhempi ajoitus olisi mahdollistanut toimenpiteiden paremman suunnittelun.

Tuottavuustoimenpiteet eivät aina ole perustuneet tuottavuusmahdollisuuksiin

Tarkastusviraston tuottavuusohjelman to-

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010, luku 4.

¹⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010, luku 4.

¹⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010, luku 4.

teuttamista koskevista tarkastuksista arvioitiin, miten valtion tuottavuusohjelmaa on toteutettu Tullilaitoksessa¹⁸ (myöhemmin tekstissä Tulli), Opetushallituksessa¹⁹ ja oikeusministeriön hallinnonalalla.²⁰ Tullin vähennysvelvoitteen asettamisessa on ollut ominaista se, että Tullin määrärahat ovat tietohallintomenojen vuoksi olleet niin tiukalla, että Tulli on joutunut vähentämään henkilöstöään nopeammin ja enemmän kuin tuottavuusohjelma olisi velvoittanut. Käytännössä valtiovarainministeriö onkin kysynyt Tullilta, mihin henkilötöyvuosimäärään sen rahat riittävät. Tämä kuvastaa valtiovarainministeriön linjaa, jonka mukaan tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilötöyvuosivähennykseksi kelpaa vähennys riippumatta siitä, onko taustalla tuottavuutta parantava toimenpide tai ei.

Tullin vähennystavoitteeksi tuli alun perin 170 henkilötöyvuotta. Tuottavuusohjelman edetessä vähennysvelvoite on kasvanut 170:stä 289:ään, eli lisäystä vähennysvelvoitteeseen on tullut 119 henkilötöyvuotta ja näin 70 prosenttia lisää alkuperäiseen tavoitteeseen nähden. Lisäyksistä 97 henkilötöyvuotta johtuu valtiovarainministeriön hallinnonalan muiden virastojen ja laitosten henkilötöyvuosivähennysvelvoitteiden lieventämisestä.

Viraston tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että Tullin alkuperäinen 170 henkilötöyvuoden vähennystavoite perustui pääosin tuottavuuspotentialiarvioihin. Sen sijaan myöhemmin määritellyt lisävähennystavoitteet eli 50 henkilötöyvuotta vuoden 2009 kehityksessä ja 47 henkilötöyvuotta vuoden 2011 talousarvioesityksessä eivät ole perustuneet vastaavalla tavalla arvioituihin potentiaaleihin. Ne perustuivat uusien aluehal-

lintovirastojen ja Verohallinnon vaikeuksiin toteuttaa omaa henkilötöyvuosivähennysvelvoitettaan ja Tullin määrärahojen riittämättömyyteen, eikä niitä pyrittykään perustelemaan Tullin tuottavuuspotentialilla. Tarkastuksen perusteella voidaan myös todeta, että vain noin kolmannes nimenomaan enakkoon oletetusta tuottavuuspotentialista (170 htv) toteutui. Suurin vähennyspotentialia arvioitiin olevan autoverotuksessa, mutta säästöä ei ole saavutettu, koska arvion perusteena olleet lainsäädäntömuutokset eivät ole toteutuneet.

Opetushallituksen valtion tuottavuusohjelman henkilötöyvuosivähennystavoite vuosiksi 2007–2011 on 62 henkilötöyvuotta. Prosentuaalinen vähennystavoite on 20,3 prosenttia henkilötöyvuosista, mikä on huomattavasti keskimääräistä kaikkien hallinnonalojen tavoitetta (9,6 prosenttia) suurempi. Tuottavuusohjelman toteuttamista ja vaikutuksia koskevan tarkastuksen perusteella Opetushallitus on vähentänyt henkilöstöään jopa nopeammin kuin tuottavuusohjelma olisi edellyttänyt. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan suunnitteluvaiheessa esitetyt arviot Opetushallituksen tuottavuuspotentialista olivat siinä määrin epätasällisia, ettei niiden perusteella voida olettaa, että Opetushallituksessa oli henkilötöyvuosivähennystavoitteen verran tuottavuuspotentialia.

Syksyllä 2010 Opetushallitus kokosi opetus- ja kulttuuriministeriölle selvityksen tuottavuusohjelman toteutumisesta Opetushallituksessa. Yksittäisiä toimenpiteitä esitettiin yhteensä 35. Selvityksessä luetelluista toimenpiteistä kerrottiin lisäksi, mikä niiden tavoite oli. Toimenpiteiden vaikutusta henkilötöyvuosipanoksen tarpeeseen ei kuitenkaan arvioitu. Tarkastusviraston näkemyksen mu-

¹⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.4.

¹⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.3.

²⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011.

kaan useimmat Opetushallituksen tuottavuustoimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä synny selvästi määriteltävissä olevaa henkilötöyvuosisäästöä.

Viraston tarkastushavaintojen perusteella oikeusministeriön tuottavuusohjelmaan sisällytetyt tuottavuushankkeet pohjautuivat hallinnonalalla jo ennen tuottavuusohjelmaa olemassa olleisiin kehittämishankkeisiin ja hallinnonalalla laadittuun oikeuspolitiikan strategiaan. Osa näistä hankkeista on jo toteutettu, osa on vielä toteutusvaiheessa. Toteutetuista hankkeista saataviksi arvioidut tuottavuushyödyt eivät vielä ole täysimääräisesti realisoituneet, eivätkä siten ole voineet olla henkilötöyvuosisävähennysten pohjana. Oikeusministeriö on tuottavuusohjelman seurannassa ja siitä raportoidessaan kohdennanut vähennykset kullekin toimialalle sitä mukaa, kuin niitä on voitu kirjata tehdyksi. Tuottavuusohjelman henkilötöyvuosisävähennyksille asettaman aikataulun vuoksi tuottavuushankkeiden mahdollistamat tuottavuushyödyt ja henkilötöyvuosisävähennykset eivät ole tulosneuvotteluissa kohdanneet. Henkilötöyvuosisävähennykset on käytännössä toteutettu siitä riippumatta, ovatko tuottavuushyödyt toteutuneet. Oikeusministeriön hallinnonalan eräillä toimialoilla on vähennetty henkilötöyvuosisia osin etuajassa tuottavuusohjelman toteuttamisaikatauluun nähden määrärahojen niukkuuden vuoksi.

Tuottavuuden lisääminen vaatii systemaattista toiminnan kehittämistä, useita erilaisia toimenpiteitä ja toimintatapojen muutoksia

Tuottavuusohjelman toteuttamista koske-

vassa tarkastuksessa²¹ arvioitiin viisi keskimääräistä paremman tuottavuuskehityksen virastoa ja niiden tuottavuuskeinot. Tarkoituksena oli selvittää, mitkä keinot olivat positiivisen tuottavuuskehityksen taustalla. Tarkastuksessa havaittiin, että kehityksen taustalla oli useimmiten järjestelmällinen toiminnan kehittäminen. Keskimääräistä paremman työn tuottavuuden kasvun taustalla on useita erilaisia toimenpiteitä ja toimintatapojen muutoksia. Tuottavuusohjelma tarjosi perustelun niiden toteuttamiseen. Yleisimpiä esille tuotuja toimenpiteitä olivat toimintojen uudelleen organisointi ja ulkoistaminen. Näiden lisäksi virastoissa oli siirretty toimintoja palvelukeskuksiin ja otettu käyttöön sähköisiä palveluja, supistettu toimintaa ja luovuttu turhista toimitiloista sekä otettu uusia painotuksia käyttöön henkilöstöjohtamisessa. Vain yhdessä virastossa toimintaprosesseja oli uudistettu ottamalla käyttöön uutta teknologiaa. Edellisten lisäksi työn tuottavuutta oli kohottanut palvelujen käytön kasvu, johon oli muutosten ansiosta pystytty vastaamaan. Kahdessa virastossa toimintaa oli sopeutettu alueellistamisen yhteydessä.

Alueellistaminen on kyseenalainen tuottavuuskeino

Alueellistamisella tarkoitetaan valtionhallinnon toimintojen siirtämistä pääkaupunkiseudun ulkopuolella hoidettavaksi. Alueellistamista ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan voida suoraan pitää tuottavuuteen liittyvänä toimenpiteenä, mutta sillä on vaikutusta alueellistettavan viraston toimintaan ja sitä kautta voi olla myös työn tuot-

²¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.2.

tavuuteen. Viraston tarkastuksissa²² havaittiin, että alueellistaminen aiheuttaa yleensä jonkinlaisia katkoksia toimintaan sopeuduttaessa toimimaan uudella paikkakunnalla. Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistamisen tarkastuksessa keskeisenä ongelmana nähtiin hiljaisen tiedon siirtymättömyys. Keskukseen päätoimipaikan siirron myötä jouduttiin merkittäviin uusrekrytointeihin. Alueellistamisessa on ollut myös tavallista, ettei koko viraston henkilökunta siirry uudelle paikkakunnalle, jolloin viraston on helpompi sopeuttaa työpanoksen määrää. Henkilöstön väheneminen ja katkokset toiminnassa voivat sen sijaan vaikuttaa negatiivisesti tuotoksen määrään.

Kokonaistuottavuuteen vaikuttavana tekijänä alueellistamisen seurauksena toisen tarkastetun viraston posti- ja kuljetusmaksut kasvoivat 14 prosenttia. Myös viraston vuokarakustannukset yli kaksinkertaistuivat uusien toimitilojen kalliimman vuokran ja uuden toimipisteen avaamisen myötä. Lisäksi alueellistamisprosessin aikana virastossa esiintyi tavallista enemmän työperäisistä syistä (työuupumus, stressi) johtuvia sairaslomia. Henkilöstökyselyiden tulosten mukaan alueellistamiseen liittynyt muuttoprojekti vei huomattavasti aikaa tavanomaisilta työtehtäviltä.

Alueellistamisesta ei ole tarkastusvaliokunnan selvityksen²³ mukaan koitunut toiminnalle myönteisiä vaikutuksia. Edellytykset työn tehostamiselle ovat olleet vähäiset pitkien työmatkojen, muualla sijaitsevien yhteistyötahojen sekä heikentyneen työilmapiirin ja henkilöstön työmotivaation vuoksi. Alueellistaminen on johtanut siihen, että erityisesti nuorempi henkilöstö hakeutui sen yhteydessä muualle töihin. Alueellistami-

sen taloudellisten vaikutusten arviointityöryhmän loppuraportin²⁴ tulosten perusteella alueellistamisella ei kuitenkaan ole ollut juuri vaikutusta tuotosmääriin. Henkilöstökustannukset sen sijaan nousivat jonkin verran.

Henkilöstön ja toimintojen siirtäminen budjettitalouden ulkopuolelle on tuottavuustoimenpide vain jos se tuottaa todellisia henkilöstövähennyksiä

Puolustusministeriö asetti vuonna 2008 hankkeen selvittämään vaihtoehtoja järjestää Puolustusvoimien ruokahuolto. Hanke liittyi Puolustusvoimien toiminnan kustannustehokkuuden kehittämiseen ja talouden tasapainottamiseen sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamiseen hallinnonalalla. Ruokahuollon järjestämisvaihtoehtoina tarkasteltiin neljää erilaista mallia. Selvityksessä ei tehty suositusta tietyn toimintamallin valitsemiseksi, mutta todettiin, että yhtiö- ja ulkoistamismalleissa valtion budjettitalouden piiristä siirtyä pysyvästi pois noin 600 henkilötyövuotta, mikä on selvityksen mukaan merkittävä koko puolustushallinnon tuottavuustavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämisen jatkoselvitys valmistui 11.9.2009. Tämän mukaan yhtiömallissa henkilöstömäärän vähentäminen pystyttäisiin toteuttamaan luonnollisen poistuman avulla. Jatkoselvityksessä ei mainita valtionhallinnon yleistä tuottavuusohjelmaa, mutta sen liitteessä on tuotu esille, että yhtiömalli vastaa asetettuja tuottavuusohjelman tavoitteita, koska koko henkilöstö (noin 580 henkeä) siirtyy valtion bud-

²² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.2 ja Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 178/2008, luku 4.

²³ Valtion toimien alueellistaminen TRO 4/20008 vp, selvitys, s.37.

²⁴ Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän (ATVA) loppuraportti (2011)..

jettitalouden ulkopuolelle. Selvityksen mukaan kustannukset vuoden 2011 hintatasolla vuonna 2020 yhtiömallissa olisivat 7–9 prosenttia (4–6 miljoonaa euroa) alemmat kuin osana Puolustusvoimia. Keskeisin ero mallien välillä on henkilökustannuksissa. Se johtui selvityksen mukaan kolmesta eri tekijästä: pienemmästä henkilötyövuosimäärästä, alemmasta palkkatasosta ja matalammista sivukuluista. Mitään näistä eristä ei kuitenkaan selvityksessä täsmennetty.

Puolustusministeri päätti 28.6.2010, että Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämistä jatketaan tavoitteena toiminnan yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi aikaisintaan 1.7.2011. Päätöksen perustelumuistion mukaan yhtiömalli antaa parhaat mahdollisuudet kehittää puolustusvoimien ruokahuoltoa edelleen ja parantaa sen kustannustehokkuutta, kustannusten läpinäkyvyyttä ja niiden ennakointikykyä, henkilöstöresurssien käyttöä, henkilöstön kehittymismahdollisuuksia ja urarakenteita. Tarkastusvirasto katsoi,²⁵ että vaikka jatkoselvityksessä oli lueteltu tarkasteltujen mallien etuja ja haittoja, olivat monet asiat edelleen jääneet perustelematta. Merkittäväksi puutteeksi virasto katsoi sen, että henkilötyövuosien ja henkilöstömenojen muutosta ei ole perusteltu siten, että kävisi ilmi, miten luvut on saatu. Sekä jatkoselvityksen että aiemman selvityksen puutteena virasto näki sen, että niissä ei ole tarkasteltu Puolustusvoimien ruokahuollon mahdollisuuksia tuottaa ruokalapalveluja muille valtionhallinnon toimintayksiköille, esimerkiksi Rajavartiolaitokselle tai kunnille. Niissä ei ole myöskään tarkasteltu varusmiesten määrän ennakoitujen vähenemisen vaikutusta ruokalatoimintaan. Esimerkiksi myynnillä Puolustusvoimien ulkopuolelle olisi mahdollista korvata va-

rusmiesten määrän vähenemisestä johtuvaa ruokalapalvelujen määrän pienenemistä.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhtiöittämisperusteista useat ovat sellaisia, että ne voitaisiin saavuttaa Puolustusvoimien tai puolustusministeriön toimenpitein myös palvelukeskusmallissa. Perustelujen puutteena on myös se, että ensimmäisenä – ja siten ehkä tärkeimpänä – yhtiömallin tuomana mahdollisuutena mainitaan kustannustehokkuus, jota ei kuitenkaan ole mitenkään määritelty perustelumuistiossa eikä myöskään edellä tarkastelluissa selvityksissä.

Valtion tuottavuusohjelma mahdollistaa tehtävien ulkoistamisen toimenpiteenä tuottavuushyötyjen saavuttamiselle. Ulkoistamisessa tehtäviä tai toimintoja siirretään valtionhallinnon ulkopuolella olevan tahon hoidettaviksi. Hallituksen linjausten ja valtiovainministeriön ohjeistuksen perusteella hallinnonalan määrärahoja ei vähennetä ulkoistettuja tehtäviä vastaavasti, vaan tällä tavoin saavutettu säästö jää sataprosenttisesti hallinnonalan käyttöön.

Tarkastusvirasto katsoo, että toimintojen siirtämisestä ministeriön, viraston tai laitoksen ulkopuolelle, esimerkiksi yhtiöittämisestä, aiheutuva budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstömäärän väheneminen voidaan lukea tuottavuusohjelman toteuttamiseksi vain siltä osin, kuin ministeriössä, virastossa tai laitoksessa aiemmin hoidettuun tehtävään käytetyn henkilöstön määrä tosiasiasa vähenee siirron ansiosta. Tarkastusvirasto perustelee tätä näkemystään ensinnäkin sillä, että todellisuudessa enimmilläänkin vain tämä määrä voi olla muiden työntekijöiden käytettävissä ja toiseksi sillä, että valtiontalous on tällä hetkellä olennaisesti heikommassa tilassa kuin vuonna 2005. Tämän vuoksi

²⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011, luku 4.

tuottavuuden paranemisessa euromääräisten säästöjen tulisi korostua. Esimerkiksi vuosina 2006–2009 valtion henkilöstökulut kasvoivat 818 miljoonaa euroa ja samaan aikaan myös palvelujen ostot lähes yhtä paljon, 604 miljoonaa euroa.

Tarkastusviraston tulkinta on sama kuin mikä on valtiovarainvaliokunnan kanta, kun se käsitteli valtion vuoden 2011 talousarvion esitystä. Valiokunta korosti, että tuottavuuden parantamiseen tähtäävillä henkilöstövähennyksillä on saavutettava aidosti tuottavuuden paranemista. Valiokunta totesi, että pelkkä henkilötövuosien vähentäminen ja toiminnan ulkoistaminen eivät takaa työn tuottavuuden paranemista. Henkilöstöä ei tule myöskään vähentää tilanteessa, jossa henkilövähennykset johtavat valtion tulojen menetyksiin. Lisäksi valiokunta huomautti, että tehtävien ulkoistaminen voi jopa lisätä julkisen sektorin menoja. Työn tuottavuutta parannettaessa on myös kiinnitettävä huomiota hyvään henkilöstöpolitiikkaan sekä tekijöihin, joilla parannetaan työssä jaksamista ja työviihtyvyyttä.

Ulkoistaminen ei ole mahdollinen tuottavuuskeino kaikilla hallinnonaloilla

Ulkoistamista ei voida käyttää kaikilla hallinnonaloilla. Esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalalla tätä keinoa voidaan käyttää vain hyvin rajallisesti. Pääsyyinä on se, että hallinnonalan tehtävät ovat valtion ydintehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä ja jotka sen tähden ovat valtion viranomaisien tehtäviä. Oikeusministeriön alalla asiaa on kuitenkin tutkittu esimerkiksi rangaistusten täytäntöönpanossa sellaisissa tehtävissä,

joihin ei liity edellä mainittuja ominaisuuksia. Vankiloiden ruokahuollon järjestämistä tehdyn selvityksen mukaan ulkoistaminen osoittautui nykyistä kalliimmaksi tavaksi järjestää asia. Myös vankikuljetus on ollut ulkoistamisselvityksen kohteena, mutta tehtävään liittyvä julkisen vallan käyttäminen on muodostunut ongelmaksi esimerkiksi vartiointiliikkeiden käyttämiselle.

Tietotekniikka ei ole vielä tuonut oletettuja tuottavuus- ja taloudellisuushyötyjä

Tietotekniikkasovellutusten ja tietohallintojärjestelmien kehittäminen on valtion tuottavuuden nostamisessa nähty merkittäväksi tekijäksi. Tarkastusvirasto on toteuttanut useita tietotekniikka- ja järjestelmätarkastuksia.²⁶ Näissä ei ole suoraan arvioitu toteutettujen toimenpiteiden tuottavuusvaikutuksia, vaan tarkastukset ovat kohdistuneet kehittämishankkeiden hankehallintaan ja -talouden arviointiin. Viraston tarkastuksissa on muun muassa todettu, että kehittämishankkeiden kustannukset ovat kasvaneet suunnitellusta, aikataulut eivät ole pitäneet ja että eri hankkeiden koordinointi on ollut heikkoa. Ongelmaksi on myös nähty uuden ja vanhan tietojärjestelmän siirtymävaihe sekä järjestelmien yhteensovittaminen niin, että siirtymävaiheessa voidaan toimia tehokkaasti.

Sosiaali- ja terveysministeriö on käyttänyt viimeisen kymmenen vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon tieto- ja viestintätekniologian kehittämiseen 80–90 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 valtion kehysmenetelystä vuosille 2011–2014 on varattu vuosittain noin 17 miljoonaa euroa määrärahoja

²⁶ Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 158/2008 ja 161/2008.

sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Lisäksi kunnat ja kuntayhtymät ovat käyttäneet ministeriön vuosina 2003–2007 osarahoittamissa sosiaali- ja terveydenhuollon IT -kehittämishankkeissa omia varojaan yli 100 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan kehittämishankkeisiin valtakunnallisina toimenpiteinä on sidottu julkisia varoja noin 250 miljoonaa euroa vuosina 2000–2010. Viraston tarkastuksen²⁷ perusteella voidaan todeta, että terveydenhuollon tietojärjestelmien kansalliset kehittämishankkeet ovat olleet tähän asti tuloksiltaan vaatimattomia. Tämä johtuu siitä, että niiden toteutus on ollut heikosti johdettua. Hankkeita on toteutettu tietotekniikkavetoisesti. Toimintälähtöistä terveydenhuollon tulokselliseen tuottavuuden kasvuun tähtäävää kehittämistyötä ei ole ollut tavoitteisiin nähden riittävästi. Tarkastushavaintojen perusteella kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden valtakunnallinen kehittäminen ja alueellinen käyttöönotto julkisissa ja yksityisissä terveydenhuollon toimintayksiköissä tulevat maksamaan 400–500 miljoonaa euroa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ole antanut kokonaiskustannuksista eduskunnalle oikeita ja riittäviä tietoja.

Tietotekniikka ja tietojärjestelmät ovat olennainen osa oikeusministeriön hallinnon tuottavuushankkeissa. Tietotekniikan ja tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa ovat usein edeltäneet sellaiset lainsäädännön muutokset, jotka ovat mahdollistaneet näiden välineiden entistä laajemman hyväksikäytön. Tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon on oikeusministeriön hallinnonalalla kuitenkin liittynyt vaikeuksia niin hankkeiden aikatauluihin, budjetin pi-

tävyyteen kuin käyttöönotetun järjestelmän alkuaikojen toimintavarmuuteenkin.²⁸ Tietotekniikan hyväksikäyttöä sekä -järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa haittaa myös tätä varten käytettävissä olevien resurssien niukkuus ja niihin uudessa tuottavuusohjelmassa kohdennetut henkilötöyvuosivähennykset. Oikeusministeriön hallinnonalalla tietotekniikan tuottamia mahdollisia tuottavuushyötyjä ei voida arvioida, koska tietojärjestelmät ovat olleet joko hyvin vähän aikaa käytössä tai niitä ei ole saatu vielä täysimääräisesti käyttöön.

Hankkeiden kilpailutukseen on liittynyt ongelmia: tarjoukset tehdään usein mahdollisimman alhaisella hinnalla, jolloin toimittaja projektin myöhemmässä vaiheessa pyrkii eri keinoin sisällyttämään siihen lisätyötä. Odottamattomat muutostyöt osaltaan pitkittävät projektia, aiheuttavat lisärahoitustarvetta ja lisäävät menoja. Jos kilpailutuksissa pannaan pääpaino hinnalle, saattaa käydä myös niin, että voittajaksi valikoituu toimittaja, jolla ei kuitenkaan ole riittävästi henkilöstöresursseja toteuttaa hanke, mistä puolestaan aiheutuu viivästystä ja lisäkuluja.

Toisinaan on käynyt myös niin, että kilpailutuksen voittaja on vetäytynyt hankkeesta. Ongelmana on myös se, että kaikkea hankkeiden onnistumiselle välttämätöntä hallinnon substanssiosaamista ei ole saatu mukaan, koska työntekijät eivät koe, että heillä olisi aikaa hankkeisiin. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen valmius ja mahdollisuudet todellisuudessa ottaa vastaan hankkeita sekä projektin hallinta ovat olleet esillä, kun on haettu parantamisen kohteita tietohallinnon toiminnassa. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen on tätä varten nyttemmin perustettu hankeyksikkö, jonka teh-

²⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 217/2011, luku 4.

²⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.4.4.

tävänä on viedä hankkeita läpi erityisen projektinhallintamenetelmän avulla.

Palvelukeskukset eivät ole vielä saavuttaneet oletettuja tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita

Palvelukeskus on järjestely, jossa keskitetään ydintoiminnan tuottamista tukevia toimintoja, osaamista ja infrastruktuuria yhteen paikkaan säilyttäen varsinaiset ydintoiminnot alkuperäisessä organisaatiossa. Valtiokonttori teetti vuosina 2003 ja 2004 valtion talous- ja henkilöstöhallintotoselvitykset luodakseen kattavan lähtökohdan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi. Vuonna 2004 asetetulle Valtiokonttorin Kieku-ohjelmalle asetettiin valtion talous- ja henkilöstöhallintotoselvitysten perusteella tavoitteeksi parantaa valtion talous- ja henkilöstöhallintopalveluiden tehokkuutta 40 prosentilla niin, että kehitetään toimintatapoja ja rakenteita sekä huolehditaan siitä, että asiakas- ja työttyytyväisyys ovat näissä tehtävissä nykyistä parempia. Tarkastusviraston tarkastuksessa²⁹ kuitenkin havaittiin, että vuosina 2003 ja 2004 tehdyt valtion talous- ja henkilöstöhallintotoselvitykset eivät olleet kattavia. Eri-tyisesti tämä koski henkilöstöhallintoa, josta tarkastelussa oli pelkästään palkkahallinto. Tehokkuuden lisäämisen 40 prosentin tavoite asetettiin ennen kuin tarkempia kustannus-hyötyanalyysseja hallinnonaloilla oli edes tehty. Tarkastusvirasto katsoi, että tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen realistisuuden vuoksi olisi ollut perusteltua määrittää ja analysoida lähtötilanne mahdollisimman tarkkaan ja tehdä tämän perusteella tavoiteasetanta. Lähtö- ja tavoitetilanteen sel-

keällä määrittelyllä sekä aikataulutetuilla välitavoitteilla olisi luotu vankempi perusta viedä muutokset läpi hallinnonaloilla ja seurata tavoitteiden saavuttamista.

Opetushallitus siirtyi 1.1.2009 Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi ja palvelukeskusten yhdistyessä Palkeiden (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus) asiakkaaksi vuonna 2010. Tarkastushavaintojen perusteella Opetushallituksen kirjanpitoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusprosesseihin käytettiin vuonna 2009 noin kolme henkilötyövuotta vähemmän kuin ennen palvelukeskusasiakkuutta.³⁰ Opetushallituksessa toteutuneet säästöt ovat suuremmat kuin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla keskimäärin. Koko hallinnonalalla palvelukeskusprosesseihin käytettävät henkilötyövuodet eivät ole vähentyneet vuodesta 2004/2005 vuoteen 2009, vaan lisäystä on tullut 0,6 henkilötyövuotta, kun palvelukeskuksessa tehty työ lasketaan mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että virastoista on vähentynyt saman verran henkilötyövuosia kuin palvelukeskuksiin on uutena tullut.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla oli tarkastusviraston havaintojen mukaan käynyt niin, että kustannussäästöjä talous- ja henkilöstöhallinnossa ei saavutettu: kustannukset kasvoivat viisi prosenttia. Tarkastusvirasto toteaa kuitenkin, että palvelukeskusten asiakkuudet ovat hallinnonalan virastoissa alkaneet vaiheittain vuosina 2008–2010, joten uusi toimintamalli on vielä vakiintumaton, eivätkä mahdolliset hyödyt vielä näy täysimääräisesti vuoden 2009 tiedoissa, johon vuoteen hallinnonalan selvitys oli rajattu. Hyötyjen saavuttamisen esteenä ovat olleet palvelukeskuksen osaamisvaje al-

²⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 187/2009, luku 4.

³⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.3.4.

kuvaiheessa ja siitä johtunut selvitys- ja ohjaustyön tarve asiakasvirastoissa.

Verrattaessa vuosia 2004/2005 ja 2009, Opetushallitus-kirjanpitoyksikön talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin kaiken kaikkiaan käytettiin 12 henkilötyövuotta vähemmän. Vain neljännes säästöstä syntyi palvelukeskusprosesseista ja suurin osa niin sanotuissa lisäarvoprosesseissa. Käytännössä erityisesti talousraportointi, suunnittelu ja sisäinen laskenta ovat vähentyneet. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelukeskusprosessien tehostamiseen. Lisäksi virasto huomioi, että palvelukeskusten yhtenä tavoitteena on vapauttaa voimavaroja lisäarvoprosessien vahvistamiseen.

Puolustusvoimien ruokahuollon uudistamisen tavoitteina oli muun muassa järjestää ruokahuolto taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaammaksi. Uuteen tilaaja-tuottaja -ajatkukseen perustuva Puolustusvoimain ruokahuollon palvelukeskus perustettiin vuoden 2006 alussa. Keskus on Pääesikunnan alainen valtakunnallinen Puolustusvoimien ruokapalvelujen tuottaja. Ruokahuoltoa koskevassa tarkastuksessa³¹ havaittiin, että Puolustusvoimat ei ollut tehnyt laskelmaa palvelukeskuksen suunnitteluvaiheessa ruokahuollon kustannuksista, vaikka mallia oli perusteltu kustannussäästöillä. Palvelukeskusmallin käyttöönotosta on kuitenkin tarkastusviraston havaintojen perusteella koitunut Puolustusvoimille tiettyjä säästöjä. Palvelukeskuksen palkkausmenot ovat pienentyneet vuodesta 2006 vuoteen 2008 lähes 2,3 miljoonalla eurolla eli melkein kymmenen prosenttia. Palvelukeskuksen taloudellinen tulos vuonna 2008 oli 5,7 miljoonaa euroa. Kiinteistömenot huomioiden tulos oli yli kaksi miljoonaa euroa alikatteellinen. Tar-

kastusviraston näkemyksen mukaan ottaen huomioon sen, miten palvelukeskuksen tulot pääasiassa muodostuvat (toisin sanoen Pääesikunta määrittelee varusmiesaterioiden hinnat), ei tulisi puhua palvelukeskuksen taloudellisesta tuloksesta tuottojen ja kustannusten erotuksena, vaan taloudelliset tavoitteet tulisi asettaa esimerkiksi suoritekohtaisille kustannuksille muonituskeskuksittain ja ruuan hävikille. Tällöinkin viraston näkemyksen mukaan palvelukeskuksen tuottojen tulisi kattaa sen kustannukset.

Puolustusvoimien ruokahuollonjärjestelyjä koskevassa tarkastuksessa laadittiin kustannusvertailu muonituspalvelujen hankinnasta palvelukeskuksesta tai ulkopuoliselta toimittajalta. Vertailtavina olivat palvelukeskusten ateriakohtaiset kustannukset (suoritehinnat) ja ulkopuolisen toimittajan arvonnäisäverotomat myyntihinnat. Laskelman tuloksena oli, että Puolustusvoimille syntyneet kustannukset olivat samalla tasolla kun otetaan huomioon laskelmaan liittyvät epävarmuustekijät.

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitettiin vuoden 2007 alusta lukien Oikeushallinnon palvelukeskukseen. Keskus yhdistettiin tammikuussa 2010 osaksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettua Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet). Oikeushallinnon palvelukeskuksen henkilöstö (133 henkilötyövuotta) siirtyi samalla Palkeisiin. Palvelujen keskittämisellä ja valtionhallinnon uusien talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien käyttöön otolla pyritään noin 30 prosentin eli yhdeksän miljoonan euron kustannussäästöihin. Osa hyödyistä ajatellaan voitavan realisoida uusien tietojärjestelmien käyttöönoton myötä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalve-

³¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011, luku 4.

lujen keskittämisellä oikeusministeriön hallinnonalan omaan palvelukeskukseen tavoiteltu tuottavuushyöty ja henkilötövuosivähennys osoittautuivat viraston tarkastushavaintojen perusteella vaikeiksi saavuttaa. Osaksi tämä johtui siitä, että henkilöstö hallinnonalalla oli ja on osittain vieläkin jakautuneena moneen henkilöstömäärältään pienen yksikköön. Tuottavuusohjelman alkaessa yksikköjä oli noin 300. Osaksi vaikeutta selittää se, että talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät olivat paikallisissa yksiköissä jakautuneet useille työntekijöille, joten keskittämisestä saatavien tuottavuushyötyjen yhteen laskeminen ja realisoiminen on hankalaa. Eräillä toimialoilla talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittäminen ei myöskään tuonut tuottavuushyötyjä, koska jo sitä ennen mainitut tehtävät oli siirretty aikaisemmin oikeusministeriön hallinnonalalla toimineille maksukeskuksille.

Valtion toimitilahallinta ja -johtaminen on tuottavuuden kehittämisen näkökulmasta heikkoa

Vuonna 2005 laaditun valtion toimitilastrategian päämääränä on parantaa valtion virastojen ja laitosten työympäristöjä siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja että valtion kokonaisuus sekä toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan. Strategian tavoitteina on muun muassa tukea ja parantaa työnteon tehokkuutta, tuottavuutta ja lisätä tilojen käytön tehokkuutta. Valtion virastojen ja laitosten rakennusten vuokrat vuonna 2009 olivat noin 865 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöjen vuokratulot olivat tuolloin 687 miljoonaa euroa. Tuloista 92,5 prosenttia eli 635 miljoonaa euroa kertyi val-

tion budjettitalouteen kuuluvilta asiakkailta. Valtion budjettitaloudesta maksettiin ulkopuolisille vuokranantajille vuokria lähes 230 miljoonaa euroa.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan toimitilojen tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta ongelmana on se, että valtion toimitilastrategia ei sisällä toimitilojen määrän, kustannusten ja tilatehokkuuden tarkempaa lähtö- ja tavoitetilanteen kuvausta.³² Valtion toimitilastrategiassa ei ole esitetty tarkentavia hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Strategiassa ei ole asetettu myöskään välitavoitteita eikä aikataulua strategian toteuttamiseksi. Valtiovarainministeriö, jonka tehtävänä on valtion toimitilojen yleinen ohjaus, ei ole muutenkaan asettanut hallinnonaloille mitään konkreettisia tavoitteita, joilla strategiaa tulisi toteuttaa. Myöskään tarkastetut ministeriöt eivät ole asettaneet hallinnonalojensa virastoille ja laitoksille konkreettisia tavoitteita valtion toimitilastrategian toteuttamiseksi. Viraston tarkastuksessa havaittiin, että valtion virastoja ja laitoksia ei ole velvoitettu yhteinäisellä tavalla seuraamaan ja raportoimaan tilojen käytön tehokkuuteen tai tilojen taloudellisuuteen liittyvistä asioista. Ainoastaan valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiville Tilastokeskukselle ja Verohallinnolle on asetettu erillinen tulostavoite toimitilojen käytön tehostamiselle. Tilastokeskus on myös raportoinut tavoitteen toteutumisesta tilinpäätöskertomuksessaan.

Toimitilojen määrät ja niistä aiheutuvat kulut vaihtelevat paljon virastoittain. Tarkastuksen perusteella todettiin, että hallinnonaloja ei ole ohjeistettu seuraamaan yhdenmukaisesti toimitilajohtamisen ja tilahallinnan onnistuneisuutta eikä raportoimaan toimitilojen kuluista, taloudellisuudesta ja

³² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 225/2011.

tilatehokkuudesta. Suurin osa tarkastuksen kohteena olleista ministeriöstä, virastoista ja laitoksista ei myöskään itse seurannut toimitilojen käytön tehokkuutta tai energiatehokkuutta. Toimitilat on kuitenkin merkittävä kuluerä virastojen toiminnassa. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla tulisi olla yhtenäisillä perusteilla kerätyt tiedot toimitilojensa määrästä, kuluista, taloudellisuudesta ja tilatehokkuudesta, vuokranantajista ja toimitilojen sijainnista. Tiedot toimitilojen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta ovat peruslähtökohta toimitilojen kustannustehokkaalle uudelleensuunnittelulle ja ohjaukselle.

Vuokrasopimuksiin on määriteltä sopimuksen vähimmäisvoimassaoloaika, joka useimmissa tapauksissa on 10 vuotta. Toimitiloja koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että vuokralaisilla ei käytännössä ole mahdollisuutta lisätä sopimusaikana tilojensa käytön tehokkuutta. Edelleen tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriö ei ole asettanut Senaatti-kiinteistöille konkreettisia tavoitteita tehostaa asiakkaidensa (valtion virastojen ja laitosten) tilankäyttöä. Mikäli Senaatti-kiinteistöjen ohjauksessa keskitytään liiketoiminnalle asetettujen tulos- ja tuloutustavoitteiden saavuttamiseen, on mahdollista, ettei kannusteita tilankäytön tehostamiselle ole, koska mahdollinen tilankäytön vähentäminen voisi pienentää liiketoiminnan tuloja. Tarkastusvirasto katsoo, että toimitilojen hallinnassa tulisi luoda selvemmat kannusteet parantaa tilankäytön tehokkuutta niin Senaatti-kiinteistöille toimitilojen tarjoajana kuin ministeriöille, virastoille ja laitoksillekin toimitilojen tilaajana. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimitilastrategioiden laadinta yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa olisi käyttökelpo-

poinen keino varmistaa se, että tilat tukevat kohdeorganisaation ydintoimintaa ja strategioiden toimeenpanoa sekä pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista. Näissä voitaisiin ottaa huomioon tuottavuusohjelman tavoitteet ja näiden vaikutukset toimitilatarpeisiin.

Helmikuussa 2010 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä on todettu, että valtion tilankäytön tehostamiseksi ja energian kulutuksen pienentämiseksi tilankäytön tehokkuutta ryhdytään seuraamaan yhdenmukaisella ja vertailukelpoisella tavalla. Lisäksi periaatepäätöksen mukaan ministeriöiden, virastojen ja laitosten tilankäytön tehostamiseksi toimitilatiedot valtion omistamista kiinteistöistä ja muilta omistajilta vuokratuista tiloista kootaan yhteen tietojärjestelmään. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä kehittämissuuntana. Virasto kuitenkin korostaa asioiden nopeaa käyttöönottoa sekä selkeää ja yksinkertaista mittariston ja käsitteiden määrittelyä, jotta vuonna 2005 laaditulle valtion toimitilastrategian toteuttamiselle saadaan yhtenäinen tietoperusta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimitilajärjestelyt vaikuttavat selvästi tuottavuushyötyjen realisoitumiseen.³³ Käräjäoikeusverkoston uudistamiseen liitetyt tuottavuushyödyt eivät ole toteutuneet, koska toimitilakysymykset ovat vielä avoimia. Alkuperäistä suunnitelmaa toimipaikoista ja yhdistyneiden käräjäoikeuksien toimimisesta samoissa tiloissa ei ole kyetty täysin toteuttamaan. Toisaalta oikeusministeriössä on arvioitu, että vielä suunnitelmaa pidemmälle menevä keskittäminen saattaisi olla uudesta käräjäoikeusverkostosta saatujen kokemusten pohjalla mahdollista.

Rikosseuraamuslaitoksen osalta tapahtuneet henkilötyövuosivähennykset aiheuttivat sen, että toimialan ja sen virastojen mää-

³³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.3.2.

rärahatilanne oli vaikea, eikä kaikkia virkoja ja tehtäviä ole voitu sen vuoksi täyttää. Suurimpia syitä määrärahaongelmiin ovat olleet kohonneet toimitilakustannukset. Pääomavuokrat ovat nousseet merkittävästi, eikä niiden nousua indeksikorotuksineen automaattisesti vuosittain budjetissa korvata. Vuokrien nousuun vaikuttavat myös vankilakiinteistöjen peruskorjaukset. Henkilötyövuosivähennystavoitetta ei olisi ollut missään tapauksessa mahdollista saavuttaa ilman Konnun suon vankilan lakkauttamista ja Pelson vankilan vankipaikkojen puolittamista.

Tuottavuusohjelman toimenpiteiden vaikutuksia tuottavuuteen ja taloudellisuuteen on vaikea todentaa

Tullin työn tuottavuus on tuottavuusohjelman aikana kehittynyt myönteisesti lukuun ottamatta talouden taantuman luomaa notkahdusta Tullin suoritteisiin vuonna 2009. Kokonaistuottavuuden kehitys on ollut heikompi, koska tietojärjestelmien ja sähköisen tulliasioinnin kehitystyö on vaatinut huomattavasti panostuksia. Tullin toiminnan taloudellisuus kustannusten ja suoritteiden välisenä suhteena on heikentynyt, mikä johtuu pääasiassa tietohallintomenojen kasvusta, mutta myös suoritemäärien notkahduksesta. Tullissa tietohallintomenojen kasvattaminen on ollut henkilöstön vähentämisen välttämätön ehto. Tietohallintomenot ovat kuitenkin kasvaneet pääasiassa EU-tason tullitoiminnan tavoitteiden johdosta, eivät niinkään tuottavuusohjelman johdosta. Henkilöstökulut ovat vähentyneet voimakkaammin kuin palvelujen ostot ovat kasvaneet. Tuottavuusohjelman toimenpiteiden taloudellisuuden osalta tarkastuksessa³⁴ todettiin,

että henkilöstökulujen reaalin vähenemä ylitti palvelujen oston kasvun 1,9 miljoonalla eurolla. Vastaavasti myös Opetushallituksessa henkilöstökulujen reaalin vähenemä oli 3,5 miljoonaa euroa suurempi kuin palvelujen oston kasvu. Tästä näkökulmasta Tulli ja Opetushallitus ovat tarkastusviraston näkemyksen mukaan kokonaisuutena katsoen toteuttaneet tuottavuusohjelmaa taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastushavaintojen³⁵ perusteella tuottavuusohjelma on vaikuttanut Oikeusministeriön hallinnonalalla parin viime vuoden aikana tulostavoitteiden asettamiseen siten, että tavoitteet ratkaistuilla tai käsiteltyillä asiämäärillä, tuottavuudella ja käsittelyajoilla ovat joko pysyneet samoina kuin edeltävänä vuonna tai tavoitetta on laskettu edelliseen vuoteen verrattuna. Korkeimmassa oikeudessa tuottavuus on tuottavuusohjelmakaudella 2007–2011 pysynyt samana, käsittelyajat ovat lyhentyneet vuodesta 2007, asiaratkaisujen käsittelyajat ovat pidentyneet ja taloudellisuus on heikentynyt voimakkaasti. Hovioikeuksien ratkaisujen määrä on vuosina 2009 ja 2010 pysynyt ennallaan, mutta vähentynyt vuodesta 2007. Keskimääräiset käsittelyajat ovat lyhentyneet ja tuottavuus pysynyt ennallaan, mutta taloudellisuus heikentynyt paljon. Käräjäoikeuksien tilanteen arvioimista vaikeuttaa vuoden 2010 alusta toteutettu käräjäoikeusuudistus, jolloin uudet 27 käräjäoikeutta aloittivat toimintansa. Uudistuksen toteuttamisella on ollut vaikutuksensa käräjäoikeuksien toimintaan vuoden 2010 aikana. Siirtymäprosessi on myös vaikuttanut ratkaistujen asioiden määrään, joka oli edellisvuotta alhaisempi. Käsiteltyajoissa ei tilastotietojen valossa ole viime vuosina tapahtunut muutoksia. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuottavuus on hieman

³⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.3.8.

³⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset 232/2011, luku 3.4.6.

parantunut. Hallinto-oikeuksissa tuottavuus vuonna 2010 oli parempi kuin kahtena edellisellä vuotena, mutta taloudellisuus heikentynyt. Oikeusaputoimistoissa tuottavuus on heikentynyt.

Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman toimeenpanoa koskevassa tarkastuksessa³⁶ todettiin, että tuottavuusohjelman vaikutusten arvioimista vaikeuttaa se, että ohjelman toteuttaminen sekä hankkeiden että henkilötöyvuosien osalta painottuu hankekauden loppuun. Lisäksi tuottavuushankkeiden ja henkilötöyvuosivähennysten vaikutukset ilmenevät viiveellä, koska uusien toimintatapojen ja menettelysääntöjen tai uuden organisaation ja rakenteellisten uudistusten täytyy vakiintua ennen, kuin tuottavuushyödyt voivat täysin toteutua. Tuottavuusohjelmaan liittyviä vaikutuksia on myös vaikea eriyttää hallinnonalan muusta kehityksestä ja toimintaedellytyksissä muusta syystä tapahtuneista muutoksista, koska tuottavuusohjelman vaikutuksia ja syy-yhteyksiä kuvaamaan ei ole hallinnonalalla kehitetty erityisiä mittareita. Olemassa olevat tunnusluvut eivät ole kovinkaan sopivia mittaamaan tuottavuusohjelmankaltaisen tekijän vaikutuksia, koska ne on kehitetty toisenlaista käyttötarkoitusta varten.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen on voinut vaikuttaa haitallisesti joidenkin valtion tärkeiden tehtävien hoitamiseen

Viraston tarkastuksen³⁷ perusteella ongelmallisena Opetushallituksen osalta näytettiin se, että valtionosuus- ja valtionavustusprosessien valvonta- ja tarkastusvaihe on heikosti resursoitu. Henkilöstön vähentämi-

nen on heikentänyt lähinnä valtionosuuksien myöntämistä edeltävien tietojen tarkistamiskapasiteettia. Muilta osin on kyse siitä, ettei lähtökohtaisesti heikkoa tarkastuskapasiteettia ole pystytty vahvistamaan, vaikka valtionavustuspuolella myönnettävät määrät ovat kasvaneet ja valtionosuuspuolella tarkastustarpeita on ilmennyt aiempaa enemmän. Varsinkin oppisopimuskoulutuksen valtionavustuksissa on todettu väärinkäytöksiä.

Tarkastuksessa muodostui myös käsitys, että henkilötöypanoksen tarve Opetushallituksen asiantuntijayksiköissä ei ole tuottavuusohjelman aikana vähentynyt. Asiantuntijavirkojen vähentyminen on johtanut siihen, että Opetushallituksen työtä teetetään paljon verkostoissa. Joitakin valmistelun osia ostetaan hankintoina tai ohjataan valtioavustuksia sellaiseen työhön, joka kuuluisi Opetushallituksen tehtäväksi. Näissä ratkaisuisa on kyse siitä, että toimiminen yhteistyössä kentän toimijoiden kanssa on kummallekin osapuolelle tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että valtionavustuksia ei tule käyttää hankinnan luonteisissa tilanteissa. Lisäksi Opetushallituksen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön vähentäminen ei johtaisi siihen, että asiantuntemuksen ostaminen ulkopuolelta tulee kalliimmaksi kuin vastaavan työn teettäminen viraston omana työnä on aikaisemmin maksanut. Riskinä tulevaisuudessa on myös se, että asiantuntemuksen rekrytointi tulee yhä vaikeammaksi ja henkilöstön vaihtuvuus on riski osaamisen siirtämisen kannalta.

Tullia koskevassa tarkastuksessa³⁸ havaittiin henkilöstövähennysten takia eräitä riskejä. Esimerkiksi EU:n sisäraja Suomesta

³⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 4.

³⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.3.7.

³⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.4.7.

Viron kautta kaikkiin Baltian maihin on erityinen rikollisen toiminnan väylä. Kun Rajavartiolaitos ei ole enää tarkastamassa passeja Suomen ja Viron rajalla Schengen-sopimuksen mukaisesti, etsintäkuulutettujenkin kiinniottaminen on Tullin valppauden varassa. Pääasiassa tullivalvonnan tehtävänä on kuitenkin poimia ja tarkastaa matkustajavirroista ne kohteet, jotka Tulli on oman riskianalyysinsä tai PTR -yhteistyön (poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminta) puitteissa etukäteen profiloinut. Käytännössä partio ei ehdi kaikkialle, eikä saman lautan kaikkiin profiloituihin kohteisiin. Mikäli vuorovahvuudet voitaisiin pitää suurempina, partiot voisivat paremmin jakaantua profilointien mukaisesti.

Henkilöstövaje on alkanut vaikeuttaa myös läpivalaisua. Valvonnan uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että läpivalaisulaitos olisi käytössä saman ajan kuin tullitoimipaikka on auki. Tästä on kuitenkin jouduttu tinkimään. Konkreettisimmin resurssivaje läpivalaisutoiminnan tehokkaan käytön esteenä on tullut esiin Helsingin Meritullin alueella, jossa on käytössä kiinteä rekkojen läpivalaisulaite. Vuosaaren satamassa ja muissa Helsingin satamissa on paikasta toiseen liikuteltava läpivalaisulaite. Investointitehokkuuden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että näitä useiden miljoonien eurojen arvoisia läpivalaisulaitteita ei voida hyödyntää täysimääräisesti.

Tullin riskinä henkilöstövähennysten takia on myös se, että sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin ei pystytä riittävässä määrin puuttumaan. Riittävä ja uskottava valvonta on vähintäänkin yhtä tärkeää myös Tullin fiskaalisen tehtävän osalta. Verotukseen kuuluu olennaisena osana valvonta, koska veronalaisia tuotteita yritetään

salakuljettaa verottomasti tai käytetään väärää tullinimikkeitä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi: jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.

