

## Tarkastusvaliokunta

### Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017 (K 17/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastustulokset niistä tarkastuksista ja jälkiseurannoista, jotka ovat valmistuneet syyskuun loppuun 2017 mennessä, ja niistä tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2016. Lain nojalla suoritettavan finanssipolitiikan valvonnan tuloksista tarkastusvirasto raportoi kaksi kertaa vuodessa. Tarkastusvirasto on antanut myös kaksi erilliskertomusta eduskunnalle, toisen finanssipolitiikan valvonnasta ja toisen valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Tarkastusviraston vuosikertomukseen sisältyy tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Keskinäinen luottamus kantaa murrosvaiheen yli. Puheenvuorossaan pääjohtaja toteaa tarkastushuomioiden kuvastavan, että reaaliajassa ja sosiaalisen median mainingeissa tapahtuva politiikka ei taivu aikaa vievän ja yhtenäisen virkamiesvalmistelun edessä. Pääjohtajan mukaan tämä haaste tulisi politiikan toimijoiden ja virkamieskunnan ratkaista yhdessä. Rakenteellisten uudistusten läpiviennin ominaispiirre puolestaan on, että kauaskantoisia päätöksiä joudutaan tekemään suuren epävarmuuden vallitessa. Virkamieskunnan vastuulla on nostaa esille, mikä on mahdollista ja mikä mahdotonta lainsäädännön ja valtiontalouden näkökulmasta. Pääjohtaja toteaa myös toimintakulttuurimme kannustavan pikemminkin varmuuden tavoitteluun kuin uudistavaan riskinottoon ja kehottaa tunnistamaan riskit sekä määrittelemään niille hyväksyttävä taso, jolloin riskienhallinta sallisi rohkeamman toiminnan.

Vuosikertomuksessa käsitellään mm. digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuutta, päätöksenteon tietoperustaa rakenteellisissa uudistuksissa, sote-maakuntauudistusta valtiontalouden näkökulmasta, yritysten investointien edistämistä sekä hyvän hallinnon toteutumista niin valtion talouden hoidon kuin tilivelvollisuuden osalta.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

## **Valiokunnan mietintö TrVM 10/2017 vp**

- johtava tilintarkastaja Tea Grönlund, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava tilintarkastaja Jenni Leppälahti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto

### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

#### **Päätöksenteon tietoperusta rakenteellisissa uudistuksissa**

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella tietoperustan luotettavuus on vaihdellut runsaasti rakennepoliittisten päätösten välillä ja lisäksi tiedon painoarvo päätöksentekoprosessin ohjaajana on vaihdellut. Vaikutusten epävarmuus ei myöskään ole ollut aina läpinäkyvästi esillä päätöksentekotilanteessa, ja tarkastuksissa on suositeltu taloudellisiin arvioihin liittyvän epävarmuuden selkeää esille tuomista. Riskien ja epävarmuuden systemaattinen tunnistaminen edesauttaa viraston mukaan tavoitteiden kannalta suotuisten valintojen tekemistä.

Kattavat rekisteriaineistot ja tilastot sekä laajat tutkimusaineistot antavat tarkastusviraston mukaan Suomessa hyvät lähtökohdat rakenteellisten uudistusten valmisteluun. Isoja haasteita sen sijaan liittyy uudistusten vaikutusten ja syy-seuraussuhteiden arviointiin. Rakenteellisten uudistusten tarve perustellaan yleensä julkisen talouden kestävyysvajeen olemassaololla, ja uudistuksille osoitetaan merkittävä rooli tämän vajeen pienentämisessä.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että kevään 2017 hallituksen esitysten mukainen sote- ja maakuntauudistus oli kestävyysvajevaikutuksiltaan erittäin epävarma. Syynä oli, että uudistuksen tavoitteenasettelu oli laajaa eikä päätavoitteilla ollut selkeää ohjaavaa roolia valmisteluprosessissa. Tarkastusviraston tekemän selvityksen mukaan uudistukseen sisältyy merkittäviä muutostalouksellisia, joiden toteutuminen on automaattisempaa kuin uudistuksella tavoiteltavien säästöjen. Muutostalouksellistenkin tietopohja on vajavainen. Yksin miljardien tasoa olevien it-kustannusten arviointi kokonaisuutena, niiden jakaminen uudistuksen tuomiin lisäkustannuksiin ja joka tapauksessa toteutuviin kustannuksiin on tarkastusviraston mukaan erittäin vaikeaa. Tämän yhdistäminen tavoiteltujen säästöjen hitauteen lisää uudistusten vaikutusten epävarmuutta niin paljon, että tarkastusvirasto pitää epävarmana, pystytäänkö uudistuksella pienentämään kestävyysvajetta.