Myös oikeusministeriön eräisiin toimiin ovat henkilöstötyövuosivähennykset vaikuttaneet. Ministeriön julkisen oikeusavun laaturien eteneminen ilmeisesti viivästyy tapahutuneiden henkilöstötyövuosivähennysten takia, koska työhön ei ollut ollut osoitettavissa riittävästi henkilöstöresursseja. Yksi negatiivinen vaikutus liittyi ulosottolaitoksen toimintaan. Laitoksen pitkäaikaista tavoitetta laajentaa erikoisperintää koko maan alueelle ei ole voitu osin tuottavuusohjelman vuoksi toteuttaa ennen kuin vasta toukokuussa 2011, vaikka erikoisperintä on merkittävä väline estää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Myös rangaistusten täytäntöönpanon toimialalla voidaan todeta vastaavanlaisia haitallisia vaikutuksia. Henkilöstötyövuosivähennykset ovat vaikuttaneet rangaistusten täytäntöönpanotehtävän sisältöön eli perustehävän hoitamiseen: vankeuslaissa ja muutoin asetetun uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen saavuttamisen edellytykset ovat heikentyneet.

Palvelukyky ja asiakastyytyväisyys on kehittynyt vaihtelevasti

Tuottavuusohjelman yhtenä asetettuna tavoitteena on se, että tuottavuustoimenpiteiden ei tulisi heikentää palvelukykyä. Tarkastusviraston havaintojen mukaan Opetushallituksen toiminnassa näkyy kuitenkin merkkejä tästä.³⁹ Erityisesti Opetushallituksen kyky vastata koulutuksenjärjestäjien tarpeisiin koulutuksen tarjoamisen muodos-

³⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.3.6.

sa on heikentynyt, mikä omalta osaltaan heikentää uudistusten, kuten tutkintojen perusteiden uusimisen toimeenpanoon saatavilla olevaa tukea.

Viraston tarkastushavaintojen perusteella Tullin palvelukyky joidenkin toimintojen osalta on heikentynyt ja joidenkin osalta lievästi parantunut.⁴⁰ Esimerkiksi käytettyjen autojen ensiverotuksen käsittelyaikojen pidentyminen vuosina 2007–2009 liittyy resursivajeeseen lähinnä autoverotuksen oikaisujen käsittelyssä. Tullitoimipaikkojen yleiset odotusajat ovat puolestaan kehittyneet kokonaisuutena lievän myönteisesti, mutta ongelmakohtiakin on esiintynyt alueellisesti ja niitä selittää ainakin osin henkilöstövaje. Sähköisissä käsittelykeskuksissa käsittelyaikatavoitteen saavuttaminen tuontitullauksessa heikentyi tarkastelujaksolla samanaikaisesti kuin tuontiin käytetyt henkilötövuodet vähentyivät. Kun sähköisen keskuksen palveluaika pidentyy, asiakasyritykset kärsivät palvelun heikentymisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rekka joutuu odottamaan lupaa edetä ja yrityksen näkökulmasta Tullin toiminnan viiveet heikentävät logistiikkaketjun sujuvuutta.

Vaikutuksia Tullin asiakastyytyväisyyteen ei voida arvioida, koska viraston Tullia koskevassa tarkastuksessa ei suoritettu asiakastyytyväisyyskyselyä, eikä viime vuosilta ollut tarkastusajankohtana käytettävissä vertailutietoja, joiden pohjalta voitaisiin päätellä, miten asiakastyytyväisyys on tuottavuusohjelman aikana kehittynyt. Toisaalta tarkastuksen perusteella on oletettavaa, että sähköiset asiointimahdollisuudet saavat asiakkailta kiitosta.

Tullin henkilöstön näkökulmasta resursivajeen aiheuttama lisäkuormitus ei ole ja-

kautunut tasaisesti. Viraston tarkastuksessa havaittiin, että Tullihallituksessa työn pakko-tahtisuus on ollut ongelmana erityisesti auto-verotuksessa ja itärajalta.

Tuottavuushankkeiksi on oikeusministeriön tuottavuusohjelmaan sisällytetty organisaatioiden rakenteellisia uudistuksia, joiden avulla perustetaan aikaisempaa suurempia yksiköitä. Uudistusten tavoitteena on ollut muun muassa saada aikaan riittävän suuria yksiköitä, jotka ovat toiminnallisesti tehokkaampia ja ammatilliselta osaamiseltaan laaja-alaisempia ja siten ne hoitaisivat tehtävänsä entistä laadukkaammin. Yksikköjen suuretessa oletetaan, että mahdollisuudet kehittää myös erityisosaamistaan paranevat. Uudistukset voivat merkitä muutoksia hallinnon palvelujen saatavuuteen.⁴¹

Käräjäoikeusverkoston uudistaminen, syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen organisaation ja toimipaikkaverkoston uudistaminen ja kehittäminen, oikeusaputoimistojen yhdistäminen ja vähentäminen sekä Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistus ovat tällaisia hankkeita. Viraston tarkastuksen perusteella muutoksista huolimatta toimipaikkaverkostot ovat mainituilla toimialoilla kuitenkin vielä sängen laajoja: sivukanslioiden ja muiden sivutoimipaikkojen verkostoon kohdistuu kehittämistarpeita ja -hankkeita.

Käräjäoikeusverkoston uudistaminen, mikä samalla tarkoitti sen harventumista, on vielä kesken, ja uudistuksessa on meneillään erityisesti toimitilajärjestelyistä johtuva siirtymäaika. Tämän vuoksi ei tällä hetkellä voida arvioida, vaikuttaako uudistus tosiasiallisesti palvelujen saatavuuteen. Kiinteistöjen kirjaamisasiat (lainhuuto- ja kiinnitysasiat) olivat käräjäoikeuksien suurin asiaryhmä, joita kansalaiset hoitivat paikan päällä

⁴⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.4.6.

⁴¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.4.10.

käräjäoikeuksien kanslioissa. Kirjaamisasiat ovat siirtyneet Maanmittauslaitokselle. Käräjäoikeusverkon harveneminen ei näin ole vaikuttanut näiden palvelujen saatavuuteen.

Varsinaisten tuomioistuinasioidenkaan saatavuus ei viraston tarkastuksen perusteella liene uhattuna, vaan oikeusturvaa saa suurin piirtein samoin kuin ennenkin. On huomattava, että kansalaiset ja muut asiakkaat tarvitsevat yleisesti ottaen sangen harvoin tuomioistuinpalveluja – suurin osa ei koskaan.

Kirjallinen menettely summaarisissa asioissa ja eräissä rikosasioissa ei edellytä henkilökohtaista paikan päällä käyntiä. Kaikkiin käräjäoikeuksiin, hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin on asennettu laitteet, jotka mahdollistavat oikeudenkäyntiin osallisten kuulemisen ilman henkilökohtaista paikallaoloa, silloin kun videokuuleminen voi säädösten nojalla tapahtua. Tätä mahdollisuutta on viime aikoina käytetty entistä enemmän. Tuottavuusohjelma voidaan katsoa vauhdittaneen osaltaan tätä kehitystä.

Muiden käräjäoikeusuudistuksen tavoitteiden saavuttamisella on merkitystä palvelujen laatuun. Entistä suuremmissa käräjäoikeuksissa on enemmän asiantuntemusta sekä mahdollisuus syventää ammattitaitoa ja erikoistua. Ne eivät toiminnallisesti ole samalla tavoin haavoittuvia kuin henkilökuntamäärältään pienet yksiköt. Näiden tekijöiden vaikutus ei tarkastuksen ajankohtana vielä ollut nähtävissä.

Oikeusaputoimen tehtävä on oikeusavun antaminen valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Julkiseen oikeusapuun vuosittain saapuneiden asioiden ja vastaavasti käsiteltyjen asioiden määrät ovat tasaisesti pienentyneet viimeisten vuo-

sien aikana. Samaan aikaan on oikeusaputoimistojen neuvontapalveluja lisätty ottamalla käyttöön valtakunnallinen oikeusavun puhelinneuvonta eli oikeusapuohjaus ja vakinaistamalla julkisten oikeusavustajien oikeudellinen puhelinneuvonta. Vuonna 2010 noin 35 prosenttia oikeusaputoimistojen työpanoksesta kohdentui neuvontapalveluihin. Samanaikaisesti näiden muutosten kanssa on oikeusaputoimistoja lakkautettu ja yhdistetty. Tämän on arvioitu jonkin verran vaikuttaneen palvelun saatavuuteen. Jonotusaikaan näillä muutoksilla ei ilmeisesti ole ollut vaikutusta. Kuitenkin näyttäisi siltä, että mitä harvemmilla paikkakunnilla on oikeusavun toimipaikkoja, sitä korkeammaksi muodostuu kynnys kääntymään oikeusaputoimiston puoleen. Tätä on pyritty madaltamaan lisäämällä puhelinneuvontaa, kuitenkin saapuvien asioiden määrä on pienentynyt. Johtopäätöksen tekeminen siitä, onko palvelujen saatavuus vähentynyt toimipaikkaverkon harvenemisen myötä vai onko puhelinneuvonnan lisääminen vähentänyt tarvetta saattaa asia vireille oikeusaputoimistoon, on siten vaikeaa. Sähköisen asiointin mahdollistumisen vaikutuksia oikeusapupalvelujen saatavuuteen ja laatuun ei vielä toiminnan käyttöön ottoon liittyneiden viivästysten ja uudistuksen toistaiseksi lyhyen voimassaoloajan takia voi arvioida.

Syyttäjälaitoksessa merkittävin tekijä palvelujen saatavuudessa on käsittelyaika. Keskimääräinen syyteharkinta-aika on lyhentynyt samoin kuin asian vaativuuden perusteella eriteltyjen jutturyhmien keskimääräiset käsittelyajat. Arviota laadun muuttumisesta ei viraston tarkastuksessa tehty, mutta syyttäjälaitoksen tulosohjauksessa asiaan on viime vuosina kiinnitetty erityisesti huomiota ja syyttäjänvirastojen päälliköt seuraavat sitä systemaattisesti. Valtakunnansyyttäjänviraston käräjäoikeuksille tekemän kyselyn

perusteella haastehakemusten laatu näyttää kehittyneen myönteisesti.

Viraston tarkastuksen⁴² perusteella näyttää siltä, että oikeusministeriön hallinnonalan resursseja on kohdistettu rikosvastuun toteuttamisprosessin alkupäähän, ja suuremmat syyttäjänvirastot ovat mahdollistaneet resurssien kohdentamista siten, että pitkään syyteharjinnassa olevien juttujen määrä on merkittävästi vähentynyt muutaman viime vuoden aikana. Suurempien yksiköiden hyödyt näkyvät myös työhyvinvoinnissa ja johtamisessa. Näin on ilmeistä että, toimintatapoja on voitu virtaviivaistaa ja kehittää, juttujen keskittäminen on tullut mahdolliseksi ja erikoistuminen lisääntynyt. Myös laatu on parantunut. Tuottavuusohjelmalla ei kuitenkaan tarkastushavaintojen perusteella ole ollut juurikaan merkitystä laadun paranemiseen, sillä mainittu uudistus- ja kehittämistyö oli aloitettu ennen tuottavuusohjelmaa ja se olisi toteutettu ohjelmasta riippumatta.

Puolustusvoimain ruokahuollon järjestämistä koskevassa tarkastuksessa⁴³ havaittiin, että varuskuntamuonituksen asiakastytyväisyys heikkeni palvelukeskuksen perustamisvuonna 2006 selvästi. Vuonna 2007 ja 2008 se hieman kohosi aiemmasta mutta oli edelleen pienempi kuin vuonna 2005. Vastaavanlainen suunta ilmeni myös kenttämunuonituksen asiakastytyväisyyden muutoksissa.

Tuottavuusohjelma on yksi henkilöstöä kuormittava tekijä

Valtion tuottavuusohjelmaa on kritisoitu siitä, että se näkyy huonona vointina ja ilmapiiirin huonontumisena työpaikoilla. Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen joka toinen vuosi tekemät työtyytyväisyys-

kyselyjen indeksiluvut osoittavat kuitenkin pientä työtyytyväisyyden kasvua. Sen sijaan tarkastusviraston tammikuussa 2009 tekemän oman kyselyn vastaukset antoivat työtyytyväisyysindeksilukuja negatiivisemman kuvan työtyytyväisyydestä. Monissa vastauksissa tuotiin esille, että jatkuvasti tapahtuvat erilaiset ruokahuollon selvitykset ja jatkuva epävarmuus tulevaisuudesta eivät voi olla vaikuttamatta kielteisesti henkilöstön työpanokseen, sitoutumiseen ja halukuuteen kehittyä työssä. Työhön tyytymättömyyden sanottiin lisääntyneen ja työhynteisön ilmapiiriin kärsineen. Monet työntekijät ovat hakeneet ja hakevat koko ajan uutta työpaikkaa. Irtisanoutumisia on tapahtunut, ja virkavapauksien hakeminen on lisääntynyt. Pitkään Puolustusvoimissa palvelleilla on myös pelko työsuhteen jatkumisesta ja mahdollisesta eläköitymisiän korottamisesta.

Sairauspoissaolot suhteessa henkilötöyvuosiin eivät koko Ruokahuollon palvelukeskuksen tasolla ole merkittävästi muuttuneet vuosien 2006 ja 2008 välillä: poissaolot ovat hieman yli seitsemän prosenttia kokonaistyöajasta. Sairauspoissaolot vaihtelivat huomattavasti eri muonituskeskuksissa. Esimerkiksi vuonna 2008 korkeimmillaan poissaolot olivat muonituskeskuksissa 11,1 prosenttia ja alhaisimmillaan 1,54 prosenttia. Kuitenkin esimerkiksi kuntasektorilla keittiöhenkilöstön poissaoloprosentti oli vuosina 2000–2008 keskimäärin hieman alhaisempi kuin Ruokahuollon palvelukeskuksessa.

Tullin työhyvinvointimittauksissa ei ole tullut esiin dramaattisia muutoksia, mutta vertailukelpoisen tiedon puute vaikeuttaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan luotettavien johtopäätösten tekemistä. Tarkastusviraston tarkastuksessa⁴⁴ henkilöstön jaks-

⁴² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.4.10.

⁴³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011, luku 3.1.6.

⁴⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 3.4.7.

misen ongelmia tuotiin esiin nykytilanteessa, mutta erityisesti tulevaisuuden riskinä: viraston haastatteluissa monet nimesivät riskiksi henkilöstön jaksamisen. Jaksamisriski ei liity pelkästään konkreettiseen työtehtävien aiheuttamaan kuormitukseen, vaan myös siihen, että jatkuva muutos ja epävarmuus kuormittavat henkilöstöä henkisesti.

Hyvää henkilöstöpolitiikkaa pyritään noudattamaan

Hyväksyessään turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon eduskunta edellytti, että puolustusvoimat toimii selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämis- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamisessa hyvän työnantajan tavoin pitäen lähtökohtana irtisanomisten välttämistä ja minimoiden toimenpiteistä aiheutuvat haitat. Tarkastusviraston tarkastuksen⁴⁵ perusteella Puolustusvoimat on toiminut sekä Helsingin Ilmatorjuntarykmentin että Savon Prikaatin lakkauttamisen yhteydessä hyvän työnantajan tavoin, kuten eduskunta on edellyttänyt.

Puolustusvoimien lääkintähuollon kokonaisuuksissa erikoissairaanhoidon ulkoistettiin sairaanhoitopiireille. Uudistuksessa lakkautettiin Keskussotilassairaala, jonka tehtäviä siirrettiin Sotilaslääketieteen keskukselle. Rakennemuutoksen kohteeksi joutuneille suunnattiin laajamittaiset tukitoimet. Keskussotilassairaalan koko henkilöstölle nimettiin neuvontavastuuhenkilöt ja tukiryhmät (henkisen tuen ryhmät), joiden vastuulla oli henkilöstön neuvonta sekä työhyvinvoinnin ylläpito ja kohentaminen. Tukitoimenpiteet eivät kohdentuneet vain irtisanottaviin, vaan koko henkilöstöön. Työterveyshuoltoa tehostettiin ja yhteistyötä Val-

tiokonttorin kanssa lisättiin, jotta mahdolliset eläköitymiseen johtavat ratkaisut voitiin huomioida siirrettäessä henkilöstöä tehtäviin Puolustusvoimissa. Irtisanomisuhan kohteena olleilla oli etusija Puolustusvoimissa avautuviin tehtäviin. Heitä oli mahdollista sijoittaa myös muitten hallinnonalojen kuin puolustusministeriön hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin. Vuoden 2005 lopussa Keskussotilassairaalaan työskennelleistä 62 siirtyi Sotilaslääketieteen keskukseseen, 38 siirrettiin lääkintähuollon ulkopuolisiin tehtäviin Puolustusvoimissa, 70 muualle valtionhallintoon kuin Puolustusvoimiin, 28 jäi eläkkeelle, 15 siirrettiin Puolustusvoimien ylivahvuuteen (eläköityminen muutamien vuosien sisällä) ja 42 irtisanottiin. Irtisanotuista ainoastaan viisi oli työttömänä työnhakijana. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Keskussotilassairaalan lakkauttamisessa Puolustusvoimat toimi eduskunnan edellyttämän hyvän työnantajan tavoin.⁴⁶

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutuneet henkilötyövuosivähennykset on voitu tehdä pääosin henkilöstön luonnollisen vaihtumisen ja eläkkeelle siirtymisen avulla. Hallinnonalalla on siten voitu tältä osin noudattaa sekä valtionhallinnon yleisiä että hallinnonalan omia henkilöstöpoliittisia linjauksia. Irtisanomisia on tapahtunut vain poikkeuksellisesti ja silloinkin yhteistyössä kyseisten henkilöiden kanssa.

Valtiokonttorin ja sen Henkilöstöpalvelut -yksiköstä ja henkilöstökoordinaattori-verkostosta saadulla asiantuntija-avulla ja muulla tuella on ollut suuri merkitys vankilahenkilöstön uudelleen sijoittamisessa. Valtiokonttorin tuella Konnunsuon ja Pelson henkilöstön uudelleen sijoittamishankkeesta tuli virallinen Kaiku-kehittämishanke (Konnunsuon ja Pelson vankiloiden johdon, esimies-

⁴⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 215/2011, luku 4.

⁴⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 218/2011, luku 4..

ten ja henkilöstön jaksamisen tukeminen muutostilanteessa). Se alkoi tammikuussa 2009 ja kesti vuoden loppuun. Neuvottelussa, johon osallistuivat Rikosseuraamuslaitos, Valtiokonttori, työterveyshuolto, aluevankilan sekä Konnun suon ja Pelson vankiloiden edustajat, sovittiin toimenpiteistä tuen hankkimiseksi henkilöstön uudelleen sijoittamiseksi, työterveyshuollon ja Valtiokonttorin roolista sekä perustettiin muutosryhmät näihin vankiloihin. Muutosryhmien työn tavoitteena oli, että henkilöstö sitoutuu muutostyöhön ja on itse mukana toteuttamassa sitä. Muutosvalmennusta suunniteltiin ja tehtiin johdon ja henkilöstön kanssa yhteisesti. Valtiokonttorin ja työvoimahallinnon edustajat olivat alkuvaiheessa selvittämässä ja kartoittamassa erilaisia vaihtoehtoja.

Työterveyshuollon palveluja tarjottiin aktiivisesti. Työntekijät osallistuivat Kaiku-hankkeessa työssä jaksamiseen ja henkilöstön uudelleen sijoittumiseen liittyvään tukija valmennuskoulutukseen. Valtiokonttori ja sen Henkilöstöpalvelut -yksikkö ovat tarjonneet tärkeää asiantuntija-apua sekä yleisesti toteutuksen eri vaiheissa että myös yksittäisten henkilöiden uudelleen sijoittumisessa. Henkilöstökoordinaattoriverkosto on mahdollistanut muilla hallinnonaloilla olevan tiedon ja osaamisen sekä verkostossa osallisten yhteyksien hyväksikäyttämisen. Ammattijärjestöillä on tarkastuksen perusteella ollut tärkeä panos hankkeen toteuttamisessa. Vuonna 2011 Konnun suon henkilöstöstä oli 25 sijoittumatta uudelleen. Näille työntekijöille on tehty vielä uusi työtarjous. Koska tämä ei ole johtanut tulokseen, on toukuussa 2011 aloitettu yhteistoimintamenetely tuotannollis-taloudellisella perusteella näiden henkilöiden irtisanomiseksi. Menetely jatkuu edelleen.

Tuottavuuden mittaamista on kehitettävä

Tuottavuusohjelmassa tuottavuuden kehittymistä on seurattu Tilastokeskuksen tuottavuustilastojen avulla. Näiden perusteella valtion virastojen työn tuottavuus on parantunut vuosina 2006–2009. Kehitys on ollut seurausta työpanoksen tuotoksen määrää suuremmasta laskusta. Kokonaistuottavuus sen sijaan heikkeni kyseisinä vuosina kokonaishankkeen käytön noustua. Niillä virastoilla, joilta oli saatavilla sekä panos- että tuotostiedot vähintään kahdelta tarkastelujaksolta vuoden 2006 alusta, työn tuottavuus nousi 62 prosentilla virastoja. Vastaavasti kokonaistuottavuuden muutos oli positiivinen 59 prosentilla virastoja. Hieman yli puolella virastoja sekä työn tuottavuus että kokonaistuottavuus olivat nousseet. Tuottavuustilastot osoittavat siis, että huolimatta tuottavuusohjelmassa havaituista monista ongelmista, tuottavuudessa olisi tapahtunut myös myönteistä kehitystä. Kuitenkaan tuottavuusohjelman tavoite valtion tuottavuuden parantamisesta ei Tilastokeskuksen tuottavuustilaston tietojen perusteella ole kokonaisuudessaan toteutunut.

Tilastokeskuksen tuottavuustilasto sisältää tietoja valtion virastojen ja laitosten kokonaistuottavuuden ja työn tuottavuuden muutoksesta sekä tuotoksen, työpanoksen ja kustannusten muutoksesta vuodesta 1995 lähtien. Kunkin vuoden tiedot on laadittu niiden yksiköiden tiedoista, joista on saatavilla peräkkäisiltä vuosilta käyttökelpoiset ja vertailukelpoiset tiedot. Yksittäisten virastojen tietoja ei julkisteta. Hallinnonalatasoiset tiedot julkaistaan vain niiltä hallinnonaloilta, joista on saatavissa riittävä tietomäärä. Tästä syystä tältä runsaan 10 vuoden jaksolta luotettavaa trendiä tuottavuuden kehityksestä on vaikea esittää.

Valtion tuottavuuden mittaamista koskevassa tarkastusviraston selvityksessä⁴⁷ havaittiin useita tuottavuuden mittaamisen ongelmia. Kaksi ongelmaa liittyy tuottavuustilaston käyttämään kirjanpitoon. Tilasto käyttää kokonaistuottavuuden laskennassa valtion keskuskirjanpidon kulutilejä. Tällöin henkilöstökulut ja aineiden ja tarvikkeiden hankinnat tulevat kuvatuksi lähestulkoon oikein, mikäli verrataan tietoja kansantalouden tilinpidon käsittelysääntöihin. Joissain tapauksissa huomattavia eroja syntyy siitä, että joitain kuluja pitäisi kirjata pääomaksi normaaliin kulujen sijasta. Tällaisia ovat esimerkiksi tietotekniikkahankkeet, joita tehdään itse tai ulkopuolisella palvelulla. Niitä ei ole aina pääomitettu valtion kirjanpidossa, toisin kuin kansantalouden tilinpidossa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarvitaan yhtenäistä ohjeistusta, jotta keskuskirjanpito seuraisi oikeammin tilannetta. Toinen kirjanpitoa koskeva ongelmakohta on pääoman käyttöä kuvaavien poistojen käyttö kokonaistuottavuuden laskennassa. Jotta kokonaistuottavuus voitaisiin tällä menetelmällä laskea nykyistä tarkemmin, poistoaikojen ja poistokirjausten täytyisi kuvata mahdollisimman tarkasti todellista pääomakannan muutosta. Poikkeavat poistot ovat ainoa korjaus, jota tilastossa käytetään, koska siihen virastojen tulisi kirjata pääoman arvostuksessa tai muissa muutoksissa tapahtuvat poistoerät. Tilaston kannalta on kuitenkin epäselvää, kuinka yhdenmukaisesti poikkeavia poistoja käytetään eri virastojen kirjanpidossa.

Myös tuottavuuden laskentatoimeen liittyy ongelmia. Jotta tuloksellisuuden laskentatoimi täyttäisi talousarviolain ja -asetuksen sille asettamat vaatimukset ja tuottaisi toiminnasta oikeat ja riittävät tiedot, tulee henkilöstömenojen kohdentamisen suoritteille tai suo-

riteryhmille olla yhtenäinen ainakin virastotasolla ja samankaltaisissa virastoissa. Jatkuva työaikakirjanpito tai muutoin riittävän luotettava työajanseuranta tukisi luotettavaa henkilöstökustannusten kohdentamista, koska valtionhallinnossa yleensä henkilöstökustannukset ovat merkittävin kustannuserä. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksissa on tullut esiin runsaasti huomautettavaa puuttuvasta tai epäluotettavasta työaikakirjanpidosta, millä luonnollisesti on vaikutusta koko valtion tuottavuuden mittauksen luotettavuuteen.

Tuloksellisuuden mittaamisen onnistuminen riippuu olennaisesti myös siitä, miten hyviä indikaattoreita on pystytty kehittämään mittauksen taustalle: miten hyvin indikaattorit todella kuvaavat virastojen suoritteita. Olennainen kysymys on se, että tuotosten volyymitiedon lisäksi voidaan ottaa huomioon tuotosten rakenteellinen laatu. Hallinnonalan tuottavuuslukuun vaikuttaa lisäksi, mitkä virastot ovat laskennassa otettu huomioon ja mitkä eivät.

Tarkastusviraston Tuottavuuden mittaaminen valtiolla -selvityksessä päädyttiin lopputulokseen, että tuottavuuden muutoksen todentaminen ei yleensä ole kovin hyvin onnistunut valtiolla. Tuottavuuden mittareita ja seurantamenetelmiä tulisi osana virastojen tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistä pystyä olennaisesti parantamaan. Indikaattorien avulla olisi voitava selittää tai kuvata ilmiöaluetta niin, että tuottavuuden indikaattoriluvulla olisi yhteys myös vaikutavuuden indikaattoreihin. Maksullisen toiminnan tuottavuuden mittaamisessa on kehittämistarpeita, joihin Tilastokeskuksella näyttäisi olevan jo valmiita ratkaisuja. Valtion sisäisten tukipalveluyksiköitten käsittelyssä nykykäytäntö vaikuttaa hyväksyttäväl-

⁴⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä 4/2011.

tä, koska muulla tavoin laskettaessa valtion koko henkilöstö ei olisi työn tuottavuuden mittauksen piirissä.

Tuotosindikaattorit virastojen tulorahoitusselle toiminnalle tulisi viraston näkemyksen mukaan tehdä ensisijaisesti tuottojen deflaation kautta. Tämä olisi tuottavuustarkastelussa menetelmällisesti useassa tapauksessa helpompaa ja myös teoreettisesti oikeampisempaa kuin suora tuotoksen volyymin arviointi suoriteindikaattoreilla. Menetelmässä tuottojen vuosimuutos deflatoidaan kiinteähintaiseksi käyttämällä virastoa koskevan maksuasetuksen ja siihen liittyvän hinnaston avulla laskettavaa keskimääräistä tulorahoitettavien palveluiden hintamuutosta. Lisäksi menetelmässä tarvitaan painojen laskemiseksi vastaavasti lasketut tulokertymätiedot. Osalle virastoista Tilastokeskus on opastanut kyseisen menetelmän käyttöä, mutta se olisi saatava käyttöön niille virastoille, joilla on merkittävässä määrin tulorahoitteista toimintaa.

Valtiokonttori vastaa valtion tilinpäätöskertomuksen kokoamisesta ja valtion kirjanpidosta. Valtiokonttorilla on tiivis vuorovaikutus valtionhallinnon virastojen kanssa. Tilastokeskus kerää valtion tuottavuustilaston aineiston omalla kyselyllä siksi, että tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa ei ole saatavissa Tilastokeskukseen muista valtion talous- ja henkilöstöhallinnon lähteistä. Mikäli tietojen ajantasaisuutta ja läpinäkyvyyttä haluttaisiin kehittää, tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan tiedot tuottaa pakollisena osana Valtiokonttorin tuloksellisuustietojen tuotantoa. Täten virastot voisivat itse hallinnoida Tilastokeskuksen menetelmän mukaisia tuottavuustietoja kuten muitakin tuloksellisuustietoja, tiedot olisi tuotettu kiinteänä osana tilinpäätöskäytäntöjä, tiedot valmis-tuisivat nykyistä nopeammin ja tietojen laa-

tua voitaisiin tarkkailla nykyistä laajemman asiantuntijajoukon avulla. Tällä tavalla myös Tilastokeskuksen mahdollinen tietojenkeruu koskisi vain harvoja erikoistapauksia, joissa tiedot halutaan tilastoida eri jaottelulla kuin valtion vuosiraportoinnissa on esitetty.

Valtion tuottavuusohjelma on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta

Vaikka valtion tuottavuusohjelma on oikeusministeriön hallinnonalalla koettu ennen muuta säästö- ja henkilöstönvähennysohjelmaksi on sen koettu tuottaneen myös eräitä myönteisiä vaikutuksia.⁴⁸ Näitä ovat ennen muuta asenne- ja ajattelutapa suunnitella, kehittää ja järjestää toimintaa. Ratkaisuja ongelmiin tai tuloksellisuuden kysymyksiin haetaan aikaisempaa resurssien määrään keskittynyttä ajattelutapaa enemmän siitä, että todella voitaisiin kehittää sekä uudistaa työmenetelmiä ja toimintatapoja. Valtion rahoitustilanteen heikkeneminen ja tämän vuoksi kaventuneet toimintamenomäärärahat ovat vieneet kehitystä myös tähän suuntaan, mutta tuottavuusohjelmalla on siinä ollut oma merkittävä rooli. Ohjelma on nostanut tuottavuuden ja sen kehityksen aikaisempaa paremmin esille kehittämistä läpileikkaavana tekijänä. Tuottavuusohjelmalla on ollut jossain määrin myös ennaltaehkäisevää vaikutusta: kun ohjelman tavoitteet ovat olleet tiedossa, ei esityksiä resurssien kasvattamiseksi ole tehty tulosneuvotteluissa samalla tavoin kuin ennen. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tätä kehitystä erittäin myönteisenä ja katsoo sen luovan edellytyksiä myös tuottavuusajattelun kasvamiseen ja tuottavuutta kuvaavien mittareiden kehittämistyön aktivoitumiseen.

⁴⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 232/2011, luku 3.4.11.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tarkastusviraston havaintojen perustella tuottavuusohjelma lienee nopeuttanut kehittämissankkeita ja uudistuksia, vaikka tuottavuusohjelmaan sisällytetyt hankkeet olivat pääosin suunnitteilla ja osin jo varsin pitkälläkin tuottavuusohjelman alkaessa: ilman tuottavuusohjelmaa ei hankkeiden toteutusaikataulu olisi kuitenkaan ollut näin nopea. Toisaalta ongelmana voidaan pitää sitä, että koska tuottavuusohjelman toteuttamiselle oli asetettu sangen tiukka aikataulu henkilötövuosivähennyksineen, eivät hankkeiden vaikutukset oikean ja todellisen tuottavuuden

paranemiseen tule esille samassa aikataulusa vaan ilmeisesti paljon myöhemmin.

Opetushallitusta ja Tullia koskevan tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on arvioinut, että tuottavuusohjelma on vauhdittanut toimintatapojen muutoksia.⁴⁹ Ilman määrärahojen niukkuuden ja henkilötövuosivähennysvelvoitteen luomaa painetta kehittämis-toimenpiteet olisivat tarkastusviraston arvion mukaan olleet vähäisempiä, niitä olisi tehty hitaammin ja mikä tärkeintä, toimenpiteiden vapauttamille henkilötövuosille olisi todennäköisesti löytynyt toinen käyttökohde oman viraston tai laitoksen sisällä.

⁴⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 231/2011, luku 4.

4.3 Maksullinen toiminta

Maksullisesta toiminnasta esitetään oikeat ja riittävät tiedot

Julkisoikeudellisen suoritteen kysyntä ja tarjonta perustuu lainsäädäntöön, ja viranomaisella tai laitoksella on yleensä säädösperusteinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen. Kustannusvastaavuuslaskelmien asianmukainen laatiminen turvaa maksuvelvollisten oikeussuojaa niin, etteivät suoritteiden hinnat ole asiakkaiden kannalta laissa säädettyjä yleisiä perusteita korkeampia. Maksullisen toiminnan ja sen vuosituloksen seuranta ja esittäminen on erityisen tärkeää myös silloin, kun valtion virastot toimivat kilpailutilanteessa samaa toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden kanssa.

Valtion talousarviosta annetun lain mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta on järjestettävä niin, että sen vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, ellei maksullinen toiminta ole vähäistä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä vertailu asetettuihin tavoitteisiin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusta on edelleen tarkennettu Valtiokonttorin määräyksellä, joka edellyttää kustannusvastaavuuslaskelmien esittämistä suoritetyypeittäin.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa (1,3 miljardia euroa vuonna 2009 ja vuonna 2008), mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,3 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2009), liiketaloudellisesti hinnoiteltavien 0,5 miljardia euroa (0,7 miljardia euroa vuonna 2009) ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa (0,3 miljardia euroa vuonna 2009).

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjjanpitoyksiköitä oli vuonna 2010 yhteensä 49 (95 virastoa ja laitosta vuonna 2009, 96 virastoa ja laitosta vuonna 2008). Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 45 virastolle ja laitokselle eli 63 prosentille (77 virastoa ja laitosta eli 81 % vuonna 2009, 96 virastoa ja laitosta eli 72 % vuonna 2008) maksullista toimintaa harjoittavista virastoista ja laitoksista.

Taulukko 3 sisältää maksullisesta toiminnasta esitettyjen tietojen jakauman kolmen vuoden ajalta. Vuoden 2010 luvut on laskettu maksullista toimintaa harjoittavista kirjjanpitoyksiköistä.

TAULUKKO 3: MAKSULLISEN TOIMINNAN TILINPÄÄTÖSTIEDOT, PROSENTTIA MAKSULLISTA TOIMINTAA HARJOITTAVISTA VIRASTOISTA JA LAITOKSISTA JA KIRJANPITOYKSIKÖISTÄ

Vuosi	Oikeat tiedot	Riittävät tiedot	Oikeat ja riittävät tiedot
2008	83 %	92 %	82 %
2009	78 %	93 %	78 %
2010	84 %	88 %	84 %

Tarkastuksissa todettiin 41 kirjanpitoyksikön eli 84 prosentin kirjanpitoyksiköistä esittäneen maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 74 virastoa ja laitosta eli 78 prosenttia 95:stä maksullista toimintaa harjoittaneesta virastosta ja laitoksesta.

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 86

prosenttia (86 % vuonna 2009, 85 % vuonna 2008) maksullisesta toiminnasta.

Maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen esittämisen osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna kokonaisuutena parantunut. Kielteinen laillisuuskannanotto annettiin maksullisen toiminnan seurannan ja sen vuosituloksen esittämisen puutteiden johdosta vuonna 2010 enää kolmelle kirjanpitoyksikölle (13 virastolle ja laitokselle vuonna 2009, 11 virastolle ja laitokselle vuonna 2008).

4.4 Tulosohjauksen tila toiminnallisen tehokkuuden perusteella

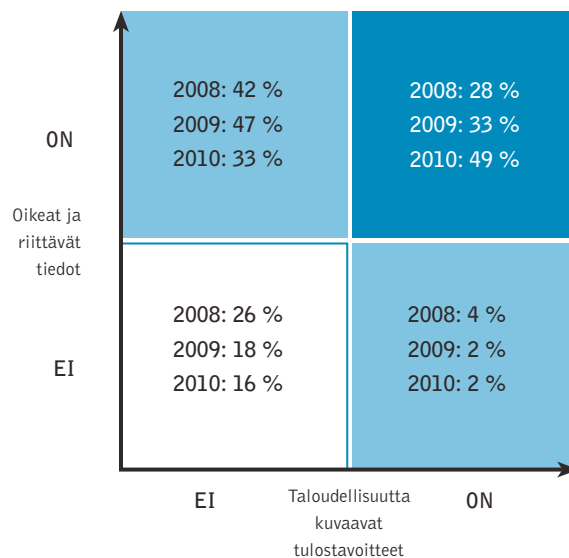
Tulosohjauksen toteutumisessa toivomisen varaa

Tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt asettavat virastoille ja laitoksille asianmukaiset tulostavoitteet ja näistä esitetään tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot.

Kaikessa hallinnon ohjauksessa on olennaista sovittaa yhteen voimavarat ja tuloksia koskevat tavoitteet. Tulosohjauksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen toiminnan vaikuttavuuden ja palvelukyvyn kehittäminen kustannusten hallinnan kanssa. Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ja tiedot ovat

siten keskeinen osa toimivaa tulosohjausta. Ne antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan myös vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnan taloudellisuuden arvioinnille kokonaisuutena.

Kuviossa 1 kuvataan tulosohjauksen toimivuutta taloudellisuutta koskevan ohjauksen ja raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteereinä on käytetty ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niistä esittämiä tietoja. Vuodesta 2010 lähtien vertailu on tehty kirjanpitoyksiköiden perusteella.



Kuvio 1 Taloudellisuutta kuvaavat tulostavoitteet ja tilinpäätöstiedot

Koska tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on vuodesta 2010 lähtien vain kirjanpitoyksiköillä, voidaan tulosohtauksen toimivuutta tarkastella vain kirjanpitoyksiköittäin. Vaikka riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien kirjanpitoyksiköiden osuus on kasvanut 49 prosenttiin (33 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 28 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008) on näiden osuutta edelleen vajaa puolet kaikista kirjanpitoyksiköistä. Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella arvioituna vastaava kattavuus on vain 37 prosenttia (33 % vuonna 2009, 27 % vuonna 2008) valtion omasta toiminnasta.

Oikeiden ja riittävien taloudellisuutta koskevien tietojen esittämisen osalta tilanne on kolmen vuoden kuluessa jossain määrin parantunut. Oikeat ja riittävät tiedot taloudellisuudesta esitti tilinpäätöksessään 82 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Vuonna 2009 vastaava osuus oli 80 prosenttia ja vuonna 2008 70 prosenttia virastoista ja laitoksista. Virastojen ja laitosten valmius esittää taloudellisuutta koskevia tietoja on edelleen parempi kuin ministeriön valmius ohjata alaistiaan hallintoa tätä koskevilla tavoitteilla.

Taloudellisuutta koskevat tulostavoitteet oli asetettu 31 kirjanpitoyksikölle, mikä on 51 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Näistä 30 eli 97 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot toimintakertomuksessaan (95 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009 ja 87 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008). Vastaavasti niistä kirjanpitoyksiköistä, joille ei ollut asetettu taloudellisuustavoitteita (30 kirjanpitoyksik-

köä), 20 kirjanpitoyksikköä eli 67 prosenttia esitti oikeat ja riittävät tiedot (72 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 62 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008).

Jos tulosohtauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja niistä esitetyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittävillä tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjanpitoyksiköiden osuus enää 25 prosenttia (22 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 17 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008). Vastaavasti niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla ministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei pidetty riittäviä ja jotka eivät ole esittäneet oikeita ja riittäviä tietoja taloudellisuudesta ja tuottavuudesta, on 25 prosenttia kirjanpitoyksiköistä (24 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 31 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008).

Tulosohtauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää edelleen ministeriöiden toimenpiteitä tulostavoitteiden ja niiden seurannan kehittämiseksi niin, että ne vastaavat ainakin keskeisimpiä valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädettyjä periaatteita. Ministeriöiden tulisi yhdessä virastojen kanssa selvittää, miten toiminnan tuloksellisuudelle asetetaan tavoitteita ja mitä tietoja toimintakertomuksessa esitetään oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta. Niin tavoiteasetannan selkeyteen kuin esitettävien tietojenkin olennaisuuteen on myös tarpeen kiinnittää huomiota.

5 Vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta

Johtopäätökset ja kannanotot

Tässä luvussa käsitellään tarkastuksia, joiden aiheena on julkishallinnon suoraan kansalaiselle tarjoamat palvelut ja niiden rahoitus: miten julkinen hallinto vastaa palveluvaateisiin ja miltä näyttää palvelujen vaikuttavuus. Tarkastuksissa on käsitelty pitkäaikaistyöttömyyttä (5.1), vanhus- ja vammaispalveluja (5.2) sekä monikanavaisesti rahoitettuja terveydenhuollon palveluita (5.3).

Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden parempaa kohdentamista. Erityisesti on huomattava, että pitkäaikaistyöttömät ei ole homogeeninen ryhmä, vaan ongelmien taustalla on monia yksilöittäin vaihtelevia, toisiinsa kietoutuvia tekijöitä. Massatoimenpiteinä toteutettavat työllisyys- ja aktivointitoimet, joita sellaisenaan voi perustella muodollisella yhdenvertaisuudella, johtavat harvoin nopeaan työllistymiseen. Palvelun saajalle hallinto näyttäytyy järjestelmänä, joka on jäykkä ja toimenpidekeskeinen eikä ota huomioon asiakkaan kokonaistilannetta. Aktivointitoimenpiteissä epäonnistuminen voi jopa pahentaa syrjäytymisriskiä. Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä sellaisten toimintamallien vakiinnuttamista, jotka tukevat asiakaskohteisesti räätälöityjä monipuolisia palveluja. Toisaalta rakenteellisen työttömyyden purkaminen vaatii myös selkeää asennemuutosta työmarkkinoilla osatyökykyisten ja vaajakuntoisten työllistämiseksi.

Vanhusten kotona asumista ja kehitysvammaisten asumista tukevien palvelujen järjes-

tämisen keskeiseksi ongelmaksi on noussut palvelujen ohjaus: Epäselvä ja tulkinnanvarainen lainsäädäntö yhdistettynä keskushallinnon väljään informaatio-ohjaukseen on johtanut palvelujen saajan näkökulmasta siihen, että sama palvelu voi eri kunnissa tarkoittaa eri asioita ja sitä myönnetään erilaisilla kriteereillä, jolloin yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa ei toteudu. Tätä ongelmaa, sen syitä ja parannuskeinoja on käsitelty tarkemmin tämän kertomuksen luvussa 8 (Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa). Keskeiseksi haasteeksi tässä yhteydessä muodostuu julkisen talouden kestävyysvaje: miten julkinen valta kykenee pitämään sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan palvelulupauksensa tilanteessa, jossa työikäinen väestö vähenee ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä samanaikaisesti kasvaa.

Terveydenhuollon monikanavaisella rahoituksella on sekä etuja että haittoja, myös palvelun saajan näkökulmasta. Työssä käyvällä henkilöllä on käytössään työterveyshuolto, kunnallinen terveydenhuolto ja sairausvakuutuksen subventoima yksityinen terveydenhuolto, työelämän ulkopuolella olevalla ääritapauksessa vain kunnallinen terveydenhuolto. Sairausvakuutuksen osalta erityisenä ongelmana on läpinäkymättömyys: vakuutetun on usein hankalaa etukäteen selvittää, mitä hän joutuu palvelusta lopulta maksamaan. Monikanavaisen rahoituksen koordinointi ja ohjaus on hankalaa, mikä saattaa näkyä asiakkaalle palvelujen päällekkäisyytenä tai epätasaisena tarjontana maan eri osissa, epäsuotuisina kannustimina ja epä-

tarkoituksenmukaisesti kohdentuvina palveluina. Tästä esimerkkinä on muun muassa työterveyspalvelujen painottuminen sairaanhoitoon ennaltaehkäisyn sijasta. Kustannus-

ten kohoaminen ja sitä kautta kestävyysvajeen tuomaan haasteeseen vastaaminen nousee myös näiden tarkastusten perusteella ongelmien keskiöön.

5.1 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy

Johtopäätökset ja kannanotot

Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämisen on katsottu edellyttävän muiden toimien ohella työllisyysasteen nostamista. Työllisyyden merkittävä kasvattaminen edellyttää toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Vuonna 2010 vaikeasti työllistyviä henkilöitä (pitkäaikais- tai toistuvaistyöttömiä, toimenpiteeltä työttömäksi tai toiseen toimenpiteeseen siirtyneitä) oli keskimäärin 138 900. Määrä lisääntyi edellisestä vuodesta 21 400:lla.⁵⁰ Pitkäaikaistyöttömät eivät ole homogeeninen ryhmä, vaan työttömyyden taustalla ja työllistymisen vaikeuksien taustalla on monia tekijöitä, jotka vaihtelevat yksilöittäin.

Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä (229/2011) koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa selvitettiin sitä, edistävätkö pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Tarkastuksen perusteella työllisyys- ja aktivointitoimet ovat harvoin johtaneet pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tästä huolimatta toimenpiteisiin osallistuminen edistää ainakin joidenkin pitkään työttömänä olleiden hyvinvointia ja ehkäisee syrjäytymistä, mutta toistaiseksi tästä ei ole ollut vakuuttavaa tietteellistä näyttöä. Tämä johtuu siitä, että syrjäytymistä on hyvin vaikea mitata. Tarkastuksen osana tehdyn tilastollisen analyysin mukaan työvoimapolitiittiset toimet vähentävät jossain määrin pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta.

Tarkastuksessa selvitettiin myös työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten syntymisen edellytyksiä ja pyrittiin osoittamaan mahdollisia tukitoimien toteutuksen ongelmakohtia ja syitä vaikutusten vähäisyydelle. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Käytännössä tehokkaat toimenpideyhdistelmät saattavat viedä useita vuosia. Tällaiset toimenpiteet tulevat kalliiksi ja niiden panos-tuotosuhde saattaa jäädä alhaiseksi. Tämä on kuitenkin ainoa keino monien pitkään työttömänä olleiden henkilöiden saamiseksi takaisin avoimille työmarkkinoille.

Työllistymistavoitteet ovat monille pitkäaikaistyöttömille liian vaativat ja syrjäytymisen ehkäisyn tavoite jää osin ilmaan

Hallitusohjelman mukaan työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuutta on olennaisesti parannettava pitäen selkeästi tavoitteena henkilön työllistymistä. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on myös pitkäaikaisyöttömien tavoitteena. Tarkastushavaintojen perusteella työllistymistavoite on osittain epärealistinen ja se täyttyy vain osalla asiakkaista.

Työvoimapolitiikan tavoitteena on paitisi vähentää työttömyyttä, myös osaltaan estää syrjäytymistä. Syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta ei ole selkeästi muotoiltu, sille ei ole asetettu tavoitetasoa eikä sen saavuttamista mitata. Hyvinvointivaikutuksia ei siten voida

⁵⁰ Työllisyyskertomus vuodelta 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2011, s. 28.

osoittaa työ- ja elinkeinohallinnon nykyisin tulostilantein.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua on selkeytettävä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Nyt syrjäytymisen ehkäisyn tavoite jää osin ilmaan. Samalla on kiinnitettävä huomiota työvoimapolitiikan tavoitteiden realistisuuteen.

Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat usein vähäisiä, mutta niillä on erilaisia hyvinvointivaikutuksia, joiden osoittaminen on kuitenkin vaikeaa

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että pitkäaikaistyöttömille suunnattujen aktiivitoimien työllisyysvaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi: toimenpiteisiin osallistuminen on lisääntynyt mutta työllistyminen ei. Usein toimenpiteet ja palvelut luovat lähinnä edellytyksiä työllistymiselle pidemmällä aikavälillä. Niillä pyritään parantamaan työttömien työmarkkina-aluetta, joiden kehittymistä ei kuitenkaan pystytä seuraamaan. Toistaiseksi ei ole myöskään luotettavaa vaikuttavuustutkimusta siitä, onko työmarkkina-aluetta kehittämällä tosiasiallista vaikutusta pitkään työttömänä olleiden myöhempään työllistymiseen.

Joidenkin pitkäaikaistyöttömien kohdalla toimenpiteillä on enemmän hyvinvointivaikutuksia kuin työllisyysvaikutuksia. Arvioiden mukaan toimenpiteillä on myönteisiä vaikutuksia muun muassa työ- ja toimintakykyyn, sosiaalisiin suhteisiin ja elämänhallintaan. Tulokset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä: osa toimenpiteisiin osallistuneista näyttää hyötynyt niistä, mutta osalla vaikutukset voivat olla jopa kielteisiä, erityisesti silloin kun polkua työelämään ei auvukaan.

Toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset on selvitettävä ennen toimenpiteiden mahdollista karsimista

Toimenpiteiden vaikuttavuuden parantaminen on ollut viime vuosien keskeinen työvoimapolitiittinen tavoite. Vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden kohdistamista niille, jotka niistä oletettavasti eniten hyötyvät. Korkeisiin vaikuttavuustavoitteisiin pyrittäessä riskinä on, että toimet kohdennetaan helpoimmin työllistymiin, jolloin toimenpiteistä voivat jäädä paitsi niitä eniten tarvitsevat. Tarkastuksessa ei tullut esiin yksiselitteisiä havaintoja siitä, että tämä riski olisi pitkäaikaistyöttömien kohdalla toteutunut.

Pitkäaikaistyöttömien on ollut vaikea päästä työvoimahallinnon järjestämiin koulutuksiin, mutta toisaalta monet eivät niihin myöskään aktiivisesti hakeudu, vaikka kouluttautuminen on usein työllistymisen edellytys. Vuonna 2009 työvoimakoulutuksen aloitaneista oli pitkäaikaistyöttömiä vain 3,6 prosenttia. Ammatillista työvoimakoulutusta on Suomessa suunnattu viime vuosina yritysten tarpeisiin. Tarkastuksessa esitettyjen arvioiden mukaan tämä on heikentänyt pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia päästä koulutukseen. Jos toimenpiteiden laatu ja kohdistaminen voidaan varmistaa, mitattavissa olevaa vaikuttavuutta voidaan parantaa voimakkaasti alentamalla. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että työllisyysvaikutusten näkökulmasta työvoimapolitiittisia toimenpiteitä järjestetään liikaa, mutta toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset ja yhteiskunnan laajempi kokonaisuus saattavat puoltaa toimenpiteiden laajamittaisempaa järjestämistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että ennen kuin aletaan harkita työvoimapolitiittisten toimenpiteiden määrän olennaista

vähentämistä, on arvioitava toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia. Muitakin kuin työllisyysvaikutuksia olisi arvioitava ja mitattava.

Aktivoinnin vaikutukset ovat kaksijakoiset – aktivoinnissa epäonnistuminen voi jopa pahentaa syrjäytymisriskiä

Mitä pidempään ihminen on työttömänä, sitä vaikeampi hänen on työllistyä. Aktivointitoimien pääasiallinen kohderyhmä ovat pitkään työttömänä olleet työmarkkinatuen saajat, jotka ovat vaikeasti aktivoitavissa oleva ryhmä. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että aktivoinnin vaikuttavuutta on parannettava toimenpiteitä aikaistamalla. Työttömyyteen tulisi puuttua silloin, kun työllistymismahdollisuudet ovat vielä hyvät.

Aktivointi voi jopa pahentaa työttömän tilannetta, jos toimenpide keskeytyy ja henkilö menettää oikeutensa työmarkkinatukeen ja toimeentulotukea leikataan. Epäonnistuminen lisää entisestään asiakkaan ongelmia mahdollisten karenssien ja työssäoloehtojen kautta.

Velvoittavan aktivoinnin seurauksena pitkäaikaistyöttömät ovat jakaantumassa kahteen kastiin: suurelle osalle aktivointi on merkinnyt pääsyä palveluiden piiriin ja toimenpiteisiin, kun taas joillekin se on merkinnyt putoamista työttömyysturvan ulkopuolelle toimeentulotuelle. Kelan rekisteritietojen perusteella työmarkkinatukiudistuksen seurauksena työttömyysturvalta pelkälle asumis- ja toimeentulotuelle pudonneiden kotitalouksien määrä on muutamassa vuodessa lähes kaksinkertaistunut niin, että vuoden 2009 marraskuussa tulottomia kotitalouksia oli jo 19 000. Velvoittavan aktivoinnin seurauksia onkin syytä selvittää tarkemmin.

Pitkäaikaistyöttömät ovat hyvin hetero-

geeninen joukko, jossa on mukana myös moniongelmaisia henkilöitä. Työllistymisen esteenä ovat muun muassa vajaakuntoisuus sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Sanktioilla uhkailu ei tehoa tämentyyppisiin ryhmiin. Vaikuttaakin siltä, että aktivoinnin kohdejoukko on liian laaja. Osa asioi TE-toimistoissa vain, koska se on ainoa tapa saada toimeentuloa.

Aktivointipolitiikassa työttömän oman aktiivisen roolin merkitys korostuu: asiakkaan oma motivaatio ja halu osallistua ovat ensiarvoisen tärkeitä. Työttömän odotetaan käyttäytyvän vastuullisesti ja ottavan vastuuta omasta työllistymisestään. Toisinaan sitoutuminen kuitenkin puuttuu: kuntouttavan työtoiminnan ongelmana ovat keskeyttämiset ja työvoiman palvelukeskusten hukkakäynnit ja toteutumattomat tai keskeytyneet palvelut ja toimenpiteet. Monen pitkäaikaistyöttömän tilanne on nurinkurinen: työtä tarjotaan ratkaisuksi terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, mutta usein juuri nämä samat ongelmat estävät työtöntä työllistymästä.

Osa pitkäaikaistyöttömistä ei tule koskaan palaamaan työelämään. Onkin syytä kysyä, missä määrin työ- ja elinkeinohallinnon toimenpiteitä kannattaa käyttää pelkästään pitkäaikaistyöttömien elämänhallinnan parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, jos toivoa työllistymisestä ei ole. Tähän saattaisi löytyä jokin toinen, kustannustehokkaampi tapa, kuten aikuissosiaalityön kehittäminen.

Toimenpiteiden parempi kohdentaminen edellyttää asiakkaiden profilointia

Työvoimapolitiikan keskeinen ominaisuus on selektiivisyys, valikoivuus, mikä osaltaan tukee työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Selektiivisyys mahdollistaa toimenpiteiden

kohdistamisen halutulle osatyömarkkinalle, tietylle alalle, tiettyyn ammattiin, tietylle alueelle, tiettyyn työttömien ryhmään jne.⁵¹

Työ- ja elinkeinoministeriön henkilöasiakkuusstrategioista annetun ohjeen mukaan TE-toimistojen henkilöasiakkaat sijoitetaan palvelutarpeen perusteella kolmeen asiakassegmenttiin, jotka ovat suoraan työmarkkinoille suuntaavat, osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat ja työmarkkinoille kuntoutuvat. Tämän lisäksi, mikäli edellytyksiä työllistymiselle ei katsota olevan, asiointi pyritään järjestämään vähimmäisasiointina.

Asiakkaiden segmentointi ja erityisesti ns. vähimmäisasiakkuuden käyttöönotto ovat jakaneet mielipiteitä ja menettelyä on pidetty yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Toisaalta yksilön tarpeiden ja tosiasiallisen tilanteen huomioimista palveluiden kohdentamisessa voidaan perustella sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelulla että toimenpiteiden vaikuttavuuden perusteella. Työttömien tilanne vaihtelee huomattavasti. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan noin 62 000 työttömällä oli työllistymisen esteitä, joita olivat muun muassa vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute, erilaiset sosiaaliset ongelmat sekä ikään liittyvät kysymykset.

Toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamisen lisäksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen saattaa nimenomaisesti edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta siten, että toimenpiteet voidaan kohdentaa asiakkaan tilanteen mukaisesti. Olennaista on tällöin se, miten tarjottu palvelu tosiasiallisesti parantaa työttömän asemaa ja työllistymismahdollisuuksia. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpi-

teiden parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Tässä yhtenä apuvälineenä toimii asiakkaiden profilointi ja segmentointi. Segmentointi ei saakaan kuitenkaan johtaa pysyvien raja-aitojen luomiseen, vaan työllistymisen tulee säilyä aito- na mahdollisuutena.

Asiakkaan näkökulmasta järjestelmä on vaikeasti hahmotettava, toimenpidekeskeinen ja jäykkä

Työvoimapolitiikan toimenpide- ja palvelujärjestelmää pidetään yleisesti monimutkaisen, hajanaisen ja vaikeasti hahmotettavana. Kriittisten näkemysten mukaan järjestelmää vaivaa kokonaisstrategian puute. Tarkastushavaintojen perusteella ongelmana on muun muassa roolien ja vastuiden epäselvyys: vastuu pitkään työttömänä olleiden palveluista, tuesta ja ohjauksesta jakautuu eri toimijoiden kesken. Yksittäisten toimenpiteiden pirstomasta järjestelmästä ja toiminnasta puuttuu jatkuvuus ja pitkäjänteisyys.

Toimenpiteiden kirjo voi vaikuttaa erityisesti asiakkaille sekavalta: monille on epäselvää, onko itse palvelun saaja vai työntekijä, työssä vai toimenpiteessä. Työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu ovat työpaikalla ilman työsuhdetta järjestettäviä työllistymistä edistäviä toimia. Nämä ja kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta muistuttavat asiakkaan näkökulmasta toisiaan: ne muun muassa perehdyttävät työelämään ja edistävät työhönsijoittumista. Toimenpiteitä kritisoidaan usein myös siitä, että harjoittelijat ja työelämävalmennettavat ovat työntantajille ilmaista työvoimaa ja toimenpiteitä hyödynnetään organisaatioiden toiminnan

⁵¹ Sihto Matti 2010: Työvoimapolitiikan haasteet EU:n ja OECD:n viimeaikaisten raporttien valossa. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2010, s. 47–52.

ylläpitämiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelujärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä ja käyttäjälleen ymmärrettävä.

Pitkäaikaistyöttömät eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, vaan vaativat työllistykseen yksilöllisiä ja räätälöityjä ratkaisuja ja toimenpiteitä. Nyt palvelutarjonta näyttää usein määrittelevän asiakkuutta enemmän kuin asiakkaan tarpeet ja tavoitteet. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluisa arvioitiin, että järjestelmän jäykkyys ja toimenpidekeskeisyys vaikeuttaa ongelmien ratkaisua. Toimenpide- ja palvelukokonaisuuksien käytöstä haluttiin tehdä joustavampaa ja vapaampaa. Vaikuttavuuden näkökulmasta tärkeää olisi toimenpiteiden ja palvelujen oikea-aikaisuus ja tuki siirtymävaiheissa. Toimenpiteiden väliset passiivijaksot ja odotusvaiheet heikentävät työllistymismahdollisuuksia.

Myös toimenpiteiden tavoitteellisuutta tulisi lisätä niin, että asiakas ja virkailija tietävät, mitä palvelussa tehdään ja mihin palvelu johtaa. Tulevaisuutta kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen leimaa epävarmuus, vaikka lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan pitäisi jossain vaiheessa viedä kohti työelämää. Myös TYP -palvelun päättämiseen liittyy epäselvyyttä. Tällä hetkellä ei osata määrittää riittävällä tarkkuudella, mihin tilanteisiin palveluprosessit päättyvät ja minne asiakkaat menevät.

Työvoiman palvelukeskukset odottavat pysyvämpää ratkaisua

Työvoiman palvelukeskukset (TYP) toimivat eri viranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoina ja tarjoavat monipuolista tukea pitkään työttömänä olleille.

Tutkimuksen mukaan asiakkaat ovat olleet yksilölliseen palveluun pääsääntöisesti tyytyväisiä: asiakkaiden mielestä TYP:ssä saa inhimillistä ja paneutuvaa palvelua epäselvissä tilanteissa. Useimmille asiakkaille erityispalvelu näyttyy parempana palveluna ja suurempina resursseina.⁵²

Tarkastuksessa työvoiman palvelukeskusten nähtiin muodostaneen sellaisia osaamiskeskittymiä, joilla on lisäarvoa heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palvelujen tarjoamisessa. Työvoiman palvelukeskusten asiakkaat tarvitsevat usein monia palveluita työllistykseen. Aktivointitoimien rinnalla kulkevat terveys-, mielenterveys-, päihde- ja velkaneuvontapalvelut. Aina näitä palveluja ei ole tarpeen mukaan saatavissa ja asiakkaiden kuntoutumisen ja työllistymisen prosessi pitkittyy. Useissa TYP:eissä on myös jonoja ja asiakkaaksi pääsy viivästyy.

Toisaalta yhtenä ongelmana voidaan pitää alueellista eriarvoisuutta; TYP -toiminta kattaa noin kolmanneksen kunnista – käytännössä suurimmat kunnat – ja noin neljäsosa vaikeasti työllistyvistä on TYP:ien asiakkaana vuosittain. Toiminta ja yhteistyön toimivuus vaihtelevat paikkakunnittain.

Vapaaehtoisen sopimuksellisen yhteistyön ongelmana on toiminnan tietty epävakaus ja epävarmuus toiminnan jatkuvuudesta. Tarkastusvirasto katsoo, että työvoiman palvelukeskusten toiminta tulisi vakiinnuttaa säädöksiin, jotta toiminta selkiintyisi ja sitä voitaisiin paremmin kehittää.

Työ- ja elinkeinoministeriön synergiaedut ovat jääneet hyödyntämättä

Työvoimapolitiikassa päähuomio on koh-

⁵² Arnkil Robert, Karjalainen Vappu, Saikku Peppi, Spangar Timo & Pitkänen Sari (2008): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja – Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2008, s. 263–278.

distunut työvoiman tarjontaan, vaikka myös työvoiman kysynnällä eli työllistämällä on merkitystä. Aktivointi sinänsä ei lisää työpaikkoja ja pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien ongelmana on sopivien, matalan kynnyksen työpaikkojen puute. Työpaikkojen löytämiseksi tarvittaisiin enemmän yritysten ja työnantajien kanssa tehtävää konkreettista yhteistyötä.

Pitkäaikaistyöttömien työllistäminen vaatii myös valtion ja kuntien vahvempaa roolia. Pitkäaikaistyöttömän reitti työmarkkinoille näyttää usein kulkevan tukityöllistämisen kautta. Tähän tarvitaan muun muassa kuntien ja valtion riittävän pitkäaikaisia tukityöpaikkoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisella pyrittiin lähentämään työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa toisiinsa. Tarkastuksen perusteella työvoima- ja elinkeinopolitiikan yhteensovittaminen ei ole vielä tuottanut riittäviä tuloksia pitkäaikaistyöttömien paremmaksi työllistymiseksi.

Rakenteellisen työttömyyden purkaminen vaatii myös asenteen muutosta

Rakennetyöttömyys liittyy kiinteästi työmarkkinoilla ja työelämässä tapahtuneisiin muutoksiin. Työelämän tehokkuus- ja osamisaatimusten kasvaessa on käynyt niin, että osalla pitkäaikaistyöttömistä ei ole riittäviä valmiuksia töistä suoriutumiseen. Suorittavien teollisuustöiden, samoin kuin erilaisten avustavien töiden osuus työmarkkinoilla on vähentynyt samaan aikaan kun palvelusektorin osuus on lisääntynyt. Työn asettamat vaatimukset ja työntekijän kyvyt eivät kohtaa.

Tällä hetkellä työttöminä työnhakijoina on henkilöitä, joilla ei ole edellytyksiä sijoittua avoimille työmarkkinoille eikä eläkkeelle. Osa pystyisi kuitenkin tekemään sellaista työtä, jossa työ- ja toimintakyvyn rajoitteet on otettu huomioon. Pitkäkestoisten tuettujen työmahdollisuuksien tarve nousi esiin myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa. Työhallinnon toimenpiteitä ei ole ajateltu pysyviksi tai edes pitkäaikaisiksi, vaan niiden odotetaan johtavan työttömän työllistymiseen.

Suomi on selvästi muita Pohjoismaita huonompi työllistämään osatyökykyistä tai vajaakuntoista työvoimaa. Osittain tämä johtuu siitä, että ansiotulojen ja tulonsiirtojen yhdistäminen on vaikeaa. Julkisen talouden kannalta ja sosiaalisista syistä olisi hyvä, että myös vajaakuntoinen ja osatyökykyinen työvoima osallistuisi työelämään edes tuettuna.

Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin vaikutukset työllisyysasteeseen ovat melko vähäiset

Hallituksen pitkän aikavälin tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää todennäköisesti myös työvoimareservin, kuten pitkäaikaistyöttömien, nykyistä parempaa työllistymistä. Tarkastuksen perusteella pitkään työttömänä olleiden tie avoimille työmarkkinoille on pitkä ja vaatii paljon yhteiskunnan resursseja. Ennustetuilla kasvuluvuilla työllisyysaste saavuttaa 75 prosentin tason vasta hyvin pitkällä aikavälillä ja pitkäaikaistyöttömiin kohdennetun aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyysasteeseen ovat todennäköisesti melko vähäisiä.

5.2 Vammais- ja vanhuspalvelut

Johtopäätökset ja kannanotot

Väestön ikääntyminen ja sen kaikkialle yhteiskuntaan ulottuvat vaikutukset ovat nousseet 2000-luvulla ajankohtaiseksi kysymykseksi kaikkialla Euroopassa. Työikäisen väestön väheneminen ja samanaikainen hoito- ja palvelumenojen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän lisääntyminen luovat haasteita hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän rahoituksen kestävyydelle. Keskeinen kysymys on, miten julkinen valta kykenee lunastamaan lupauksensa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle avuntarvitsijalle asuinpaikkakunnasta riippumatta.

Valtio ja kunnat ovat yrittäneet vastata haasteisiin muokkaamalla sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää avohuoltopainotteiseksi, ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja ja organisoimalla palveluja uudelleen. Avohuoltopainotteisuus ei ole kuitenkaan uusi palvelujen kehittämistä ohjaava valtakunnallinen tavoite, mutta vasta 2000-luvulla annettujen ”palvelulupausten” ja kuntien taloudellisten resurssien kohtamattomuus ovat luoneet voimakkaan kannustimen muokata palvelujärjestelmää tavoitteen suuntaisesti. Avohuollossa hoitaminen nähdään keinoksi, jolla voidaan hillitä sosiaali- ja terveysmenojen kasvua samalla kuin toteutetaan asiakkaiden toiveita asua mahdollisimman pitkään omassa kodissaan ja tutussa asuin- ja sosiaalisessa ympäristössä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, toteuttamisesta ja sisältöjä ohjataan noin 25 erilaisella sosiaali- ja terveydenhuollon lailla. Viimeisen vuosikymmenen aikana palvelui-

den kehittämistä on ohjattu lainsäädännön ohella lähinnä informaatio-ohjauksella kuten kirjeillä, suosituksilla, tiedotteilla ja erilaisilla julkaisuilla. Vammaishuoltoa (221/2011) ja vanhustenhuoltoa (214/2010) koskevat tuloksellisuustarkastuskertomusten havainnot osoittavat, että uusien toiminta- ja tuotantotapojen käyttöönotto ilman selkeämpää ja sitovampaa ohjausta, on johtanut käytännössä erinäisiin ongelmiin. Keskeisimmät havaitut ongelmat liittyvät epäyhtenäiseen ja osin vanhentuneeseen säädöspohjaan ja valtion keskushallinnon harjoittaman informaatio-ohjauksen puutteisiin.

Tarkastuskohteina olleita palveluja ohjataan usealla lailla, ja jopa samantyyppisiä palveluja voidaan ohjata kahdella erillisellä lailla. Tarkastushavaintojen mukaan palveluja ohjaavat lait eivät ole kaikilta osin ajantasaisia ja yhdenmukaisia. Nykytilanne jättää lain soveltajille huomattavasti tulkinnanvaraa, joka näkyy palvelujen sisällöissä ja palvelujen kohdentamisessa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että sama palvelu voi tarkoittaa kunnissa eri asioita ja samaa palvelua myönnetään erilaisilla kriteereillä. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että epäselvä lainsäädäntö on lisännyt eriarvoisuutta palveluiden saatavuudessa. Tarkastusviraston käsitys on, että palvelujen saannin yhdenmukainen turvaaminen edellyttää palvelujen sisältöjen ja niihin liittyvien käsitteiden täsmällistä määrittämistä.

Kehitysvammaisten asumispalvelujen ja vanhusten kotihoidon informaatio-ohjauksella pyritään vähentämään laitospaikkoja ja lisäämään avohuoltoa. Tavoitetta perustellaan usein sillä, että avohuolto on laitoshoitoa edullisempaa. Tarkastushavainnot

kuitenkin osoittivat, että pitkäaikaishoidon ja -hoivan siirtäminen laitoksista kotiin tarkoittaa muutakin kuin vain hoitopaikan fyysistä vaihtoa. Laitostasaisen hoidon ja turvallisuuden takaaminen avohuollossa sekä elämänlaadun ylläpitäminen edellyttävät runsaasti myös muiden palvelujen tarjoamista, jotka puolestaan lisäävät avohuollon kustannuksia. Tarkastushavainnot viittasivat siihen, ettei sosiaali- ja terveysministeriöllä ja kunnilla näytä olevan tarkkaa tietoa laitoshoidon purkamisen kokonaiskustannuksista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjausviranomaisilla pitäisi olla perusteellinen sekä hallinnonalat että hallinnonalan sisäisten toiminta-alueiden rajat ylittävä kokonaiskäsitys asettamansa tavoitteen vaatimista henkilöstöresursseista ja kustannuksista.

Sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavissa asiakirjoissa on korostettu jo 1990-luvulta lähtien, että palveluita pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville. Asiakirjoissa ei ole kuitenkaan selkeästi määritelty, keitä nämä eniten huolenpitoa tarvitsevat asiakkaat esimerkiksi vanhus- ja vammaispalveluissa ovat. Tarkastushavaintojen mukaan näyttäisi kuitenkin siltä, että sosiaali- ja terveyspolitiikassa korostetusta voimavaralähtöisyydestä on tullut keino, jolla lunastetaan annettuja palvelulupauksia. Voimavarojen huomioon ottaminen arvioitaessa palvelutarvetta toteuttaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja kohdentaa palvelut niille asikkaille, joiden omat voimavarat ovat heikoimmat. Hyvinvointivaltion rajat -hankkeessa kehitetty eettinen periaate näyttäisi siten jo ohjaavan käytännön palvelutoimintaa.

Tarkastushavainnot osoittivat avohuollossa hoitamisen tavoitteiden olevan osin ristiriidassa muiden poliittisten linjausten kanssa. Esimerkiksi keskustelua siitä, onko laitoshoidon purkaminen ja kotona hoitaminen linjassa asumista, ympäristöä ja muita pal-

veluita koskevien tavoitteiden kanssa, ei ole poliittisella tasolla käyty. Keskustelua ei ole myöskään käyty siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia kuntarakenteen muutoksilla ja palveluiden keskittämällä on toimintakäytäntöihin.

Säännöllisen kotihoidon sisällöt vaihtelevat

Kotihoidolla tarkoitetaan toimintaa, jossa kotisairaanhoidon ja kotipalvelujen toiminnot on yhdistetty toisiinsa. Sen sisältöä ohjaavat sosiaalihuoltolaki (710/1982), kansanterveyslaki (66/1972) ja sosiaalihuoltoasetus (607/1983). Säännöllisen kotihoidon asiakkaalla tarkoitetaan puolestaan henkilöä, jonka luona käydään säännöllisesti vähintään neljä kertaa viikossa. (Säännöllistä) kotihoitoa ei löydy yksittäisenä palvelumuotona sosiaalihuoltolaista eikä kansanterveyslaista. Tästä huolimatta Kaste-ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että säännöllistä kotihoitoa tulee tarjota 14 prosentille yli 75-vuotiaista ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kerää valtakunnallista tietoa säännöllisen kotihoidon asiakkaista.

Tarkastushavaintojen mukaan kotihoito muodostui kolmesta tekijästä: kotipalveluista, kotisairaanhoidosta ja tukipalveluista. Kotipalveluihin ja kotisairaanhoidon sisältöön olivat varsin yhdenmukaisia, mutta tukipalvelujen määrässä ja muodossa oli suuriakin kuntakohtaisia eroja. Kotihoidosta puhuttaessa voimme siten keskustella sisällöllisesti hyvin erilaisista asioista.

Kotipalvelujen, kotisairaanhoidon ja tukipalveluiden ohella kotihoidolle kuuluu myös muita tehtäviä. Osassa kuntia kotihoito tuottaa myös toipilasvaiheen hoitoa, saattohoitoa ja vastaa yöpartioista. Tämä johtuu siitä, että erikoissairaanhoidon tehostaessa toi-

mintaansa muun muassa hoitoaikoja lyhentämällä, potilaat siirtyvät nykyään heikkokuntoisempina kotihoidon asiakkaiksi. Erikoissairaanhoidosta potilaat pyritään myös kotiuttamaan terveyskeskuksen vuodeosastojen sijasta suoraan omiin koteihinsa, jolloin terveyskeskuksen vuodeosastolla toteutettu kuntouttaminen on siirtynyt yhä enemmän kotihoidolle. Kotihoidossa terveydenhuollon ammattiryhmien osuus onkin kasvanut, toiminta on muuttunut toimenpidekeskeisemmäksi ja sosiaalihuollollinen (kodinhuollollinen) asiantuntemus on häviämässä käytännön työstä.

Tarkastushavaintojen mukaan kotihoidon palvelutasoksi on määrittynyt vähimmäistaso eli perushoito. Palveluilla pyritään turvaamaan lääkehoito, sairaanhoito, ravinto ja hygieniä (asiakas itse, wc, keittiö, sänky ja lähiympäristö ovat puhtaita). Sen sijaan palvelut, jotka tukevat itsenäistä selviytymistä, edistävät elämänlaatua ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumista ja joita asiakkaat asiakastytyväisyyskyselyjen mukaan haluaisivat saada enemmän (asiointi- ja siivousapu, ulkoilu), ovat siirtyneet pois kotihoidosta. Kotihoidon käytännön toiminta ei siten kaikilta osin enää vastaa sosiaalihuoltolaissa kotipalvelulle asetettuja tavoitteita eikä sosiaalihuoltoasetuksen mukaisia kotipalveluja.

Käsitykset kotona hoitamisen turvallisuudesta vaihtelevat

Tarkastushavainnot osoittivat, että säännöllisellä kotihoidolla kyetään siirtämään joidenkin yksittäisten asiakkaiden laitokseen siirtämistä vähintään kahdeksalla vuodella. Kotihoidon asiakkuuden kesto liittyy kuitenkin ennen kaikkea siihen, millaisessa kunnossa asiakas on tullessaan kotihoidon asi-

akkaaksi, ja vasta toissijaisesti siihen, miten kotihoito pystyy vastamaan asiakkaiden toimintakyvyn heikentymiseen ja hoitotarpeen kasvuun.

Kotihoidossa asiakaskäynnit ovat kasvaneet voimakkaasti. Tämä on selitettävissä sillä, että asiakaskunta tarvitsee runsaammin apua, mutta myös sillä, että heikkokuntoisempien asiakkaiden kotona hoitaminen vaatii turvallisuuden takaamista eli runsaammin seurantakäyntejä. Kaikissa tarkastuksen piiriin kuuluneissa kunnissa oli keskusteltu ns. käyntikatosta, toisin sanoen siitä, mikä on se maksimikäyntimäärä päivässä tai maksimituntimäärä kuukaudessa, jonka jälkeen aletaan miettiä, onko kotona hoitaminen enää turvallista. Virallisia linjauksia sen suhteen ei ollut kuitenkaan tehty. Tarkastushavaintojen perusteella käyntikatto vaihteli 5–7 käyntiä päivässä tai oli yli 100 tuntia kuukaudessa. Osassa kuntia päivittäinen käyntimäärä oli sidoksissa asiakkaan asuinpaikkaan. Esimerkiksi jos asiakas asui haja-asutusalueella tai sivukylällä, oli käyntikatto pienempi kuin jos asiakas asui keskustassa.

Julkisuudessa kotona asumisen tavoitteen inhimillisiä seurauksia ei ole juuri mietitty eikä kyseenalaistettu. Tarkastushavaintojen mukaan kotona asumisen tavoite miellettiin hyväksi strategiseksi tavoitteeksi, mutta kaikille se ei kuitenkaan ole aina välttämättä paras vaihtoehto. Esimerkiksi jos kotihoiton tarjoamista palveluista huolimatta asiakas pelkää tai asiakkaan toive on erilainen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä niin sanotun käyntikaton määrittämistä tarkoituksenmukaisena, koska kotihoidon asiakkaan käyntien on määrädyttävä palvelutarpeen arvioinnin perusteella ja joustettava asiakkaan toimintakyvyn muutosten mukaan. Ministeriön mukaan käyntikaton määrittäminen saattaisi johtaa asiakkaiden epä-tarkoituksenmukaisiin siirtymiin hoitopaik-

kojen välillä toimintakyvyn muuttuessa. Ministeriön näkemys ei kuitenkaan saa tukea tarkastushavainnoista. Ennen kuin asiakasta aletaan siirtää kotihoidosta palveluasumisen tai pitkäaikaishoidon (laitoshoidon) piiriin, kaikki mahdolliset käytettävissä olevat keinot on käyty läpi. Käyntimääriä ja niiden kestoja on lisätty, omaisten, läheisten ja naapurien osallistuminen on maksimoitu ja asiakkaan yksityisiltä ostamien palvelujen määrää ei ole voitu enää lisätä.

Kotihoidon kokonaiskustannuksista ei tietoa

Tarkastus osoitti, ettei vanhusten kotihoidon kustannuksista ole saatavissa koko maata kattavia tietoja. Kuntien kotihoidon kustannusvertailu on myös lähes mahdotonta, koska kotihoidon sisällöissä on kuntakohtaisia eroja. Lisäksi yksittäisistä tarkastuskunnista ei ollut saatavissa tietoa siitä, kuinka paljon kotihoito kokonaisuudessaan tulee maksamaan, kun kotihoidon kustannuksiin lasketaan mukaan kaikki kotihoitoa tukevat palvelut kuten omaishoidon tuki (hoidettavalle ja hoitajalle annetut palvelut), Kelan maksama hoitotuki ja/tai muut sosiaalipalvelut (esim. päivätoiminta). Kotihoidon kustannuksia koskevat havainnot viittaavat siihen, ettei kenelläkään ole kunnollista kokonaisnäkemystä kotihoidon kustannuksista.

Kotihoitoon on liitetty ajatus siitä, että se vie laitoshoidoa vähemmän resursseja ja on siten taloudellisesti halvempaa. Julkisuudessa vain ani harva on kyseenalaistanut kyseisen näkemyksen. Tarkastushavaintojen mukaan kotihoito ei ole enää taloudellisesti kannattavaa, jos asiakkaan luona käydään 3–4 kertaa päivässä ja neljäs käynti on yökäynti tai asiakkaan kotihoidon tarve ylittää 61 tuntia kuukaudessa.

Kotona hoitamisen kustannuksia nostavat muun muassa seuraavat tekijät. Kun asiakkaat asuvat omissa kodeissaan ympäri kaupunkia ja haja-asutusalueita, osa työntekijöiden työajasta menee matkoihin. Tämä supistaa asiakkaan luona vietettyä aikaa ja yksi työntekijä kykenee vastaamaan harvempien asiakkaiden tarpeisiin. Lisäksi kotihoidon työntekijöiden liikkuminen paikasta toiseen edellyttää, että kotihoidossa investoidaan myös liikkumisen mahdollistaviin välineisiin kuten polkupyöriin, autoihin ja matkalippuihin. Pyrkimys vähentää omissa asunnoissaan yksinään asuvien ja huonokuntoisten asiakkaiden turvattomuutta ja yksinäisyyttä edellyttää puolestaan heidän kuljettamisestaan esimerkiksi päivätoimintaan. Niin ikään kun ympäri kuntaa asuville vanhuksille viedään ateriat kotiin tai heidät haetaan kotoaan palvelutaloon saunaan, lisäävät nämä kaikki kotihoidon palvelujen kokonaiskustannuksia. Kokonaiskustannuksia lisäävät myös työntekijöiden osaamisen ajan tasalla pitäminen. Heikkokuntoisten, erilaisia sairaanhoidollisia toimenpiteitä ja kuntoutumista vaativien asiakkaiden kotona hoitaminen edellyttää työntekijöille järjestettävää täydennyskoulutusta. Tämä taas merkitsee käytännössä sitä, että kun osa työntekijöistä saattaa olla lähes jatkuvasti erilaisessa koulutuksessa, on näiden henkilöiden työpanos joko korvattava vuokratyövoimalla tai supistamalla mahdollisuuksien mukaan asiakkaiden käyntimääriä tai käyntiaikoja. Tämä lisää kustannuksia tai heikentää palveluiden laatua.

Yhdenvertaisuus palveluiden saatavuudessa ei toteudu

Suomen sosiaalipolitiikkaa ohjaava lainsäädäntö nojautuu vahvasti kahteen periaatteeeseen. Sosiaali- ja terveystieteiden saanti pe-

rustuu tarveperiaatteeseen ja yhdenvertaiseen kohteluun. Tarkastushavainnot osoittivat, että kunnissa oli enenevässä määrin alettu käyttää erilaisia toimintakykymittareita, joilla asiakkaiden palvelutarvetta arvioidaan. Jotta yhdenvertaisen kohtelun periaate palvelutarpeen arvioinnissa toteutuisi, olisi ihmisten palvelujen tarvetta arvioitava samoilla kriteereillä tai menetelmillä yhteiskunnallisesta asemasta, varallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Tarkastuskunnissa palvelutarvetta arvioitiin kuitenkin erilaisilla mittareilla ja jopa samaa toimintakyvyn arviointijärjestelmää hyödyntävissä kunnissa indeksiarvo, jolla kotihoitoa sai, oli erilainen.

Palvelutarpeen arviointia koskevat tarkastushavainnot osoittivat myös, että 2000-luvulla voimavaranäkökulma on laajentunut käsittämään myös sosiaali- ja terveystarvelujen piirissä olevat ikääntyneet. Kotihoidon palvelutarvetta arvioitaessa kartoitetaan myös asiakkaiden/hakijoiden voimavarat. Tämä mahdollistaa sen, että toimintakyvyltään samantasoisia asiakkaita voidaan kohdella eri tavoin. Tarkastushavaintojen perusteella näyttääkin siltä, että voimavarojen huomioon ottamisesta on tullut keino, jolla toteutetaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Toisin sanoen palvelut kohdennetaan niille vanhuksille, joilla on eri näkökulmista tarkasteltuna heikoimmat voimavarat.

Kotihoidon tukipalveluja koskevat havainnot puolestaan viittaavat siihen, että käsitys palvelujen saantioikeuden pohjautumisesta ainoastaan tarpeeseen (terveydentilaan, toimintakykyyn tai molempiin) on joidenkin tukipalvelujen osalta murentunut. Tulosta, varallisuudesta tai molemmista on osassa kuntia muodostunut pikkuhiljaa yksi palvelun myöntämiskriteeri. Esimerkiksi jos asiakkaan bruttotulot ylittivät tietyn summan kuukaudessa, asiakas joutuu itse hankkimaan turvapuhelimen yksityisiltä palvelun-

tuottajilta. Samoin jos asiakkaan tulot ylittivät tietyn tulorajan, asiakkaalle ei myönnetä sosiaalihuoltolain mukaista kuljetustukea. Tarkastushavaintojen mukaan tulosidonnaisuudesta on tullut yksi keino vastata palvelujen kasvaneeseen kysyntään. Kun niin sanotut suurituloisimmat vanhukset siirretään julkisten palvelujen ulkopuolelle, jää kunnille enemmän resursseja vastata vähävaraisten vanhusten palvelutarpeisiin. Pulmallista on kuitenkin, että tulosidonnaisuus edistää ikääntyvän väestön jakautumista parempija huonompiosaisiin ja supistaa pienituloisten valinnanmahdollisuuksia.

Kotihoidon sisältöä koskevat tarkastushavainnot osoittivat vanhusten olevan alueellisesti eriarvoisessa asemassa myös kotihosta perittävien asiakasmaksujen suhteen. Osassa kunnista palvelu sisältyy kuukausimaksuun, osassa ei. Samoin kuukausimaksun suuruus voi määräytyä joko aika- tai käyntiperusteisesti. Lisäksi kotihoidon asiakkaiden eriarvoisuutta lisää se, että kunnissa käsitys säännöllisestä asiakkaasta vaihtelee. Kuitenkin se, määritelläänkö asiakas säännölliseksi vai tilapäiseksi asiakkaaksi, vaikuttaa siihen, mitä asiakas palveluistaan maksaa.

Säädösohjauksessa epäselvyyttä

Vammaisten erityispalveluita järjestetään vammaispalvelulain (380/1987) ja kehitysvammalain (519/1977) perusteella. Kahden erityislain lisäksi vammaispalveluiden järjestämiseen vaikuttavat muu lainsäädäntö sekä valtion keskushallinnon erilaiset ohjaussyötteet. Vammaisten asumisessa toimintaa pyritään ohjaamaan laitoshoidosta omaehtoisempaan asumiseen. Samanlaisesti palveluiden järjestämisen rakenteisiin vaikuttaa määräaikaisen puitelain

(169/2007) mukaisesti toteutettava kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras -hanke).

Säädösohjausta hankaloittaa kaksi erillistä vammaislakia. Lakien yhtenäisyyttä ja niiden soveltamiskäytäntöjä on pyritty kehittämään vuonna 2009 voimaan tulleella vammaispalvelulain uudistuksella. Uudistuksesta huolimatta lainsäädännön soveltamisesta havaittiin ongelmia. Vammaispalvelulain ensisijaiseksi säätäminen ei ole muuttanut sitä, että kehitysvammapalvelut järjestetään edelleen pitkälti kehitysvammalain perusteella. Kuntahaastattelujen mukaan uudistus on joiltain osin jopa hankaloittanut entistään lakien keskinäisen soveltamisen käytäntöjä. Kuntien näkökulmasta uudistunut laki ei anna aina selkeitä ratkaisuja siihen, miten vaikeasti kehitysvammaisille voidaan tarjota vammaispalvelulain mukaan henkilökohtaista apua. Kehitysvammalain vanha säädösperusta näkyy puolestaan sen lakiteknisessä laadussa ja sen toimivuudessa muun lainsäädännön rinnalla.

Vammaislainsäädännön käsitteistö on monitulkintaista, jonka vuoksi kunnat kaipaavat selkeämpiä tulkintoja tietyistä hankaliksi koetuista käsitteistä. Tällä hetkellä erillisissä laeissa määritellyt samantyyppiset palvelut voivat erota sisällöltään tai maksuperusteiltaan toisistaan. Esimerkiksi kuljetuspalveluiden osalta lait kohtelevat vammaisia ihmisiä eri tavoin. Lisäksi lakeihin sisältyvien käsitteiden tulkinnoissa on kuntakohtaisia ja alueellisia eroja. Myös eri oikeusasteet ovat laajentaneet käsitteiden tulkintoja ajan mittaan.

Laitoshoidon purkamisessa ei ole huomioitu riskikohtia riittävästi

Informaatio-ohjauksen toimivuutta selvitetiin suuntaamalla tarkastuksen näkökulmaa kehitysvammaisten asumispalveluiden oh-

jaukseen. Valtioneuvostotason ohjaus kehitysvammaisten asumisen ratkaisujen kehittämisen suunnasta ja tavoitteista havaittiin yhtäältä selkeäsuuntaiseksi, mutta toisaalta ohjauksen toteutuksessa havaittiin ristiriitaisuuksia ja koordinoimattomuutta.

Laitospainotteisesta asumisesta luopumista on painotettu sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteissa jo 1990-luvun lopulta saakka. Kuntasektorin näkökulmasta ministeriön ohjaus laitoshoidon purkuun on ollut kuitenkin kevyttä ja samalla taloudellinen tuki muutoksen toteuttamiselle niukkaa. Vuonna 2009 ympäristöministeriön johdolla valmistellun kehitysvammaisten asumisohjelman ja sitä seuranneen valtioneuvoston periaatepäätöksen myötä laitoshoidon purkamiselle on annettu aiempaa selkeämpi suunta ja huomattava taloudellinen tuki. Uusilla toimilla on pyritty vaikuttamaan erityisesti asuntojen rakentamiseen.

Tarkastushavaintojen perusteella ohjauksessa ei ole huomioitu riittävän hyvin sitä, millaisia palveluja laitospaikoilta tuleville asukkaille tarvitaan sekä millaisia resursseja ja osaamista palveluiden turvaaminen vaatii. Laitosrakenteen purkamisen pitkään jatkunut kevyt ohjaus ja nyt nopean muutoksen ajaminen sisältävät riskikohtia, jotka pitää tiedostaa. Riskit liittyvät toimijoiden sitoutamiseen, kustannusten hallintaan, palveluiden laatuun ja valvontaan sekä muodostuvien rakenteiden toimivuuteen. Käytännössä pienissä yksiköissä ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi erityisosaaminen puutteet ja toiminnan haavoittuvuus. Lisäksi laitoshoidon purkamiseen voi pahimmillaan liittyä uuslaitostumisen riski, jos pienestä ja toimivasta yksiköstä siirretään asukkaita suureen laitospainotteisesti toimivaan yksikköön. Riskinä nähdään myös niin sanotut sekayksiköt, joissa erityyppisiä asiakkaita sijoitetaan samaan yksikköön asumaan. Edellä mainittujen ris-

kien hallinnassa on ensiarvoisen tärkeää, että asumisen ohjaus ja valvonta on järjestetty kattavasti ja yhdenmukaisesti eri puolilla maata.

Tarkastuksessa havaittiin, että laitoshoidon purkamisen taloudellisista vaikutuksista ei ole käyttökelpoista arviointitietoa. Purkamisen kustannuksista vallitsee epätietoisuutta niin erityishuoltopiireissä, kunnissa kuin valtion keskushallinnossa. Epätietoisuus heijastuu omalta osaltaan muutoshalukkuuteen ja siihen sitoutumiseen. Taloudellisten vaikutusten arviointi olisi pitänyt tehdä heti laitoshoidon purkuun tähtäävän valmistelun alkuvaiheessa, jotta tavoitteen toteuttamiselle olisi voitu määritellä perustellut taloudelliset voimavaratarpeet sekä realistinen toteutusaikataulu.

Informaatio-ohjauksen puutteeksi havaittiin myös se, että kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen ohjaustavoitteet eivät ole tukenet erityisen hyvin vammaispalveluiden kehittämislinjauksia. Keskushallinnon eri tavoitteiden välinen heikko synkronisointi on näkynyt ensisijaisesti laitoshoidon purkamisen sekä Paras -puitelain 6 §:n mukaisen laajan väestöpohjan palveluiden yhteensovittamisessa. Tarkastuksessa havaittiin, että kunnat ja erityishuoltopiirit eivät näe yhteyttä laitoshoidon purkutavoitteen sekä Paras -lain mukaisen erityishuoltopiirien ja sairaanhoidopiirien yhdistämisen välillä. Laajan väestöpohjan palveluiden kehittämisen tilannekuva onkin epäselvä, eikä asiaa ole selvennetty myöskään puitelain viimeisimmässä uudistuksessa.

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamista ei ole sidottu palvelujen kehittämiseen

Paras -puitelain soveltaminen on ollut kuntasektorille haastavaa. Lain yleisluonteisuus

ja siihen sisältyneet epäselvät käsitteet ja tavoitteet ovat näkyneet siten, että yhteistoiminnan käytännöt ovat muodostuneet hajanaisiksi. Lisäksi lain tekniset ja sisällölliset ongelmat ovat vähentäneet kuntien sitoutumista asetettuihin tavoitteisiin. Valtion keskushallinnolla ei ole tarkkaa kuvaa siitä, millaisia palvelujen järjestämis- ja tuotantoratkaisuja yhteistoiminta-alueilla on syntynyt. Tähän mennessä syntyneet ratkaisut ovat monilta osin vielä keskeneräisiä ja vasta muotoutumassa. Uudistukselle asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu siltä osin, että muodostuneet yhteistoiminta-alueet vastaisivat kaikista sosiaali- ja terveystoimen tehtävistä. Joissain tapauksissa palvelurakenteen on jopa havaittu hajautuneen entisestään uusien järjestämismallien myötä. Myös palveluiden järjestämisvastuun kysymykset ovat muotoutuneet vaihtelevasti.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että palveluiden järjestämistä ohjaavan lainsäädännön tulevat ratkaisut ovat edelleen avoinna, ja samalla eri ministeriöiden sekä hallinnollisten toimijoiden linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämismalleista ovat vaihdelleet julkisessa keskustelussa ja tiedottamisessa. Kuntien ja erityishuoltopiirien onkin ollut lähes mahdotonta suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti tilanteessa, jossa kaksi keskeistä kuntapalveluja ohjaavaa ministeriötä ovat linjanneet tulevia malleja erisuunnaisesti.

Lainsäädännön ja ohjauksen ongelmat sekä kunnallinen itsehallinto ovat johtaneet siihen, että palveluiden ja tukitoimien saatavuudessa on alueellista ja kuntakohtaista vaihtelua. Vammaisten henkilöiden erityispalveluita säätelevien lakien keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää sitä, että ne eivät takaa kaikilta osin palveluiden tasapuolista saatavuutta. Nykytilanne on ongelmallinen perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

5.3 Terveystenhuollon monikanavainen rahoitus

Johtopäätökset ja kannanotot

Terveystenhuoltoa rahoitetaan Suomessa monikanavaisesti. Rahoituksen monikanavaisuus on jo pitkään ollut erilaisten tutkimusten ja selvitysten kohteena. Sillä on todettu olevan sekä positiivisia että negatiivisia seurauksia. Viimeaikainen keskustelu on painottanut erityisesti jälkimmäisiä – monikanavaisuus koetaan terveydenhuoltojärjestelmämme erääksi keskeisimmäksi ongelmaksi.

Monikanavaisen rahoituksen ongelmat ovat nousseet esiin myös tarkastuksissa. Työterveyshuolto ja sairausvakuutus ylläpitävät väestöryhmien välistä eriarvoisuutta terveyspalvelujen saatavuudessa. Työsäikäyväällä henkilöllä on kolminkertainen terveydenhuolto: työterveyshuolto, kunnallinen terveydenhuolto ja sairausvakuutuksen subventoima yksityinen terveydenhuolto. Työelämän ulkopuolella olevalla henkilöllä ei ole työterveyshuoltoa ja jos hän on pienituloinen, myös yksityisen sektorin terveyspalvelut saattavat olla hänen ulottumattomissaan. Sairausvakuutuksen korvaukset kattavat keskimäärin vain neljänneksen lääkärinpalkkioista ja kolmanneksen hammaslääkärinpalkkioista, joten yksityisen sektorin terveyspalvelut voivat olla pienituloiselle liian kalliita. Sairausvakuutuksen osalta ongelmana on myös järjestelmän läpinäkyvätömyys. Vakuutetun on usein hankalaa etukäteen selvittää mikä jää hänen omavastuusuudekseen.

Kuntoutuksen alueella havaittiin, että kunnallisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen välillä on ajoittain olemassa erimielisyyttä vaikeavammaisten lääkinnällisen

kuntoutuksen vastuutahosta. Tämä ilmentää monikanavaisesta rahoituksesta aiheutuvaa osaoptimointia eli pyrkimystä rahoitusvastuun siirtoon muille osapuolille.

Työterveyshuolto on oma kokonaisuutensa muun terveydenhuollon rinnalla, lääkinnällistä kuntoutusta rahoitetaan kuntien sekä Kansaneläkelaitoksen toimesta ja sairausvakuutuksen kautta rahoitetaan yksityistä terveydenhuoltoa, joka tarjoaa osin rinnakkaisia palveluja kunnallisen terveydenhuollon kanssa. Päällekkäiset palvelut, epäsuotuisat kannusteet (osaoptimointi) ja kansalaisten eriarvoisuus ovat ainakin osittain seurausta terveydenhuollon monikanavaisesta rahoituksesta. Ne myös konkreettisesti heijastavat sitä, kuinka hankalaa monikanavaisesti rahoitetun terveydenhuoltojärjestelmän koordinointi ja ohjaus on.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että työterveyshuoltoa tulisi suunnata enemmän ennaltaehkäisyyn ja työnantajilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet ostaa työterveyshuollon palveluja haluamaltaan palveluntuottajalta. Sairausvakuutusjärjestelmää tulee kehittää siten, että se tulee kansalaiselle ymmärrettävämmäksi, jolloin omavastuusuuden selvittäminen ennen palvelun hankintaa on mahdollista. Lääkinnällisen kuntoutuksen aseman kohentamiseksi terveydenhuollossa tulisi parantaa kunnallisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistoimintaa.

Monikanavaisen rahoituksen hyödyt ja haitat tiedostettu

Terveystalouden rahoituksesta vastaavat suurimmalta osin kunnat sekä valtio valtiotulososuuksina tai Kansaneläkelaitoksen kautta, mutta rahoitukseen osallistuvat monet muutkin tahot, kuten kotitaloudet, työnantajat ja vakuutusyhtiöt. Vuonna 2008 terveyden- ja vanhustenhuollon menot olivat yhteensä 17,1 miljardia euroa. Tästä kuntien rahoitusosuus oli noin 40 prosenttia, valtion 22 prosenttia, kotitalouksien 19 prosenttia, Kansaneläkelaitoksen 14 prosenttia, työnantajien 2,5 prosenttia ja yksityisten vakuutusten osuus 1,7 prosenttia (Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet; THL:n asiantuntijaryhmä 17.11.2010).