Valiokunnan mielestä käynnissä oleva uudistuksen jatkovalmistelu antaa mahdollisuuden tunnistaa riskejä julkisen talouden näkökulmasta ja vahvistaa muun muassa julkisen valvonnan roolia. Tämä on tärkeää muun muassa soten kustannusten hallitsemisessa.

#### **Sote- ja maakuntauudistus**

Tarkastusvirasto on antanut kahdeksan lausuntoa sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun liittyen. Vuosikertomuksessa esitetyt havainnot perustuvat näihin lausuntoihin. Viraston keskeisim-

## Valiokunnan mietintö TrVM 10/2017 vp

mät havainnot koskevat valtion rahoitusta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita sekä digitalisaation toteutumista. Viraston mukaan ICT-järjestelmien rakentaminen ja kehittäminen, sote-palvelujen integraation toteutuminen sekä maakunnan ohjausjärjestelmän toimivuus ovat kriittisimpiä kohtia uudistuksen onnistumiselle. Lisäksi julkisten menojen kasvun hillinnän tulisi viraston mukaan koskea kaikkia maakunnan tehtäviä ja maakunnille myönnettävän rahoituksen perusteita tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti.

Asiantuntijakuulemisessa virasto kiinnitti valiokunnan huomiota asioihin, jotka ovat keskeisiä sote- ja maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa.

Sote-uudistuksen onnistumisessa olennaista tarkastusviraston mukaan on, että maakuntien sote-toimintaa, olosuhteita ja tuloksia kuvaavat tiedot ja indikaattorit vastaavat maakuntien todellista tilaa ja että tämän tiedon saatavuus on varmistettu riittävän ajoissa ennen sote-lakien voimaantuloa. Tämän osalta on käynnissä kaksi keskeistä hanketta. Riskinä molemmissa hankkeissa viraston mukaan on, että ne etenevät hitaammin kuin mitä uudistuksen voimaantulo edellyttää.

Sote-tietopohjan kehittämishankkeessa pyritään varmistamaan, että eri tahojen käyttöön saadaan riittävän kattavat, ajantasaiset ja luotettavat tiedot maakuntien sote-toiminnasta ja että tietopohjasta luodut mittarit vastaavat arvioinnin, ohjauksen ja seurannan tarpeisiin. Hanke toteutetaan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, maakuntien, Kelan, Tilastokeskuksen ja Kuntaliiton kesken. Vuosina 2017—2018 hankkeessa valmistellaan uudesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä kerättävien tietosisältöjen määrittely, vuoden 2019 tiedonkeruuta koskeva ohjeistus, tietojärjestelmien valmistelu uusiin tai muutettuihin prosesseihin sekä asteittainen täydentyvien tiedonkeruiden suunnitelma vuosille 2020—2025.

Tämän ohella STM:n vaikuttavuus- ja kustannustietoryhmä on valmistellut mittaristoa, jota voidaan käyttää kansallisessa ohjauksessa, palvelujen järjestämisen ja tuotannon johtamisessa, suunnittelussa ja seurannassa sekä järjestäjien ja tuotantoyksiköiden välisessä vertailussa sekä valvonnassa. Kesäkuuhun 2017 mennessä työ oli tuottanut 406 tuotannossa olevaa/tuotettavaa mittaria ja 215 ehdotettua uutta mittaria. Tavoitteena on, että ensimmäisen vaiheen mittaristo on käytössä vuonna 2019.

Valmisteilla oleviin uudistuksiin kuuluu myös kasvupalveluiden järjestäminen. Rekrytointi- ja osaamispalveluiden sekä kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen, tuottaminen ja yhteensovittaminen asiakastarpeiden mukaisesti ovat viraston mukaan keskeisiä toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi ja työllisyyttä edistävien toimien tehostamiseksi. Työllisyyteen liittyy tekijöitä, joissa on suuria eroja maakuntien välillä ja jotka vaikuttavat kasvupalveluiden rahoitustarpeeseen. Huomioitavia tekijöitä tarkastusviraston mukaan ovat esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys, julkisten työpaikkojen osuus sekä maakunnan huoltosuhte.