Sosiaali- ja terveysministeriön tuoreessa raportissa on kartoitettu monikanavaisen rahoituksen hyötyjä ja haittoja (STM raportteja ja muistioita 2011:7). Hyötyinä todetaan monikanavaisuuden tuoma valinnanvapaus maksukykyiselle asiakkaalle, yksityisten palvelujen lisääntynyt tarjonta, julkisen sektorin terveydenhuoltohenkilöstön, erityisesti lääkäreiden, mahdollisuudet lisäansioihin ja työssäkäyvien mahdollisuudet saada nopeasti ja maksutta työterveyshuollon palveluja. Lisäksi monikanavaisuus tuo terveydenhuoltoon käyttötarkoitukseen sidottua rahoitusta.

Monikanavaisuuden ongelmakohtina mainitaan koordinaatio-ongelmat – jokainen rahoittaja kiinnittää huomiota ainoastaan omaan intressipiiriinsä. Osittain tähän liittyy myös pyrkimys osioimiseen jopa niin, että hoidolliset seikat tai kokonaisuhyöty jää toissijaiseksi. Rahoitustapa ylläpitää myös päällekkäistä palvelutarjontaa esimerkiksi perusterveydenhuollossa sekä luo ylikapasiteettia. Samalla kun yksityinen terveydenhuoltosektori luo erityisesti lääkäreil-

le lisämahdollisuuksia työpaikan valintaan, se hankaloittaa julkisen sektorin rekrytointia. Rahoitusjärjestelmä on läpinäkyvä, sen hallinta ja ohjattavuus vaikeaa ja tehokkuudessa olisi parantamisen varaa. Monikanavaisen rahoituksen voi katsoa myös ylläpitävän alueellista ja väestöryhmien välistä eriarvoisuutta.

Raportin sisältö heijastaa olennaisilta osin Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmin tekemien tarkastusten tuloksia. Terveystalouden rahoitusta on käsitelty kolmessa tarkastusviraston toiminnan- tai tuloksellisuustarkastuksessa. Nämä ovat Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy (177/2008), Lääkinnällinen kuntoutus (193/2009) ja Sairaanhoidon vakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista (228/2011).

Työterveyshuollon kustannukset kasvaneet arvioitua enemmän

Työterveyshuollon piiriin kuuluu noin 1,8 miljoonaa työntekijää, joten se on merkittävä osa terveydenhuoltoa. Muihin terveyspalvelujärjestelmiin verrattuna työterveyshuollon erityispiirteenä on yksilöiden hoitamisen ja terveyden edistämisen lisäksi työympäristöön, työoloihin ja työyhteisöön vaikuttaminen. Työterveyshuollolla saavutetaan positiivisia talousvaikutuksia vähentyneinä sairauspoissaoloina, tapaturmina ja työkyvyttömyyseläkkeinä sekä työn laadun sekä tuottavuuden parantumisena. Sairauspoissaoloista ja tapaturmista aiheutuvat kulut ovat Suomessa yhteensä noin kuusi miljardia euroa vuodessa. Työterveyspalveluja tarjoavat työnantajan omat työterveysasemat, yksityiset lääkärikeskukset sekä terveyskeskukset. Kukin näistä vastaa noin puolen miljoonan työntekijän työterveyshuollosta.

Työterveyshuolto rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksella. Työnantajille korvataan 60 prosenttia ehkäisevän työterveyshuollon kustannuksista ja 50 prosenttia sairaanhoidon kustannuksista. Näistä ensin mainittu on lakisääteinen, mutta kustannuksista suurin osa eli 55 prosenttia koituu sairaanhoidosta. Sairaanhoidon lisääntymisen myötä työterveyshuollosta on tullut merkittävä osa terveydenhuollon palvelujärjestelmää kunnallisen verorahoitteen terveydenhuollon rinnalle. Samalla työterveyshuoltojärjestelmän kustannukset ovat kasvaneet arvioitua enemmän. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kasvaviin kustannuksiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota eri ohjaustasoilla. Työnantajan järjestämän työterveyshuollon kustannukset vuonna 2008 olivat 562 miljoonaa euroa, joista työnantajille korvattiin 262 miljoonaa euroa.

Tarkastushavaintojen mukaan työpaikoilla on vähän tietoa ehkäisevän toiminnan sisällöstä ja sen vaikuttavuudesta. Viimekädessä työnantajat tukeutuvat työterveyshuollon asiantuntemukseen. Tällöin riskinä on, että voittoa tavoitellessaan palveluntuottajat pyrkivät myymään ensisijaisesti tuottoisia sairaanhoitopalveluja eivätkä niinkään ennalta ehkäisevää toimintaa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan toimintaa tulisi kuitenkin suunnata enemmän ennaltaehkäisyyn.

Tarkastuksessa työterveyshuoltojärjestelmän keskeiseksi ongelmaksi havaittiin myös suuret erot palveluiden laadussa ja saatavuudessa. Laatu vaihteli suuresti yksityisissä yksiköissä. Kunnallisissa yksiköissä ongelmana puolestaan on yksiköiden pienuus ja henkilöstön osa-aikaisuus. Tarkastuksen perusteella hankalimmalta tilanne näyttää Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Vuonna 2011 tehty tarkastuksen jälkiseuranta osoitti, että kunnallisen työterveyshuollon toimintaedellytykset ovat parantu-

neet suurissa kunnissa erityisesti työterveyshuoltoyksiköiden liikelaitostumisen johdosta. Tarkastuksessa todettiin, että ulkoistamalla työterveyshuolto yksityisille palveluntuottajille sairaanhoitopainotteisuus lisääntyy ja järjestelmän kustannukset kasvavat. Tarkastus osoitti myös, että markkinoilla on sellaisia terveyspalveluyrityksiä, jotka eivät tee sopimuksia, joihin sisältyisivät vain lakisääteiset palvelut. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaikilla työnantajilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet ostaa työterveyshuollon palveluja haluamaltaan palveluntuottajalta. Jälkiseurannan perusteella on arvioitavissa, että työterveyshuollon ulkoistamisesta seuraava riski järjestelmän kustannusten kasvulle on edelleen olemassa. Lääkärikeskusten työterveyshuollon piirissä olevien työntekijöiden määrä on edelleen kasvanut voimakkaasti.

Terveydenhuollon ja rahoituksen pirstaleisuus haittaa lääkinnällistä kuntoutusta

Tarkastuksessa keskityttiin eri kuntoutuksen muodoista lääkinnälliseen kuntoutukseen, joka kuuluu kuntien järjestämisvastuulle. Läkinnällistä kuntoutusta rahoitetaan paitsi kuntien verotuloilla, myös niiden saamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksilla. Lisäksi Kansaneläkelaitos rahoittaa vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta. Tarkastuksen perusteella on todettavissa, että lääkinnällistä kuntoutusta ei aina ole tarjolla riittävästi ja oikea-aikaisesti. Läkinnällisen kuntoutuksen asema ei ole toiminnan merkittävyyden ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta riittävän vahva.

Läkinnällistä kuntoutusta toteutetaan sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa. Läkinnällisen kuntoutuksen

sen palvelujärjestelmä on siten kaksiportainen ja rahoitus monikanavaista. Kunnallisessa terveydenhuollossa lääkinnälliseen kuntoutukseen käytetyn rahan määrästä ei ole selvyyttä, sillä kerätyt tiedot käytetyistä resursseista eivät ole kattavia. Käytetyn rahan määrän arviointia hankaloittaa myös määrittelyongelmat; ei ole yksikäsitteistä mitä lasketaan kuntoutukseksi. Kansaneläkelaitoksen vaikeavammaisten lääkinnälliseen kuntoutukseen käyttämän rahan määrästä on sen sijaan tarkat tiedot, esimerkiksi vuonna 2010 tämä summa oli 113 miljoonaa euroa.

Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen siirrolla Kansaneläkelaitoksen vastuulle pyrittiin varmistamaan se, että vaikeavammaiset saavat tasa-arvoisesti kuntoutuspalveluja maan eri osissa. Samalla kuitenkin konkretisoitui eräs monikanavaisen rahoituksen ongelma. Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen välillä on syntynyt tulkintaerimielisyyksiä vaikeavammaisuuden määritelmästä ja siitä kuka on vaikeavammainen. Pyrkimystä kustannusten siirtämisestä toisen osapuolen kannettavaksi on siis havaittavissa. Tarkastuksessa löytyi myös havaintoja siitä, että eräisiin kuntoutusmuotoihin on runsaasti resursseja, toisiin taas ei. Esimerkiksi laitospäätykseen rahoitusta on runsaasti samalla kun kunnallisen terveydenhuollon kuntoutus kärsii resurssipulasta.

Kuntoutuksen järjestämistavat ovat hyvin erilaisia eri kunnissa. Kuntien lääkinnälliseen kuntoutukseen käyttämät resurssit samoin kun osaaminen vaihtelevat huomattavasti. Kunnallinen terveydenhuolto kärsii resurssipulasta ja kuntoutuksen heikko asema erimerkiksi akuuttihoitoon verrattuna vaikeuttaa kuntoutuksen järjestämistä. Resurssipula on eräs syy siihen, että kuntoutuksessa tärkeä moniammatillisuus ei toteudu siten kuin olisi tarpeen.

Resurssipulan ohella kuntoutustoimin-

taa vaikeuttaa kuntoutusosaamisen puute. Lääkärin peruskoulutuksessa kuntoutuksen osuus on varsin pieni. Kuntoutuksen koulutuksen lisäämistä lääkäriskoulutuksessa tulisikin harkita. Koulutuksen lisäämistä niin perustutkinnossa kuin jatkokoulutuksessa voisi kehittää esimerkiksi siten, että kuntoutus integroitaisiin kiinteästi muuhun koulutukseen mukaan.

Lääkinnällistä kuntoutusta annetaan niin perusterveydenhuollossa kuin erikoissairaanhoidossakin. Tarkastuksessa ilmeni, että hoitoketju katkeaa usein potilaan siirtyessä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Parempi koordinointi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä olisikin tarpeen. Erimielisyydet kunnallisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen välillä vastuutahosta lisäävät toimintaan haitallisesti vaikuttavia koordinoitongelmia. Usean toimijan ja rahoittajan muodostama kuntoutusjärjestelmä onkin ilmeisesti vaikeasti hallittavissa ja ohjattavissa. Tarkastusvirasto katsoo, että yhteistoimintaa sekä ohjeistusta tulisi kehittää. Tämä koskee sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon että kunnallisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen toiminnan rajapintoja ja päällekkäisyyksiä. Joustavalla yhteistyöllä ja selkeillä pelisäännöillä voitaisiin kehittää ja parantaa kuntoutustoimintaa ja siten edesauttaa kuntoutujan asemaa.

Sairaanhoitovakuutuksen korvaukset jakaantuvat väestössä epätasaisesti

Sairausvakuutusjärjestelmä on keskeinen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä useissa läntisissä teollisuusmaissa. Julkinen sairausvakuutusjärjestelmä on Suomessa nyky muodossaan erityislaatuinen muihin maihin verrattuna, sillä sen kautta rahoitetaan

osin samoja palveluja, joita myös kunnallinen terveydenhuolto tarjoaa. Sairausvakuutus jakaantuu nykyisellään työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen, joista jälkimmäisen korvauksia yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista arvioitiin tarkastuksessa. Vuonna 2010 Kansaneläkelaitoksen maksamat sairausvakuutuskorvaukset näistä palkkioista olivat noin 190 miljoonaa euroa.

Korvauksia perustellaan sillä, että ne tekevät vakuutetuille taloudellisesti helpommaksi käyttää yksityisiä terveyspalveluja ja tuovat siten näille enemmän vaihtoehtoja terveyspalvelujen valintaan. Samalla korvaukset tuovat kuitenkin terveydenhuollon rahoitukseen monikanavaisuutta. Tämä vaikeuttaa terveydenhuollon kokonaisuuden koordinoimista ja kehittämistä. Korvauksia perustellaan myös sillä, että ne suuntaavat asiakasvirtaa osittain pois kunnallisesta terveydenhuollosta ja helpottavat siten siihen kohdistuvaa painetta.

Tarkastuksessa havaittiin, että sairausvakuutuksen korvausjärjestelmä on vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Korvausprosentit vaihtelevat, korvaustaksoja on noin kaksi ja puoli tuhatta ja järjestelmää koskeva terminologia hallinnollista. Läpinäkyvyydestä seuraa se, että vakuutetun on hankalaa arvioida etukäteen omavastuuosuuttaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on aiemmin selvityksessään tutkinut mahdollisuuksia järjestelmän ymmärrettävyyden parantamiseksi (STM selvityksiä 2007:34). Parannusehdotuksia olivat esimerkiksi euromääräinen korvausmenettely sekä korvaus, joka on suhteellinen osuus kustannuksista. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön tulee edelleen työskennellä korvausmenettelyn ymmärrettävyyttä parantamiseksi. Samalla on kuitenkin

pyrittävä mahdollisimman huolellisesti arvioimaan minkälaisia seurannaisvaikutuksia erilaisilla toimenpiteillä saattaa olla.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että korvaukset jakautuvat väestössä epätasaisesti niin alueellisesti, sukupuolen perusteella kuin tulojenkin mukaan. Samaan aikaan väestöryhmien väliset terveyserot ovat kasvaneet. Yksityinen palveluntarjonta keskittyy suuriin asutuskeskittymiin kun taas Itä- ja Pohjois-Suomessa maksetut korvaukset ovat keskimääräistä pienempiä. Suurin osa korvauksista maksetaan naisille ja maksettujen korvausten määrä kasvaa tulotason noustessa.

Yksityishammaslääkäreiden perimien palkkioiden korvauksiin tehtiin tasokorotus vuonna 2008. Tavoitteena oli, että korvaus kattaisi 40 prosenttia todellisesta peritystä palkkiosta. Tarkastuksessa havaittiin, että tehty korotus palkkioiden korvauksiin on osittain siirtynyt hammaslääkäreiden palkkioihin, eikä siten tullut täysimääräisesti vakuutettujen hyödyksi. Tavoitetta 40 prosentin korvaustasosta ei saavutettu edes vuonna 2008 ja korvauksen osuus palkkiosta on laskenut sen jälkeen.

Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee selvittää mahdollisuuksia kustannuksia hillitseviksi toimenpiteiksi. Tällainen voisi olla esimerkiksi kansalaisten hintatietoisuuden parantaminen hintojen vertailtavuutta helpottamalla. Nykyisellään lääkäri- ja hammaslääkäripalvelujen hintatietojen vertailu on hankalaa ja ministeriön tulisikin tutkia, onko hintatietojen paremmalla saatavuudella mahdollista lisätä palveluntarjoajien välistä hintakilpailua. Samalla tulee myös selvittää, millä tavoin hintoja olisi mahdollista tehokkaasti tuoda kansalaisten saataville.

6 Uusiutuva energia ja teknologian kehittäminen osana energia- ja ilmastopolitiikkaa

Johtopäätökset ja kannanotot

Uusiutuvan energian edistämistä koskevan tuloksellisuustarkastuskertomuksen (213/2010) mukaan uusiutuvan energian käyttöä edistämällä pystytään vähentämään riippuvuutta tuontienergiasta ja jonkin verran myös kasvihuonekaasupäästöjä. Uusiutuvan energian eri muotojen välillä – ja myös saman energiamuodon eri tuotantotapojen välillä – on tehokkuuseroja sekä tuotantokustannuksissa että päästöjen vähentämisessä. Suurimmat epävarmuudet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä liittyvät liikenteen biopolttoaineiden tuotantoon.

Energia- ja ilmastoteknologian tukemista koskevan tuloksellisuustarkastuskertomuksen (227/2011) mukaan Tekesin energia- ja ilmastoteknologian kehittämiseen tähtäävät tutkimusohjelmat ovat luoneet edellytyksiä ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tekesin tuki ei ole kuitenkaan hanketasolla merkittävästi edistänyt tavoitteiden toteutumista. Myöskään Tekesin tuet yritysten ilmasto- ja energiahankkeisiin eivät ole johtaneet – ainakaan toistaiseksi – merkittävässä määrin kaupallisiin onnistumisiin.

Uusiutuvan energian tukemiseen tullaan alkaneella vuosikymmenellä käyttämään varsin paljon valtion varoja. Vuonna 2020 vuotuinen panostus olisi noin 340 miljoonaa euroa, josta suurin osa kohdistuisi syöttötariffiin. Syöttötariffi nyky muodossaan ei ole val-

tionalouden näkökulmasta paras mahdollinen tapa ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, koska siihen käytettävät varat sisällytetään valtion talousarvioon, varojen tarpeen ennakkointi on vaikeaa ja kustannusvaikuttavuus on epävarmaa. Eri tukimuotojen kustannukset ja hyödyt tulisikin selvittää monipuolisesti ja ottaa huomioon myös päätöksenteossa, jotta toiminta olisi tehokasta sekä talouden että päästöjen vähentämisen näkökulmasta.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä tulisi panostaa nykyistä voimakkaammin energiatehokkuuden parantamiseen ja energian säästöön, koska niiden avulla päästöjen vähentäminen on varmaa. Myöskään syöttötariffien ulkopuolelle jäävien uusiutuvan energian tuotantotapojen ja innovatiivisten teknologioiden edistämistä ei saisi unohtaa.

Uusiutuvan energian edistäminen sekä energia- ja ilmastoteknologian kehittäminen tarjoavat myös mahdollisuuksia uusille innovaatioille ja teknologian viennille. Metsäteollisuuden tuotannon tason säilyminen on kansantalouden lisäksi tärkeää myös uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Ilmastopäätökset asettavat vaativat tavoitteet

Ilmastomuutoksesta ja sen torjunnasta on tullut aikamme suurimpia haasteita. Kan-

sainvälisissä ilmastopöimuksissa ja EU:ssa on asetettu haastavia tavoitteita vähentää muun muassa kasvihuonekaasupäästöjä. Keskeisinä EU:n tavoitteina vuoteen 2020 mennessä on vähentää EU:n kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta, nostaa uusiutuvien energialähteiden osuus EU:ssa energian loppukulutuksesta 20 prosenttiin sekä parantaa energiatehokkuutta ja näin vähentää energiakulutusta 20 prosenttia siitä, mitä se olisi ilman uusia toimenpiteitä.

Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja keinot on määritelty pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategiasa, joka annettiin selontekona eduskunnalle vuonna 2008. Tavoitteisiin pääseminen edellyttää toimenpiteitä, joissa painottuvat energiatehokkuus ja energiansäästö sekä uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön lisääminen. Strategian mukaan keskeiset ohjauskeinot ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ovat tutkimus sekä teknologian ja innovaatioiden kehitys.

Energiateknologian viennin katsotaan tarjoavan vastaisuudessa runsaasti mahdollisuuksia Suomen teollisuudelle. Valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 2009 antamassa ilmasto- ja energiapolitiisessa tulevaisuusselonteossa todettiin, että Suomella on kaikki edellytykset nousta ilmastonsuojelun edelläkävijäksi, mikä tuo etuja vähäpäästöisen teknologian kasvavilla markkinoilla.

Tässä käsiteltävät kaksi tuloksellisuustarkastusta liittyvät tarkastusviraston strategian vuosille 2009–2012 teema-alueeseen ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta. Uusiutuvan energian edistämistä koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa selvitettiin, miten suunnitelmallista viime vuosina harjoitettu uusiu-

tuvan energian tuotannon ja käytön edistäminen on ollut ja miten hyvin siinä on onnistuttu sekä arvioitiin hallituksen asettamia strategisia tavoitteita ja keinoja uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi vuoteen 2020. Energia- ja ilmastoteknologian tukemista koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa selvitettiin kansainvälisten ja kansallisten ilmastostrategioiden tavoitteiden toteutumisesta Tekesin ohjelmatoiminnassa sekä ilmastoliiketoiminnan edistämistä.

Valtion panostukset uusiutuvaan energiaan ovat kasvussa

Valtion panostukset uusiutuvan energian sekä energia- ja ilmastoteknologian tukemiseen ovat olleet kasvussa. Valtio käytti energiatukeen 34 miljoonaa euroa vuonna 2006. Vuoden 2010 talousarvioissa energiatukeen oli varattu 53 miljoonaa euroa. Suurin osa energiatuesta kohdistuu uusiutuvan energian hankkeisiin. Energian säästöön ja energiatehokkuuden parantamiseen myönnettyjen tukien määrä pieneni vuosina 2006–2009. Sähkön tuotannon verotuet uusiutuvalla energialle ovat maksaneet valtiolle viime vuosina 10 miljoonaa euroa vuodessa. Tekes tuki energia- ja ilmastoteknologian hankkeita 64 miljoonalla eurolla vuonna 2006. Vuonna 2009 tuen määrä oli 181 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan uusiutuvan energian edistämiseen tarvitaan vuosittain tukea noin 340 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁵³ Tuen määrä riippuu muun muassa sähkön ja päästöoikeuksien hinnoista. Lisäksi on arvioitu tarvittavan investointitukia 350–410 miljoonaa euroa yhteensä vuosina 2011–2014. Teknologian ke-

⁵³ Kohti vähäpäästöistä Suomea, uusiutuvan energian velvoitepaketti. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote ja diaesitys 20.4.2010, www.tem.fi.

hittämiseen käytettävien tukien kasvua ei ole ennakoitu.

Metsäteollisuuden tuotanto on keskeisessä roolissa tavoitteiden saavuttamisessa

Euroopan unionissa sovitut ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet vaikuttavat merkittävästi Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon. Suomen tulee vähentää päästökaupan ulkopuolelle jäävien alojen päästöjä vuoteen 2020 mennessä 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta, nostaa uusiutuvan energian osuus vuoteen 2020 mennessä 38 prosenttiin loppukulutuksesta sekä nostaa uusiutuvan energian osuus vähintään 10 prosenttiin liikennepolttoaineiden määrästä. Uusiutuvan energian osuus oli Suomessa 28,5 prosenttia loppukulutuksesta vuonna 2005. Ilmaston lämpenemistä aiheuttavista kasvihuonekaasupäästöistä on Suomessa noin 80 prosenttia peräisin energian tuotannosta ja kulutuksesta.

Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian mukaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on keskeinen syy lisätä uusiutuvan energian käyttöä. Uusiutuvalla energialla katsotaan olevan merkitystä myös energiasektorin huoltovarmuuden ylläpitämisen kannalta. Lisäksi uusiutuvan energian edistämisen katsotaan tukevan työllisyyttä ja aluepoliittisia tavoitteita ja tukevan alan teknologian vientiä. Strategiassa on katsottu, että uusiutuvan energian lisäystavoite on niin suuri, että sen saavuttamiseksi tarvitaan kaikkia uusiutuvan energian muotoja sekä uusia ja tehokkaita keinoja. Pääpaino on asetettu metsähakkeen, tuulivoiman, liikenteen biopolttoaineiden ja lämpöpumppujen käytön lisäämiseen, mutta myös kierrätyspolttoaineiden, biokaasun, pellettien, peltobio-

massan, pienvesivoiman ja aurinkoenergian käyttöä on tarkoitus lisätä.

Politiikkatoimien kohteena olevan uusiutuvan energian käyttö on lisääntynyt tasaisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Suurin osa uusiutuvasta energiasta, eli metsäteollisuuden puunkäytöstä riippuva uusiutuva energia ja suurvesivoima ovat kuitenkin käytännössä energiapolitiikan toimien ulkopuolella. Uusiutuvan energian kulutuksesta oli vuonna 2005 metsäteollisuuden sivutuotteita noin 60 prosenttia ja vesivoimaa noin 14 prosenttia. Metsäteollisuuden tuotannon tason säilyminen on siten tärkeää myös uusiutuvan energian tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Ohjauksen ja politiikkatoimien ympäristövaikutusten seuranta tulee kehittää

Uusiutuvan energian käyttöä ja energiansäästöä/tehokkuutta ohjataan Suomessa teknologian kehittämisen, taloudellisten ohjauskeinojen, säädösten ja normien, operatiivisen toiminnan sekä tiedollisen ohjauksen avulla.

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaturki on ollut keskeinen taloudellinen ohjauskeino, jolla on edistetty uusiutuvan energian käyttöä. Lisäksi sähkön tuotantoa tuulivoimalla, pienvesivoimalla, metsähakkeella, biokaasulla ja kierrätyspolttoaineilla on edistetty verotuen avulla. Liikenteen biopolttoaineiden käyttöä on edistetty pääasiassa normiohjauksella asettamalla polttoaineiden jakelijoille biopolttoaineiden jakeluvelvoite, jota on nostettu asteittain. Operatiivista toimintaa ovat muun muassa sopimukset ja energiakatselmukset. Koulutus, neuvonta ja tiedotus ovat taas tiedollista ohjausta.

Tekes on suurin tutkimus-, tuotekehitys-

ja innovaatiotoiminnan tukija Suomessa. Ilmasto- ja energiateknologian kehittämisessä Tekesin tavoitteena on osallistua kansainvälisten ja kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen sekä kehittää ilmasto- ja energiainnovaatioita ja tukea niiden kaupallistamista. Tekes ohjaa noin puolet yrityksille, yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille myöntämästään tuesta ohjelmien kautta. Ohjelmilla pyritään luomaan uutta osaamista ja yhteistyöverkostoja.

Tekesin energia- ja ilmastoteknologian kehittämiseen tähtäävät tutkimusohjelmat ovat luoneet edellytyksiä ilmasto- ja energiapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tekesin tuki ilmasto- ja energiahankkeille ei ole kuitenkaan merkittävästi edistänyt ilmasto- ja energiapolitiittisten tavoitteiden toteutumista. Tekesin tuet yritysten ilmasto- ja energiahankkeisiin eivät ole johtaneet – ainakaan toistaiseksi – merkittävässä määrin kaupallisiin onnistumisiin. On kuitenkin otettava huomioon se, että innovaatioiden kaupallistaminen energia- ja ilmastotoimialalla voi kestää useita vuosia.

Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole tähän mennessä ollut menettelyjä energiatuella tuettujen hankkeiden ympäristövaikutusten seurantaan. Tiedot energiatukea saaneiden hankkeiden vaikutuksista kasvihuonekaasupäästöihin perustuvat hankkeiden toteuttajien ilmoituksiin. Vuoden 2008 alussa tuli voimaan uusi energiatukiasetus (1313/2007), jonka mukaan tuen saaja on velvollinen kirjaamaan kahden vuoden kuluttua investointituen viimeisestä maksatuksesta muun muassa hankkeen toteutuneet vaikutukset energiankäyttöön ja hiilidioksidipäästöihin.

Myöskään Tekes ei ole riittävästi seurannut avustamiensa hankkeiden ympäristövaikutuksia. Tarkastusvirasto teki kyselyn kaikille viiteen Tekesin ilmasto- ja energiaohjelmaan sisältyneille yrityshankkeille. Kyse-

lyyn vastanneet yritykset arvioivat, että Tekesin tukemat hankkeet ovat edistäneet uusiutuvan energian käyttöä (70 % vastanneista) ja energiansäästöä (35 % vastanneista) sekä vähentäneet kasvihuonekaasupäästöjä (60 % vastanneista).

Uusien tukimuotojen kustannusvaikuttavuus epävarmalla pohjalla

Vuonna 2010 säädettiin laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010). Laki koskee tuulivoimalla, biokaasulla, metsähakkeella ja puupolttoaineilla tuotettua sähköä. Tuen (syöttötariffin) kustannukset tullaan kattamaan valtion talousarvion otettavalla määrärahalla. Lisäksi tähän asti käytössä ollut verotuki korvataan kiinteällä sähköntuotannon tuella. Vuonna 2010 säädettiin myös laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta (1420/2010). Tavoitteena on tuottaa tuulivoimasähköä kuusi terawattituntia vuonna 2020. Määrä on noin 20-kertainen nykytasoon verrattuna. Syöttötariffin maksamiseksi tarvittava määräraha kasvaisi vuosittain ja olisi korkeimmillaan noin 200 miljoonaa euroa vuoden 2020 tienoilla. Tuulivoiman avulla voidaan vähentää huomattavasti kasvihuonekaasupäästöjä, jos sillä korvataan fossiilisia polttoaineita ja turvetta lauhdevoimasähkön tuotannossa. Tuulivoiman tuotanto vaatii kuitenkin säätövoimaa. Suhteutettuna koko uusiutuvan energian tukeksi tuulivoima vaatii paljon tukea.

Metsähakkeen käyttö on tarkoitus nostaa 25 terawattituntiin pääasiassa metsähakevoimaloille ja puupolttoainevoimaloille suunnatun takuuhintajärjestelmän avulla. Määrä on noin kolminkertainen nykytasoon verrattuna. Syöttötariffin lisäksi metsäenergian tuo-

tantoa on tarkoitus edistää pienpuun korjuutiella. Metsäenergian tuet olisivat yhteensä noin 90 miljoonaa euroa vuonna 2020. Lisäksi tuotanto vaatisi investointitukia vuosikymmenen alkupuolella.

Metsäenergia on tehokas tapa vähentää hiilidioksidipäästöjä yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa, jos sillä korvataan fossiilisia polttoaineita ja turvetta. Tukien lisääminen saattaa kuitenkin nostaa puun hintaa, mikä voi aiheuttaa kilpailua puusta metsäteollisuuden ja energiasektorin välillä ja lisätä ainespuun polttoa.

Biokaasun tuotanto on tarkoitus nostaa 1,2 terawattituntiin vuoteen 2020 mennessä, eli noin 2,5 -kertaiseksi nykytasoon verrattuna. Biokaasun syöttötariffin arvioidaan maksavan valtiolle noin 13 miljoonaa euroa vuonna 2020. Biokaasun käyttö vähentää tehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjä, koska siinä biokaasun sisältämä metaani poltetaan. Biokaasun käyttömäärät ovat kuitenkin suhteellisen pieniä.

Syöttötariffiin käytettävien tukien määrää on vaikea ennakoida tarkasti, koska ne riippuvat muun muassa sähkön ja päästöoikeuksien hintakehityksestä. Tukena maksetaan sähkön takuuhinnan ja markkinahinnan erotus. Edellä esitetyt arviot perustuvat oletuksiin, että sähkön hinta on 50 euroa megawattitunnilta ja päästöoikeuden hinta 20 euroa hiilidioksiditonnilta.

Liikenteen biopolttoaineiden käyttö on tarkoitus nostaa seitsemään terawattituntiin vuonna 2020. Lakimuutoksen myötä polttoaineiden jakelijoiden velvoite toimittaa vuosittain biopolttoaineita kulutukseen nousee asteittain 20 prosenttiin, eli EU:ssa vuodelle 2020 asetettu 10 prosentin jakeluvelvoite ylittyisi Suomessa. Velvoitteen kustannukset olisivat vuonna 2020 noin 110–130 miljoonaa euroa. Kuluttajat maksavat velvoitteen kustannukset polttoaineen hinnassa.

Biodieseliä jalostetaan nykyisellään kotimaassa, mutta bensiiniin sekoitettavan bioetanolin osalta ollaan lähes täysin tuonin varassa. Suomessa jalostetaan jo pieniä määriä ympäristöystävällisiä biopolttoaineita teollisuuden sivutuotteista. Peltokasveista jalostettavat perinteiset liikennepolttoaineet vaatisivat paljon tukia ja niiden elinkaaren aikaiset ympäristöhyödyt ovat kyseenalaiset. EU:n ulkopuolelta edullisempien kasvuolosuhteiden maista tuotavien biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden tuotantoon voi liittyä välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia ja sosiaalisia ongelmia. Tietoon liikenteen biopolttoaineiden ympäristövaikutuksista sisältyy runsaasti epävarmuuksia.

Niin sanottua toisen sukupolven biodieseliä on tarkoitus alkaa jalostaa puusta, jos Suomeen suunniteltua jalostamokapasiteettia saadaan investointitukien avulla rakennettua. Tarvittavaa teknologiaa on kehitetty muun muassa Tekesin ohjelmissa.

Uusiutuvan energian velvoitepaketti voi luoda merkittävästi kotimaista kysyntää uudelle teknologialle energia-, ilmasto- ja ympäristöaloilla. Edelläkävijämarkkinoiden luominen voi edistää myös edellä mainittujen alojen teknologian vientiä, mikä on jo nykyisellään merkittävää.

Uusiutuvan energian tuotannon lisäämisellä on myös työllisyysvaikutuksia. Suurin vaikutus aiheutuu metsäenergian tuotannosta. Arvioista riippuen puun korjuu, metsähakkeen tuotanto ja kuljetukset synnyttäisivät 3 000–6 000 työpaikkaa. Energiapuun tuonti Venäjältä pienentäisi työllisyysvaikutuksia. Myös energian tuotannon investoinneista odotetaan syntyvän sekä pysyviä että rakennusaikaisia työpaikkoja. Uusien työpaikkojen määrä olisi riippuvainen siitä, miten suuri osa investoinneista kohdistuisi kotimaiseen teknologiaan.

7 Vaikuttava osaamis- ja innovaatiojärjestelmä – Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

Johtopäätökset ja kannanotot

Koulutuksen ennakkoinnilla, mitoituksella ja kohdentamisella pyritään varmistamaan se, että koulutusjärjestelmä vastaa työelämän tarpeisiin. Työikäisten määrän suhteellisen osuuden vähentyessä korostuu koulutusjärjestelmän tarve tukea entistä tehokkaammin työmarkkinoiden tarpeita.

Julkiset panostukset ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen ovat vuosittain noin 4,1 miljardia euroa. Koulutuksen ennakkoinnille, mitoitukselle ja kohdentamiselle ei ole laeissa tai asetuksissa määriteltyä säädöspohjaa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa (222/2011) selvitettiin, muodostavatko koulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen sellaisen kokonaisuuden, jolla on edellytyksiä vastata työvoimatarpeisiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. Asiaa pyrittiin tarkastelemaan toiminnallisena kokonaisuutena, jossa poliittisista päämääristä johdetaan hallinnollisten prosessien avulla haluttuja vaikutuksia asetettujen resurssien rajoissa.

Tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa havaittiin, että koulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen eivät nykyisellään muodosta selvää kokonaisuutta, ja ennakkoinnin ja koulutuspaikkoja koskevan päätöksenteon välinen suhde on läpinäkyvämmätön. Koulutuspaikkojen mitoitusta koskevassa päätöksenteossa hyödynnetään ennakkoinnin tuloksia, mutta päätökset voivat perustua myös muuhun tietoon tai oletuksiin

ja niihin saattavat vaikuttaa myös muut yhteiskunnalliset tai alueelliset tavoitteet. Koulutuspaikkoja koskevien päätösten perusteet olisi hyvä tuoda selvästi esiin. Keskushallinnossa tapahtuvalla koulutuksen ennakkoinnilla tulisi olla välittömämpi ohjausvaikutus alueilla ja oppilaitoksissa tapahtuvaan ennakointiin, ja ministeriöiden sekä niiden eri yksiköiden välistä yhteistyötä ennakkointiasioissa tulee tiivistää. Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakkoinnille tulee asettaa yksiselitteiset ja mitattavissa olevat tavoitteet, joiden saavuttamista seurataan systemaattisesti ja joista raportoidaan asianmukaisesti.

Ennakkoinnin tavoitteet puutteellisia ja ristiriitaisia

Koulutuksen ennakkoinnilla on suora yhteys yleisempiin talous- ja finanssipolitiikan tavoitteisiin. Taloudellinen kasvu edellyttää, että koulutusjärjestelmä tuottaa sellaista osaamista, jolle on kysyntää työmarkkinoilla. Onnistuneella ennakkoinnilla voidaan estää haitallisten työvoimakapeikkojen syntymistä. Koulutus- ja työvoimatarpeiden onnistunut ennakointi on välttämätön edellytys työllisyysasteen nostamiselle, joka puolestaan luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämiselle.

Koulutuksen ennakkoinnin tarve on ilmeinen, mutta ennakkoinnin tavoitteiden määrittelyssä on tarkastuksen mukaan puutteita ja ristiriitaisuuksia: ennakkoinnille asetetut ta-

voitteet ovat lähinnä kuvausta siitä, millaista ennakkointi on tai millaista sen halutaan olevan. Tarkastusvirasto katsoo, että koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakkoinnille tulee asettaa yksiselitteisesti määritellyt ja mitattavissa olevat tavoitteet, joiden toteuttamiselle on määriteltävä vastuutahot. Tavoitteiden saavuttamista tulee seurata systemaattisesti ja siitä tulee raportoida asianmukaisesti.

Päätösten perustelut selvästi näkyviin

Ennakoinnin ja koulutuspaikkoja koskevan päätöksenteon muodostama kokonaisuus on tarkastuksen mukaan huomattavan läpinäkyvätön. Koulutuspaikkojen mitoitusta koskevassa päätöksenteossa hyödynnetään ennakoinnin tuloksia, mutta päätöksenteko voi perustua myös muuhun tietoon tai oletuksiin. On myös mahdollista, että päätöksentekoon vaikuttavat työvoima- ja koulutustarpeiden kohtaamista enemmän muut yhteiskunnalliset tai alueelliset tavoitteet.

Koulutuksen mitoitus- ja kohdentamispäätöksiä ei pysty, eikä tarvitsekaan pystyä, tekemään pelkkien ennakkointilaskelmien perusteella. Ennakoinnin tuloksista selvästi poikkeavat päätökset tulisi kuitenkin perustella tuomalla esiin seikat, joihin päätös perustuu: uusien opiskelijoiden sisäänotto voi perustua esimerkiksi olemassa olevaan infrastruktuuriin ja oppilaitoksen henkilökunnan virkarakenteeseen. Myös päätöksenteon jälkeisen toiminnan seurantaa suhteessa ennakointituloksiin ja mitoituspäätöksiin tulee lisätä. Asialla on keskeinen merkitys ennakoinnin vaikuttavuutta arvioitaessa.

Ennakoinnin ja päätöksenteon toimiva työnjako ei itsestään ohjaa nuoria ja aikuisia niille opintoaloille, joilta valmistuminen takaisi varman työpaikan. Tarkastusviraston tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen

mukaan sekä peruskoulujen että lukioiden opinto-ohjauksessa ja ammatinvalinnanohjauksessa on merkittäviä puutteita. Peruskoulujen ja lukioiden tulee kyetä tarjoamaan nuorille realistista ja riippumatonta tietoa työelämää koskevien valintojen tueksi.

Valtion ohjausta vahvistettava

Ennakointijärjestelmän valtakunnallisen ohjauksen tulisi olla sen verran keskitettyä, että keskushallinnossa tapahtuvalla ennakoinnilla olisi nykyistä välittömämpi ohjausvaikutus alueilla ja oppilaitoksissa tapahtuvaan ennakointiin. Koordinoinnin tiivistämiseksi on välttämätöntä vahvistaa sekä eri ministeriöiden että ministeriöiden eri yksiköiden välistä yhteistyötä.

Ennakoinnin ja päätöksenteon valtakunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi olisi välttämätöntä vahvistaa valtioneuvoston asemaa ennakoinnin ja päätöksenteon koordinoinnissa. Valtioneuvoston ennakointiverkoston asemaa ennakoinnissa olisi niin ikään hyvä tarkentaa. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi luoda ennakointitiedon keräämiselle valtakunnallinen järjestelmä, joka mahdollistaisi yhtenäisen ja vertailukelpoisen tietopohjan kokoamisen eri alueiden välille. Järjestelmästä ei kuitenkaan tulisi tehdä liian raskasta tai sitovaa, jotta kullakin alueella säilyisi mahdollisuus valita juuri alueen omaan tarpeeseen parhaiten soveltuva ennakointimenetelmä.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi omassa organisaatiossaan vahvistaa ennakointitiedon hyödyntämistä siten, että keskushallinnossa tapahtuvalla ennakoinnilla olisi nykyistä välittömämpi ohjausvaikutus aluehallinnossa tapahtuvaan ennakointiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi lisätä sisäistä koordinaatiota ennakointiasioissa ja harkita

ennakoinnin sisällyttämistä ministeriön niin sanottujen substanssiyksikköjen toimintaan. Ennakoinnin resursoinnissa tulisi siirtyä hankerahoitteisesta toiminnasta vaikutuksiltaan kauaskantoisempiin ja järjestelmällisempiin toimintatapoihin.

Myös koulutustoimikuntajärjestelmää tulee yhä arvioida ja kehittää. Se ongelma, että koulutustoimikunnat eivät ole kyenneet suoriutumaan asetuksen mukaisista tehtävistään, on pyritty ratkaisemaan muuttamalla valtioneuvoston asetus koulutustoimikuntajärjestelmästä nykykäytäntöä vastaavaksi. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tehty ratkaisu ole koulutuksen määrällisen ennakoinnin kehittämisen näkökulmasta kestävä. Koulutustoimikuntien toiminnassa ilmenneitä puutteita ja epäkohtia tulisi ensisijaisesti pyrkiä poistamaan muuttamalla toimintaa, ei lainsäädäntöä.

Tarkastusvirasto pitää tulorahoituksen osuuden kasvattamista niin toisen asteen ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen kuin yliopistojenkin rahoituksessa kannatettavana pyrkimyksenä. Pääasiassa opiskelijamäärien perusteella määräytyvä rahoitus ei kannusta oppilaitoksia sovittamaan yhteen työvoima- ja koulutustarpeita vaan saattaa päinvastoin aiheuttaa valtiontalouden kannalta haitallista ylikoulutusta aloille, joiden työllistämispotentiaali on vähäinen ja joilta valmistuneet joutuvat koulutautumaan uudelleen.

Ennakointitiedon hyödyntämisessä puutteita

Ennakointitietoa tuotetaan runsaasti eri tavoilla, mutta pelkkä ennakointitiedon tuotanto ei vielä takaa sitä, että tietoa hyödynnetään koulutuksen mitoitus- ja kohdentamispäätöksiä tehtäessä. Laadukaskaan tietotuotanto ei ole tae ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen kokonaisvaikuttavuudelle: ennakointitietoa tulee myös pystyä hyödyntämään. Vaikka valtion viranomaisen välinen ennakointiyhteistyö sinänsä toimii hyvin, on ennakoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen kokonaisvaikuttavuudessa vielä runsaasti parannettavaa.

Ennakointitiedon hyödyntämistä tulisi edesauttaa esimerkiksi keskittämällä ennakointitieto nykyistä helpommin käytettävissä olevaan tietopankkiin. Tiedon hyödynnettävyys ja helppokäyttöisyys ovat olennaisia ennakoinnin vaikuttavuutta lisääviä tekijöitä, ja niitä tulee edistää kiinnittämällä huomiota erityisesti tiedon jäsentämiseen ja analysointiin. Ennakointilaskelmien perusteiden tulee olla selvästi tiedossa, ja ennusteista viestimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tilastokeskuksen tuottaman ennakointitiedon ajantasaisuus ja riittävyys tulee turvata.

Valtionhallinnon ennakointilaskelmia tulee kehittää siten, että niissä otetaan nykyistä paremmin huomioon työvoimapula, muuttuvat ammattirakenteet sekä uudet osaamistarpeet. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen suorittamaan ennakointityöhön tulee jatkossa varata riittävästi aikaa, jotta tutkimusmenetelmiä ehdittäisiin kehittää ja sidosryhmiin pitää riittävästi yhteyttä. Osaamisen kehittyminen edellyttää ennakoinnilta jatkuvuutta ja asioiden huolellista dokumentointia.

8 Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää kriittisesti huomiota siihen, että lainsäädäntö on monin paikoin tarpeettomasti tulokinnanvarainen ja oikeustila sen myötä epäselvä. Lakiteksteissä käytetään liian epämääräisiä käsitteitä tai avainkäsitteitä ei ole määritelty. Tulkintaongelmia on aiheutunut myös siitä, mitä vaihtoehtoisista laeista tulisi soveltaa tai siitä, että lakia on muutettu useita kertoja. Lisäksi soveltamisohjeiden puutteellisuudet ovat luoneet epätietoisuutta valitsevasta oikeustilasta. Tulkintaongelmat ovat johtaneet muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin. Näin ollen oikeustilaa on mahdollisuuksien mukaan täsmennettävä joko itse lakia muuttamalla tai antamalla selkeät soveltamisohjeet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää huolestuttavana sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevaa asetusta eli asiakasmaksuasetusta ei ole sovellettu yhdenmukaisesti eri kunnissa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että sääntelyä on tarpeen täsmentää oikeustilan yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Lisäksi, jotta asiakasmaksujen yhdenvertaisuutta voidaan asianmukaisesti arvioida, on maksujen eri kunnissa oltava vertailtavissa olevia ja läpinäkyviä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan sääntelyvaihtoehtoista tulee tehdä seikkaperäinen ja luotettava arvio lainsäädäntöuudistuksia suunniteltaessa. Säädöshankkeiden sisältö on kuitenkin usein ratkaistu jo halli-

tusohjelmassa, minkä vuoksi tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon etsimiselle säädösvalmistelussa ei ole riittäviä edellytyksiä. Toisaalta tarkastusvirasto katsoo, että ohjattaessa useammalla keinolla samanaikaisesti tietyn tavoitteen saavuttamista, on erityistä huomiota kiinnitettävä keinojen kokonaiskoordinaatioon. Sovellettaessa useampia kuin yhtä ohjauskeinoa tietyn yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi vaarana ilman keinojen koordinoitua on päällekkäinen sääntely eli ylisääntely. Samalla näin aiheutetaan tarpeetonta hallinnollista kuormitusta niin julkisvalalle kuin elinkeinoelämälle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että on kyseenalaista säätää velvoitteista, joiden noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu. Tällainen epäkohta on ilmennyt esimerkiksi säännöllistä kotihoitoa koskevassa tarkastuksessa. Toisaalta ilman riittävää valvontaa on vaarana, että ohjaus epäonnistuu tavoitteidensa saavuttamisessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että lakien vaikutusarvioinnit on tehtävä mahdollisimman huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusten arvioinnissa on edelleen ilmennyt heikkouksia eikä arviointitieto ole ollut kaikissa päätösvaiheissa läpinäkyvää ja yhdenmukaista. Tarkastusvirasto korostaa myös tarvetta laajojen lainsäädäntöhankkeiden jälkiseurannan organisointiin.

Voidaan pitää lisäksi huolestuttavana, että tarkastusvirasto joutuu puuttumaan vastaavanlaisiin säädösvalmistelun epäkohtiin kuin mihin se on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota.⁵⁴

⁵⁴ K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 23–31.

Hyvän säädösvalmistelun periaatteet kunniaan

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010–2012 yhtenä tarkastuksen suuntaamisen strategisena teema-alueena on "Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa". Lainsäädännön toimivuus ohjauskeinona ja tavoitteiden saavuttamisen välineenä on tässä arvioinnissa avainasemassa. Säädösvalmistelun tehokkuutta arvioidaan suhteuttamalla tehokkuusvaatimus muihin tarpeisiin. Voimassa olevien säädösten laatua arvioidaan myös niiden taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi korostetaan sitä, että säädöksiä arvioidaan ohjauskeinona suhteessa muihin keinoihin.

Seuraavassa lainsäädännön laatua arvioidaan vuoden aikana valmistuneisiin tarkastuksiin perustuen. Tätä varten on käyty läpi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset "Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen" (213/2010), "Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito" (214/2010), "Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi" (216/2011), "Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT -hankkeiden toteuttaminen" (217/2011), "Ympäristöministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä" (220/2011) sekä "Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä" (221/2011).

Huomiota kiinnitetään erityisesti lakien tulkinnanvaraisuuteen, oikeustilan yhdenmukaisuuden edellytyksiin, sääntelyvaihtoehtojen ja sääntely-yhdistelmien arvioimiseen, oikeudellisten velvoitteiden vaikuttavuuteen sekä vaikutusarviointien käyttöön

lainsäädäntötyössä. Tarkastusten varsinaisista tuloksista on raportoitu toisaalla tässä kertomuksessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että laadukas lainsäädäntö edellyttää hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamista. Tähän kokonaisuuteen on kiinnitetty huomiota jo Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa vuonna 2006.⁵⁵ Lähtökohtana on se, että hyvällä ja hyvin valmistellulla lainsäädännöllä voidaan edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä.

Sääntely on pidettävä sekä sisällöltään että rakenteeltaan mahdollisimman selkeänä, yksinkertaisena ja ymmärrettävänä. Keskeisessä asemassa on myös se, että kansalaisten oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti. Sääntelyn on lisäksi sopeuduttava osaksi muuta sääntely-ympäristöä. Näin ollen samaan asiaan tai ilmiöön kohdistuva muu sääntely on otettava huomioon. Päällekkäistä sääntelyä on purettava ja vähennettävä kaikissa säädöshankkeissa.

Sääntelyn on johdettava niihin vaikutuksiin, joihin se on tarkoitettu, ja jotka ovat olleet esillä valmistelussa ja asianomaista lainsäädäntöä säädettäessä. Säädösvalmistelussa on sitouduttava kiinnittämään riittävästi huomiota lainsäädännön vaikutuksiin. Vaikutusten arvioinnin on perustuttava riittävään vertailutietoon ja täsmällisin indikaattoreihin. Sääntelyn vaikutuksia on myös seurattava systemaattisesti ja pitkäjänteisesti.

Lakien tulkinnanvaraisuuksia on vähennettävä

Oikeudellisen sääntelyn tulkinnanvaraisuus on omiaan aiheuttamaan ylimääräisiä valtiontaloudellisia kustannuksia. Täs-

⁵⁵ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki, s. 159–165.

sä voidaan viitata muun muassa tuomioistuimille ja viranomaisille aiheutuviin lisäkustannuksiin sekä säädösvalmistelusta aiheutuviin kustannuksiin, kun epäselviä säädöksiä joudutaan täsmentämään.⁵⁶ Eritäin tärkeässä asemassa on se, että hyvä ja hyvin valmisteltu lainsäädäntö tukee kansantalouden kasvuedellytyksiä ja sen myötä valtiontalouden kestävyttä ja julkisten palveluiden rahoitusta.⁵⁷ Lakien tulkinnanvaraisuus voi johtua monista syistä.⁵⁸ Lainkohdassa saatetaan käyttää epämääräisiä käsitteitä eivätkä ne vastaa sitä, mikä niiden tavanomaisen kielenkäytön mukainen sisältö on.⁵⁹ Esimerkiksi vammaispalvelulaissa (vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki (380/1987)) palveluiden järjestämisen laajuus on säännelty vain yleisellä tasolla.⁶⁰ Vammaispalveluja koskevassa tarkastuksessa havaittiin muun muassa, että ikääntymisen ja vammaisuuden aiheuttamien palvelutarpeiden erottaminen toisistaan oli koettu käytännössä vaikeaksi. Myös palveluasumisen ja laitoshoidon välinen ero oli nähty usein epäselväksi. Lisäksi henkilökohtaisen avun saamisen periaatteita pidettiin monin osin epäselvinä ja niihin kaivattiin lisäselvyyttä soveltamisohjeilla.⁶¹ Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettun lain (169/2007, Paras -puitelaki) yleisluonteisuus sekä siihen sisältyneet epäsel-

vät käsitteet ja tavoitteet olivat puolestaan johtaneet siihen, että yhteistoiminnan käytännöt olivat muodostuneet hajanaisiksi.⁶²

Toisena tulkintaongelmien lähteenä on se, jos lainsäädännössä ei ole määritelty tiettyjä käsitteitä. Esimerkiksi kotihoitoa palveluna ei löydy sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta lainsäädännöstä; kotihoidosta mainitaan tosin Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa.⁶³ Ongelmia on aiheutunut tällöinkin siitä, että kotihoidon käsite on tulkinnanvarainen, toisin sanoen kotihoidosta puhuttaessa voidaan sisällöllisesti puhua hyvin erilaisista asioista.⁶⁴

Kolmanneksi tulkinta- ja muita soveltamisongelmia aiheuttaa se, jos lakia säädettäessä ei käytetä hyväksi muun lainsäädännön tarjoamia malleja, vaan mahdollisesti puhutaan samoilla käsitteillä eri laeissa eri merkityksessä. Vammaispalveluja koskevassa tarkastuksessa kritisoitiin sitä, että säädösohjaus rakentuu kahden erillisen vammaislain varaan, eli palvelut järjestetään vammaispalvelulain ja kehitysvammalain (kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977)) perusteella. Kaksosääntely on johtanut soveltamisongelmiin sen suhteen, mitä lakia kulloinkin tulisi soveltaa. Vuonna 2009 voimaan tulleesta uudistuksesta huolimatta lakien keskinäinen soveltaminen on osoittautunut edelleen hankalaksi, jopa aikaisempaa hanka-

⁵⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011, s. 17–18.

⁵⁷ K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 23.

⁵⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011, s. 21–22.

⁵⁹ Ks. myös K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 26, jossa hoitotakuulainsäädäntöä kritisoitiin vastaavasta syystä.

⁶⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 28.

⁶¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 31.

⁶² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 76–78.

⁶³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 15.

⁶⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 60.

lammaksi.⁶⁵ Tämä näkökohta korostaa osaltaan tarvetta koordinoida huolellisesti säädösvalmistelua.

Neljäntenä ongelmien lähteenä on se, että lainsäädäntöä on muutettu monta kertaa. Laadukkaaseen lainsäädäntötyöhön kuuluu, että laki otetaan säädöshuollon kohteeksi, jos sitä on muutettu usein. Esimerkiksi vuonna 1977 voimaan tullutta kehitysvammalakia on muutettu monta kertaa. Lain luettavuus onkin muodostunut heikoksi, koska säädöstekstiin sisältyy monia kumottuja pykälä ja lainkohtia. Myös viittauksissa muihin lakeihin on ongelmia, sillä osa viitatuista laeista on kumottu uudemmalla lainsäädännöllä. Säädöshuollossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että lainsäädäntö saatetaan ajantasaiseksi.⁶⁶

Lisäksi tulkintaongelmia saattaa aiheuttaa se, että viranomaiset eivät anna ohjeita tai suosituksia siitä, miten lakia tulisi soveltaa, tai se, että ohjeet tai suositukset ovat puutteellisia. Lainsäädännössä ei ole esimerkiksi säännöksiä siitä, millä tavoin palvelun tarvetta on arvioitava. Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut, että tukena tulisi käyttää mittareita ja arviointijärjestelmiä.⁶⁷ Tarkatkaan mittarit ja arviointivälineet eivät kuitenkaan turvaa palvelujen yhdenvertaisuutta, jos kunnittain sovelletaan erilaisia mittareita ja välineitä.⁶⁸ Asiakkaiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi tarkastusvirasto kiinnittääkin huomiota tarpeeseen kehittää arviointimittareiden käyttöä. Samalla tar-

kastusvirasto korostaa sitä, että kokemukset arviointimittareiden käytöstä luovat pohjaa yhdenmukaisemmalle mittareiden käytölle. Toisaalta kehitystyössä pitää ottaa huomioon se, etteivät mittarit ole liian karkeita tai työläitä käyttää.⁶⁹

Tarkastusten perusteella lakien tulkinnanvaraisuus on johtanut palvelutason alueelliseen vaihteluun. Tätä voi pitää ongelmallisena perustuslain (731/1999) 6.1 §:n kannalta, jonka mukaan "ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä". Tätä täydentää perustuslain 6.2 §:n säännös syrjintäkiellosta: "ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella".⁷⁰ Lisäksi perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Oikeusturvan kannalta ei ole tyydyttävää, että asiakkaat ja heidän omaisensa eivät tunne lainsäädännön käsitteiden sisältöä. Tämä seikka ilmeni vammaispalveluja koskevassa tarkastuksessa.⁷¹ Vastaavalla tavalla on kyseenalaista, voiko kotihoidon kaltaisen palvelun kohderyhmä hallita kovinkaan monimutkaisia säädöksiä ja ohjeita, jotka kaiken lisäksi jättävät viranomaisille laajalti harkintavaltaa. Oikeusturvanäkökohdat puhuvat tällaisissa tapauksissa vahvasti sen puolesta, että oikeuksista ja velvoitteista säädetään

⁶⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 7.

⁶⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 33.

⁶⁷ Ks. tarkemmin Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 91.

⁶⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 55–56 ja 61.

⁶⁹ Ks. yllä mainittuun liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 92.

⁷⁰ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 26.

⁷¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 30–31.

mahdollisimman täsmällisesti. Lisäksi on pantava merkille, että sosiaalihuollon työntekijöilläkään ei ole aina edellytyksiä ja voimavaroja pohtia esimerkiksi epäselviä vammaiskäsitteiden rajauksia.⁷² Tällaisissa tapauksissa korostuu tarve mahdollisimman täsmälliseen sääntelyyn tai viime kädessä siihen, että joustavaa sääntelyä täydennetään konkreettisilla soveltamisohjeilla.

Maksukäytännön on oltava yhtenäistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää huolestuttavana sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevaa asetusta eli asiakasmaksuasetusta ei ole sovellettu yhdenmukaisesti eri kunnissa. Erityisiä ongelmia on aiheutunut siitä, mitä tilapäisellä asiakkuudella tarkoitetaan. Tällä on olennainen merkitys asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta, koska asiakkaan määrittelemisen tilapäiseksi tai säännölliseksi vaikuttaa siihen, mitä asiakas maksaa palveluistaan.⁷³ Toisaalta tarkastuksessa havaittiin se, että säännöllisen kotihoidon piirissä olevat asiakkaat ovat saaneet maksamiaan asiakasmaksuja vastaan erilaisen määrän palveluja sen mukaan, mikä heidän asuinpaikkakuntansa on. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin tukipalvelumaksujen vaihtelevan melkoisesti.⁷⁴

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että sääntelyä on tarpeen tämentää oikeustilan yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Lisäksi, jotta asiakasmaksujen yhdenvertai-

suutta voidaan asianmukaisesti arvioida, on maksujen eri kunnissa oltava vertailtavissa olevia. Tämä ei toteudu, jos esimerkiksi osassa kunnista tukipalvelumaksut sisältyvät kuukausimaksuun erittelemättömästi, mutta osassa kunnista niistä kannetaan erillinen tukipalvelumaksu.⁷⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto edellyttää asiakasmaksuilta sellaista läpinäkyvyyttä, että asiakkaat voivat päätellä, mistä eristä maksu on kokonaisuudessaan muodostunut.⁷⁶

Sääntelyvaihtoehdot ja sääntelyyhdistelmät on arvioitava analyttisesti ja kriittisesti

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan sääntelyvaihtoehdoista tulee tehdä seikka-peräinen ja luotettava arvio lainsäädäntöuudistuksia suunniteltaessa. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisia vaikutuksia koskevan tarkastuksen mukaan säädöshankkeiden sisältö on kuitenkin usein ratkaistu jo hallitusohjelmassa, minkä vuoksi tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon etsimiselle säädösvalmistelussa ei ole riittäviä edellytyksiä. Tarkastusvirasto katsookin, että hallitusohjelmassa tulisi jättää liikkumavaraa säädöshankkeiden suunnitteluun ja erilaisen vaihtoehtojen esilläoloon.⁷⁷

Useissa yhteyksissä on korostettu tarvetta arvioida ei-oikeudellisten keinojen käytökelpoisuutta vaihtoehtona oikeudelliselle sääntelylle. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tätä ei pidä kuitenkaan tulkita

⁷² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 39.

⁷³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 56–57.

⁷⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 58–60.

⁷⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 59.

⁷⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 61.

⁷⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki, s. 8 sekä 149–151.

siten, että ei-oikeudellisten keinojen soveltaminen olisi itseisarvo, johon tulisi pyrkiä. Esimerkiksi oikeudellisesti velvoittamattomat suositukset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi: tältä osin voidaan viitata säännöllistä kotihoitoa koskeviin tarkastustuloksiin Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksista. Informaatio-ohjauksen soveltaminen vaarantaa Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen valossa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden asiakkaiden keskuudessa. Tämä puolestaan on keskeinen argumentti harkittaessa sitä, että esimerkiksi kotihoidosta säädettäisiin lainsäädäntöteitse eikä suinkaan ei-velvoittavilla suosituksilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että informaatio-ohjauksen toteutetustapa vaikuttaa ohjauksen tarkoituksenmukaisuuteen. Ensinnäkään informaatio-ohjauksella ei saavuteta tavoitteita yksinomaan informaatiota lisäämällä, vaan samalla on huolehdittava siitä, että ohjauksen kohteilla on edellytykset omaksua tarjottu informaatio. Esimerkiksi vammaispalveluita koskien palvelutuotannon ohjaus on ollut määrällisesti niin mittavaa, että sen tarkka seuraaminen on koettu kunnissa hankalaksi normaalien virkatehtävien hoitamisen rinnalla.⁷⁸ Informaatio-ohjauksella olisi myös pyrittävä antamaan konkreettisia ohjeita toimintojen organisoimiseksi, ei esimerkiksi ainoastaan kuvailemaan tavoitetilaa.⁷⁹ Yleiselle tasolle jäävät suositukset aiheuttavat tulkintaongelmia, epäyhtenäistä käytäntöä ja saattavat myös hankaloittaa sitoutumista suosituksiin. Myös suositusten tavoit-

teiden abstraktisuus, tavoitteiden suuri määrä sekä niiden priorisoimattomuus ovat omiaan aiheuttamaan ongelmia.⁸⁰

Lainsäädäntöuudistukset on mahdollista toteuttaa vaiheittain eli osittaisuudistuksina tai kokonaisuudistuksena. Esimerkiksi vammaispalvelulain ja kehitysvammalain kohdalla tavoitteena oli viime vuosikymmenen loppupuolella toteuttaa kokonaisuudistus, jolla sanotut lait olisi yhdistetty. Käytännössä uudistus typistyi kuitenkin vammaispalvelulain muutokseen, joka tuli voimaan vuonna 2009. Hallituksen esityksen mukaan uudistus olisi kuitenkin askel lakien yhdistämisen suuntaan ja että yhdistämistä jatketaan uudistuksen seuraavassa vaiheessa. Vammaispalveluja koskevassa tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että oikeustila ei merkittävästi parantunut uudistuksen myötä.⁸¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että osittaisuudistukset eivät välttämättä takaa uudistuksen viemistä kokonaisuudessaan loppuun asti. Lisäksi lainsäädännön rakennetta on hyvin vaikea selkeyttää osittaisuudistuksin, toisin sanoen kokonaisuudistus olisi tällöin tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. Myös vammaispalveluja koskevan tarkastuksen havainnot tukevat tätä käsitystä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että ohjattaessa useammalla keinolla samanaikaisesti tietyn tavoitteen saavuttamista, on erityistä huomiota kiinnitettävä keinojen kokonaiskoordinaatioon.⁸² Tämä on noussut esille uusiutuvien energiamuotojen edistämistä koskevassa tarkastuksessa, jossa korostettiin erilaisten tukimuotojen ja verotuk-

⁷⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 13.

⁷⁹ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 46.

⁸⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 47 ja 85.

⁸¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Helsinki, s. 37–40.

⁸² Ks. myös K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 26.

sen koordinoinnin tärkeyttä.⁸³ Koordinoinnin haastavuutta kuvastaa, että uusiutuvien energiamuotojen käyttöä edistetään monien hallinnonalojen päätöksin.⁸⁴ Koordinoinnin kannalta on tärkeää panna merkille lisäksi se, että uusiutuvien energiamuotojen käytön edistämisellä ei tähdätä ainoastaan kasvihuoneilmiön torjuntaan, vaan moniin muihinkin tavoitteisiin. Monitavoitteiset toiminnot ovat johdonmukaisen sääntelyn kannalta erityisen haastavia.⁸⁵

Sovellettaessa useampia kuin yhtä ohjauskeinoa tietyn yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi vaarana ilman keinojen koordinoitua on päällekkäinen sääntely eli ylisääntely. Samalla näin aiheutetaan tarpeetonta hallinnollista kuormitusta niin julkisvallalle kuin elinkeinoelämälle.⁸⁶ Säädösvalmistelu edellyttää muutoinkin huolellista koordinoitua. Esimerkiksi syksyllä 2010 eduskunnan käsittelyssä oli samaan aikaan kaksi hallituksen esitystä⁸⁷, jotka kohdistuivat pääosin samoihin lakeihin. Lakiesitykset tuotiin eduskunnan käsittelyyn alle kuukauden sisällä toisistaan. Tällainen lakiesitysten pilkkominen vaikeuttaa päätöksenteon yhteydessä kokonaiskuvan muodostumista säädöshankkeesta ja sen taustatekijöistä sekä vaikutuksista. Muun muassa tästä johtuen Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön on

ryhdyttävä toimenpiteisiin lainvalmistelun laadun parantamiseksi.⁸⁸

Oikeudellisten velvoitteiden vaikuttavuus edellyttää sanktiointia ja riittävää valvontaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että on kyseenalaista säätää velvoitteista, joiden noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu. Tällainen epäkohta on ilmennyt esimerkiksi säännöllistä kotihoitoa koskevassa tarkastuksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö kyllä velvoittaa laatimaan asiakkaalle hoito- ja palvelusuunnitelman, mutta suunnitelman laatimatta jättämistä ei ole kuitenkaan sanktioitu.⁸⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että oikeudellisten velvoitteiden vaikuttavuuden turvaamiseksi näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen on lainsäädännössä sanktioitava.

Ilman riittävää valvontaa on vaarana, että ohjaus epäonnistuu tavoitteidensa saavuttamisessa.⁹⁰ Näin on tapahtunut myös silloin, kun ohjaus on tapahtunut ei-oikeudellisesti velvoittavilla suosituksilla. Tässä valossa positiivisena kehityssuuntana on pidettävä Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyönä laatimaa kotihoidon valvontasuunnitelmaa. Toisaalta valvonnan riittävyys kytkey-

⁸³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki, s. 115.

⁸⁴ Edellä mainitussa tarkastuskertomuksessa viitataan työ- ja elinkeino-, maa- ja metsätalous-, liikenne- ja viestintä-, valtiovarain- sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön.

⁸⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki s. 32.

⁸⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki, s. 70–71.

⁸⁷ HE 155/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain, sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä HE 176/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

⁸⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 217/2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen. Helsinki, s. 220.

⁸⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 83.

⁹⁰ K Ks. myös K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 26.

tyy olennaisesti siihen, että valvontaa varten on riittävästi voimavaroja. Lisäksi valvonnan kannalta perimmäiseksi ongelmaksi voi muodostua se, että suositukset eivät ole sitovia, toisin sanoen valvontaviranomaisilla ei ole tarvittavia oikeuksia edellyttää suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Vaikutusarvioinnit ovat edelleen puutteellisia

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että lakiehdotusten ja lakien vaikutusarvioinnit on tehtävä mahdollisimman huolellisesti.⁹¹ Vaikuttavuutta arvioitaessa ei pidä tyytyä analysoimaan sitä, saavutetaanko pääasialliset tavoitteet, vaan huomioon on otettava myös sivuvaikutukset.⁹² Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan säädösvalmistelun yhteydessä on tuotava esille niin myönteiset kuin kielteisetkin vaikutukset.⁹³ Esimerkiksi uusiutuvien energiamuotojen käytön edistämistä koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että uusiutuvan energian velvoitepaketin lakiesityksissä mainittiin ainoastaan investoinneilla saavutettavat positiiviset työllisyysvaikutukset.⁹⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa myös kustannustehokkuuden (ja kustannusvaikuttavuuden) huomioon ottamisen tärkeyttä vaikutusarvioinneissa.⁹⁵ Toisaalta kustannustehokkuudella

on olennainen liityntä vaikuttavuuteen: mitä kustannustehokkaampia keinot ovat, sitä kunnianhimoisemmiksi tavoitteet voidaan asettaa, ja siten sitä vaikuttavampaa ohjaus voi olla.⁹⁶

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että ennakoon tehdyn vaikutusarvioinnin on oltava kokonaisvaltainen arvio, jossa kaikki olennaiset vaikutukset ovat mukana. Toisaalta tarkastusvirasto tunnustaa, että eräissä tapauksissa vaikutusten ennakointi on hankalaa. Tämä on noussut esille esimerkiksi syöttötariffia koskevan sääntelyn kohdalla, koska syöttötariffin kokonaismäärä on riippuvainen sähkön markkinahinnasta.⁹⁷

Säädöshankkeiden valtiontaloudellisia vaikutuksia koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että lainsäädäntöuudistusten vaikutusten arvioinnissa on heikkouksia ja että arviointitieto ei ole kaikissa päätösvaiheissa läpinäkyvää ja yhdenmukaista. Arvioinneissa ei ole aina otettu riittävällä tavalla huomioon uudistuksen valtiontaloudellista merkittävyyttä ja vaikutuksien laaja-alaisuutta. Vaikutusarviointitiedon dokumentoinnissa on ilmennyt myös puutteita ja dokumentointikäytännöt ovat kirjavia. Tarkastuksessa kävi myös ilmi, että säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arvioinnin ongelmat ovat olleet sääntelykohteittain erilaisia.⁹⁸

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo

⁹¹ K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007. Helsinki, s. 27.

⁹² Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki, s. 9.

⁹³ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Hallituksen esityksen laatimissuhteet. Helsinki, s. 15.

⁹⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki, s. 122–123.

⁹⁵ Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki, s. 9 ja 121, jossa analysoidaan kustannustehokkaita keinoja uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi.

⁹⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011, s. 38.

⁹⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki, s. 119–120.

⁹⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki, s. 8 sekä 151–152.

myös, että vaikutusarviointitiedon hyödyntämistä silmällä pitäen tulee luoda säädösvalmistelua, päätöksentekoa ja säädösvalmistelun seurantaan varten yhteinen tietojärjestelmä.⁹⁹ Lisäksi tarkastusviraston mukaan säädöshankkeiden vaikutusten arviointi on aloitettava varhaisessa vaiheessa ja tehtävä kattavasti. Tarkoituksena tulee olla, että jo hankkeen suunnittelussa analysoidaan, miten vaikutukset arvioidaan ja varataan arviointiin riittävät voimavarat.¹⁰⁰

Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut myös tarvetta laajojen lainsäädäntöhankkeiden jälkiseurannan organisointiin.¹⁰¹ Tässä voidaan viitata myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan käsitykseen asiasta: "taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät säädökset tai säädösperusteiset järjestelmät

arvioidaan systemaattisesti muutaman vuoden kuluttua säädöksen antamisesta tai olennaisesta muuttamisesta taikka olosuhteiden merkittävästi muuttuessa."¹⁰²

Jälkiseurannan kannalta tärkeässä asemassa on se, miten tavoitteiden saavuttamista voidaan luotettavasti arvioida. Esimerkiksi valtakunnalliset tilastotiedot ja kunnista saatavat toteumatiedot eivät ole tarkastushavaintojen mukaan vastanneet toisiaan.¹⁰³ Näin ollen tämä luo tarpeen kehittää tilastointia siten, että yhdestä lähteestä peräisin olevilla tiedoilla voidaan tehdä luotettavat päätelmät tavoitteiden saavuttamisesta ja muistakin vaikutuksista. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että tähän kehitystyöhön on vastedes kiinnitettävä erityistä huomiota.

⁹⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki, s. 9.

¹⁰⁰ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 220/2011. Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki, s. 47, jossa käsitellään ympäristöministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelmaa.

¹⁰¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto tutkimuksia ja selvityksiä. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011, s. 82–83.

¹⁰² TrVM 1/2007 vp – K 12/2007 vp, K 13/2007 vp, s. 5–6.

¹⁰³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Helsinki, s. 43.

9 Valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta

9.1 Ohjausjärjestelmien toimivuus

Johtopäätökset ja kannanotot

Kertomusvuoden aikana valmistui puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloilta ohjausjärjestelmätarkastukset.

Tarkastusten perusteella hallinnonalojen ohjausjärjestelmät antavat melko hyvät edellytykset hallinnonalojen tulokselliselle toiminnalle sekä vastuun toteamiselle. Kaikkien hallinnonalojen ohjausjärjestelmistä löydettiin sekä vahvuuksia että olennaisia kehittämistarpeita. Kehittämistarpeisiin vastamalla hallinnonalat voivat parantaa edellytyksiään tulokselliseen toimintaan ja samalla osoittaa eduskunnalle paremmin vastuutaan niille myönnettyjen varojen käytöstä.

Olenneisin tarkastuksissa havaittu hallinnonaloille yhteinen kehittämiskohde oli tavoitteen asettelu. Onnistunut tavoitteiden asettaminen ja raportointi ei näytä riippuvan vain siitä, että toiminnan luonne sinänsä mahdollistaa tavoiteasetannan helpommin tai vaikeammin. Ministeriöiden johtaminen ja halu panostaa asiaan on tärkeää. Viimekätinen vastuu tavoitteista ja raportoinnista on kullakin ministeriöllä. Valtiovarainministeriön olisi harkittava sisäisen valvonnan tiukentamista talousarvioehdotusten ja -esityksen laadinnassa sekä tilinpäätöskertomuksen valmistelussa.

Kohteena kolmen hallinnonalan ohjausjärjestelmät

Kertomusvuoden aikana valmistui kolme tarkastuskertomusta, joissa käsiteltiin hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä. Tarkastetut hallinnonalat olivat ympäristöministeriö (tarkastuskertomus 220/2011), puolustusministeriö (223/2011) sekä työ- ja elinkeinoministeriö (234/2011). Tarkastuksissa arvioitiin ministeriöiden kykyä hallita ja ohjata hallinnonalojaan tuloksellisesti, mutta niissä ei arvioitu hallinnonalojen toiminnan tuloksellisuutta. Kaikissa tarkastuksissa tarkastuskysymyksenä oli, miten hyvät edellytykset hallinnonalan ohjausjärjestelmä antaa toiminnan tuloksellisuudelle ja vastuun toteamiselle.

Tarkastukset perustuivat tarkastusvirastossa tehtyyn ohjausjärjestelmätarkastuksen malliin. Mallissa ohjausjärjestelmä on jaettu viiteen osaan: (1) suunnittelu, (2) johtaminen, (3) raportointi, (4) laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sekä (5) sisäinen valvonta.

Tarkastuksissa arvioitiin näiden ohjausjärjestelmän pääosien olennaisia ja merkittäviä tekijöitä; suunnitteluosiossa esimerkiksi strategista suunnittelua ja talousarvioesityksen tietosisältöä, johtamisosiossa tulosohejausta ja raportointiosiossa valtion tilinpäätöskertomuksen tietosisältöä. Hallinnonaloja ei kuitenkaan arvioitu täysin samoilla kysymyksillä: tarkempia tarkastuskysymyksiä asetettiin hallinnonalojen erityispiirteiden mukaan.

Seuraavassa esitetään keskeisiä havaintoja erityisesti niistä alueista, joista tehtiin huomioita useammassa kuin yhdessä tarkastuksessa.

Budjettirakenteet selkeitä, tavoitteenasettelussa ongelmia

Talousarvioesityksen pääluokkien luku- ja momenttirakenteet arvioitiin kaikissa tarkastuksissa selkeäksi tai melko selkeäksi. Lukurakenteet perustuivat joko toimintapolitiikkoihin tai hallinnonalan keskeisiin tehtäviin ja ne tukivat melko hyvin selvän kuvan saamista budjetin määrärahojen kohdentumisesta. Kaikki kolme hallinnonalaa ovat viimeisten vuosien aikana kehittäneet lukurakenteitaan vähentämällä lukujen määrää. Ympäristöministeriön osalta tarkastuksessa suositeltiin lukurakenteen selventämistä edelleen jakamalla luonnon- ja ympäristönsuojelun tehtävät omiksi luvuikseen sekä kokoamalla ainakin osa siirtomenoista omaksi luvukseen.

Talousarvioesityksen tietosisällössä, erityisesti tavoitteiden esittämisessä, arvioitiin olevan selviä parannustarpeita kaikilla kolmella hallinnonalalla.

Pääluokkaperusteluissa kaikki kolme hallinnonalaa esittivät vaikuttavuustavoitteita, mutta erityisesti työ- ja elinkeino- sekä ympäristöministeriön pääluokissa vaikuttavuustavoitteet eivät olleet mitattavia tai niihin ei ollut kytketty määrällisiä tavoitetasoja. Puolustusministeriön pääluokassa sen sijaan tavoitteet oli esitetty mitattavassa muodossa. Tavoitteet kohdistuivat kuitenkin enemmän hallinnonalan tekemiseen kuin vaikutukseen, ja tavoitteen saavuttamisen arviointi puolestaan perustui hallinnonalan itsearviointiin, jonka arviointitapa on ulkopuoliselle läpinäkymätön.

Luku- ja momenttiperustelujen tavoitteenasettelussa oli ongelmia. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla luku- ja momenttiperusteluissa esitettiin suuri määrä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, joiden yhteys pääluokan vaikuttavuustavoitteisiin ei aina ole selkeä, joiden toteutuminen ei ole arvioitavissa tai mitattavissa ja joiden luontevampi esityspaikka olisi ollut pääluokkaperustelut. Myös ympäristöministeriön tavoitteiden ongelmana oli arvioitavuuden puute: tavoitteita esitettiin useimmin ei-arvioitavassa tai -mitattavassa muodossa. Puolustusministeriö puolestaan ei ollut esittänyt kaikissa luvuissa riittävästi tavoitteita, mutta luku- ja momenttiperustelujen tavoitteet esitettiin mitattavassa muodossa.

Puolustusministeriön hallinnonala oli strategian hallinnan osalta vahva: prosessit ovat suunnitelmallisia ja asiakirjat esitystavaltaan sekä tavoitehierarkialtaan asianmukaisia. Taloudellisia riskejä ja niiden vaikutuksia tulisi kuitenkin arvioida jo strategioiden laadintavaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö johtaa hallinnonalaansa konsernistrategian avulla. Strategiset linjaukset olivat konsernistrategiassa kuitenkin enemmän toimintalueita kuin varsinaisia strategisia valintoja. Konsernistrategian alla hallinnonalalla on 50–60 erilaista strategiaa; tarkoituksenmukaista olisi erottaa selvemmin strategiat tavanomaisemmasta suunnittelutoiminnasta. Ympäristöministeriön strateginen suunnittelu oli asianmukaista ja riittävää. Strategia oli ajantasainen, hallitusohjelmaan perustuva, toimi viitekehyksenä muille suunnittelu- ja seurannan asiakirjoille sekä sisälsi aikataulutetut ja vastuullistetut strategiset hankkeet.

Tulosohjauksessa on kehittämistä, rahastojen asemaa tulisi arvioida

Tarkasteltujen hallinnonalojen tulosohjausorganisaatio vaihtelee erittäin paljon: puolustusministeriö tekee kolme tulossopimusta, ympäristöministeriö kuusitoista ja työ- ja elinkeinoministeriö yli 70, kun kaikki ELY-keskusten kanssa tehtävät vuotuiset tulossopimukset ja strategisten tulossopimusten tarkistukset lasketaan mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on ollut vähentää tulossopimusten määrää; tarkastusvirasto pitää näitä tavoitteita ohjauksen yksinkertaistamisen ja tehostamisen näkökulmasta erittäin perusteltuina.

Talousarvioesityksessä esitetyt alustavat tavoitteet oli pääsääntöisesti otettu tulossopimuksiin siten, että tulossopimuksissa tavoitteenasettelu oli runsaampaa ja talousarvioesitystä täydentävää. Puolustusministeriön hallinnonalalla talousarvioesityksen tavoitteiden yhteys tulossopimustavoitteisiin oli epäselvää osin siksi, että tulosohjausasiakirjoissa ei käytetty loogisesti talousarvioesityksen mukaisia tuloksellisuuskäsitteistöä eikä tulostavoiteasiakirjoilla ollut yhteistä, selkeää viitekehystä.

Tulosohjauksessa näkyivät samat ongelmat kuin talousarvioesityksessä: tavoitteita asetetaan ilman, että niiden saavuttamista voitaisiin todellisuudessa arvioida. Ympäristöministeriön hallinnonalan tulossopimusten yleisin ongelma on, että kaikille tulostavoitteille ei esitetä määrällistä tavoitetasoa ja mittaria, minkä lisäksi taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia mittareita ja tunnuslukuja esitetään vain vähän. Myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ylemmän tason ohjausotteen ja tavoitteiden väljyys on vaikuttanut tulossopimuksiin siten, että vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista kuvaavat validit mittarit jäävät puuttumaan.

Puolustushallinnossa puolustusvoimien tulossopimuksessa esitettiin yli 100 tavoitetta. Näistä suuri osa oli pikemmin toimintaa kuin tulosta kuvaavia, ja mahdollisuus arvioida tavoitteiden saavuttamista vaihteli erittäin paljon.

Osana johtamista arvioitiin myös talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjausta. Yhteensä valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kolme (Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto ja Valtiontakuurahasto) ja ympäristöministeriön hallinnonalalla kaksi (Valtion asuntorahasto ja Öljysuojarahasto).

Molempien hallinnonalojen tarkastuksissa todettiin, että rahastojen organisointi ja ohjaustavat erityisesti tulosohjauksen osalta eroavat toisistaan. Rahastoista Huoltovarmuusrahasto ja Valtion asuntorahasto ovat osittain tulosohjattuja: työ- ja elinkeinoministeriö tekee tulossopimuksen Huoltovarmuusrahaston tehtävistä Huoltovarmuuskeskusten kanssa, kun taas asuntorahaston tulostavoitteet sisältyvät Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulossopimukseen. Ydinjätehuoltorahastolle ei aseteta tulostavoitteita, joskin ministeriön energiaosasto käy rahaston edustajien kanssa tulosneuvottelut. Valtion takuurahastoa ei tulosohjata, sillä ministeriö katsoo tulostavoitteiden kuuluvan lähinnä Finnvera Oyj:n rahoitustoiminnalle. Myöskään Öljysuojarahaston kanssa ei solmita tulossopimusta eikä rahaston toimintaa kuvata ympäristöministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Tarkastusvirasto katsoi molemmissa tarkastuksissa, että rahastojen organisointia ja hallintoa tulisi kehittää yhtenäisin periaattein. Virasto korosti myös, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen ja kaventavat näin eduskunnan budjettivaltaa. Mikäli val-

tion tehtäviä ei enää ole välttämätöntä hoitaa talousarviotalouden ulkopuolella rahastojen kautta, rahastot tulisi yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta.

Selvemmät tavoitteet tukisivat myös tilinpäätöskertomusta

Raportoinnin osalta ohjausjärjestelmätarkastuksissa arvioitiin kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten oikeellisuutta ja riittävyyttä sekä hallinnonalojen raportoinnin riittävyyttä valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tässä esitetään keskeiset havainnot vain valtion tilinpäätöskertomuksessa osalta. Tarkastelu kohdistui ympäristö- ja puolustusministeriön osalta tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2009, työ- ja elinkeinoministeriön osalta puolestaan tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2010.

Kaikkien kolmen hallinnonalan tilinpäätöskertomusten rakenne oli kohtuullisen selkeä ja noudatteli pitkälti talousarvioesityksen lukurakennetta sekä hallinnonalojen tärkeimpiä politiikka-alueita. Puolustusministeriö ja ympäristöministeriö esittävät pääluokkaperusteluiden vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen taulukossa, puolustusministeriö numeerisessa ja ympäristöministeriön sanallisessa muodossa. Ympäristöministeriön raportointi on siis tältä osin parempaa kuin tavoitteenasettelu antaisi edellyttää. Kumpikaan hallinnonala ei kuitenkaan erityisemmin perustellut tavoitteiden saavuttamista tai saavuttamatta jättämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön raportointi oli puutteellista: kaikista pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteista ei kerrottu.

Teksteissä oli osittain pysytty yhdistämään meno- tai kustannustietoja toimintoihin tai politiikka-alueisiin, mutta menotietojen yhdistämisessä vaikuttavuustavoitteisiin

tai vaikuttavuuteen ei ollut onnistuttu. Tämä merkitsee myös, että tilinpäätöskertomuksen perusteella on vaikeaa saada kuvaa hallinnonalojen toiminnallisesta tuloksellisuudesta tai kustannusvaikuttavuudesta.

Tarkastusvirasto on arvioinut kokonaisuudessaan valtion vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen riittävyyttä 25.5.2011 eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2011 vp, erityisesti luku 4).

Laskentatoimen tila vaihtelee, valtuusseurannassa on ongelmia

Ohjausjärjestelmätarkastuksissa hallinnonalojen laskentatoimea arvioitiin pääasiallisesti tarkastusviraston vuosittaisten tilintarkastusten perusteella. Ympäristöministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä laskentatoimi oli järjestetty toiminnallisen tehokkuuden kustannusten seuraamisen ja tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta asianmukaisella tavalla. Puolustusministeriön hallinnonalalla kaksi kirjanpitoyksikköä kolmesta ei pystynyt tuottamaan toiminnallisen tehokkuuden tietoja asianmukaisesti työajan seurannan puutteiden vuoksi; molemmat yksiköt ovat jo ryhtyneet korjaaviin toimiin. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tuloksellisuuden laskentatoimi oli vuoden 2010 tilintarkastusten perusteella järjestetty asianmukaisesti kaikissa kirjanpitoyksiköissä paitsi työ- ja elinkeinoministeriössä sekä Etelä-Savon ELY-keskuksessa, joka on kaikki ELY-keskukset kattava kirjanpitoyksikkö. Työ- ja elinkeinoministeriön laskentatoimen kehittymättömyyden vuoksi ministeriö ei voinut raportoida talousarvioasetuksen 65 § mukaisia tietoja taloudellisuudesta

ja tuottavuudesta. Ministeriötä oli huomautettu tuloksellisuuden laskentatoimen puutteista useana vuonna.

Kaikilla kolmella hallinnonalalla on havaittu ongelmia valtuuksien seurannassa ja raportoinnissa. Ympäristöministeriön vuoden 2009 tilintarkastuksessa todettiin puutteita ja virheitä valtuuksia koskevissa tilinpäätöstiedoissa. Puolustusministeriön hallinnonalalla Puolustusvoimien esittämiä tietoja valtuuksien käytöstä talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä ei ole voitu pitää luotettavana joko laskelmassa havaittujen virheiden tai valtuuden käytön seurannan puutteiden vuoksi; valtuuksien seurannasta ja laskelman tietojen epäluotettavuudesta on huomautettu Puolustusvoimia kaikissa viimeisen viiden vuoden tilintarkastuskertomuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla valtuusseurannan puutteita havaittiin Etelä-Savon ELY-keskuksessa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä; näiden lisäksi hallinnonalal-

la valtuusseurantaa on vain Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekesissä.

Arviointi- ja vahvistuslausumat ja tilinpäätöskannanotot toimivia

Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa toiminnan ja talouden laillisuus ja tuloksellisuus sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen kannalta oikeat ja riittävät tiedot. Sisäisen valvonnan tilaa on arvioitu tarkastusviraston tekemien tilintarkastusten perusteella.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat ovat olleet tässä käsitellyillä hallinnonaloilla sisällöltään ja käsittelytavaltaan pääosin asianmukaiset, eivätkä niissä esitetyt huomiot ole olleet ristiriidassa tilintarkastuksen havaintojen kanssa. Ohjausjärjestelmätarkastusten perusteella myös tilinpäätöskannanottojen valmistelu ja sisältö on ollut pääosin asianmukaista.

9.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT -hankkeiden toteuttaminen

Johtopäätökset ja kannanotot

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia IT -hankkeita käsittelevän tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisille ICT -hankkeille asetetut tavoitteet toteutuneet, mitä toimenpiteillä on saatu aikaan sekä onko eduskunnan ja hallituksen linjaukset otettu huomioon palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa sekä onko hyvän hallinnon periaatteita noudatettu. Tarkastuksen kohteina olivat sähköisen potilaskertomuksen ja sähköisen lääkemääräyksen kehittämishanke (KanTa -hanke) sekä sosiaalihuollon tietoteknologiahanke (Tikesos -hanke). Tarkastuksessa arvioitiin myös terveydenhuollon tietojärjestelmien käyttöön ja käytettävyyteen liittyviä ongelmia.

Kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuollon tietohallintomenot olivat vuonna 2009 noin 270 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietotekniikan ja tiedon hallinnan ottaminen strategiseksi kehittämiskohteeksi on ICT:n tarjoamien suurien toiminnallisten hyötyjen johdosta perusteltua. Kehittämisen tärkeyttä ja kiireellisyyttä osaltaan korostaa se, että terveydenhuollon tietojärjestelmäkanta on kirjava ja useat järjestelmät ovat elinkaarensa loppupäässä.

Tikesos -hankkeessa on lähdetty kehittämään sosiaalihuollon tiedonhallintaa toimintalähtöisesti, jolloin hankkeella on edellytykset päästä tietoteknologiaa kehittämällä toimialan tuottavuutta lisääviin ratkaisuihin. Sen sijaan terveydenhuollon tietojärjestelmien kansalliset kehittämishankkeet ovat olleet tuloksiltaan kokonaisuutena arvioitaessa ta-

voitteisiin ja tarpeeseen nähden vaatimattomia. Hankkeiden toteutus on ollut riittämättömästi johdettua ja hankkeita on toteutettu tietotekniikkavetoisesti. Toimintalähtöistä terveydenhuollon tuottavuuden kasvuun tähtäävää kehittämistyötä ei ole tehty riittävässä määrin.

Terveydenhuollon tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien uudistuksia on lähdetty toteuttaa olemassa oleviin monitasoisiin organisatorisiin rakenteisiin, jolloin toimintakentän jäykät rakenteet ja vanhat käytännöt muun muassa asiakirjojen käsittelyssä ovat ohjanneet lainsäädännön kehittämistä. Epävarmuus sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja organisaation kehittämisen suunnasta ja rahoituksen monikanavaisuus ovat osaltaan vaikeuttaneet tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämistä. Organisaatio- ja asiakirjakeskeinen järjestelmäarkkitehtuuri sekä eri organisaatioiden joustamattomat käytännöt ovat olleet hidastamassa terveydenhuollon tiedonhallinnan uudistamista. Lisäksi valtakunnallisen tietoarkkitehtuurin määrittelyn puutteet ja viiveet ovat osoittautuneet yhdeksi keskeiseksi syyksi terveydenhuollon tietoteknologiahankkeiden viivästymiseen.

Kanta -hankkeen aikaansaamiin merkittäviin kustannussäästöihin on mahdollista päästä vasta 2020-luvulla, mutta tämä edellyttää kokonaisvaltaista strategista suunnitelmaa, hallittua muutosjohtamista, ammatitaitoista sekä vahvaa IT -johtamista sekä riittäviä resursseja. Myös sääntelymallia tulisi kehittää enemmän potilastietojärjestelmien kehittämistä ohjaaviksi toisin kuin nykyinen malli, jossa terveydenhuollon toimijoille

asetetaan vaatimuksia ilman, että ne voivat vaikuttaa tosiasiallisesti potilastietojen sähköisen käsittelyn edistymiseen.

Julkisen terveydenhuollon potilastietojärjestelmät ovat elinkaarensa loppuvaiheessa. Järjestelmien kehittäminen nykyisellä tavalla ei ole taloudellisesti eikä toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriön tulisi käynnistää selvitystyö julkiselle perusterveydenhuololle tarkoitetun yhden kansallisen potilaskertomusjärjestelmän tai täysin yhteensopivien vaihtoehtoisten järjestelmien kehittämiseksi. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ryhtyä toimenpiteisiin potilastietojärjestelmien kehittämisen valvonnan järjestämiseksi, koska tietojärjestelmien toimintalogiikkaa ei nykyisin valvo selkeästi kukaan. Valvonnan puute voi olla riski potilasturvallisuuden kannalta.

Tarkastushavaintojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tietoteknologisten strategisten linjausten selkeyttämiseksi ja realististen aikataulujen luomiseksi. Ministeriön tulee tehdä realistinen ja vaiheistettu strategiaan pohjautuva suunnitelma siitä, milloin sähköinen resepti ja terveydenhuollon sähköinen arkisto otetaan käyttöön ja milloin sosiaalihuollon tietoteknologian kehittämistyötä on mahdollista jatkaa kokonaisarkkitehtuuriltaan perusteltuna ratkaisuna. Kehittämistyössä ja sen ajoituksessa on myös otettava huomioon kuntien voimavarat.

Tarkastushavaintojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriölle, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle annettiin huomautukset tarkastuksessa havaituista menettelytavoista, jotka eivät olleet lainmukaisia.

Eduskunnan aiemmat lausumat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt useassa mietinnössään (TrVM 5/2010 vp, 5/2009, 1/2009 vp, 6/2008 vp) kansallisten terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluiden kehittämistä.

Eduskunta on kirjelmässään EK 21/2008 vp edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon. Niin ikään eduskunta on kirjelmässään (EK 11/2009 vp) edellyttänyt, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton laissa asetetun aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä. Tämän jälkeen tarkastusvaliokunta on edellyttänyt (TrVM 5/2009 vp - K 15/2009 vp), että hallitus selvittää terveydenhuollon tietojärjestelmän viivästymisen syyt ja esittää uskottavan suunnitelman ja aikataulun, jonka mukaisesti terveysarkisto saadaan mahdollisimman nopeasti käyttöön. Tarkastusvaliokunta toteasi mietinnössään (TrVM 5/2010 vp) keväällä 2010, että valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysministeriö on antanut liian myönteisen kuvan tilinpäätöskertomuksessa eResepti -hankkeen etenemisestä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on puolestaan todennut kansallisia terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevan hallituksen esityksen (253/2006 vp) käsittelyn yhteydessä, että keskitettyyn potilastiedon ylläpito- ja arkistointiratkaisuun liittyy riskejä ja epävarmuustekijöitä, mikä asettaa suuria haasteita uudistuksen toimeenpanon ohjausjärjestelmälle. Uudet toimintatavat edellyttävät kaikissa terveydenhuollon tehtävissä toimivilta uudenlaista osaamista ja sopeutumista muutoksiin. Uudistus tuleekin ottaa huomioon terveydenhuollon

henkilöstön sekä perus- että täydennyskoulutuksessa. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä sitä, että uudistuksen toimeenpanoa seurataan ja arvioidaan huolellisesti.

Terveydenhuollon tiedonhallinnassa on puutteita

Julkisen terveydenhuollon organisaatioilla on käytössä seitsemän erilaista ydinkertomusjärjestelmää. Tästä syystä käyttäjien on työssään usein välttämätöntä opetella käyttämään useampaa eri ydinjärjestelmää. Käytössä on myös lukuisia kertomusjärjestelmiä hyödyntäviä erillissovelluksia ja -järjestelmiä, joista osa, kuten laboratorio- ja kuvantamisjärjestelmät ovat usean organisaation yhteiskäytössä.

Potilastietojärjestelmien ongelmiin on kiinnitetty huomiota muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnassa vuonna 2008 (TrVM 6/2008 vp) sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden kirjoituksissa ammatillisissa julkaisuissa.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan terveydenhuollon tiedonhallinnassa on runsaasti puutteita, jotka voivat vaikuttaa potilasturvallisuuteen ja terveydenhuollon toiminnan tuottavuuteen heikentävästi. Potilastyötä tekevästä lääkäreistä noin kolmanneksen mukaan tietojärjestelmän virheellinen toiminta on aiheuttanut tai ollut lähellä aiheuttaa vakavan haittatapahtuman potilaalle. Potilastietojärjestelmien inhimillisten virheiden määrä tulisi minimoida kehittämällä järjestelmiin sellaisia estoja, jotka ehkäisevät potilaan hoidon kannalta vaarallisten toimenpiteiden tekemisen. Lainsäädäntö ja markkinoille tuotavien järjestelmien heikko valvonta aiheuttavat ongelmia järjestelmien tehokkaassa käytössä. Lainsäädännöllisten syiden vuoksi aluetietojärjestelmään syntyy

jokaisesta potilaan käynnistä oma viiterivinsä ja tarvittavan tiedon etsiminen näiden viitteiden takaa vaatii runsaasti aikaa. Järjestelmien kehittämisen heikon valvonnan vuoksi lääkärit kokevat, että järjestelmätoimittajat ottavat käyttöön keskeneräisiä järjestelmiä. Lääkäreiden mukaan potilastiedot kulkevat huonosti eri järjestelmien välillä ja kokonaiskuvan saaminen potilaan tilasta vie runsaasti aikaa järjestelmiä käytettäessä. Osasyynä tiedon liikkumattomuuteen nähdään järjestelmätoimittajien haluttomuus rakentaa toimivia rajapintoja eri järjestelmätoimittajien järjestelmien välille.

Terveydenhuollon toimintayksiköissä käytetään Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle tuotettavien tilastojen perustietojen tuottamiseen 2 000–3 000 henkilötyöpäivää vuodessa. Käytännössä terveydenhuollon toimintayksiköt joutuvat tuottamaan tai ostamaan IT -toimittajilta Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen edellyttämät raportit, jotka perustuvat jo kertaalleen potilastietojärjestelmiin tallennettuihin tietoihin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulisi yhdessä laatia kansallisen potilastietojen tietojenkeruun arkkitehtuuri, jonka perusteella tietojen keräämistä voitaisiin tehostaa.

Valtakunnallinen sähköinen potilaskertomusarkisto ei tule tehostamaan terveydenhuollon tiedonhallintaa riittävästi

Kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden valtakunnallinen kehittäminen ja käyttöönotto julkisessa ja yksityisessä terveydenhuollossa tulevat maksamaan 400–500 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei ole antanut KanTa -hankkeen kokonaiskustannuksista eduskunnalle riittäviä tietoja. Sosi-

aali- ja terveysministeriö on arvioivat KanTa-palveluiden hyödyksi vuodessa 184 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa tehdyn arvion perusteella ministeriön esittämällä hyötylaskennalla ei ole realistista pohjaa, koska tiedonhallinnassa ei tapahdu juurikaan muutoksia KanTa -palveluiden käyttöönoton jälkeen. Hyötyjä tullaan saamaan vasta, kun KanTa -palveluiden kokonaisarkkitehtuuri on arvioitu ja suunniteltu uudelleen, potilastietojärjestelmien toimintalogiikkaa on muutettu uuden sukupolven järjestelmiin ja toimintaprosessit on virtaviivaistettu.