Sote- ja kasvupalveluiden järjestämisessä tulisi viraston mukaan ottaa huomioon, että osa työllisyyspalveluiden asiakkaista tarvitsee myös sote-palveluita. Asiakkaan näkökulmasta siirtymien palvelujärjestelmien välillä tulisi olla joustavia.

## **Valiokunnan mietintö TrVM 10/2017 vp**

Valiokunta pitää tarkastusviraston tavoin sote-uudistuksen kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitetta suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoisena. Se tarkoittaa yli kymmenen prosentin kustannussäästöä sote-palvelujen tuottamiseen käytettävistä menoista nykytasoon verrattuna. Menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluttua. Tämän valiokunta jo totesi kesäkuussa 2017, kun se antoi lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle valinnanvapauslaista (TrVL 2/2017 vp — HE 47/2017 vp).

Valiokunta kiinnitti huomiota tuolloin myös siirtymä- ja muutuskustannusten laskelmiin ja korosti erityistä tarvetta seurata kustannussäästöjen toteutumista. Aiempaan kokemukseensa perustuen valiokunta suhtautuu edelleen myös epäillen tietojärjestelmäratkaisuille kaavailtujen säästöjen saavuttamiseen ja niille kaavailtuun aikatauluun. Lisäriskinä valiokunta näkee asiassa ICT-ratkaisujen toteutukseen tarvittavien kustannusten hallinnan. Tarkastusvaliokunta pitää ainakin seuraavalla vaalikaudella todennäköisempänä lisämenojen kuin säästöjen syntymistä ja tulee seuraamaan säästötavoitteiden saavuttamista.

Valiokunta pitää tärkeänä käyttökelpoisen ja luotettavan seurantajärjestelmän olemassaoloa sote- ja maakuntauudistuksen käynnistyessä, jotta palveluja, hintoja, julkisten varojen käyttöä sekä kustannussäästöjen syntymistä voidaan luotettavasti arvioida. Valiokunnan mielestä olisi myös hyvä käynnistää tutkimushanke seuraamaan uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

### **Tasavallan presidentin kanslian vuositilintarkastus**

Tarkastusvirasto arvioi vuosittain tilintarkastusten yhteydessä, esitetäänkö kirjanpitoyksiköiden (yhteensä 64) tilinpäätöksissä 13 hallinnonalalta oikeat ja riittävät tiedot virastojen ja laitosten talousarvion toteutumisesta, tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta ja onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot.

Tämän vuosikertomuksen yhteydessä valiokunta on perehtynyt erityisesti tasavallan presidentin kansliaan. Tasavallan presidentin kanslian osalta tarkastusvirasto toteaa, että tilintarkastuksen perusteella talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu. Kansliaan kohdistetaan vuositilintarkastus samoja periaatteita noudattaen kuin muihinkin kirjanpitoyksiköihin (ministeriöt, virastot ja laitokset), ja tositetarkastusten lisäksi momentit tarkastetaan tietokoneavusteisesti.

Asiantuntijakuulemisessa nousi esiin tietyt kanslian toimintaa koskevat erityispiirteet, kuten isot matka- ja edustamiskulut ja yksikön pieni koko. Henkilötyövuosia kansliassa on noin 60, kun suurimmillaan henkilötyövuodet ovat olleet noin 70. Vuoden aikana tilintarkastajan toimesta ollaan kansliaan yhteydessä ja puututaan asioihin, mikäli niissä on jotain huomautettavaa. Mitään vakavampaa vuosien varrelta ei asiantuntijakuulemisen mukaan ole ilmennyt, eikä viimeisen viiden vuoden aikana tilintarkastuskertomuksessa ole annettu huomautuksia.

Valiokunnan mielestä on hyvä, että kaikkia kirjanpitoyksiköitä kohdellaan yhdenmukaisella tavalla vuositilintarkastuksissa ja että tarkastusviraston toimesta tehtävä raportointi tasavallan presidentin kansliaa koskien on julkista.

## **Valiokunnan mietintö TrVM 10/2017 vp**

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 17/2017 vp johdosta.*

### ***Valiokunnan kannanottoehdotus***

*Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

Helsingissä 30.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd  
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Johanna Karimäki vihr  
jäsen Eero Lehti kok (osittain)  
jäsen Lea Mäkipää si  
jäsen Päivi Räsänen kd  
jäsen Tapani Tölli  
varajäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.