Suomessa on kehitetty yli 20 vuotta sähköistä lääkemääräystä. Esimerkiksi Tanskassa sähköinen lääkemääräys on ollut käytössä jo vuodesta 1990 lähtien. Tarkastuksessa ilmeni, että nykyisten määritysten mukainen sähköisen lääkemääräyksen kehittäminen ei ole tarkoituksenmukaisesti toteutettu, vaan johtaa päällekkäiseen ja osin ristiriitaiseen potilaiden lääkitystietojen hallintaan. Potilaan kokonaislääkitystä hallinnoidaan kansallisesta arkistopalvelusta, jolloin toteutettavalla reseptikeskuksella ei ole olennaista merkitystä potilaan lääkityksen hallintaan. Syntynyt toimintamalli johtuu siitä, että sähköisen arkistopalvelun ja sähköisen lääkemääräyksen hankkeita vietiin eteenpäin erillisinä kokonaisuuksina. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen (4.5.2010, STM/1512/2010) mukaan sähköisen lääkemääräyksen ja arkistopalvelun toteuttaminen alun perin erillisinä hankkeina johtui ennen kaikkea hankkeiden erilaisesta aikataulusta. Hankkeet olivat myös hallinnollisesti olleet kahden eri ministerin alaisuudessa. Ministeriön selvityksen mukaan valittuun hankkeiden ja järjestelmien erilliseen kehittämiseen on vaikuttanut myös rekisterinpitäjä, koska sähköisen reseptikeskuksen ja -arkiston rekisterinpitäjä on Kela ja sähköisen arkiston rekisterinpitäjinä toimivat terve-

ydenhuollon organisaatiot. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella näyttääkin siltä, että sähköisen reseptin erilliselle käsittelylle tietojen tallennuksen ja käsittelyn tasolla ei ole perusteita.

KanTa -hankkeella ei ole ollut riittävää kustannusseurantaa eikä KanTa -palveluiden kustannuksia ja hyötyjä ole selvitetty riittävästi kansallisia ratkaisuja tehtäessä. Lisäksi hankkeelta on puuttunut tehtävän vaatima ammattimainen IT -johtaminen ja riittävät seurantavälineet. KanTa -hankkeella ei ole ollut järjestelmällistä seurantaa, johtamisjärjestelmää, päätöksentekomenettelyitä, taloussuunnittelua eikä kokonaisarkkitehtuurin hallintaa. Sosiaali- ja terveysministeriö laati hankesuunnitelman vasta keväällä 2010, mutta vielä kesäkuussa 2010 ministeriöllä ei ollut esittää hankesuunnitelmasta valmista versiota. Hankeorganisointi on osoittautunut tehottomaksi ja muodostuneen käsityksen mukaan KanTa -palveluiden kehittämishanke ei ole ollut ministeriön selkeässä ohjauksessa lainkaan, vaan hanketta on johdettu eri intressiryhmien näkökulmista eri työryhmissä sekä konsulttivetoisesti.

KanTa -palveluiden käyttöönotto viivästyy 1.4.2011 asetetusta määräajasta julkisessa terveydenhuollossa kahdesta neljään vuotta ja yksityisessä terveydenhuollossa kolmesta viiteen vuotta. Yleisesti voidaan todeta, että sosiaali- ja terveysministeriön vetämien hankkeiden toteutusta leimaavat epärealistiset aikataulut. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut selkeää kuvaa KanTa -palveluiden tavoitteista käytännön tasolla. KanTa -palveluiden kokonaisarkkitehtuurikuvaukset ovat monilta osin puutteellisia. KanTa -palvelut eivät myöskään tule ratkaisemaan terveydenhuollon tietojärjestelmissä olevia ongelmia. Ongelmien perimmäinen syy on hajanainen tietojärjestelmien kenttä ja potilastietojärjestelmien vanhentunut rakenne.

Säädösvalmistelu ei ole tukenut riittävästi hanketoteutuksia

KanTa -hanketta koskevan säädösvalmistelun strategisena lähtökohtana on ollut, että palvelut otetaan käyttöön samanaikaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietohallinnon säädösvalmistelu ei ole pystynyt riittävästi tukemaan strategisten tavoitteiden saavuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö on säädösvalmistelussa lähtenyt siitä, että terveydenhuollon palvelunantajat veloitetaan liittymään KanTa -palveluiden käyttäjiksi tiettyyn päivämäärään mennessä. Sääntelyn kohteen valintaa ei voida pitää onnistuneena, koska kunnat, kuntayhtymät tai yksityiset terveydenhuollon palveluntarjoajat eivät voi vaikuttaa siihen, millä aikatauluilla sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto saavat määrittelynsä valmiiksi. Vasta sitten kun määräykset ja niiden pohjalta tehdyt potilastietojärjestelmät ovat valmiita käyttöönotettavaksi, tulisi terveydenhuollon toimintayksiköt velvoittaa liittymään KanTa -palveluiden käyttäjiksi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee jatkaa ja tehostaa toimenpiteitä säädösvalmistelun ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietovirtoja ja tietohallintoa koskevan lainsäädännön parantamiseksi.

Kelan asema terveydenhuollon tiedonhallinnassa ei ole selkeä

Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin myös Kansaneläkelaitoksen (Kela) vastuulla olevan kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden teknisen toteutushankkeen (KanTo -hankkeen) toteutusta. Tehdyn arvioinnin perusteella Kelan vastuulla oleva hankekokonaisuus on onnistunut olennaisilta osin hyvin toteut-

tamaan sille asetetut tavoitteet. Hanketta on jouduttu kuitenkin toteuttamaan epävaakaassa tilanteessa, koska määräykset ja toimintakenttä ovat muuttuneet hankkeen toteutuksen aikana. Arvioinnissa todettiin myös Kelan sekä sosiaali- ja terveysministeriön väliset sopimukset ja niiden pohjalta tapahtuva ennakoihin perustuva maksatus epätarkoituksenmukaiseksi, koska Kela ei ole tilaaja-toimijasuhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön.

Tarkastuksessa voitiin todeta, että Kelan ohjaus suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen (THL) on ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 46/2010 vp), että Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoosteeseen kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Perustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta voidaankin todeta, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä THL:n rooli KanTa -palveluiden ohjausjärjestelmässä on ongelmallinen suhteessa Kansaneläkelaitokseen erityisesti, kun perustuslakivaliokunta on ottanut valtiovarainministeriön rooliin kantaa syksyllä 2010 IT -toiminnan ohjauksen mahdollisuudesta suhteessa Kansaneläkelaitokseen. Kelan roolia sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnassa tulisi selkeyttää vastaamaan perustuslakivaliokunnan linjauksia Kelan asemasta.

Sosiaalihuollon tiedonhallintaa on kehitetty toimintälähtöisesti mutta toteutustapaa tulee selkeyttää

Tikesos -hankkeen edellytykset päästä tietoteknologiaa kehittämällä toimialan tuottavuutta lisääviin ratkaisuihin nähtiin parem-

miksi kuin Kanta -hankkeessa, mutta senkään organisointia ei voida nähdä ongelmattomaksi. Kokonaisuudessaan arvioiden Tikesos -hanke on toiminnallisilta lähtökohdiltaan lähtenyt toteuttamaan tehtäväänsä oikeasuuntaisesti erityisesti arkkitehtuurin suunnittelussa.

Vuodesta 2005 käynnissä olleeseen hankkeeseen on sidottu määrärahoja yli kuusi miljoonaa euroa. Hankkeen toiminnan tulokset ovat jääneet toistaiseksi lähinnä selvityksiksi ja määritysten laatimiseksi sosiaalihuollolle. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee selkeyttää Tikesos -hankkeen toteutustapaa. Hankkeen tuloksellisuus on ollut heikkoa, mikä johtuu sosiaali- ja terveysministeriön tulorientoituneen ohjauksen puutteesta sekä hankkeen leimallisesta tutkimuksellisesta otteesta.

Hankkeen organisointi on pääosin ulkoistettu, ja sen toteutus on tapahtunut epävarmalla rahoitus pohjalla ja lyhytaikaisina osatoteutuksina. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut riittävää roolia Tikesos -hankkeen ohjauksessa. Jatkossa ministeriön tulee ottaa ohjaus vahvemmin itselleen tai muulle viranomaiselle. Stakes (nykyinen THL) on ollut lähinnä avustavassa roolissa kehittämishankkeessa, vaikka sen tehtävänä on ollut toimia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisviranomaisena. Osittain tähän on ollut syynä ministeriön rahoituksen epätarkoituksenmukainen kohdentaminen Suomen Kuntaliitol-

le, Itä-Suomen yliopistolle (entinen Kuopion yliopisto) ja Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukseen.

Tikesos -hankkeen toteutuksen kustannuksia ja hyötyjä ei ole arvioitu. Hankkeen jatkon kannalta on tärkeää, että hankkeen tehtävät ja tavoitteet arvioidaan kustannus-hyötyanalyysin perusteella, jolloin myös hankkeen käytännön toteutuksen priorisointi on helpompaa. Hanke tulee aikatauluttaa priorisoinnin ja tehtävien suorittamisen kannalta tarkoituksenmukaisiin osakokonaisuuksiin.

Kuntien nykyiset voimavarat eivät riitä sosiaali- ja terveydenhuollon samanaikaisiin tietoteknologiahankkeisiin

Ongelmalliseksi nähtiin myös kuntien voimavarat, jotka eivät samanaikaisesti riitä sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon tietoteknologian kehittämiseen. Teoriasa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiä ja tietoarkkitehtuuria pitäisi kehittää samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisten yhteyksien vuoksi. Rahoituksen ja muiden resurssien niukkuus pakottaa kuitenkin priorisointeihin. Ensisijaisesti tulee turvata terveydenhuollon tietojärjestelmäkokonaisuuden toteutuksen rahoitus, ennen kuin sosiaalihuollon kansallisia palveluita aletaan toteuttaa.

9.3 Valtion yhtiöomaisuudesta huolehtiminen omistajaohjauksella

Johtopäätökset ja kannanotot

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston perustoiminnot ovat omistajastrateginen työ sekä sitä tukeva analyysi ja seuranta. Omistajastrategisen työn puitteissa tehdään valtion roolia ja toimintaa omistajana koskevat arviot ja ratkaisut. Analyysin ja seurannan puitteissa rakennetaan se yhtiö- ja toimialakohtainen osaaminen, jonka varassa omistajastrategista työtä tehdään.

Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminto on pystynyt tuottamaan oleelliset ja kattavat tiedot VR-konsernin taloudellisesta kehityksestä ja asemasta omistajaohjaustyön tueksi.

VR-Yhtymä Oy:n 26.11.2008 päivätyllä perusomistajastrategialla on VR:n osalta vastattu hallitusohjelmassa (19.4.2007) olleeseen tavoitteeseen, jonka mukaan valtionyhtiöiden omistajastrategiat täsmennetään. Nykyinen perusomistajastrategia, valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esitettävät ajankohtaiset omistajastrategiakatsaukset ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston, VR-Yhtymän ja liikenne- ja viestintäministeriön välinen kolmikantaseppimus muodostavat kattavan omistajastrategiakokonaisuuden. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että omistajan yhtiökohtaiset numeeriset tavoitteet yhtiön liiketoiminnan tulos- ja tasekunnan osalta olisi nykyistä selkeämmin ja tarkemmin esitettävä osana yhtiökohtaista omistajastrategiaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että VR:n varoja ei tule enää vastaisuudessa käyttää liiketoiminnan varjolla alue- tai muun tukipolitiikan

välineenä (case: junamakuuvaunuinvestointi 2008). Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa ei pidä sallia menettelyä, jossa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yhtiö hallintoelintensä päätöksellä saa rahoittaa tai joutuu rahoittamaan valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina (case: radan rahoittaminen yhtiön omista varoista 2009, 2010).

VR osana valtion yhtiöomaisuutta ja omistajaohjauksen kohteena

Valtion yhtiöomaisuudesta huolehditaan omistajaohjauksen keinoin ja välinein noudattaen valtion omistajapolitiikassa määritellyjä periaatteita. Valtion yhtiöomaisuus (osakeomistukset) muodostavat merkittävän osan valtion taseessa (31.12.2010) olevasta omaisuudesta. Osakeomistusten kirjanpitoarvo, noin 13,3 miljardia euroa, on lähes neljännes taseen vastaavissa olevasta omaisuudesta. VR-Yhtymä Oy:n osakkeiden kirjanpitoarvo on 370 miljoonaa euroa, mikä ei kuitenkaan suoraan kerro yrityksen toiminnan laajuudesta. VR-konsernin liikevaihto oli vuonna 2010 noin 1,4 miljardia euroa, henkilötyövuodet keskimäärin 11 950 ja taseen loppusumma noin 1,7 miljardia euroa. VR-Yhtymä Oy on kokonaan valtion omistama ja se on luokiteltu markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, jossa valtiolla on strateginen omistajaintressi. VR on 1.5.2007 alkaen ollut valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjausvastuulla.

Valtionalouden tarkastusviraston tulok-

sellisuustarkastuskertomuksessa 233/2011 "VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot" on käsitelty VR:n omistajaohjausta ja valtion henkilöjunaliikenneostojen VR:ltä. Tarkastuksen junaliikenneostojen koskevasta osuudesta on raportoitu hallinnonaloittaisten tarkastushavaintojen luvussa 12, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osuudessa.

Omistajapolitiikan periaatteet ovat olleet koetuksella

VR on vuosien saatossa muuttunut keskusvirastosta liikelaitokseksi ja liikelaitoksesta edelleen valtioenemmistöiseksi osakeyhtiöksi. Monet käytännöt, jotka soveltuivat budjettitalouteen kuuluvan viraston ohjaukseen, eivät enää sovellu markkinaehtoisesti toimivalle itsenäiselle osakeyhtiölle. Uudessakin toimintaympäristössä ja organisaatiomuodossa omistajapolitiikka sekä VR:n ja valtion kesken sovittu työn- ja omaisuudenjako ovat kuitenkin toisinaan joutuneet väistymään aluepolitiikan ja liikennepolitiikan tieltä. Tämä on vaarantanut omistajapolitiikan periaatteet; muun muassa omistajapolitiikan avoimuuden ja valtio-omistajan toiminnan johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden.

Tarkastuksessa muun muassa käytiin läpi ja arvioitiin kaksi omistajaohjauksen näkökulmasta hankalaksi ja poikkeukselliseksi oletettua päätösprosessia: 1) valtio-omistajan vuonna 2008 yhtiökokouspäätöksellä yhtiön hallituksen ja johdon kannan vastaisesti tekemä 20 kaksikerrosmakuuvaunun hankinta, eli noin 70 miljoonan euron investointi. 2) VR-Yhtymän hallituksen päätöksellä yhtiön omista varoistaan, omina menoinaan rahoittama, VR-Radan suorittama radanrakennus; 40 miljoonaa euroa vuonna 2009 ja 40 miljoonaa euroa vuonna 2010.

Tarkastusvirasto katsoo, että VR:n varoja ei tule enää vastaisuudessa käyttää liiketoiminnan varjolla alue- tai muunkaan tukipolitiikan välineenä (case: junamakuuvaunuinvestointi 2008). Liiketoimintaa harjoittavan VR:n junavaunuinvestointeihin ja investointien määrään ja ajankohtaan ei tule suoraan puuttua. Tämä on tärkeää sekä valtionyhtiöltä vaadittavan toiminnan läpinäkyvyyden että VR:n harjoittaman liiketoiminnan markkinaehtoisuuden kannalta. Se on keskeistä ja tärkeää myös niin yhtiön toimintaedellytysten kuin omistajaohjauksen uskottavuuden kannalta.

Tarkastusvirasto katsoo, että niin valtion talousarviotaloudelta kuin valtionyhtiön toiminnalta vaadittavan läpinäkyvyyden, valtion ja VR:n menojen erilläänpidon ja yrityksiin kohdistuvan tasapuolisen valtion toiminnan kannalta on tärkeää, ettei vastaisuudessa enää jouduta tilanteisiin, jossa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yhtiö hallintoelintensä päätöksellä saa rahoittaa tai joutuu rahoittamaan valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina (case: radan rahoittaminen yhtiön omista varoista 2009, 2010).

Tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2011 vp) on todettu, että kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi perusteltua, että valtion talousarviotalouden vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan valtion talousarviotaloudesta siten, että valtion yhteisöomaisuuden kautta tuleva rahoitus toteutetaan talousarviotalouteen tuloutettavan yhteisöjen voitonjaon kautta. Nyt toteutettu menettely on heikentänyt valtion ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden läpinäkyvyyttä. Menettely johtaa myös ongelmiin hyvän kirjanpitotavan mu-

kaisen oikean kuvan antamisessa valtion ja valtionyhtiöiden taloudellisesta asemasta.

Mikäli sovittuja valtionyhtiöiden ohjausperiaatteita, valtion talousarvion menokehysperiaatteita ja valtiontalouden sekä valtionyhtiön talouden erillään pitoa ei noudateta, tai noudatetaan vain muodollisesti, on riskinä että valtionyhtiöille annetaan ylimääräisiä rasitteita. Nämä rasitteet kasautuvat helposti niille valtion omistamille yhtiöille, joissa valtiolla on osakkeenomistajana yksinvalta. Jos kaupallisesti toimiva yritys pakotetaan toimimaan liiketaloudellisten periaatteiden vastaisesti ilman että sille korvataan rasite, yritys joutuu huonompaa kilpailuasemaan ja sen ansaintakyky heikkenee, jolloin investointien rahoitusedellytykset heikkenevät ja riski joutua liiketaloudellisiin vaikeuksiin kasvaa.

Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminto on täyttänyt tehtävänsä hyvin

Omistajaohjausosaston analyysi- ja seurantatoiminto tuottaa kattavat tiedot yhtiön (konsernin) taloudellisesta kehityksestä omistajaohjaustyön tueksi. Omistuksen arviointi vaatii omistajaohjaukselta VR:n jatkuvaa pitkäjänteistä ja johdonmukaista seurantaa ja analysointia sekä taloudellisen analyysitiedon ja omistajastrategiatiedon tuottamista myös valtioneuvostolle. Tämän tehtävän omistajaohjausosasto on täyttänyt.

Laskennallisesti VR on viiden vuoden aikana (2005–2009) tuhonnut omistajansa varallisuutta vuotuisella taloudellisella lisäarvolla (EVA) mitattuna, mutta liikevoittoprosentilla, sijoitetun pääoman tuottoprosentilla ja oman pääoman tuottoprosentilla mitattuna kannattavuus on kuitenkin pysynyt positiivisena. Konserni on tuloslaskelman mukaan

saavuttanut voitollisen tuloksen jokaisena tilikautena yhtiöittämisen alusta vuodesta 1995 lähtien.

Omistajaohjauksen tavoitteena on kulloinkin paras taloudellinen kokonaistulos, jota arvioidaan yhtiön kannattavuuden ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun perusteella. Se, onko kokonaistulos kulloinkin riittävä, jää omistajavaltaa viime kädessä käyttävän valtioneuvoston päätettäväksi. Tarkastuksen perusteella omistajaohjausosasto pystyy tuottamaan oleellista kannattavuus- ja omistaja-arvotietoa tämän päätöksenteon tueksi.

Omistajastrategiasta on saatu luotua hyvin toimiva kokonaisuus

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan omistajaohjauksessa omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhtiökohtainen omistajastrategiakokonaisuus on keskeinen väline ja perusta, johon omistajapolitiikka, omistusjärjestelyt ja muut suunnitelmat ja seuranta-analyysien tiedot kiteytyvät ja joka toisaalta ohjaa valtio-omistajan toimia ja jota toisaalta päivitetään toimintaympäristön muutosten ja valtio-omistajan toiminnan seurauksena. Jos tämä perusta ei ole kunnossa tai sitä ei asianmukaisesti ylläpidetä, niin johdonmukaisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen rakennelma ei ole kestävällä pohjalla.

VR-Yhtymä Oy:n 26.11.2008 päivätyllä perusomistajastrategialla on VR:n osalta vastattu hallitusohjelmassa (19.4.2007) olleeseen tavoitteeseen, jonka mukaan yhtiöiden omistajastrategiat täsmennetään. VR:n perusomistajastrategian muodostaminen kesti melko kauan, mutta nykyisin perusomista-

jastrategia ja sitä täydentävät omistajastrategiakatsaukset ja niin sanottu kolmikantasopimus (VR–VNK–LVM) linjaavat kattavasti ja konkreettisesti omistajastrategisia näkökohtia. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo,

että omistajan yhtiökohtaiset numeeriset tavoitteet yhtiön liiketoiminnan tulos- ja tasekunnan osalta olisi nykyistä selkeämmin ja tarkemmin esitettävä osana yhtiökohtaista omistajastrategiaa.

10 Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

10.1 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Talousarvion noudattamisessa puutteita

Varainhoitovuodelta 2010 tarkastusvirasto antoi virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella yhteensä 87 tilintarkastuskertomusta. Näistä 61 annettiin sellaisista virastoista ja laitoksista, jotka valtiovarainministeriö oli määrännyt kirjanpitoyksiköiksi ja jotka tämän perusteella laativat valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittaman tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävän tilinpäätöksen. Lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset 26 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät laadi tilinpäätöstä, mutta jotka ovat toiminnallisesti merkittäviä virastoja tai laitoksia ja joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet ja jotka näin vastaavat ministeriölle talousarvion toimeenpanosta ja toiminnallisesta tuloksellisuudestaan.

Varainhoitovuoden 2010 tilintarkastuksissa todettiin 16 kirjanpitoyksikössä ja viidessä muussa virastossa ja laitoksessa sellaisia virheellisiä menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyiden kanssa katsottiin sillä tavoin talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2009 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 34 kirjanpitoyksikön ja kolmen muun viraston tilintarkastuskerto-

mukseen. Vuonna 2010 yliopistot eivät enää kuuluneet talousarviotalouteen, joten kertomusten määrä on pienempi, eivätkä kielteisiä laillisuuskannanottoja koskevat luvut ole vertailukelpoisia edellisten vuosien tietojen kanssa. Toinen vertailukelpoisuuteen vaikuttava muutos on toimintakertomuksen laadintavelvollisuuden poistuminen muilta kuin kirjanpitoyksikköinä toimivilta virastoilta ja laitoksilta.

Vuonna 2010 annettiin 16 kielteistä laillisuuskannanottoa vähemmän kuin vuonna 2009. Jos vertailussa otetaan huomioon yliopistojen tilintarkastuskertomuksiin sisällyneet kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2009, määrä pieneni kuudella. Koska huomautukset koskivat useita eri asioita, niiden yhteismäärä oli lähes 30.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat aikaisemmista vuosista poiketen talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä tai muuta talousarvion noudattamista. Näitä huomautuksia sisältyi 16 tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, määrärahan tosiasiallista ylittämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille ja menojen kohdentamista niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista. Näitä huomautuksia kertyi hie- man yli 20.

Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja val-

tuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat valtuuden käyttötarkoitusta ja valtuusseurannan virhettä, jonka seurauksena valtuus oli tosiasiaa ylitetty.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen ja muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat edelleen huomautuksiin tilintarkastuskertomuksissa. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin kolmea kirjanpitoyksikköä. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin kuudessa kirjanpitoyksikössä. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut, mutta suurin syy muutokseen on se, että luvuissa eivät enää ole mukana yliopistojen tilintarkastuskertomukset.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten tule tehdä johtopäätöstä, että noin neljännes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vaka-

vana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisuuteen sisäisen valvonnan menetelmiin ja järjestelyihin sekä sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Valtion talousarviosta annettua lakia ja sitä täydentävää asetusta tulee täydentää niin, että säädös tukee asianmukaisia menettelyjä myös niissä toimintamalleissa, joissa tehtäviä on hajautettu useiden toimijoiden vastuulle.

Tarkastusviraston suorittama maakunnan liittojen välittämien Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varojen hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan kohdistuneessa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa todettiin, työ- ja elinkeinoministeriö on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tosiasiallisesti tulouttanut siirtomenomomentille 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) maakunnan liitoille myönnettyjen varojen korkotuottoja.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtioneuvoston päätöstä jakaa talousarviossa edellä mainitulle momentille myönnettyä valtuutta maakunnan liittojen käytettäväksi ei voida sellaisenaan pitää valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n tarkoittamana määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattuna sopimuksena tai sitoumuksena. Tämän vuoksi sitä ei voida tilinpäätöksessä merkitä työ- ja elinkeinoministeriön valtuusseurantaan valtuuden käytöksi.

10.2 Ilmoitusvelvollisuus tarkastuskertomusten huomautuksiin liittyvistä toimenpiteistä

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

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

Taulukossa 4 esitetään ilmoitusvelvollisuuksien jakauma hallinnonaloittain kolmen viime vuoden ajalta.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä on edelliseen vuoteen verrattuna pienentynyt. Luvut eivät ole vuoteen 2008 verrattuna yliopistojen (6 ilmoitusvelvollisuutta vuonna 2008) oikeudellisen aseman muuttumisen vuoksi täysin vertailukelpoisia. Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat ilmoitusmenettelyyn neljässä tilintarkastuskertomuksessa (8 vuonna 2009, 11 vuonna 2008). Kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvät puutteet johtivat ilmoitusvelvollisuuteen kuudessa ja sisäisen valvonnan menettelyjen puutteet yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Vuoden 2010 tilintarkastusten yhteydessä selvitettiin edellisen vuoden tilintarkastuskertomuksiin sisältyneiden ilmoitusvelvollisuuksien vaikuttavuutta. Vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksissa ilmoitusvelvollisuus annettiin 13 virastolle ja laitokselle. Näis-

TAULUKKO 4: ILMOITUSVELVOLLISUUDET VARAINHOITOVUOSIEN 2008–2010 TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA

Hallinnonala	Tilintarkastuskertomukset		Ilmoitusvelvollisuudet	
	vuonna 2010	2008	2009	vuonna 2010
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7			
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2	2	
Valtiovarainministeriön hallinnonala	15	2	2	
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	8	7	3	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	1	1	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	2	3	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	1	1	2
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5			
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	87	16	13	5

tä kolmen osalta ilmoitusvelvollisuus uusittiin joko kokonaan tai osittain vuonna 2010 (vuonna 2009 7, vuonna 2008 10).

Tarkastusviraston suorittaman maakunnan liittojen välittämien Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varojen hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan kohdistuneen lailisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.9.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuksessa todettujen maakunnan liitoille osoitettujen myöntövaltuuksien valtuusseurannan, niihin liittyvien ennakoiden maksamisen ja ennakoista kertyvien korkotulojen budjetoinnin puutteiden johdosta.

Tuloksellisuustarkastuksissa asetettiin ilmoitusvelvollisuuksia kolmessa eri tarkastuksessa: Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.6.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 217/2011 (Sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeiden toteuttaminen) esitettyjen huomautusten johdosta

- Kuopion yliopistolta tehtyjen hankintojen laskutuksen valvonnan saattamiseksi talousarviolain 24 b §:n mukaiseksi,
- suorahankintojen saattamiseksi hankintalain mukaiseksi ja

- ministeriön terveydenhuollon tietojärjestelmien auditointimenettelyjen saattamiseksi perustuslain 124 §:n ja hallintolain 45–48 §:ien mukaisiksi.

Toiseksi maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.9.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuustarkastuksessa 216/2011 (Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi) esitetyn huomautuksen johdosta kestävän metsätalouden rahoituslain ja puun myyntitulon osittaisesta verovapaudesta annetun lain yhteensovittamiseksi EU:n valtiontukisääntelyyn sisältyvän tukien kasautumista koskevan kiellon kanssa.

Kolmanneksi työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.1.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuustarkastuksessa 224/2011 (Kaupunki- ja metropolipolitiikka) esitetyn huomautuksen johdosta työ- ja elinkeinoministeriön antaman, EU-avustuksia koskevan ohjeen saattamiseksi eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 13 §:n mukaiseksi.

10.3 Budjetointimenettelyt

Talousarviomenettelyistä huomautettiin vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön tilintarkastuskertomuksissa. Huomautukset koskivat yliopistojen pääomittamiseen liittyneiden menojen varainhoitovuodelle koh-

dentamista ja valtuuden uusimisesta esitetäviä tietoja. Vuonna 2009 budjetointimenettelyä koskeva huomautus annettiin yhdessä ja vuonna 2008 kahdessa tilintarkastuskertomuksessa.

10.4 Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat

Taulukossa 5 esitetään tilintarkastuskertomuksiin sisältyvien tilinpäätöslaskelmia koskevien huomautusten tiedot kolmen vuoden ajalta. Vuonna 2010 valtion talousarviosta annetun lain 21 §:n vaatimus siitä, että viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksensä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot myös talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta koski valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vain niitä virastoja ja laitoksia, jotka toimivat valtiovarainministeriön päätöksen perusteella kirjanpitoyksikköinä.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Talousarvion toteutumalaskelmaa koskevia huomautuksia annettiin vuoden 2010 tilintarkastusten perusteella 14 kirjanpitoyksikölle, mikä on viisi vähemmän kuin vuonna 2009. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, määrärahan tosiasiallista ylittämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille ja menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamis-

ta. Näitä huomautuksia kertyi hieman yli 20.

Valtuuksia oli vuonna 2010 käytössään 23 kirjanpitoyksiköllä. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin seitsemää kirjanpitoyksikköä. Keskeisimpinä syinä olivat puutteet valtuusseuran järjestämisessä. Valtuuden ylittämisestä huomautettiin yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Tuotto- ja kululaskelmaa koskevan huomautuksen sai kaksi kirjanpitoyksikköä ja tasetta koskevan huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä. Tasetta koskevat huomautukset liittyivät omaisuuden arvostamiseen ja sen esittämiseen taseessa. Taseen erien arvostusperiaatteiden erilaisuus, väljät menettelyt rajattaessa omaisuus- ja pääomaerien tietoja taseeseen ja niiden arvoja määriteltäessä sekä käyttöomaisuuden seurannan puutteet heikentävät jossain määrin taseen hyödynnettävyyttä.

Liitetietojen puutteista huomautettiin viittä kirjanpitoyksikköä. Tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin liitetietoihin, jotka olennaisesti täydentävät tilinpäätöslaskelmissa esitettäviä tietoja. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää tietoja valtiontakauksista ja -takuista sekä muista vastuista.

TAULUKKO 5: TILINPÄÄTÖSLASKELMIA KOSKENEEN HUOMAUTUKSEN SAANEET KIRJANPITOYKSIKÖT

	Huomautukset vuonna		
	2008	2009	2010
Talousarvion toteutumalaskelma	21	19	14
Tuotto- ja kululaskelma	5	4	2
Tase	6	10	3
Liitetiedot	5	5	5
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu			
Tilinpäätöksen hyväksyminen	3		

10.5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila

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

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

Taulukko 6 sisältää tilintarkastuksiin perustuvia yhteenvetotietoja sisäisen valvonnan tilasta hallinnossa.

Kun sisäisen valvonnan tilaa tarkastellaan sisäisestä valvonnasta huomautusten saaneiden virastojen ja laitosten määrän perusteella, sisäinen valvonta näyttää kirjanpidon osalta parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna. Niiden virastojen ja laitosten osuus, joissa ei todettu olennaista huomautettavaa kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä, oli kasvanut 80 prosenttiin (69 % vuonna 2009, 78 % vuonna 2008). Olennaisia puutteita, joiden suhteen viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä 14 prosentissa virastoja ja laitoksia (21 % vuonna 2009, 15 % vuonna 2008). Yliopistojen aseman muutoksen vuoksi luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.

Valtuus seurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä todettiin 26 prosentissa niitä kirjanpitoyksiköitä, joilla oli käytössään valtuuksia, sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin (13 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 30 % vuonna 2008). Keskeinen syy olivat puutteet valtuuskirjanpidon järjestämisessä.

Tuloksellisuuden laskentatointa koskevat

TAULUKKO 6: SISÄINEN VALVONTA VARAINHOITOVUONNA 2010, (VALTUUKSIA 23 VIRASTOLLA)

	Kirjanpito	Valtuus- seuranta	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	80 %	70 %	80 %	77 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	6 %	4 %	2 %	8 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	14 %	26 %	18 %	15 %

keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 16 §:ssä. Asiasta säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa asetuksessa, jonka mukaan kirjanpito ja tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä niin, että ne tuottavat viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

Tuloksellisuuden laskentatoimen osalta tilanne hallinnossa näyttäisi sisäisen valvonnan näkökulmasta olevan lähes samanlainen kuin edellisenä vuonnakin. Tilintarkastuksissa on 20 prosentissa kirjanpitoyksiköistä todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä (22 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 21 % virastoista ja laitoksista vuonna 2008). Laskentatoimen puutteet ovat yleensä syynä myös puutteisiin taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen esittämisessä toimintakertomuksissa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämä taloussääntö on keskeinen väline kirjanpitoyksikön sisäisen valvonnan järjestämisessä. Vuoden 2010 tilintarkastuksissa taloussääntö arvioitiin asianmukaiseksi 90 prosentissa kirjanpitoyksiköistä (vuonna 2009 96 % virastoista ja laitoksista, vuonna 2008 95 % virastoista ja laitoksista).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan toimintakertomuksessa tulee esittää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tilintarkastuskertomuksissa lausumaa koskeva huomautus annettiin kolmelle kirjanpitoyksikölle (4 virastolle ja laitokselle vuonna

2009 ja vuonna 2008). Huomautukset koskivat pääosin lausuman valmistelua. Yleisesti johto on kiinnittänyt huomiota sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja arviointimenettelyihin. Tarkastusten perusteella menettelyissä on kuitenkin olennaisia eroja virastojen välillä. Tarkastusten perusteella kiinnitetään edelleen huomiota siihen, että lausumat tulisi antaa selkeästi myös sisäisen valvonnan tilasta eikä ainoastaan kehittämiskohteista. Johdon vastuu sisäisestä valvonnasta olisi suositeltavaa tuoda lausumissa esiin. Lausumissa ja niiden taustamateriaalissa tulisi edelleen kiinnittää huomiota eri vuosien lausumien väliseen jatkuvuuteen.

Järjestelmätarkastukset

Tilintarkastusten yhteydessä tehtävien järjestelmätarkastusten keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että järjestelmiin ja niiden toimintaympäristöön liittyvät keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ja tietoturvajärjestelyt ovat asianmukaisia. Järjestelmätarkastuksissa tarkastettiin ensisijaisesti taloushallinnon järjestelmiä ja niihin tietoa tuottavia järjestelmiä sekä niiden toimintaympäristöihin liittyviä järjestelyjä. Järjestelmätarkastuksia tehtiin vuonna 2010 yhteensä seitsemän, joista yksi oli luonteeltaan jälki- ja jatkotarkastus. Tarkastukset kohdistuivat kahteen ministeriöön ja kahteen virastoon sekä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen, johon kohdistui kolme tarkastusta. Näistä yksi oli luonteeltaan tavanomainen kirjanpitoyksikköön kohdistunut järjestelmätarkastus. Kahdessa muussa palvelukeskuksen hallinnoimiin järjestelmiin kohdistuneessa tarkastuksessa näkökulmana oli palvelujen tuottaminen asiakasvirastoille sekä laillisuusnäkökulma. Tarkastuskierroksella 2010 tutustuttiin KIEKU -tieto-

järjestelmään ja hankittiin osaamista ja taustatietoa SAP -järjestelmästä sekä seurattiin pilottikäyttöönottoja.

Keskeisiä tarkastettavia asioita olivat järjestelmien käyttöön ja käytön hallinnointiin liittyvät riskit, kontrollit, käyttöoikeudet sekä muut sisäisen valvonnan menettelyt. Myös tietoturvallisuuteen ja IT -toimintoihin liittyviä järjestelyjä ja tietohallinnon organisointia sekä toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvia järjestelyjä tarkastettiin. Palvelujen tuottamisen näkökulmasta palvelukeskuksen järjestelmiä tarkastettaessa keskeisiä tarkastettavia asioita olivat prosessien yhtenäisyys, käyttöoikeudet, kontrollit, liittymät ja tietoturvajärjestelyt sekä tehtävien, menettelyjen ja vastuiden dokumentointi.

Tarkastuksissa keskeiset tarkastushavainnot liittyivät tehtävien eriyttämiseen, työnjakoihin ja organisointiin, käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan, vastuiden

ja valvontamenettelyjen selkiyttämiseen ja dokumentointiin, sopimuksiin, tietoturvadokumentteihin ja menetelmäkuvauksiin sekä loogiseen ja fyysiseen suojaukseen. Tarkastutuloksista on raportoitu tilintarkastusten yhteydessä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin kohdistuvassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa selvitetään palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen toimintaprosessien asianmukaisuutta ja sisäisen valvonnan järjestelyjen riittävyyttä ja tehokkuutta suhteessa toimintaprosesseissa todettuihin riskeihin ja sitä, onko palvelukeskuksen osaprosessien periaatteet järjestetty siten, että ne tukevat yhtenäisiä kirjanpito ja sisäisen valvonnan menettelyjä. Tehdyissä tarkastuksissa on todettu puutteita tarkastettujen sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudessa ja riittävyydessä. Tarkastuskonaisuudesta raportoidaan keväällä 2012.

10.6 Sisäinen tarkastus

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

Vuoden 2010 tilintarkastusten perusteella voidaan, että sisäinen tarkastus oli järjestetty 65 virastossa ja laitoksessa, mikä on 75 prosenttia virastoista ja laitoksista (61 % virastoista ja laitoksista vuonna 2009, 59 % vuonna 2008).

Sisäisen tarkastuksen määrä näyttäisi siihen käytettyjen henkilötyövuosien mukaan arvioituna pysyneen edelliseen vuoteen ver-

rattuna ennallaan. Sisäiseen tarkastukseen käytettiin vuonna 2010 yhteensä noin 97 henkilötyövuotta (97 henkilötyövuotta vuonna 2009, 102 henkilötyövuotta vuonna 2008), mistä ostopalvelujen osuus oli noin kahdeksan henkilötyövuotta (11 henkilötyövuotta vuonna 2009, 15 henkilötyövuotta vuonna 2008). Valtion talousarviosta annetun asetuksen säännös sisäisen tarkastuksen yleisten standardien ja suositusten huomioon ottamisesta sisäisen tarkastuksen järjestämisessä korostaa tarkastuksen laatua, ammatillisuutta ja riippumattomuutta. Niistä virastoista ja laitoksista, joissa oli omaa sisäistä tarkastusta vuonna 2010, oli 42:ssa (52 virastossa vuonna 2009, 29 virastossa vuonna 2008) viraston panostus sisäiseen tarkastukseen omaa henkilöstöä käyttäen noin yhden henkilötyövuoden tai tätä vähemmän.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö arvioitiin asianmukaiseksi 49 virastossa ja laitoksessa, mikä on 75 prosenttia niistä virastoista, joilla on sisäistä tarkastusta (97 % vuonna 2009, 96 % vuonna 2008).

10.7 EU-varojen hallinnoinnin ja valvonnan tila Suomessa 2010

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa tarkastetaan yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta ja laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessakin. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei kohdistaa tarkastusta tilastolliseen rahayksikköön perustuvana otantana, eikä tarkastuksen perusteella siten voida arvioida rahamääräisen virheen kokonaismäärää.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa kiinnitetään huomiota paitsi kirjanpidon oikeellisuuteen ja toiminnan laillisuuteen myös toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen sekä erityisesti erilaisiin varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tilintarkastusten pääpaino on talousarviolainsäädännössä määritellyn sisäisen valvonnan tarkastamisessa analyttisin keinoin. Tarkastuksiin on joissakin tapauksissa sisällynyt myös rajattua avainkontrollien testausta. Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset keskittyvät EU-varoilla osittain tai kokonaan rahoitettujen toimien vaikuttavuuteen.

Varainhoitovuonna 2010 Euroopan unionin varainsiirtoihin kohdistuvia tilintarkastuksia suoritettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin hanke- ja yritystukiin Etelä-Pohjanmaan ja Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskus). Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU:n varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvä tarkastus kohdistui Pohjois-Savon ELY-keskukseen. Euroopan sosiaalirahastoon

liittynyt tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön. Lisäksi tilintarkastuksiin on sisällynyt rakennerahastotietojärjestelmien jatko- ja jälkitarkastus sekä Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen rajayhteistyöosioon kohdistunut tarkastus.

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa on havaittu, että Maaseuturahastosta osarahoitettavissa hanke- ja yritystuissa on pantu toimeen hallinnollisen taakan vähentäminen -työryhmän selvityksessä annettuja ehdotuksia ja että ehdotusten toimeenpano on siirtynyt osittain vuoteen 2011. Tarkastuksessa todettiin myös, että Maaseutuvirastossa viraston siirtymisen johdosta on henkilöstön vaihtuvuus ollut joissakin yksiköissä suurta, minkä on tarkastuksessa katsottu vaikeuttaneen tukijärjestelmien hallinnointia. Varainhoitovuoden aikana on parannettu ELY-keskusten käytössä olevien tietojärjestelmien raportointimahdollisuuksia, joiden parantamista on tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tarkoitus painottaa myös järjestelmien jatkokehitystyössä. Tarkastuksessa on joiltakin osin kiinnitetty huomiota maksatuksen käsittelyaikojen pituuteen varsinkin yritys- ja yritystukiin sekä toimintojen vaatimien resurssitarpeiden ennakointiin. Tarkastuksessa on myös katsottu, että järjestelmän loppuvuoteen ajoittuneen käyttöönoton vuoksi valtakunnallinen työaikaseuranta ei ole riittäväällä tavalla tukenut teknisen avun sisäistä valvontaa ELY-keskuksissa.

Euroopan aluekehitysrahastovarojen tarkastuksessa havaittiin menojen tukikelpoisuuden todentamiseen liittyviä menettelyjä, joissa menojen tukikelpoisuuden todentaminen ei kaikkien maksatuserien osalta ollut

tukikelpoisuussääntöjen mukaista. Tarkastuksessa todettiin, että jatkossa tulee kiinnittää erityistä huomiota aluekehitysrahastovaroihin liittyvien menojen tukikelpoisuuden varmistamiseen jokaisen maksatuserän yhteydessä. Lisäksi tarkastuksessa suositeltiin pitämään kootusti ajantasaista seurantaa takaisinperintätoimenpiteistä.

Euroopan sosiaalirahaston varoihin kohdistuneessa tarkastuksessa työ- ja elinkeinoministeriötä kehoitettiin tarkastushavaintojen perusteella muun muassa varmistamaan eräitä ELY-keskusten hallinnoimia rakennerahastohankkeita koskevien takaisinperintätoimenpiteiden riittävyys ja kiinnittämään huomiota rahoitusosuuksia koskevien sitoumusten dokumentointiin. Tarkastuksessa todettiin myös, että EURA 2007 -tietojärjestelmässä projektien tila ei aina vastaa projektien todellista hallinnollista tilaa, minkä vuoksi ministeriötä kehoitettiin kiinnittämään huomiota tietojärjestelmän sisältämien tietojen ajantasaisuuteen ja erityisesti projektien keskeytymisen tai keskeyttämisen syihin sekä siihen, miten projektin epäonnistumista käsitellään julkisuusnäkökulmasta avoimessa tietojärjestelmässä.

Tilintarkastukseen sisältynyt rakennerahastotietojärjestelmien jatko- ja jälkitarkastus kohdistui rajatusti EURA 2007-, Wepa2007/Valtteri-, Wepa2007/Siiri- ja TUKI2000 -järjestelmien ohjaustietoihin ja ulkoistettuihin palveluihin sekä järjestelmien uusiin toimintoihin ja järjestelmäliittymiin. Tarkastuksessa annettiin muun muassa menetelmäkuvauksen laadintaan ja järjestelmien käyttöön liittyviä suosituksia.

Eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen rajayhteistyöosion (ENPI CBC) toimeenpanossa todettiin puutteita budjetoinnissa, valtuusmenettelyssä, valtuusseurannassa, kansallisten tukikelpoisuusehtojen olemassaolossa sekä rahoitusvälineiden muodostamien kokonaisuuksien hallinnassa.

EU-varojen tilintarkastuksissa ei ole tarkastetuissa kohteissa tullut sisäisen valvonnan osalta esiin muuta olennaista huomautettavaa.

Tarkastusviraston suorittamaan laillisuustarkastukseen "Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina" liittyvistä havainnoista kerrotaan luvussa 10.8.

10.8 Valtionapujen ja -tukien hallinnon ja valvonnan tila

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

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtionapuihin liittyviä menettelyjä 18 virastossa ja laitoksessa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustulokset jakautuivat seuraavasti:

	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010
a) ei olennaista huomautettavaa	45 %	59 %	67 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	0 %	0 %	6 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	55 %	41 %	28 %

Vuonna 2010 valtionapuihin kohdennettua tilintarkastusta suoritettiin kolmessa ministeriössä, seitsemässä elinkeino- ja ympäristökeskuksessa, kuudessa aluehallintovirastossa sekä kahdessa muussa virastossa ja laitoksessa. Vuosina 2008–2010 tehtyjen tarkastusten perusteella näyttäisi siltä, että tilanne valtionapujen sisäisen valvonnan osalta olisi parantunut, vaikka osassa tarkastetuista todettiin sellaisia olennaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka edellyttävät toimenpiteitä. Tietoihin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, kuinka monessa ja millaisessa virastossa tarkastusta on suoritettu ja millaisiin valtionapuihin sitä on kohdennettu. Suoritetujen tilintarkastusten perusteella voidaan yleisesti todeta, että valtionapujen hallinnointimenettelyihin on virastoissa kiinnitetty huomiota.

Maakuntien liitot EU-varojen hallinnoijina

Tarkastusviraston suorittama laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus kohdistui maakunnan liittojen välittämien Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varojen hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, hallinnoidaanko maakunnan liittojen välittämää EU-rahoitusta säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti lakien noudattamisen perusteella. Tarkastus tehtiin kuudessa rakennerahastolain mukaisena välittävänä toimieliminä toimivassa maakunnan liitossa sekä hallintoviranomaisena toimivassa työ- ja elinkeinoministeriössä.

Tarkastuksen perusteella todettiin puutteita talousarviossa myönnettyjen valtuuksien seurannassa ja valtuuden käytön varainhoitovuodelle kohdentamisessa, maakuntien liitoille suoritettavien ennakoiden maksuskäytännöissä sekä ennakoista kertyvien korotulojen käsittelyssä talousarviossa ja työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpidossa.

Myöntämisvaltuuden osoittamista käytettäväksi välittävänä toimielimille toimiville maakunnan liitoille ei tarkastusviraston käsityksen mukaan voida sellaisenaan pitää valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamana valtuuden käyttönä. Maakunnan liitoille myönnettyä valtuutta oli vuoden 2010 lopussa tosiasiallisesti käyttämättä noin 68 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta annettun lain mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Valtuus voidaan uusua talousarviossa, ja uusittava määrä voi

olla enintään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen osoittaman uusittavissa olevan määrän suuruinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö maksaa maakunnan liittojen arvioiman määrärahan tarpeen perusteella ennakoon maakunnan liitoille varoja rakennerahastohankkeiden rahoittamiseen. Tarkastuksessa todettiin, että avoimien ennakkoiden määrä maakunnan liittojen kirjanpidossa oli vuoden 2010 lopussa 38,1 miljoonaa euroa. Erityistä perustetta maksusmäärärahan maksamiselle ennakoon ei tarkastuksessa löytynyt. Tarkastusvirasto katsoo, että ennakkoja on maksettu liian suurina ja tarpeettoman aikaisin.

Maakunnan liitot ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti vähentäneet ennakoina saamiinsa eriin liittyvät korkotulot työ- ja elinkeinoministeriölle osoittamisensa arvioissaan maksatuksiin tarvittavasta arviomäärärahasta. Käytännössä hankkeita rahoitetaan enemmän kuin niihin myönnetään varoja valtion talousarviossa. Korkotuloista ei ole myöskään raportoitu työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksessä. Vuonna 2010 maakunnan liittojen hallussa olevia korkovaroja oli tuloutettu vuoden loppuun mennessä noin 1,3 miljoonaa euroa.

Talousarviosta annetun lain mukaan nettobudjetoinnin kohteena eivät voi olla muun muassa siirtomenot. Valtion talousarviossa rakennerahastohankkeiden rahoittamiseen käytettävä momentti on talousarvion mukaan ollut vuosittain bruttobudjetoitu. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriö on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain vastaisesti tosiasiallisesti tulouttanut bruttobudjetoidulle momentille maakunnan liitoille myönnettyjen varojen korkotuottoja.

Euroopan aluekehitysrahaston rahoituksen hallinnoinnissa ei tullut tarkastuksessa tullut esiin muuta olennaista huomautettavaa.

Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

Tarkastusviraston suorittaman laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita ja onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksen tavoitteena oli lisäksi antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastuksen kohteena ovat olleet toiminta-avustukset, joita raha-automaattivastuksista ovat yleisavustukset sekä kohdennetut toiminta-avustukset. Tarkastus on kohdistunut vuosina 2008–2010 myönnettyihin toiminta-avustuksiin. Toiminta-avustuksia on myönnetty vuosittain 184,5–191,4 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa todettiin, että kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisessä ja käytön valvonnassa ei ole kaikilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että avustuspäätösten suppea käyttötarkeitusteksti ei kaikilta osin täytä avustuslain 7 §:ssä avustuspäätökselle asetettuja sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia eikä avustuspäätöksiin sisälly hankintalain soveltamisvelvoitetta tilanteissa, joissa avustus kohdistuu hankintoihin. Puutteena todettiin myös, että järjestöjen kirjanpitoa ei ole RAY:n ohjeistuksesta ja valvonnasta huolimatta kaikilta osin järjestetty avustuslain 18 §:ssä edellytetyllä tavalla siten, että avustuksen käyttöä voitaisiin kirjanpidosta luotettavasti seurata.

Tarkastuksen mukaan avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin avustuspäätös- ja hakemuskäytän-

töihin, oikeiden ja riittävien tietojen esittämiseen sekä avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten määrittelyyn liittyviä puutteita, joiden johdosta RAY:n on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön on puolestaan syytä ottaa puutteet huomioon, kun ministeriö ohjaa ja valvoo RAY:n jakeohdotuksen ja avustus-suunnitelman valmistelumenettelyä.

Tarkastuksessa todettiin myös, että kohdennettuja toiminta-avustuksia ei ole kaikilta osin käytetty avustuslain 13 §:ssä säädetyllä tavalla, eivätkä toiminta-avustuksen saajat ole antaneet kaikilta osin avustuslain 10 §:n edellyttämällä tavalla oikeita ja riittäviä tietoja avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Puutteet oikeiden ja riittävien tietojen antamisessa merkitsevät myös sitä, että tarkastuksessa ei ole voitu täysin varmistua yleisavustusten käyttämisestä avustuslain 12 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Kohdennettua toiminta-avustusta saadaan avustuslain 13 §:n mukaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin vähennettynä toiminnan erillistuotolla. Erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta on tarkastuksessa osoittautunut hankalaksi ja erityistä valvontaa vaativaksi. Todettujen puutteiden korjaaminen edellyttäisi kuitenkin avustusten käytön valvonnan lisäämistä vielä nykyisestä ja lisäksi myös valvonnan edellytysten parantamista. Erilliskulujen ja yleiskulujen eriyttämisen sijasta voitaisiin harkita vaihtoehtoa, jossa järjestö saisi avustusta päätöksessä mainitun prosentuaalisen osuuden toiminnan kokonaiskuluista. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen merkitsisi käytännössä olennaista muutosta myös avustusten käytön valvonnassa. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen edellyttäisi avustuslain 13 § muuttamista.

10.9 Valtion hankintatoimen tila

Valtion hankinnat olivat valtion liikekirjanpidon tietojen mukaan kaikkiaan noin 5,0 miljardia euroa vuonna 2010, mistä käyttöomaisuusosakkeiden osuus oli 0,4 miljardia euroa. Tarkastustoiminnalla on pyritty vaikuttamaan hankintatoimen epäkohtien korjaamiseen kohdistamalla tarkastuksia niin tavara- kuin palveluhankintoihinkin ja hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin.

	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010
a) ei olennaista huomautettavaa	55 %	74 %	82 %
b) olennaisia puutteita, mutta ryhdytty toimenpiteisiin	4 %	11 %	12 %
c) olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	42 %	15 %	6 %

Niistä virastoista, joissa hankintatoimen tilaa tilintarkastuksissa tarkastettiin, kuudessa prosentissa todettiin sellaisia puutteita, joiden johdosta viraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat hankintojen hankintamenettelyä ja hankinnan dokumentointia.

Tarkastusvirasto suoritti vuonna 2010 myös valtion talousarviosta annetun lain 22 §:n tarkoittaman yhteishankintavelvoitteen noudattamista koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen.

Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastusviraston suorittama laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus koski valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n tarkoittaman yhteishankintavelvoitteen noudatta-

mista. Tarkastus toteutettiin analyttisena tarkastuksena, ohjausprosessin tarkastuksena, hankintaprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Hankintaprosessin tarkastusta ja tapahtumatarkastusta suoritettiin 14 kirjanpitoyksikössä tai virastossa.

Tarkastuksen mukaan hankintatoimen järjestelyt tukevat yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden hankintaa kohtuullisen hyvin. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin vajaassa puolessa tarkastetuista organisaatioista olennaisia tuoteryhmiä, joita koskeviin Hansel Oy:n puitejärjestelyihin organisaatio ei ole liittynyt. Noin puolessa tarkastetuissa organisaatioissa hankintaohjeessa oli asianmukaisesti huomioitu yhteishankintavelvoite. Tarkastuksessa havaittiin useissa tapauksissa, että hankintaohjeissa ei ollut ohjeistettu yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointia.

Tarkastuksen mukaan yhteishankintavelvoitetta noudatetaan kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä. Lähes kaikissa tarkastetuissa organisaatioissa todettiin kuitenkin puutteita yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnissa. Dokumentointiin tulee kiinnittää jatkossa huomiota, jotta dokumentointi suoritettaisiin valtioneuvoston asetuksen (765/2006) 2 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Sähkö- ja toimistotarvikkeiden tuoteryhmissä yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa todettiin useissa tapauksissa puutteita, eikä poikkeamisten syitä voitu pitää hyväksyttävänä. Lisäksi yhdessä tarkastuksessa todettiin, että yhteishankintavelvoitteeseen kuuluvia muita hankintoja oli toteutettu valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n vastaisesti.

11 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut sekä väärinkäytösilmoitukset

**Tarkastusvirasto valvoo, että
väärinkäytökset käsitellään
valtionhallinnossa tehokkaasti**

Väärinkäytökset tulevat Valtiontalouden tarkastusviraston tietoon joko tarkastusviraston tarkastustoiminnan perusteella tai valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaisina hallinnon tekeminä väärinkäytösilmoituksina. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

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

Lain edellyttämiä väärinkäytösilmoituksia valtion virastot ja laitokset tekivät vuonna

2010 yhteensä 20 väärinkäytöksestä (20 kpl vuonna 2009). Tämän lisäksi valtion virastot ja laitokset ilmoittivat tarkastusvirastolle muita väärinkäytöksiä vuonna 2010 yhteensä kuusi kappaletta (5 kpl vuonna 2009). Nämä olivat sellaisia väärinkäytöksiä, joista ei ole ollut lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta tarkastusvirastolle, mutta virastot ja laitokset ovat kuitenkin halunneet niistä tarkastusvirastolle raportoida. Näissä tapauksissa on useimmiten ollut kysymys valtionavun saajan sääntöjen vastaisesta menettelystä. Väärinkäytösilmoitukset ovat jakautuneet useille eri hallinnonaloille.

Tarkastusviraston on tehtävä tarkastustoiminnassa havaitsemastaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston toiminnassa tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse tehnyt rikosilmoitusta eikä tekoa ole olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Vuoden 2010 aikana tarkastusvirasto ei ole tehnyt rikosilmoituksia. Puolustusvoimien erääseen materiaalin hävittämistapaukseen liittyen tarkastusviraston edustajaa on kuultu asian käsittelyn yhteydessä oikeudessa todistajana. Jutun oikeuskäsittely on vielä kesken. Tarkastusvirasto on erään valtion viraston tilintarkastuksen yhteydessä tehtyjen havaintojen vuoksi kehottanut kyseistä virastoa tekemään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n 1 momen-

tin nojalla rikosilmoituksen, koska on ollut syytä epäillä, että eräät kyseisen viraston palveluksessa olevat virkamiehet ovat syylistyneet maksuvälinepetokseen käyttämällä valtion luottokorttia väärin. Kyseinen virasto teki asiasta rikosilmoituksen ja asia on poliisitutkinnassa.

Toisessa tapauksessa valtion palveluksessa ollutta virkamiestä epäiltiin virka-aseman väärinkäyttämistä hankinta-asiassa. Poliisin suorittaman esitutinnan jälkeen syyttäjä teki kuitenkin syyttämättäjäättämispäätöksen. Tarkastusvirasto kanteli päätöksestä Valtakunnansyyttäjänvirastolle ja katsoi, että syyte tulisi nostaa. Valtakunnansyyttäjänvirasto nostikin syytteen kyseistä virkamiestä vastaan. Käräjäoikeus tuomitsi virkamiehen lainvoimaisella päätöksellä virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen.

EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto lähettävät komission asetuksissa säädetyt tukien valvontaa koskevat Euroopan unionille tekemänsä ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista tiedoksi tarkastusvirastolle. Ilmoitukset on tehty kunkin rahaston osalta neljännesvuosittain. Ilmoituksia toimitettiin tarkastusvirastolle vuodelta 2010 yhteensä 34 (29 ilmoitusta vuodelta 2009). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että jatkoilmoitukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut tarkastusvirastolle komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006, muutettu asetuksella (EY) N:o 846/2009 ja (EU) N:o 832/2010, mukaiset Euroopan aluekehitysrahastoon ja Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvat ilmoitukset sääntöjenvastaisuuksista.

Euroopan aluekehitysrahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä kuusi (neljä ilmoitusta vuodelta 2009). Näistä uusia ilmoituksia oli viisi ja yksi jatkoilmoitus. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 36 391

euroa ja suurin 252 288 euroa (vuoden 2009 ilmoituksissa 22 529 ja 35 481 euroa).

Euroopan sosiaalirahastoon kohdistuvia ilmoituksia on toimitettu yhteensä kolme (10 vuodelta 2009). Näistä kaksi oli uusia ilmoituksia ja yksi jatkoilmoitus. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli nolla euroa ja suurin 35 994 euroa (vuoden 2009 ilmoituksissa 11 635 euroa ja 281 093 euroa).

Maaseutuvirasto on toimittanut tarkastusvirastolle vuodelta 2010 yhteensä 25 komission asetuksen (EY) N:o 1848/2006 ja (EY) N:o 1681/94, muutettu asetuksella (EY) N:o 2035/05, mukaista ilmoitusta (15 ilmoitusta vuodelta 2009). Näistä uusia ilmoituksia oli 17 ja jatkoilmoituksia kahdeksan. Pienin sääntöjenvastaisuusmäärä oli 6 754 euroa ja suurin 244 050 euroa (vuoden 2009 ilmoituksissa 399 ja 60 602 euroa). Edellä mainittu 6 754 euron sääntöjenvastaisuus oli ainoa 10 000 euron alittava määrä.

EU:n komissiolle Suomesta menevien sääntöjenvastaisuusilmoitusten määrä on ollut tavanomaista tasoa verrattuna muihin EU:n jäsenmaihin. Komissio on kuitenkin ollut tyytymätön siihen, ettei Maaseutuvirasto ole ilmoittanut sääntöjenvastaisuusilmoituksissa luonnollisten henkilöiden henkilötietoja. Suomi on ainoa EU:n jäsenmaa, joka näin menettelee. Maaseutuvirasto on perustellut tätä Suomen henkilötietolainsäädännöllä. Maaseutuvirasto selvittää parhaillaan, voisiko Suomi siirtyä samanlaiseen ilmoituskäytäntöön, kuin mitä noudattavat muut EU:n jäsenmaat.

Väärinkäytösilmoitukset ja EU:lle tehtävät sääntöjenvastaisuusilmoitukset kertovat omalta osaltaan sisäisen valvonnan tilasta. Väärinkäytöksiä pyritään estämään korostamalla virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan tärkeyttä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaan kirjanpitoyksikön toimintakertomuksen tulee sisältää erityinen

sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslauma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Toimintakertomukseen tulee sisällyttää myös virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvetotiedot.

Joka viides kantelu johtaa toimenpiteisiin

Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen voi kääntyä, jos epäilee, että valtion talousenhoidossa on esiintynyt epäkohtia. Tarkastusvirastolle voi kannella kuka tahansa. Kantelun voi tehdä itseään koskevassa asiassa, mutta kannella voi myös toisen puolesta tai yhdessä muiden kanssa.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui kertomusvuoden aikana 48. Edellisenä vuonna kantelujen määrä oli 65. Toukokuun alussa 2011 on käsittelemättä yksi vuonna 2010 tullut kantelu. Tätä aiemmin tulleet kantelut on kaikki käsitelty. Kanteluja tekivät sekä yksityiset henkilöt että yhteisöt valtiontaloudessa esiintyvistä epäkohdista. Niissä jokin tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluva taho on kantelijan mielestä toiminut virheellisesti tai epätarkoituksenmukaisesti. Kantelut jatkautuivat melko tasaisesti tarkastusviraston tarkastuksen piiriin kuuluville alueille. Ne kohdistuivat valtion virastoihin ja laitoksiin, valtiontuen saajiin, valtionyhtiöihin ja EU-varojen käyttöön. Tarkastusvirasto ei tutki kanteluna viittä vuotta vanhempaa asiaa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Tarkastusvirastoon on myös tullut kansalaisilta lukuisia tiedusteluja, minkä viranomaisen puoleen heidän tulisi ongelmassaan kääntyä. Jos asia ei ole kuulunut tarkastusviraston toimivaltaan, on kansalaisia pyritty neuvomaan, mille viranomaiselle tai muulle taholle asia kuuluu.

Kantelujen selvittelyn yhteydessä tarkastusvirasto on hankkinut asiasta tarpeellisek-

si katsomansa selvityksen asianomaiselta viranomaiselta. Kertomusvuoden aikana kanteluasiaan antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto on noin 35 prosentissa tapauksista todennut, että asiaa on selvitetty tai tullaan selvittämään tarkastustoiminnan yhteydessä. Noin 10 prosentissa tapauksista tarkastusvirasto on edellyttänyt valtion virastolta tai laitokselta korjaavia toimenpiteitä virheellisyyden tai epäkohdan poistamiseksi. Kanteluista noin 10 prosenttia on siirretty muun viranomaisen, usein ministeriön käsiteltäväksi. Tällöin tarkastusvirasto on pyytänyt ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on kantelun johdosta ryhtynyt. Noin 30 prosenttia ei ole antanut aiheita tarkastusviraston toimenpiteisiin. Noin 15 prosenttia kanteluista on ollut sellaisia, ettei tarkastusvirasto ole ollut toimivaltainen niitä käsittelemään. Tällöin kantelu on usein kohdistunut kuntien tai Kansaneläkelaitoksen taloudenhoitoon tai toimintaan.

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä kahdesta kanteluasiasta, jotka ovat olleet tavanomaista merkittävämpiä.

Erään kyläyhdistyksen saama Leader -ohjelman mukainen tuki

Tarkastusvirastolle tehdyn kantelun mukaan Pohjois-Savon TE -keskus on myöntänyt eräälle kyläyhdistykselle tukea elinkeinojen kehittämishankkeeseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 mukaisesti. Hankkeen hallinnointi ja valvonta on kuitenkin laiminlyöty eikä riittäviä tuloksia ole saatu aikaan.

Kanteluasiaan antamassaan päätöksessä Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että Leader -ohjelman mukaisten hankkeiden valvonta on järjestetty siten, että hankkeiden laillisuuden ja asian-

mukaisuuden valvonta kuuluu ELY -keskuskelle ja tarkoituksenmukaisuuden valvonta paikalliselle toimintaryhmälle, jona voi toimia rekisteröity yhdistys tai osuuskunta. Paikallisen toimintaryhmän toimintaan sovelletaan EU-hankkeiden osalta muun muassa hallintolakia ja päätökset tehdään virkavastuulla. Valtion viranomaisena hankkeen tarkoituksenmukaisuuden valvonta kuuluu Maaseutuvirastolle.

Tarkastusvirasto totesi päätöksessään, että Leader -ohjelman mukaisten hankkeiden valvonta on hajanaisesti järjestetty sen jakautuessa usealle eri taholle. Jotta valvonta toimisi asianmukaisesti, se asettaa erityisiä vaatimuksia eri viranomaisten ja valvontaa harjoittavien yksityisten tahojen yhteistyölle ja tiedonkululle. Valvonnan toimivuuteen tuleekin Pohjois-Savon ELY-keskuksen kiinnittää riittävää huomiota.

Sähköisen asiointipalvelun puutteet Verohallinnossa

Kantelussa kiinnitettiin huomiota yritysten raportoinnin lisääntymiseen ja monimutkaistumiseen vuoden 2010 alusta verrattuna aikaisempaan tilanteeseen sekä tunnistuksen monimutkaistumiseen siirryttäessä Verohallinnossa Tyvi -tunnistuksesta Katso -tunnistukseen. Katso tunnistuspalvelua pidettiin kantelussa kömpelönä. Asiasta on vuonna 2010 tehty myös eduskunnassa kirjallinen kysymys hallituksen vastattavaksi.

Sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisesta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Lain mukaan viranomaisten on huolehdittava, että asiointipalvelut ovat teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä asiakkaan kannalta. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset asiointipalvelut ovat

toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana.

Katso -tunnistuspalvelussa oli vuoden 2010 aikana useita toimintahäiriöitä. Tarkastusvirasto kiinnitti Verohallinnon huomiota Katso -tunnistuspalvelujen epävakaiseen toimintaan jo toukokuussa 2008 antamassaan tarkastuskertomuksessa. Kertomuksen mukaan Katso -tunnistuspalvelussa oli useita toimintahäiriöitä ja käyttökatkoja, jotka vaikuttivat määräaikaan sidottujen ilmoitusten jättämisen viivästymiseen. Tuolloin tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan palvelun kehittämistyö oli keskittynyt tekniikan kehittämiseen ja viranomaislähtöisyyteen, jolloin palvelun käyttäjien riittävä huomioiminen jäi liian vähälle huomiolle.

Kantelusta kävi ilmi, ettei Verohallinto tehnyt riittävän selvää eroa eri palvelujensa välille, vaan palvelujen käyttäjille oli epäselvää, mitä palvelua kussakin tilanteessa käytetään asioitaessa sähköisiä asiointipalveluita käyttämällä. Verohallinnon palveluissa on edelleen käyttäjän kannalta käytettävyysongelmia, jotka voivat haitata lakisääteisen ja pakollisen asiointipalvelun käyttöä. Lisäksi palveluissa ilmenee toistuvasti teknisiä ongelmia.

Tarkastusvirasto katsoi kanteluasiassa antamassaan päätöksessä, että Verohallinnon tulee huolehtia siitä, että sen palvelujen käyttöönotot tehdään vaiheistettusti ja riittäviä siirtymäaikoja käyttäen. Palvelujen ruuhkahuippuihin tulee varautua riittävällä toimenpiteillä ottaen huomioon asiakkaan oikeusturvaan liittyvät kysymykset erityisesti säädettyjen määräaikojen noudattamisessa ja mahdollisten sanktioiden määräämisessä. Verohallinto ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin Katso -tunnusten hallinnointiin liittyvien oikeusturvaongelmien korjaamiseksi.

Tarkastusvirasto katsoi, ettei myöskään

Tyvi -palvelujen hallinnointia ole järjestetty asianmukaisesti. Jos Tyvi -palvelujen käytölle tulee hakea valtiovarainministeriön lupa, on sen pohjauttava laintasoiisiin säännöksiin sekä niiden nojalla annettuihin tarkentaviin määräyksiin muun muassa Tyvi -operaattorille asetettavista toiminnallisista ja laadullisista vaatimuksista. Valtiovarainministeriön tulisi tehdä Tyvi -toiminnan hallinnoinnin lainmukaisuuden arviointi sekä ryhtyä mahdollisiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Kanteluun antamassaan päätöksessä tarkastusvirasto edellytti, että valtiovarainministeriön on ilmoitettava 30.9.2011 mennessä tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt Verohallinnon toiminnassa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi sekä Tyvi -palvelujen hallinnoinnissa ilmenneiden ongelmien selvittämiseksi.

Harmaan talouden tutkimusta koskeva lausunto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyysi Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon valiokunnan tilaamasta harmaan talouden tutkimuksesta Suomen kansainvälistyvää harmaa talous.

Tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida Suomen harmaan talouden kokonaisuus euroääräisesti ja prosentuaalisena osuutena bruttokansantuotteesta. Samalla arvioitiin verojen ja muiden lakisääteisten maksujen menetys. Tutkimuksella haluttiin selvittää erityisesti kansainvälistä sijoitustoimintaa ja veroparatiisien käyttöä veronkierrossa sekä koti-, sisä- ja ulkomaankauppaan liittyvää harmaata taloutta.

Tarkastusviraston mielestä tutkimus osoitti, kuinka paljon harmaan talouden laajuuden mittaamiseen sisältyy tilastotieteellisiä

riskejä siitä, että sellaisenaan tarkalta vaikuttavat tutkimustulokset eivät lopulta voi olla kovinkaan täsmällisiä. Edellä sanotusta huolimatta tutkimuksessa esitettyä arviota, 6,9 prosenttia bruttokansantuotteesta, voitaneen pitää suuntaa antavana arviona harmaan talouden laajuudesta ja joka tapauksessa siitä, että käsillä on niin valtiontaloudellisesti kuin muutoinkin yhteiskunnallisesti erittäin merkittävä ongelma.

Tutkimuksen valossa harmaa talous ei ole suinkaan supistumassa, vaan monien indikaattorien valossa laajenemassa maassamme. Koska harmaan talouden laajentuminen on itseään ruokkiva mekanismi, siihen on tarkastusviraston lausunnon mukaan puututtava tiukasti. Myöskään asenneilmasto, eli sosiaaliset normit, eivät pidätele siirtymästä piilotalouden puolelle, kun ilmiö kasvaa tarpeeksi mittavaksi. Lisäksi on syytä panna merkille, että kestävyysvajeen kurominen umpeen mahdollisesti kokonaisveroastetta nostamalla on omiaan houkuttelevaan lisää yrityksiä harmaan talouden puolelle.

Tarkastusvirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että jos tähdätään kattavasti harmaan talouden nujertamiseen, lainsäädäntö- ja muut toimet muodostaisivat erittäin laajan kokonaisuuden. Näin ollen harmaan talouden torjunta johtaa helposti raskeampaan lainsäädäntöön ja valvontaan, mikä puolestaan lisää yritysten hallinnollista taakkaa. Harmaan talouden torjuntaa kehitettäessä onkin otettava huomioon yhtä lailla näin saavutettavissa olevat edut kuin siitä aiheutuvat kustannukset (kustannushyötyanalyysi). Uusien harmaan talouden torjuntakeinojen kehittämisen ohella on syytä huomioida, ettei muilla toimilla heikennettäisi jo olemassa olevien torjuntamekanismien ja viranomaisten mahdollisuuksia puuttua harmaan talouden ilmiöihin. Tarkastusvirasto on arvioinut Tuottavuusohjelman toteuttamista Tul-

lissa koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa mahdolliseksi riskiksi sen, että harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat Tulin resurssien heikentyessä.

Tilaajavastuulain soveltamisessa on tutkimustulosten valossa edelleen ilmennyt epäkohtia. Tätä taustaa vasten muun muassa laiminlyöntimaksujen korottamista voi pitää realistisena suosituksena. Kaupparekisteritietojen tosiasiallista julkisuutta tulisi myös lisätä esimerkiksi tekemällä niiden käyttö maksuttomaksi. Toimenpide parantaisi myös yritystoiminnan sujuvuutta. Verovallvonnan kannalta merkittävä ongelma on se, ettei veroviranomaisilla ole kaikkea tarvittavaa tietoa toimintansa toteuttamiseksi. Tämän vuoksi hallintarekisteriin merkittyjen arvopaperien viranomaisjulkisuuden toteuttaminen olisi paikallaan.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittäminen on keskeinen tehtävä harmaan talouden torjunnassa. Periaatteessahan on lähdettävissä siitä, että mitä ankarampi rangaistus tai muu seuraamus on ja mitä suurempi on kiinnijäämisriski, sitä vähäisemmiksi lainvastaisuudet jäävät. Valtiontalouden tarkastusvirasto korosti lausunnossaan, että harmaan talouden torjunnassa on tehokkaalla ja oikea-aikaisella viranomaistoiminnalla tärkeä merkitys. Valvonnalla ja myös kansalaisiin ja yrityksiin kohdistuvalla tiedotustoiminnalla on pyrittävä vaikuttamaan jo ennalta estävästi vilpilliseen toimintaan ja asenteisiin. Erilaiset erityisesti myös taloudelliset sanktiot synnyttävät tarvittavaa pelotevaikutusta.

Poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja tulee lyhentää. Tällöin rikosten lievät tekemuodot eivät ehtisi vanhentua, niin kuin nykyisin usein tapahtuu. Asenteisiin vaikuttaminen

myös edellyttäisi sitä, että tehty rikos ja siitä seuraava rangaistus olisivat niin lähekkäin, että ne mielletäisiin kuuluvaksi yhteen.

Tarkastusviraston lausunnon mukaan eri viranomaisten välinen yhteistyö ja niiden ylläpitämien tietojärjestelmien yhteiskäyttö eivät tällä hetkellä ole ongelmattomia. Viranomaisten käyttämät tietojärjestelmät eivät välttämättä ole yhteensopivia, mikä estää niiden välisen tiedonsiirron. Osittain tähän on vaikuttanut myös voimassa oleva lainsäädäntö, joka saattaa estää tietojen luovuttamisen toiselle viranomaiselle. Yhteistyön esteitä tulee poistaa tarpeen vaatiessa myös lainsäädäntötoimin. Harmaaseen talouteen liittyvän rikollisuuden kansainvälistyessä myös eri viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä tulee lisätä ja kehittää siihen uusia toimintamuotoja. Esimerkiksi yhteistyötä ja tietojenvaihtoa eri maiden viranomaisten suorittamassa tarkastus- ja valvontatyössä tulee lisätä.

Tutkimuksessa on tehty runsaasti toimenpide-ehdotuksia harmaan talouden torjumiseksi. Pelkästään tutkimuksessa esittelyjen tietojen pohjalta ei ole määriteltävissä toimenpide-ehdotusten tärkeysjärjestystä. Se edellyttää muun muassa toimenpiteiden nettovaikutusten selvittämistä valtiontalouden näkökulmasta. Tarkastusvirasto piti lausunnossaan tärkeänä, että jatkotyössä selvitetään toimenpide-ehdotusten kiireellisyysjärjestystä taloudellisesti tyydyttävään ratkaisuun pääsemiseksi.

Eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp. (Harmaan talouden katvealueet) pohjalta kannanoton, jossa eduskunta edellytti hallituksen ryhtyvän harmaan talouden torjuntaan laajalla toimenpideohjelmalla ja jossa eduskunta linjasi toimenpiteiden sisältöä.¹⁰⁴ Eduskunnan kan-

¹⁰⁴ EK 42/2010 vp.

nanotossa on monilta kohdin asetettu toimenpiteitä tärkeysjärjestykseen. Eduskunnan kannanotossa painotetaan muun ohella lainsäädännön ennakollista ja jälkikäteistä vaikutusarviointia sekä harmaan talouden vähentämisohjelmiin sisältyvien hankkeiden vaikutuksien analysointia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa linjataan, että harmaan talouden torjunta on hallituksen kärkihankkeita ja että eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä viedään eteenpäin. Päämäärätietoinen toiminta harmaata taloutta vastaan nähdään hallitus-

ohjelmassa yhtenä keinona korjata julkisen talouden kestävyysvajetta.¹⁰⁵ Tarkastusviraston lausunnossa esitetyt seikat ovat edelleen ajankohtaisia vietäessä eteenpäin harmaan talouden torjuntaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa, mutta moniin asioihin on jo otettu linjaukset eduskunnan harmaasta taloudesta antamassa kannanotossa ja hallitusohjelmassa. Tarkastusvirasto tulee seuraamaan ja arvioimaan eduskunnan kannanoton toteutumista ja harmaan talouden vähentämisen toimenpiteiden etenemistä ja tuloksia.

¹⁰⁵ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp.

12 Hallinnonaloittaisia tarkastushavaintoja

12.1 Tasavallan presidentin kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Tasavallan presidentin kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu. Toimintakertomuksessa esitettyjä taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin tilintarkastuksessa oikeina ja riittävinä.

12.2 Valtioneuvoston kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtioneuvoston kanslia toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Valtioneuvoston kanslia ei ole asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita, mutta näistä tilinpäätöksessä esitetyjä tietoja pidettiin kuitenkin oikeina ja riittävinä.

Valtioneuvoston kansliaa koski myös tuloksellisuustarkastus VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot, josta on raportoitu luvuissa 9.3 ja 12.10.

Valtioneuvoston kanslian toimintaa sivusivat lisäksi finanssipolitiikan tarkastukset valtiontalouden kehysmenettelystä sekä valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2010. Näistä on raportoitu eduskunnalle erilliskertomuksissa K 21/2010 vp. ja K 12/2011 vp.

12.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Ulkoasiainministeriön hallinnonala toimii yhtenä kirjanpitoyksikkönä.

Ulkoasiainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskananotto koski tuloksellisuuden laskentatoi-

men järjestämistä sekä korkotulojen tulouttamista siirtomenomomentille. Tuloksellisuuden laskentatoimen puutteet johtivat myös ilmoitusvelvollisuuteen.

Ulkoasiainministeriö ei ollut asettanut toiminnalleen taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita.

12.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Oikeusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjä ovat ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet oli asetettu sekä ministeriölle että Rikosseuraamusvirastolle. Molempien toimintakertomuksessaan esittämiä taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tietoja pidet-

tiin tilintarkastuksessa myös oikeina ja riittävinä.

Oikeusministeriön hallinnonalalle kohditi tuloksellisuustarkastus Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla (232/2011), josta on raportoitu edellä luvussa 4. Lisäksi oikeusministeriön hallinnonala koski tuloksellisuustarkastus Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi (216/2011), josta on raportoitu luvussa 8.

12.5 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Vuonna 2010 sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivat kirjanpitoyksiköt ovat ministeriö ja Poliisihallitus.

Varainhoitovuodelta 2010 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset ministeriön ja Poliisihallituksen lisäksi viidestä muusta virastosta ja laitoksesta.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä maksullista toimintaa koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä sekä ministeriön että Poliisihallituksen osalta.

Sisäasiainministeriön asettamia taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita pidettiin Hallinnon tietotekniikkakeskusta lukuun ottamatta riittävinä kaikissa hallinnonalan virastoissa ja laitoksissa.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä olivat sekä ministeriö että Poliisihallitus.

Poliisihallituksen tilintarkastuksen yhteydessä todettiin eräiden talous- ja henkilöstöpalveluprosessien sisäisessä valvonnassa puutteita, joiden johdosta poliisihallituksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Poliisin ja syyttäjän yhteistyö (226/2011).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

Rikosasioiden käsittelyajat ovat osoittautuneet merkittäväksi ongelmaksi yhteiskunnan, asianomistajan ja syylliseksi epäillyn oikeusturvan kannalta. Käsittelyn kestolla on myös suuri vaikutus kustannuksiin. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyön on katsottu tuovan tehokkuutta asioiden käsittelyyn. Tarkastusvirasto on selvittänyt, onko poliisin ja syyttäjän yhteistyö vastannut prosessin keston yleisiä lyhentämistä ja kustannustehokkuustavoitteita.

Yhtenä eduskunnan ilmaisemana tavoitteena on suunnata yhteiskunnan voimavaroja vakavampien rikosten selvittämiseen. Syyttäjän ja poliisin yhteistyöllä on pyritty rajaamaan esitutkintaa oikeuskäsittelyn kannalta olennaisiin seikkoihin jo tutkinnan alkuvaiheessa. Tarkastuksen mukaan rajoittamispäätökset ovat lisääntyneet, mutta käytäntö vaihtelee. Painopistettä on siirretty vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikostorjunnan suuntaan merkittävämmiin vain pääkaupunkiseudulla, missä tällaista rikollisuutta myös esiintyy eniten. Sama on koskenut poliisin ja syyttäjän työn suuntaamista ja ajoittamista edesauttavien kirjallisten tutkintasuunnitelmien laadintaa. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että tutkintasuunnitelmien hyödyntämistä lisätään.

Esitutkintapöytäkirjoissa esiintyy edelleen suurta kirjavuutta. Tarkastusvirasto on korostanut sitä, että esitutkintapöytäkirjasta tulisi kyetä mahdollisimman helposti näkemään, millä perusteella poliisi tai syyttäjä katsoo tietyn rikoskohdan toteen näytetyksi. Esitutkintalain edellyttämää loppulausuntomenettelyä on tarpeen tukea muun muassa

selvin ja yksilöidyin kysymyksiin, ja syyttäjän tulisi olla tässä mukana. Parhaimmillaan hyvin laaditut loppulausunnot helpottavat ja ohjaavat syyteharkintaa sekä tukevat juttujen pääkäsittelyä tuomioistuimessa.

Esitutkintaa ja syyteharkintaa tehostavat sovittelutoimet olisi parasta ottaa käyttöön jo rikosilmoitusten tekovaiheessa tai varhaisessa vaiheessa esitutkintaa, jolloin ne vähentävät poliisin työ määrää ja saavat näin aikaan selviä kustannussäästöjä. Myöhemmässäkin vaiheessa sovittelu tuottaa hyötyä sekä syyteharkinnalle että tuomioistuinkäsittelylle.

Tarkastusvirasto on painottanut poliisin ja syyttäjän keskinäisen kaksisuuntaisen palautejärjestelmän tärkeyttä. Palautetilaisuus olisi syytä järjestää pääsääntöisesti suurten juttujen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen. Tällöin poliisi ja syyttäjä voisivat käydä yhdessä läpi tuomion perustelut ja siinä esitettyjen eri seikkojen painoarvot. Samalla voitaisiin käsitellä kummankin osapuolen havainnot kyseisen asian esitutkinnan ja oikeudenkäynnin kulusta ja asiaan vaikuttaneista seikoista.

Poliisin ja syyttäjän keskinäisen tietojärjestelmäyhteistyön tavoitteena on saada koko prosessi esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn yhtenäiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Järjestelmä lisää mahdollisuuksia nopeuttaa tutkinnan läpimenoaikoja ja saavuttaa siten merkittäviä kustannussäästöjä, parantaa työn laatua sekä nostaa rikosten selvitysprosentteja. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että tietojärjestelmien kehittä-

minen tapahtuu tiiviissä yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri hyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny ja että myös kehittämistyöhön tarvittavat resurssit turvataan kummallakin hallinnonalalla.

Vaikka yhtäältä syyttäjien erikoistumisen nähdään parantaneen yleisesti työn laatua, niin toisaalta esitutkintayhteistyön laadusta on jouduttu jossain määrin tinkimään resurssipulan vuoksi. On erittäin tärkeää, että toimintaympäristöä ja resurssitarpeita arvioidaan realistiselta pohjalta niin poliisi- kuin syyttäjäntoimessakin. Näin voidaan myös yhteistyölle ja prosessien toimivuudelle luoda mahdollisimman hyvä perusta. Laajemmissa ja vaativimmissa jutuissa tulee voida erikoistua nykyistä enemmän. Myös pari- ja ryhmätyöskentelyn edellytyksiä tulee parantaa.

Lainsäädäntö antaa viranomaisohjeilla täydennettynä varsin hyvän pohjan poliisin ja syyttäjän yhteistyölle. Yhdenmukaisten käytänteiden aikaansaamiseksi laissa tulisi kuitenkin painottaa yhteistyön merkitystä erityisesti laajojen ja vaativien rikosasioiden esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Esitutkinnan johtamis- ja ohjaamisvastuut olisi syytä määritellä nykyistä selvemmin lakitasolla. Yhteistoiminnan suunnittelun ja seurannan parantamiseksi tulossopimusmenetelyssä on terävöittämisen varaa sekä poliisi-toimessa että syyttäjälaitoksessa.

12.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Puolustusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjä vuonna 2010 ovat ministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Puolustusvoimien tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaa ja vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tilintarkastuksissa todettiin, että riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet oli asetettu ministeriölle ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Tuottavuustavoitteita pidettiin riittävinä Puolustusvoimien osalta.

Kun tulosoajauksen tilaa arvioidaan puol-

ustusministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpääöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin tilintarkastuksissa puolustusministeriötä ja Puolustushallinnon rakennuslaitosta.

Puolustusministeriön hallinnonalalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä (215/2011) ja Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa (218/2011), joista on raportoitu edellä luvussa 4. Lisäksi puolustusministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (223/2011), josta on raportoitu luvussa 9.

12.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimii vuonna 2010 ministeriön lisäksi yhdeksän kirjanpitoyksikköä. Näistä Verohallinto ja Tullilaitos ovat keskeiset valtion tulojen kerääjät. Muut hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat Valtiokonttori, Tilastokeskus, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto ja Väestörekisterikeskus. Edellä mainittujen lisäksi neljä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palveluksesta koottiin 1.1.2010 yhdeksi valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaksi kirjanpitoyksiköksi.

Tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset varainhoitovuodelta 2010 ministeriön lisäksi yhdeksästä kirjanpitoyksiköstä sekä viidestä aluehallintovirastosta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kolmeen tilintarkastuskertomukseen sisältyi kielteinen laillisuuskannanotto. Valtiovarainministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Tullilaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski edellisen vuoden tapaan maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen esittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Verohallinnon tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto arvioi, että valtiovarainministeriö on

hyväksynyt riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet vain Verohallinnolle, Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle, Tullilaitokselle ja Tilastokeskukselle. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä samoin ainoastaan Tullilaitoksen, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Verohallinnon ja Tilastokeskuksen osalta.

Taloudellisuutta kuvaavia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriön lisäksi Ahvenanmaan valtionvirastoa ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuutta koskevat tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi ministeriötä, Ahvenanmaan valtionvirastoa ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä on valtiovarainministeriön hallinnonalalla neljä eli Tullihallitus, Verohallinto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Tilastokeskus.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi kolmessa kirjanpitoyksikössä. Ministeriön lisäksi kolmessa virastossa ja laitoksessa todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisimmät syyt olivat tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyvät puutteet sekä valtuusseurannan järjestäminen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle

kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa (219/2011) ja Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus (225/2011). Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdistui edellä luvussa 4 käsitelty tuloksellisuustarkastus Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset (231/2011).

Valtiovarainministeriö on perustuslaissa tarkoitettu valmisteluvastuullinen ministeriö valtion tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksessa ja finanssipolitiikan tarkastuksessa käsitellyissä asioissa. Näistä tarkastuksista on raportoitu eduskunnalle erilliskertomuksissa K 21/2010 vp. ja K 12/2011 vp.

Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa

Valtion taloudellisia vastuita koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin vastuiden huomioimisen asianmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä taloudellisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa.

Valtion talousarvion perusteluista eivät vastuut ilmene siten, että niistä muodostuisi oikeansuuntainen kokonaiskuva. Sama koskee myös valtion tilinpäätöskertomusta. Vastuita ja valtion nettovarallisuusaseman kehitystä ei tarkastettujen asiakirjojen sisällön perusteella oteta läpinäkyvästi ja asianmukaisesti huomioon osana valtiontalouden suunnittelua ja päätöksentekoa.

Tarkastusvirasto katsoo, että vastuiden kokonaisuus tulisi ilmetä systemaattisena ja vuosittain toistuvana keskeisten valtiontalouden päätösten perusteluista sekä seuranta-asiakirjojen taloudellisen aseman kuvauksista. Tällaisten kuvausten laatimista voisi

edesauttaa sähköisen tietopankin muodostamisprosessi, jossa valtion vastuut pyrittäisiin luettelemaan, luokittelemaan ja rahamääräisesti määrittelemään.

Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

Valtionhallinnon toimitiloja ja konserniohjausta koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin, onko valtion toimitilastrategian toteuttaminen ollut tuloksellista. Tarkastus kohdistui strategiaan yleensä sekä oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloihin. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, kuinka hyvin tarkastuksen kohteena olleet hallinnonalat ovat onnistuneet valtion toimitilastrategian toteuttamisessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että vuonna 2005 laadittu valtion toimitilastrategia ei sisällä valtion toimitilojen määrän, kustannusten ja tilatehokkuuden tarkempaa lähtö- ja tavoitetilanteen kuvausta. Strategiassa ei ole esitetty tarkentavia hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Siinä ei ole asetettu myöskään välitavoitteita eikä toteutusaikataulua. Valtiovarainministeriö ei ole muutenkaan asettanut hallinnonaloille mitään konkreettisia tavoitteita, joilla strategian toteuttamisen astetta voitaisiin arvioida. Suurin osa tarkastuksen kohteena olleista ministeriöstä, virastoista ja laitoksista ei myöskään itse seurannut toimitilojen käytön tehokkuutta tai energiatehokkuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin yleispiirteistä strategiaa kuin valtion toimitilastrategia on, ellei aseteta myös konkreettisia tavoitteita siitä, miten strategian toteuttamisen astetta voidaan arvioida. Kun toimitilastrategian keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu tilate-

hokkuuden parantaminen, tämän tavoitteen saavuttamisen astetta pitäisi pystyä myös arvioimaan niin hallinnonalakohtaisesti kuin koko valtionhallinnon toimitilojen osalta.

Vuoden 2010 aikana Senaatti-kiinteistöt on aloittanut kaikkien valtionhallinnon toimitilatietoja keräämisen hallinnoimaansa tilatietojärjestelmään. Tarkastuksessa havaittiin, ettei Senaatti-kiinteistöt ole kilpailuttanut tilahallinnan tietojärjestelmää.

Tarkastusvirasto korostaa, että Senaatti-kiinteistöjen on huolehdittava siitä, että se toimii julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti ja että olemassa olevat kilpailuolosuhteet tulevat huomioiduiksi. Julkisista hankinnoista annetun lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuo-
lisia mahdollisuuksia tarjota palveluita julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.

12.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimii vuonna 2010 ministeriön lisäksi seitsemän kirjanpitoyksikköä. Yliopistojen toiminta on järjestetty 1.1.2010 alkaen julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai säätiön muotoon. Tarkastusvirasto antoi varainhoitovuodelta 2010 tarkastuskertomuksen hallinnonalan kahdeksasta kirjanpitoyksiköstä.

Kielteinen laillisuuskannanotto sisältyy opetusministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi neljän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Kielteisten laillisuuskannanottojen syitä olivat talousarvion vastainen määrärahan käyttö tai menojen varainhoitovuodelle kohdentaminen sekä eduskunnan päättämän erän ylittäminen arviomäärärahana budjetoidulla momentilla. Talousarvion vastaisesta määrärahan käytöstä annettiin huomautus neljässä ja valtuuden käytöstä yhdessä tilintarkastuskertomuksessa.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin yhdelle kirjanpitoyksikölle. Ilmoitusvelvollisuus koski talousarvion vastaisesti maksettujen menojen takaisinperimistä.

Tilintarkastuksissa tehdyn arvion mukaan opetusministeriö ei ole edelleenkään asettanut hallinnonalaansa virastoille riittäviä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita. Taloudellisuustavoitteita pidettiin riit-

tävinä vain Suomen Akatemian, Museoviraston ja Valtion taidemuseon tilintarkastuksissa. Tuottavuutta koskevia tavoitteita pidettiin riittävinä vain Suomenlinnan hoitokunnan osalta.

Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät taloudellisuutta koskevat tiedot esitti opetusministeriön lisäksi viisi kirjanpitoyksikköä. Tuottavuutta koskevia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä viidessä kirjanpitoyksikössä. Maksullista toimintaa harjoittavista kuudesta kirjanpitoyksiköstä viisi esitti toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan opetusministeriön hallinnonalalla tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, on tulosohjaus toteutunut hallinnonalalla taloudellisuuden osalta vain kolmessa ja tuottavuuden osalta yhdessä kirjanpitoyksikössä.

Opetusministeriön hallinnonalalla todettiin ministeriön lisäksi kahdessa muussa kirjanpitoyksikössä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Syinä olivat kirjanpidon ja valtuus seurannan sekä tuloksellisuuden laskentatoimen hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvät puutteet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen (222/2011), josta on raportoitu luvussa 7.

12.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimii ministeriön lisäksi kuusi kirjanpitoyksikköä. Näiden lisäksi tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös Maaseutuvirastosta ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet kielteiset laillisuuskannanotot aiheutuivat talousarvion vastaisesta määrärahan käyttämisestä.

Tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön hyväksyneen riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet kahdeksalle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet neljälle virastolle. Taloudellisuutta koskevat tiedot arvioitiin tilintarkastuksissa oikeiksi ja riittäviksi ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan virastoissa. Tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä Metsäntutkimuslaitosta ja Geodeettista laitosta lukuun ottamatta oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan ta-

loudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, pidettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä ministeriötä lukuun ottamatta riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina. Tuottavuuden osalta vain kahta kirjanpitoyksikköä pidettiin riittävillä tavoitteilla ohjattuina ja oikeat ja riittävät tiedot raportoivina.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla todettiin yhden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat kirjanpidon ja valtuusseurannan järjestämistä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala koski tuloksellisuustarkastus Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010), jota on käsitelty luvussa 6. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kohdistui myös tuloksellisuustarkastus Säädosshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi (216/2011), josta on raportoitu luvussa 8.

12.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ministeriön lisäksi toimi vuonna 2010 neljä kirjanpitoyksikköä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tilintarkastuskertomusten huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon Liikennevirastossa. Kielteinen laillisuuskannanotto koski useiden talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain vastaisen menettelyjen lisäksi myös valtuuden tai määrärahan tosiasiallista ylittämistä sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyjä ja taseeseen sisältyviä väylähankkeiden tase-arvoja koskevia virheitä.

Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski valtuus seurannan sisäisen valvonnan järjestämistä, ratamateriaalin eräitä kirjauskäytäntöjä ja talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

Tilintarkastuksissa pidettiin taloudellisuutta koskevia tavoitteita riittävinä Liikennevirastossa ja Viestintävirastossa ja tuottavuustavoitteita ministeriön lisäksi kaikissa hallinnonalan virastoissa. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriössä ja Liikennevirastoa lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Tuottavuudesta esitettyjä tietoja puolestaan pidettiin oikeina ja riittävinä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohtauksen tilaa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoittei-

den asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävällä taloudellisuustavoitteilla ohjattuna ja oikeat ja riittävät tiedot esittävänä pidettiin vain yhtä kirjanpitoyksikköä. Tuottavuuden osalta vastaava tilanne oli ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi yhdessä kirjanpitoyksikössä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla todettiin kahden tilintarkastuksen yhteydessä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Keskeisiä syitä olivat puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä kirjanpidon ja valtuus seurannan hoitamisessa. Liikenneviraston on erityisesti syytä kiinnittää huomiota sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:n edellyttämällä tavalla.

Eduskunnalle annetussa erilliskertomuksessa K 12/2011 vp. raportoidussa finanssipolitiikan tarkastuksessa huomautettiin siitä, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valtion taseeseen kirjattavia rahoitettuja on rahoitettu valtionyhtiöstä (VR-konserni) valtion ja sen määräysvallassa olevien yhtiöiden taloudellisten suhteiden läpinäkyvyyden ja hyvän kirjanpito tavan kannalta ongelmallisella tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot (233/2011), josta on raportoitu myös luvussa 9.

Valtion henkilöjunaliikenneostot VR:ltä

Henkilöjunaliikenteen tukemisessa noin 43 miljoonan euron vuosittaisilla junavuoro-ostoilla on tavoitteena nostaa junaliikenteen palvelutasoa ja kulkutapaosuutta verrattuna siihen, että VR hoitaisi liikennettä puhtaasti markkinalähtöisesti. Ostoliikenteen osalta on nykyistä paremmin tunnistettava, ettei ostojen tarkoituksena ole olemassa olevien junavuorojen säilyttäminen, vaan liiketaloudellisesti kannattamattomien mutta yhteiskuntapoliittisesti tärkeinä pidettyjen junamatkustuspalveluiden turvaaminen. Samoin on entistä paremmin tunnistettava ostoliikenteen luonne kaupallisesti kannattavaa liikennettä täydentävänä liikenteenä, jonka rahoittaminen ja ylläpitäminen on mahdollista vain, mikäli liiketaloudellisesti itsekannattava liikennöinti pysyy riittävän laajana ja tiheänä.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyisestä ostoliikennesopimusjärjestelmästä on saatu hiottua sinänsä toimiva järjestelmä, mutta ostoliikenteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tehokkuuden edistäminen hyötyisivät ajoittaisesta ostojen "nollapohjabudjetoinnista". Tämä tarkoittaa, ettei ostoissa lähdetäisi olemassa olevista historiallisista valinnoista, vaan toteutettaisiin periaatteessa puhtaalta pöydältä, sillä hetkellä voimassa olevien priorisointi- ja peruspalvelutasokriteerien ja siihen liittyvien asiakastarpeiden perusteella, uudet ostoliikennesopimukset.

Nykyisten ostoliikennesopimusten maksuvelvoitteet ovat valtion kannalta sikäli turvalisia, että valtiolle ei voi syntyä ostosopimuksesta ennakoimattomia maksuja eikä valtio VR:n asiakastulojen kasvaessa myöskään maksa turhasta. Henkilöjunaliikenteen ostosopimusten mukaan saaduista asiakastuloista (junalippumaksuista) vähennetään

laskennalliset junakohtaiset kustannukset, minkä jälkeen valtio korvaa VR:lle alijäämän enintään ennalta sovittuun enimmäismäärään asti.

Tarkastusvirasto katsoo, että junavuoro-ostoissa on entistä enemmän otettava huomioon ja hyväksyttävä junan luonne massakuljetusvälineenä. Henkilöjunaostoliikennettä ei voi eikä pidä hankkia jokaiselle jokin junavuoro -periaatteella eikä kiskoilla kotiovelle -periaatteella. Tämä on otettava huomioon ostettaessa ja harkittaessa ostettavaksi liiketaloudellisesti kaikkein kannattamattomimpien ja matkustajamäärältään kaikkein vähäisinten ja valtiolle junamatkustajaa kohti korvaussummaltaan kalleimmaksi tulevia junavuoroja.

Junavuoro-ostoissa peruspalvelutason liikenne priorisoidaan ensisijaiseksi. Ministeriö kuitenkin ostaa liikennepoliittisin perustein myös peruspalvelutasoa korkeamman tasoista liikennettä. Tarkastusvirasto katsoo, että peruspalvelutason määrittäminen tukee ja mahdollistaa tuloksellisen ostopoliittikan toteuttamista. Valtion, tukien maksajan, näkökulmasta joukkoliikenteen peruspalvelutaso täyttyy kun matkustustarve tyydytetään vähintään yhdellä kulkumuodolla. Tavoitteena ei siis voi olla, että junaliikenne yksinään täyttäisi peruspalvelutason. Valtion pyrkii turvaamaan joukkoliikenteen, ei pelkästään henkilöjunajunaliikenteen, ostoin peruspalvelutason. Valtion liikennepoliittiset tavoitteet voivat myös olla osin keskenään ristiriitaisia tai osin ristiriitaisia peruspalvelutasotavoitteeseen nähden. Voi olla että junaliikenteen kulkutapaosuuden edistämiseen ei riitä pelkkä peruspalvelutaso. Joukkoliikenteen käytön edistämiseen voi sisältyä junaliikenteen kulkutapaosuuden nosto, mutta se voi syödä muun joukkoliikenteen osuutta eikä esimerkiksi vähentää henkilöautoliikennettä niin kuin on ehkä ollut tarkoitus. Pelkkä

junavuoro-ostojen (sisäinen) priorisointi ei siten riitä, vaan sitä ennen ja sen kanssa rinnakkaisesti tarvitaan eri kulkumuotojen keskeistä priorisointia, jotta eri matkustajamääriin ja matkustustiheyksiin parhaiten sopiva julkiseen liikenteen kulkumuoto ja sille mahdollisesti suunnattava avustus voidaan mahdollisimman tuloksellisesti toteuttaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 233/2011 "VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot" on käsitelty VR:n omistajaohjausta ja valtion henkilöjunaliikenneostoja VR:ltä. Tarkastuksen omistajaohjausta koskevasta osuudesta on raportoitu luvussa 7.

12.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla toimii ministeriön lisäksi 12 kirjanpitoyksikköä. Varainhoitovuonna 2010 tarkastusvirasto antoi tilintarkastuskertomukset myös 14 elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon viidessä tilintarkastuskertomuksessa. Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä, tulojen käsittelyä talousarvion vastaisesti menomomentilla, menojen varainhoitovuodelle kohdentamista sekä toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja ja kirjanpidon hoitamista. Menojen kohdentamisella oli eräissä tapauksissa myös pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Ilmoitusvelvollisuus asetettiin työ- ja elinkeinoministeriölle ja Etelä-Savon ELY-keskukselle. Ministeriön ilmoitusvelvollisuus koski edelleen tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. ELY-keskuksen ilmoitusvelvollisuuden syynä olivat tuloksellisuuden laskentatoiminen järjestäminen ja tosittamiskäytäntöjen järjestäminen hyvän kirjanpito-tavan edellyttämällä tavalla.

Taloudellisuutta koskevat tavoitteet ministeriö oli asettanut viidelle ja tuottavuutta koskevat tavoitteet 19 virastolle ja laitokselle. Työ- ja elinkeinokeskuksien taloudellisuustavoitteita ei tarkastuksissa pidetty riittävinä ja muistakin virastoista ja laitoksista vain Geologian tutkimuskeskukselle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskukselle, Tur-

vatekniikan keskukselle ja Energiamarkkinavirastolle oli asetettu riittävät taloudellisuustavoitteet. Taloudellisuudesta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä 25 ja tuottavuudesta esitettyjä tietoja 10 kirjanpitoyksikössä.

Kun tulohajauksen tilaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan viisi. Vastaava luku tuottavuuden osalta oli neljä kirjanpitoyksikköä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalla todettiin taloussääntö puutteelliseksi yhdessä kirjanpitoyksikössä. Yhdeksän tilintarkastuksen yhteydessä todettiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden johdosta tarkastetun on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat kirjanpidon tai valtuusseurannan hoitamista sekä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Kaupunki- ja metropolipolitiikka (224/2011) sekä edellä luvussa 5 raportoitu Pitkäaikaisyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy (229/2011), luvussa 6 raportoidut Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen (213/2010) ja Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen (227/2011) ja luvussa 9 raportoitu Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (234/2011).

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonallalle kohdistui Suomen, Norjan ja Tanskan tarkastusvirastojen tekemän pohjois-

maista sähköhuollon valmiusyhteistyötä koskeneen rinnakkaistarkastuksen "Valot päällä Pohjolassa" – Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö (176/2008) jälkiseuranta.

Jälkiseurannan perusteella sähköalan pohjoismainen valmiusyhteistyö on kehittynyt myönteisesti viime vuosina, vaikkakin muutokset kansainvälisenä yhteistyönä eivät aina tapahdu kovin nopeasti. Pohjoismaiden kantaverkkoyhtiöt ja varautumisesta vastaavat viranomaiset allekirjoittivat vuonna 2010 sopimuksen sähköalan yhteistyöstä häiriötilanteissa (Letter of Intent regarding Nordic cooperation on emergency planning and crisis management for the power sector). Sopimukseen liittyy kolmivuotinen toimintasuunnitelma, joka sisältää aikataulutetut ja vastuutetut toimet valmiuden parantamiseksi. Toimintasuunnitelma on lisännyt yhteistyötä ja jäsentynyttä työskentelyä Pohjoismaiden kesken. Yhteisiä ratkaisuja kehitetään erityisesti niillä valmius- ja turvallisuustoiminnan aloilla, jotka soveltuvat kansainväliseen energiayhteistyöhön.

Kaupunki- ja metropolipolitiikka

Tarkastusvirasto selvitti kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteiden tuloksellisuutta osana alueiden kehittämistä. Vuositain kaupunki- ja metropolipolitiikkaan kohdistuu julkisia varoja 80–200 miljoonaa euroa.¹⁰⁶ Tarkastuksen mukaan monikeskukseen kaupunkijärjestelmään perustuva alueiden kehittäminen tukee tasapainoista aluerakennetta.

Tarkastuksen perusteella kaupunkipoliittiset toimenpiteet ovat olleet tavoitteiden mukaisia. Toimenpiteillä on kuitenkin ollut

myös sellaisia haitallisia sivuvaikutuksia, jotka ovat olleet päinvastaisia alueiden kehittämisen tavoitteisiin nähden. Väestön, infrastruktuurin ja palveluiden liiallinen keskittyminen nostavat resurssien hintoja sekä heikentävät ympäristön tilaa ja elämänlaatua. Kansalaisten hyvinvoinnin heikentymisen ja sosiaalisten ongelmien kasvu lisäävät yhteiskunnallisia kustannuksia. Negatiiviset hyvinvointivaikutukset haittaavat kilpailukykytavoitteen saavuttamista. Toimenpiteiden sivuvaikutukset saattavat lisätä myös eri alueiden ja kaupunkiseutujen kehityseroja.

Kansallista kaupunkipolitiikkaa on toteutettu lähinnä ohjelmaperusteisella alueiden kehittämisellä. Kaupunkipolitiikan koordinoituvastuu on ollut työ- ja elinkeinoministeriöllä. Metropolipolitiikkaa on toteutettu valtion ja kuntien yhteistyönä kärkihankkeilla ja niitä tukevilla aiesopimuksilla. Metropolipolitiikan valmistelusta ja toteuttamisesta on vastannut kukin ministeriö hallinnonalallaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKEN) määrittelemien suuntaviivojen pohjalta. Valmistelutyötä on koordinoitunut ympäristöministeriö.

Osaamiskeskusohjelmalla on kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen linjauksen mukaisesti tuettu kilpailukyvyn vahvistamista, mutta ohjelma tukee nykyisin lähinnä alueellista innovaatiopolitiikkaa. Tarkastuksen perusteella ohjelman roolia alueiden kehittämisessä tulisi selkeyttää. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman kaupunkipoliittisten toimien edistäminen vaatisi puolestaan terävöittämistä. Metropolipolitiikan aiesopimusmenettelyssä tulisi lisätä eri toimijoita koskevaa sopimusten sitovuutta. Tarkastusvirasto katsoo myös, että alueiden kehittämisen toimenpiteitä tulisi eriyttää sekä painottaa eri

¹⁰⁶ Kaupunkipoliittisiin toimiin käytettyjen varojen laskentaan liittyy epävarmuuksia, jotka johtuvat hankkeiden kaupunkiolottuvuuden tason arvioinnista. Laskelmien tekemistä haittaavat myös tuen monikanavaisuus sekä kaupunkipoliittisten toimien hajanaisuus ja monimuotoisuus, seurantarajestelmien kirjo ja aluetaloudellisten tilastojen tuottamisen viiveet.

tavoin eri alueilla. Toimenpiteiden kohdentaminen tulisi myös olla tarkempaa, ja niiden tulisi edistää näkyvämmiin kilpailukykyä. Tehokkaasti suunnatuilla kaupunkipoliittisilla toimilla voi olla suuri välillinen vaikutus valtiontalouteen. Valtion ja kaupunkiseutujen

kumppanuutta tarvitaan kaupunkiseutujen ongelmallisten kehityspolkujen katkaisemiseksi. Nuorten työllistymiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn pitäisi kiinnittää enemmän huomiota kaikilla kaupunkiseuduilla.

12.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallala on ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä.

Tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet huomautukset johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon ministeriössä. Kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttämistä.

Tilintarkastusten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut hallinnonallansa kirjanpitoyksiköistä kolmelle riittävät taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Tuottavuustavoitteita hallinnonallan kirjanpitoyksiköille ei ollut edelleenkään asetettu.

Oikeat ja riittävät taloudellisuutta kuvaavat tiedot esitti ministeriötä lukuun ottamatta kaikki kirjanpitoyksiköt. Tuottavuutta kuvaavia tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa hallinnonallan kirjanpitoyksiköissä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kolme.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallalle kohdistuivat tuloksellisuustarkastukset Työsuojeluvalvonta (230/2011) sekä edellä luvussa 5 raportoidut Vanhuspalvelut: Säännöllinen kotihoito (214/2010), Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011) ja Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista

(228/2011). Lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen (217/2011), josta on raportoitu luvussa 9.

Työsuojeluvalvonta

Tarkastusvirasto selvitti Työsuojeluvalvonta -tarkastuksessa, onko työsuojeluvalvonta järjestetty siten, että voidaan varmistua toiminnan tuloksellisuudesta, toimintaprosessin tarkoituksenmukaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Tarkastuksen päätuloksena havaittiin, että työsuojeluvalvonta on kokonaisuutena hoidettu hyvin. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden edellytykset ovat olemassa. Lainsäädännössä asetetut tavoitteet konkretisoituvat talousarviossa, sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa ja työsuojelun vastuualueiden toiminnassa.

Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden osoittaminen ja mittaaminen on ollut haastavaa. Esimerkiksi yksistään sairauspoissaolotilastoista johdetut päätelmät työpaikan hyvinvoinnista eivät anna luotettavaa kuvaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta. Työsuojeluhallinto onkin kehittänyt ja on edelleen kehittämässä omia työsuojelun hallintajärjestelmiä ja olosuhteita koskevia mittausmenetelmiä työsuojelun vaikuttavuuden mittaamiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että työsuojeluvalvonnan suuntaamisessa tulisi edelleen kehittää ennakoivaa työtettä niin, että olemassa olevia työsuojeluhallinnon omia ja esimerkiksi sairauspoissaolojen, eläkkeiden ja tapaturmien tilasto- ja rekisteritietoja tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin.

12.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

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

Ministeriö on asettanut taloudellisuutta koskevia tulostavoitteita Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle. Tuottavuustavoitteita ei tilintarkastuksissa pidetty riittävinä. Ministeriön ja hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esittämiä tietoja pidettiin tarkastuksissa oikeina ja riittävinä.

Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan ympäristöministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, riittävillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä oli tilintarkastusten mukaan kaksi.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle kohdistui tuloksellisuustarkastus Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä (220/2011), josta on raportoitu luvussa 9. Ympäristöministeriön hallinnonala koski myös tuloksellisuustarkastus Kaupunki- ja metropolipolitiikka (224/2011), josta on raportoitu edellä luvussa 12.11.

13 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

13.1 Tarkastusvirasto tukee eduskunnan näkemysvaltaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suoraan perustuslaissa säädetty, varsinaisen valtionhallinnon tai eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen tarkastus- ja laillisuusvalvontaviranomainen. Tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyinä tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista.¹⁰⁷ Tarkastusvirasto toteuttaa tätä tehtäväänsä suorittamalla tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta, laillisuustarkastusta sekä finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden tarkastusta (finanssipolitiikan tarkastus). Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Suomessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (niin kutsuttu Lissabonin sopimus) mukaisena kansallisena tilintarkastuselimenä, joka toimii yhteistyössä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa unionin varojen ulkoisessa valvonnassa.

Tarkastusvirasto toimii vaali- ja puolerahoituksen laillisuusvalvontaviranomaisena ja avoimuuden edistäjänä. Tarkastusviraston tehtäväksi on ehdokkaan vaalirahoituksesta

annetussa laissa (273/2009) säädetty vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvominen, vaalirahoitusilmoitusten julkistaminen ja vaalirahoitusilmoitusten tarkistaminen. Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) tarkastusviraston tehtäväksi on säädetty valvoa puolueen, puolueen lähiyhdistyksen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen toiminnassa puolueiden vastaanottamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

Tarkastusvirasto tukee eduskuntaa sille kuuluvan lainsäädäntövallan ja valtiontaloudellisen vallan ja valvontavallan käytössä. Tarkastusvirasto on osa eduskunnan finanssivaltaa¹⁰⁸ toteuttavaa ja turvaavaa perustuslaillista järjestystä.

Tarkastusviraston valtiosääntöisenä päämääränä on varmentaa ja edistää luottamusta oikeusvaltion ja kansanvallan periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa.

¹⁰⁷ Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) tehtävä on tarkennettu valtion taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastamiseksi.

¹⁰⁸ eli valtaa päättää valtion tuloista ja menoista.

13.2 Tarkastustoiminnalla vastuullistetaan valtionhallintoa

Tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa. Tarkastusvirasto varmistaa, että valtion varat kerätään ja valtion varoja hoidetaan ja käytetään lain ja eduskunnan päätösten mukaisesti ja järkevästi. Valtiontalouden ulkoisella tarkastuksella on

virheitä ja väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä sekä hallitusta ja hallintoa vastuullistava vaikutus. Tarkastusvirasto tukee parempaa taloudellista päätöksentekoa varmentamalla päätöksenteon tietoperustaa, sekä hallinnon keskeisiä taloudellisuus- ja tuloksellisuustietoja.

13.3 Tarkastustoiminnan kohdentaminen pohjautuu riskianalyysihin ja olennaisuuteen

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaan tarkastusten suorittaminen perustuu tarkastusviraston pääjohtajan vahvistamaan tarkastussuunnitelmaan. Tarkastussuunnitelmassa määritetään tarkastusaiheet ja tarkastusten resursointi sekä tarkennetaan tarkastusviraston strategian mukaisten tarkastuksen teema-alueiden ja painopisteiden käytännön toteuttamista.

Tarkastusviraston tarkastustoiminta koh-

dennetaan tarkastettavaan asiaan liittyvän taloudellisen merkityksen sekä valtiontalouteen ja taloudenhoitoon kohdistuvien riskien sekä tarkastuksella saavutettavissa olevan tiedon hyödynnettävyyden ja käyttökel- poisuuden perusteella.

Valtiontalouden tarkastusviraston voima- varat kohdentuvat eri tarkastuslajeille ja muille suoritetyypeille seuraavan taulukon mukaisesti:

TAULUKKO.7: TYÖAJAN JA TEHOLLISEN TYÖAJAN KOHDENTUMINEN

	htp (% ulkoisista)					
	2008		2009		2010	
Tilintarkastus	8 722	50,4	8 748	52,5	8 451	44,9
Laillisuustarkastus ¹⁰⁹	0	0	0	0	511	2,7
Tuloksellisuustarkastus	7 418	42,8	6 618	39,7	6 802	36,1
Finanssipolitiikan tarkastus	0	0	0	0	501	2,7
Muut tarkastukset	113	0,6	55	0,3	82	0,4
Eduskuntakertomukset	222	1,3	235	1,4	263	1,4
Vaali- ja puoluerahoitusvalvonta	0	0	0	0	554	2,9
Ulkoinen kv- ja asiantuntijatoiminta	841	4,9	1 021	6,1	1 667	8,9
Ulkoiset suoritteet yhteensä	17 313	100	16 676	100	18 829	100
Ulkoiset suoritteet % kokonaistyöajasta	46,3		45,1		50,4	
Välillinen toiminta (tukipalvelut, hallinto)	11 695		11 497		10 744	
Välillinen toiminta (tukipalvelut, hallinto) % kokonaistyöajasta	31,3		31,1		28,8	
Lomat ja muut palkalliset poissaolot yht. htp	8 336		8 781		7 783	
Lomat ja muut palkalliset poissaolot % kokonaistyöajasta	22,3		23,8		20,8	
Kokonaistyöaika htp	37 344		36 955		37 357	
Henkilötyövuosimäärä, toteuma	147		147		148	

¹⁰⁹ Tarkoittaa ISSAI4100 -standardissa tarkoitettua tilinpäätöslaskelmien tarkastuksesta erillistä ja erikseen raportoitavaa talouden- hoidon laillisuuden tarkastusta.

Ulkoiseen suoritetuotantoon eli tarkastus- ja asiantuntijatoimintaan käytetyn työajan osuus viraston tehollisesta työajasta, ilman palkallista poissaoloa, oli tarkastusvirastossa 63,7 prosenttia (2009 59,2 %). Ulkoiseen suoritetuotantoon käytetty työaika sisältää myös tarkastuksen ohjaamiseen käytetyn ajan.

Tarkastusviraston toimintamenomomentin käyttö vuonna 2010 oli tilinpäätöksen mukaan 14,98 miljoonaa euroa (2009 13,75 miljoonaa). Tilinpäätöksen tuotto- ja kululaskelman mukainen, valtion liikekirjanpitoon perustuva tilikauden kulujäämä oli vuonna

2010 16,03 miljoonaa euroa (2009 14,4 miljoonaa). Tarkastusviraston menojen kasvu selittyy eduskunnan virkaehtosopimukseen perustuvan uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta, tarkastusviraston tehtäväksi annetusta puolue- ja vaalirahoitusvalvonta-tehtävästä sekä sähköisen työpöydän hankkeen loppuun saattamisesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman ulkoisen tarkastuksen toimiala kattoi hieman yli neljänneksen Suomen bruttokansantuotteesta.



Kuvio 2: Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto varmentaa valtion taloudellisesta asemasta kokonaisuutena ja sen osana valtiontalouden ja julkisen talouden kestävydestä annettujen tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä. Tarkastusvirasto pyrkii antamaan eduskunnalle valvontavallan ja finanssivallan käyttöä sekä laajempaa parlamentaarista näkemysvaltaa varten synteettisen kuvan valtiontalouden hoidon ja -hallinnon tilasta.

Vaalikaudella 2007–2010 luotiin tarkastusvaliokunnan ja tarkastusviraston välille käyt-

tännön roolijako ja hyvät yhteistyön ja tietojen vaihdon menettelyt. Tarkastusvirastolla on tärkeä rooli tarkastusvaliokunnan tarvitseman ulkoisen tarkastustiedon tuottajana ja tarkastusvaliokunnan työtä tukevana riippumattomana asiantuntijatahona.

Tarkastusvirasto seuraa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen perusteella tehtyjen eduskunnan kannanottojen toteutumista, jos eduskunnan kannanotossa on edellytetty hallituksen raportointia asiasta. Hallitukselta edellytetty raportointi on halli-

tuksen vastuulla ja Valtiontalouden tarkastusviraston rooli onkin varmentaa eduskunnan edellyttämistä toimenpiteistä raportoinnin oikeellisuus sekä varmistaa, että hallinnossa on ryhdytty eduskunnan edellyttämiin toimenpiteisiin ja varmistaa niiden riittävyys ja tuloksellisuus. Tarkastusviraston kannanotot ovat vaikuttaneet verotukia koskevien tietojen lisäämiseen valtion talousarviossa, uuden verotukia koskevan perusselvityksen laadinnan käynnistämiseen, valtion kassanhallintaa sekä tietoyhteiskuntakehitystä ja ICT-toimintaa sekä julkisen toiminnan tuottavuuden kehittämistä ja tuottavuusohjelmia koskeviin asioihin.

Finanssipolitiikan tarkastuksesta muodostettiin oma tarkastustuote ja tarkastuslaji. Tammikuussa 2011 esitettiin eduskunnalle ensimmäinen OECD:n ja IMF:n finanssipolitiikan ja budjetoinnin avoimuutta koskevien suositusten mukainen koko vaalikauden kattava raportti finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin tuloksista. Finanssipolitiikan tarkastuksessa on tarkastettu valtiontalouden kehysten ja vastaavien finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä edistetty finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaa koskevaa luottamusta. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa finanssipolitiikan tarkastusta on pidetty tärkeänä niin eduskunnassa kuin finanssipolitiikkaa koskevassa asiantuntijakeskustelussa.¹¹⁰

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Euroopan unionin ylimpien tarkastusviranomaisten finanssipolitiikan tarkastuksen ja arvioinnin verkoston puheenjohtajana. Finanssipolitiikan tarkastukseen liittyen tarkastusvirasto osallistui kansainvälisten suositusten laadintaan finanssikriisien ennaltaehkäisemisestä ja kriisinhallinnasta. Suositusten avulla eri valtioissa voidaan arvioida

aikaisempaa paremmin kansallisten finanssivalvontajärjestelmien ja finanssikriiseihin varautumisen riittävyyttä.

Tuloksellisuustarkastuksessa painotetaan eduskunnan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja tämän edellytysten näkökulmaa eli yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuloksellisuustarkastuksista noin puolessa oli eduskuntakertomuskaudella vaikuttavuuden näkökulma ja tätä on erityisesti korostettu tarkastusviraston eduskunnalle antamissa kertomuksissa. Tuloksellisuustarkastuksen kannanottojen ja suositusten toteutumista koskevan seurannan perusteella tarkastusviraston suositusten toteutumisaste on korkea siitä huolimatta, että kyseessä ovat usein hyvin laajalaisia yhteiskunnallisia ongelmia koskevat havainnot. Tarkastusviraston kannanotoista täysin tai lähes täysin oli toteutunut 42 prosenttia ja 72 prosenttia merkittävässä määrin.

Tilintarkastuksen tärkeänä yhteiskunnallisena tehtävänä on ollut pitää esillä talouden ja tuottavuuden johtamisen ja siitä vastaamisen sekä hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan sisäisen valvonnan näkökulmaa. Tuottavuudesta ja taloudellisuudesta raportoinnin tila on hitaasti mutta kuitenkin selkeästi parantunut. Taloudellisuuden ja tuottavuuden johtamisessa on edelleen merkittävästi kehitettävää.

Laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastuksesta muodostettiin uusien kansainvälisten ISSAI-standardien mukainen tarkastustuote vuosien 2010 ja 2011 aikana. Ensimmäiset uusimuotoiset laillisuustarkastukset on raportoitu kesällä 2011. Laillisuustarkastuksilla varmistetaan ja edistetään lain ja hyvän hallinnon periaatteiden käytännön toteuttamista valtion taloudenhoidossa, mukaan lukien valtionapujen ja -tukien saajien toiminta.

¹¹⁰ Ks. eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 10/2010 vp., Kansallisesta finanssipoliittisesta keskustelusta, ks. Timo Viherkenttä: Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet julkaisussa Finanssipolitiikan instituutiot, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010, s. 69–112 sekä Sami Ylä-Outinen: Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan seuraajina ja arvioijina: pitäisikö Suomeen perustaa itsenäinen finanssipoliittinen instituutio, Kansantaloudellinen aikakauskirja KAK, 107 vsk. (1/2011), s. 50–58.

13.4 Toimintaa ohjaavat kansainväliset standardit ja parhaimmat käytännöt

Valtiontalouden tarkastusvirasto sitoutuu omassa toiminnassaan jatkuvaan kehittämistyöhön ja laadunhallintaan, joka nojautuu ylimpien kansallisten tarkastusviranomaisten kansainvälisiin tarkastusstandardeihin (ISSAI -standardit). Tarkastusviraston tarkastustoiminnan laadunvarmennus- ja laaduntarkastustoiminta on ohjeistettu viraston tarkastusohjeissa, jotka tarkastusvirasto perustuslaissa säädetyn riippumattomuutensa ja tarkastusvirastosta annetun lain perusteella itse vahvistaa.

Osana oman toiminnan ja osaamisen kehittämistyötä sekä parhaimpien käytäntöjen jakamista, tarkastusvirasto osallistuu kansainväliseen tarkastustoiminnan ja tarkastusstandardien kehitystyöhön ylimpien kansallisten tarkastusvirastojen järjestön INT-

OSAn toiminnan sekä tämän eurooppalaisen alajärjestön EUROSAn toiminnan kautta. Lisäksi tarkastusvirasto on yhteistyössä EU-maiden tarkastusvirastojen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa ja Pohjoismaiden ja Baltian alueen tarkastusvirastojen yhteistyöverkostoissa. Parhaimpia käytäntöjä ammennetaan myös osallistumalla kansainvälisiin tarkastustyöryhmiin ja vertaisarviointeihin. Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylimpien tarkastusviranomaisien ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhteistyö perustuu suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräyksiin ja siinä huolehditaan unionin toiminnan ja talouden ulkoisesta tarkastuksesta Euroopan parlamenttia ja Euroopan unionin neuvostoa sekä kansallisia parlamentteja varten.

13.5 Tehokkuus- ja vakausohjelma tukee tarkastusviraston toiminnan tuottavuutta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n strategisten linjausten tavoitteiden mukaisesti omalla esimerkillä sitoutunut toteuttamaan taloudellisuus – ja tuottavuustoimenpiteitä. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on kesällä 2010 käynnistetty vakaus- ja tehokkuusohjelma, jonka tavoitteena on varmistua pitkällä tähtäimellä viraston kilpailukyvyistä ja turvata tarkastustoiminnan toimintaedellytykset ennakkoön reagoimalla valtion taloutta kohtaaviin muutoksiin. Tarkastusvirastossa on kertomusvuonna 2010 toteutettu tarkastusvirastosta annetun lain 3 §:n mukaisen tarkastussuunnitelman valmistelun yhteydessä tehokkuus- ja vakausohjelma. Tehokkuus- ja vakausohjelman yhteydessä viraston toiminnan suunnittelun perustana oleva henkilöstöresurssien määrä sopeutettiin tiukentuneeseen talousarviotilanteeseen. Henkilöstötyövuosien määrä suunniteltiin laskevaksi vuoteen 2014 asti. Tässä yhteydessä on lisäksi toteutettu sisäisiä organisointimuutoksia sekä toimintoja ja tarkastuksia priorisoidulla pyrittä varmistumaan siitä, että tarkastustoimintaa voidaan kohdistaa valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon kannalta strategisesti tärkeimpiin riskeihin. Toimintojen priorisointi on edellyttänyt erityisen huomion kiinnittämistä tehollisen työajan kohdistamiseen ulkoisille suoritteille ja henkilökunnan työhyvinvointiin.

Tehokkuus- ja vakausohjelman toimenpiteinä on 3 henkilöä siirretty hallinnon ja tukipalveluiden tehtävistä tarkastustyöhön sekä vaali- ja puoluerahoituksen laillisuusvalvontaan. Tuloksena myös ulkoisille suoritteille

käytetty henkilötöyöpäivien määrä ja varsinkin ulkoisille suoritteille käytettyjen henkilötyöpäivien prosenttiosuus kokonaistyöajasta ovat nousseet.

Tarkastusviraston vakaus- ja tehokkuusohjelman vaikutukset näkyvät erityisesti henkilöstösuunnitelmassa henkilötöyövuosien vähennyksenä ja sitä kautta tarkastussuunnitelmassa vuosille 2011–2014.

Tarkastusviraston henkilöstömäärä ja henkilöstötyövuodet ovat pysyneet viimeisen viiden vuoden aikana lähes ennallaan. Vuonna 2010 henkilöstömäärä (66 naista ja 82 miestä) ja henkilöstötyövuodet olivat 148. Henkilöstön koulutustaso on korkea. Ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 79 prosenttia koko henkilöstöstä. Tutkijakoulutuksen (lisansiaatin tai tohtorin tutkinnon) suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 13,5 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä oli 47,2 vuotta. Henkilöstö on pääosin vakinaista. Henkilöstön lähtö- ja tulovaihtuvuus ovat vähäisiä. Sairauspoissaolojen määrä vuonna 2010 oli 7,3 päivää per henkilötöyövuosi, kun se edellisellä vuonna oli 9,9 päivää.

Tarkastusviraston henkisten voimavarojen kehittämisen keskeiset tavoitteet olivat ponnostukset osaamisen johtamiseen, osaamisen ja esimiestyön kehittämiseen, työhallintaan, tuloksellisen työuran kehittämiseen sekä työhyvinvointiin. Tarkastusvirastossa toteutettiin 2009–2010 esimiesvalmennus, jonka hyvät tulokset on todettu kehittämiskeskusteluiden yhteydessä kerätyn henkilöstöpalautteen perusteella. Osaamisen johtaminen on liitetty osaksi viraston koulutussuunnitelmaa ja johtamista on tuettu Komppi-tietojär-

jestelmän käyttöönotolla. Virastossa käytössä oleva etätö puolestaan antaa mahdollisuudet joustavaan työn organisointiin. Työssä jaksamista ja viihtyvyyttä tuetaan työtehtävien ennakkoinnin ja suunnittelun keinoin sekä avoimella henkilökunnan informoinnilla ja viraston yhteisellä toiminnalla.

Viraston henkilöstökulut vuonna 2010 ilman sivumenoja olivat 9,97 miljoonaa euroa (2009 8,81 miljoonaa euroa).

Tarkastusvirasto on asettanut toiminnan taloudellisuutta koskevat tavoitteet tarkastuksen toimintayksiköille. Vuodelle 2010 asetettiin erityiseksi taloudellisuustavoitteeksi, että suoritepäivän hintaa nostavat hankkeet ovat sellaisia, että parantavat toi-

minnan taloudellisuutta ja tuottavuutta tulevina vuosina. Tilintarkastuksen suoritepäivän hinta laski edelliseen vuoteen verrattuna 0,3 prosenttia ja tuloksellisuustarkastuksen 5,7 prosenttia. Kokonaisuutena tarkastusviraston suoritepäivän hinta laski 4,1 prosenttia. Tarkastusviraston ulkoisen suoritetuotannon kustannukset vuonna 2010 olivat 796 euroa suoritetöypäivää kohti (2009 830 euroa).

Ulkoisille suoritteille käytetyn työajan suhteellisen osuuden kasvu ja suoritepäivän hinnan lasku samalla kun viraston tarkastustyön vaikuttavuuden voidaan arvioida kasvaneen kertovat selkeästi tuottavuuden paranemisesta.

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

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla ja eräiden valtionavustusten ennakoihin liittyvien korkotulojen (101 747 euroa) tulouttamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v). Ulkoasiainministeriön tulee peruuttaa vuodelta 2010 siirretystä määrärahasta korkotuloja vastaava määrä.

**ULKOASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

PUOLUSTUSVOIMAT

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

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

VALTIOVARAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

TULLIHALLITUS

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

VEROHALLINTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta varainhoitovuodelle 2011 kuuluvien menojen (11,7 miljoonaa euroa) kirjaamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2010 menoksi momentilla 28.10.63 (Takaisin maksetut verot, arviomääräraha).

VALTIOVARAINMINISTERIÖN
HALLINNONALA

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

**OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta arviomäärärahan lisäjaottelun määrärahan ylittämistä (103 924,00 euroa) momentilla 29.10.30.16 (Rahoituslain 44 § 2 mom mukaiset avustukset yksityisten opetuksen järjestäjien käyttökustannuksiin EK, enintään), momentin 29.80.70 (Kaluston hankinta, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämistä muutto- ja vuokramenoihin (33 108 euroa) ja muille varainhoitovuosille kuuluvien tulojen (126,3 miljoonaa euroa) tulouttamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v vuoden 2009 talousarviossa).

MUSEOVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.80.04 (Museoviraston toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahan käyttämistä momentille 29.80.70. (Kaluston hankinta, siirtomääräraha 3 v) budjetoitujen hankintamenojen (34 543 euroa) maksamiseen.

**OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE

SUOMEN AKATEMIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tutkimushankkeiden rahoittamiseen tarkoitettun valtuuden (29.40 Korkeakouluopetus ja tutkimus) käyttämistä talousarvion vastaisesti muihin kuin tutkimushankkeisiin (1,94 miljoonaa euroa).

VALTION TAIDEMUSEO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 29.80.02 (Valtion taidemuseon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahan käyttämistä momentille 29.80.70. (Kalluston hankinta, siirtomääräraha 3 v) budjetoitujen hankintamenojen (126 612 euroa) maksamiseen.

YLIOPISTOJEN PALVELUKESKUS CERTIA

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5a §:n mukaan osakeyhtiölle kuuluvien menojen (642 354,22 euroa) kirjaamista talousarviomenoksi.

YLIOPISTOJEN PALVELUKESKUS CERTIA

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt talousarvion vastaisesti maksettujen menojen (642 354,22 euroa) takaisinperimiseksi.

KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE

MAA- JA
METSÄTALOUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 30.20.41 (EU-tulotuki ja EU-markkinatuki, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion mukaan momentille 30.20.40 (Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (2,8 miljoonaa euroa) maksamiseen ja momentin 30.01.20 (Tietojärjestelmien kehittäminen, siirtomääräraha 2 v, vuoden 2009 talousarviossa) määrärahan käyttämistä talousarvion mukaan momentille 30.01.01 (Maa- ja metsätalousministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (24 000 euroa) maksamiseen. Vuodelta 2010 siirretystä määrarahasta 30.20.40 tulee peruuttaa momentilta 30.20.41 veloitettu, mutta momentille 30.20.40 kuulunut määrä.

MAASEUTUVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta momentin 30.20.41 (EU-tulotuki ja EU-markkinatuki, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion mukaan momentille 30.20.40 (Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, siirtomääräraha 2v.) kuuluvien menojen (2,8 miljoonaa euroa) maksamiseen). Vuodelta 2010 siirretystä määrarahasta tulee peruuttaa vastaava määrä.

MAA- JA
METSÄTALOUSMINISTERIÖN
HALLINNONALA

KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA

LIIKENNEVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta seuraavia talousarvion toteutumalaskelmaa, tasetta ja tuloksellisuustietojen esittämistä koskevia virheitä ja puutteita:

- 1) Momenttien 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) ja 31.10.79 (Jälkirahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti vakinaiseen virkaan nimettyjen henkilöiden palkkausmenoihin (yhteensä 3,3 miljoonaa euroa).
- 2) Momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloutettu ratamateriaalin romuttamisesta kertyneitä tuloja. Momentille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion vastaisesti tuloutettu vahingonkorvaustuloja (2,0 miljoonaa euroa). Momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) on talousarvion vastaisesti kirjattu aikaisemman vuoden arviomäärärahaan kohdistuva menonoikaisu (0,8 miljoonaa euroa). Liikenneviraston tulee peruuttaa vastaavista, vuodelta 2010 siirretyistä määrärahoista vastaavat määrät.
- 3) Momentin 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on talousarvion vastaisesti käytetty valtionapumeno-

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖN
HALLINNONALA

LIIKENNEVIRASTO

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Liikenneviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtuusseurannan sisäisen valvonnan, eräiden ratamateriaalien kirjauskäytäntöjen sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen liittyvien puutteiden johdosta.

jen (25 707 euroa) maksamiseen ja momentin 31.10.79 (Jälkirahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa kulutusmenojen maksamiseen (noin 0,6 miljoonaa euroa).

4) Vuodelle 2010 kuuluvia menoja on kohdennettu vuoden 2011 menoksi momenteilla 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v), 31.10.76 (Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset, arviomääräraha) ja 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) yhteensä 6,7 miljoonaa euroa. Jos menot olisi kohdennettu vuodelle 2010, olisi hankekohtainen määräraha kohdassa 31.10.78.4.4 (Eräät väylähankkeet, Savonlinnan keskustan 2. vaihe, siirtomääräraha 3 v) ylittynyt 2,1 miljoonaa euroa.

5) Momentin 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) määrarahasta on talousarvion vastaisesti maksettu vuonna 2010 vuosille 2008 ja 2009 kuuluvia menoja (noin 6,5 miljoonaa euroa). Tähän tarkoitukseen ei ole ollut määrärahaa eikä valtuutta vuonna 2008 ja vuonna 2009 hankkeen määrärahaa jäi käyttämättä ainoastaan 0,7 miljoonaa euroa.

6) Koska valtuusseurantaan ei momentin 31.10.79 (Jälkirahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet) yhteydessä ole merkitty sopimukseen sisältyviä indeksitarkistuksia, talousarvion toteutumalaskelman tiedot valtuuden käytöstä on esitetty noin 50 miljoonaa euroa liian pieninä. Mikäli hankkeen valtuustiedot olisi esitetty sopimuksen mukaisesti, olisi käytettävissä ollut valtuus ylittynyt noin 20 miljoonaa euroa. Momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) on uusittujen valtuuksien

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

edellisten vuosien käyttötietoja oikaistu tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen. Menettely on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastainen.

7) Keskeneneräisten väylähankkeiden ja väylärakenteiden tasearvoissa on virheitä, min-kä vuoksi väylärakenteet on esitetty noin 26 miljoonaa euroa liian pieninä.

8) Tuloksellisuuden laskentatointa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla ja eräiden valtionavustusten ennakkoihin liittyvien korkotulojen (noin 1,3 miljoonaa euroa) tulouttamista valtion talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha).

ENERGIAMARKKINAVIRASTO

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä

**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 26.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla.

KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO

ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE

säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

ETELÄ-SAVON ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2011 kuuluvien menojen (yhteensä 1 076 538 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2010 menoksi momentilla 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha), vuodelle 2010 kuuluvien menojen (yhteensä 112 000 euroa) kohdentamista vuoden 2011 menoksi momentilla 32.30.51 (Työllistämisen, koulutus- ja erityistoimet, kiinteä määräraha), virkaan nimettyjen virkamiesten palkkausmenojen (noin 0,5 miljoonaa euroa) maksamista talousarvion vastaisesti muilta kuin toimintamenomomenteilta, eräiden osastoon 12 kuuluvien vuokratulojen kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) sekä valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan vastaisia menetelyjä eräiden menojen todentamisessa. Arviomäärärahan osalta kohdentamismenettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

ETELÄ-SAVON ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Elykeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 12.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseksi valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n edellyttämällä tavalla sekä tosittamiskäytäntöjen järjestämiseksi hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

ETELÄ-POHJANMAAN ELINKEINO-,
LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vakituisten virkamiesten palkkojen (207 918 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momenteilta 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa), 30.50.77 (Vesistö- ja vesihuoltotyöt, siirtomääräraha 3 v vuoden 2008 talousarviossa) ja 35.10.77 (Ympäristötyöt, siirtomääräraha 3 v vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa).

PIRKANMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vakituisten virkamiesten palkkojen (54 122 euroa) maksamista talousarvion vastaisesti momenteilta 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa) ja 35.10.77 (Ympäristötyöt, siirtomääräraha 3 v vuoden 2009 talousarviossa) ja vuodelle 2011 kuuluvien menojen (697 289 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2010 momentille 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha). Kohdentamisella on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE-
JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2010 kuuluvien menojen (vähintään 72 000 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2011 momentilla 32.30.51 (Työllistämis-, koulutus- ja erityistoimet, kiinteä määräraha) ja vuodelle 2011 kuuluvien menojen (379 249 euroa) kohdentamista talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2010 momentilla 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha) sekä eräiden osastoon 12 kuuluvien vuokratulojen kirjaamista talousarvion vastaisesti momentille 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot, siirtomääräraha vuoden 2010 talousarviossa). Momentin 26.40.30 osalta kohdentamisenmenettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa. Ely-keskuksen tulee peruuttaa vuodelta 2010 siirretystä määrärahasta vuokratuloja vastaava määrä.

VARSINAIS-SUOMEN ELINKEINO-,
LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta vuodelle 2010 kuuluvien menojen (vähintään 40 000 euroa) kohdentamista talousar-

**KIELTEINEN
LAILLISUUSKANNANOTTO**

**ILMOITUSVELVOLLISUUS
TARKASTUSVIRASTOLLE**

vion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2011 momentilla 32.30.51 (Työllistämis-, koulutus- ja erityistoimet, kiinteä määräraha) ja vakituisen virkamiesten palkkojen (201 845 euroa) maksamista vuosien 2008, 2009 ja 2010 talousarvion vastaisesti momenteilta 30.50.20 (Vesivarojen käytön ja hoidon menot, siirtomääräraha 3 v), 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha, 2 v), 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha, 3 v), 35.10.22 (Maatalouden vesiensuojelu, siirtomääräraha, 3 v) ja 35.10.77 (Ympäristötöyt, siirtomääräraha 3 v).

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta kulutusmenoihin tarkoitetun määrärahan 33.70.21 (Terveysvalvonta, siirtomääräraha 2 v vuoden 2009 talousarviossa) käyttämistä talousarvion vastaisesti siirtomenojen (20 000 euroa) maksamiseen.

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖN
HALLINNONALA**

TILINTARKASTUS- JA LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET SEKÄ FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSET HALLINNONALOITTAIN

159/53/10	Valtion tilinpäätös <i>Finanssipolitiikan tarkastukset</i>
023/89/10	K 12/2011 vp. Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan jatkuva tarkastus, vuosi 2010
355/04/10	K 21/2010 vp. Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

72/53/10	Tasavallan presidentin kanslia
----------	--------------------------------

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

73/53/10	Valtioneuvoston kanslia
----------	-------------------------

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

74/53/10	Ulkoasiainministeriö
----------	----------------------

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

75/53/10	Oikeusministeriö
76/53/10	Rikosseuraamuslaitos

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

77/53/10	Sisäasiainministeriö
78/53/10	Hallinnon tietotekniikkakeskus
79/53/10	Hätäkeskuslaitos
80/53/10	Maahanmuuttovirasto
81/53/10	Pelastusopisto
82/53/10	Poliisihallitus
83/53/10	Rajavartiolaitos
160/53/10	Palosuojelurahasto

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

84/53/10	Puolustusministeriö
85/53/10	Puolustushallinnon rakennuslaitos
86/53/10	Puolustusvoimat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

87/53/10	Valtiovarainministeriö
88/53/10	Ahvenanmaan valtionvirasto
89/53/10	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
90/53/10	Itä-Suomen aluehallintovirasto
91/53/10	Lapin aluehallintovirasto
92/53/10	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
93/53/10	Länsi-Suomen aluehallintovirasto
94/53/10	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
95/53/10	Tilastokeskus
96/53/10	Tullihallitus
97/53/10	Valtiokonttori
98/53/10	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
99/53/10	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
100/53/10	Verohallinto
101/53/10	Väestörekisterikeskus

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

102/53/10	Opetus- ja kulttuuriministeriö
103/53/10	Kansallisarkisto
104/53/10	Museovirasto
105/53/10	Opetushallitus
106/53/10	Suomen Akatemia
107/53/10	Suomenlinnan hoitokunta
108/53/10	Valtion taidemuseo
109/53/10	Yliopistojen palvelukeskus Certia

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

110/53/10	Maa- ja metsätalousministeriö
111/53/10	Elintarviketurvallisuusvirasto
112/53/10	Geodeettinen laitos
113/53/10	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
114/53/10	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
115/53/10	Maanmittauslaitos
116/53/10	Maaseutuvirasto
117/53/10	Metsäntutkimuslaitos
118/53/10	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

119/53/10	Liikenne- ja viestintäministeriö
120/53/10	Ilmatieteen laitos
121/53/10	Liikennevirasto
122/53/10	Liikenteen turvallisuusvirasto
123/53/10	Viestintävirasto

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

124/53/10	Työ- ja elinkeinoministeriö
125/53/10	Energiamarkkinavirasto
126/53/10	Geologian tutkimuskeskus
127/53/10	Kilpailuvirasto
128/53/10	Kuluttajatutkimuskeskus
129/53/10	Kuluttajavirasto
130/53/10	Matkailun edistämiskeskus
131/53/10	Mittatekniikan keskus
132/53/10	Patentti- ja rekisterihallitus
133/53/10	Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
134/53/10	Turvatekniikan keskus
135/53/10	Teknologian tutkimuskeskus VTT
136/53/10	Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
137/53/10	Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
138/53/10	Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
139/53/10	Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
140/53/10	Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
141/53/10	Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
142/53/10	Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
143/53/10	Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
144/53/10	Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
145/53/10	Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
146/53/10	Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
147/53/10	Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
148/53/10	Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
149/53/10	Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
150/53/10	Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
	<i>Laillisuustarkastus</i>
311/52/10	1/2011 Maakuntien liitot EU-varojen hallinnoijina

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

151/53/10	Sosiaali- ja terveysministeriö
152/53/10	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
153/53/10	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
154/53/10	Säteilyturvakeskus
155/53/10	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos <i>Laillisuustarkastus</i>
232/52/10	2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

156/53/10	Ympäristöministeriö
157/53/10	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
158/53/10	Suomen ympäristökeskus
161/53/10	Öljysuojarahasto

TULOKSELLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSET JA JÄLKISEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Valtion vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

204/2010	Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
212/2010	Politiikkaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma

ULKOASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

203/2010	Täydentävyys kehitysyhteistyössä
209/2010	Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

216/2011	Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
232/2011	Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla <i>Jälkiseurantaraportit:</i> Puoluetuki

SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

226/2011	Poliisin ja syyttäjän yhteistyö <i>Jälkiseurantaraportit:</i> PTR-yhteistyö – erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa
----------	---

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALA

215/2011	Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
218/2011	Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
223/2011	Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä <i>Jälkiseurantaraportit:</i> TUULI-luokan ilmatyynyalusten hankinta

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

207/2010	Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
219/2011	Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
225/2011	Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
231/2011	Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA

206/2010	Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
222/2011	Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

211/2010	Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
233/2011	VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA

210/2010	Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
213/2010	Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
224/2011	Kaupunki- ja metropolipolitiikka
227/2011	Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
229/2011	Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisy
234/2011	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
	<i>Jälkiseurantaraportit:</i>
	Finpro ry:n toiminta
	Valot päällä Pohjolassa – Pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyö

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALA

214/2010	Vanhuspalvelut – säännöllinen kotihoito
217/2011	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
221/2011	Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
228/2011	Sairaanhoitovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
230/2011	Työsuojeluvalvonta
	<i>Jälkiseurantaraportit:</i>
	Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN HALLINNONALA

205/2010	Valtion lainananto asuntotuotantoon
208/2010	Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
220/2011	Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

