



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017



L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K172017VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K172017VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172017vp)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2017

Vuosikertomuksen valokuvat ovat Sander Villin tuotantoa. Sander Vill on nuori valokuvaaja Salosta, joka on palkittu muun muassa Manfrotton ja Minun Suomeksi -valokuvakilpailuissa. Valokuvaus on Villille harrastus, mutta samalla elämäntapa: "Valokuvauksessa hienoa on hetken ikuistaminen. Jokainen hetkistä on ainutlaatuinen eikä yksikään niistä toistu. Valokuva on ehjin muisto."

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle.

Kertomuksessa esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Kertomuksessa arvioidaan myös, mihin toimiin eduskunnan antamat, tarkastusvaliokunnan mietintöihin perustuvat kannanotot ovat hallinnossa johtaneet. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus tarkastusviraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2016.

Kertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Tilintarkastuksista kertomukseen on sisällytetty tarkastukset, jotka ovat valmistuneet keväällä 2017 ja kohdentuneet varainhoitovuoteen 2016. Tuloksellisuustarkastuksista, finanssipolitiikan tarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2017 syyskuun loppuun mennessä valmistuneet tarkastukset ja jälkiseurannat.

Lain (869/2012) nojalla suoritettavan finanssipolitiikan valvonta-tehtävän tuloksista tarkastusvirasto raportoi kaksi kertaa vuodessa. Tarkastusvirasto on antanut finanssipolitiikan valvonnan raportin 10.11.2016 ja 15.6.2017.

Tarkastusvirasto on antanut 29.11.2016 erilliskertomuksena (K 18/2016 vp) eduskunnalle finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportin.

Valtion tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen tarkastuksesta tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen 31.5.2017 (K 9/2017 vp).

Helsingissä 19. syyskuuta 2017

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marko Männikkö
ylijohtaja

Pääasiallinen sisältö	7
Pääjohtajan puheenvuoro: Keskinäinen luottamus kantaa murrosvaiheen yli	9
1 Digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuus	15
2 Päätöksenteon tietoperusta rakenteellisissa uudistuksissa	27
3 Sote-maakuntauudistus	39
4 Yritysten investointien edistäminen	49
5 Hyvä hallinto ja valtion taloudenhoito	59
5.1 Talousarvion noudattaminen	60
5.2 Tilivelvollisuus ja valtion taloudenhoito	62
5.3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	69
5.4 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut	81
6 Hyvä hallinto ja tilivelvollisuus hallinnonaloittain	85
6.1 Tasavallan presidentin kanslia	85
6.2 Valtioneuvoston kanslia	86
6.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala	88
6.4 Oikeusministeriön hallinnonala	90
6.5 Sisäministeriön hallinnonala	91
6.6 Puolustusministeriön hallinnonala	92
6.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala	93
6.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	97
6.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	98
6.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	100
6.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	101
6.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	105
6.13 Ympäristöministeriön hallinnonala	106
7 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	109
8 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus	113
Viitteet	126



Valtiontalouden tarkastusvirasto kohdentaa tarkastus- ja valvontatyönsä valtiontalouden olennaisiin riskeihin. Tavoitteena on edistää tuloksellista ja korkealaatuista taloudenhoitoa. Vuosikertomuksessa esitetään eduskunnan kannalta olennaiset johtopäätökset vuosittain tarkastettavista kokonaisuuksista sekä teemoista ja arvioidaan tarkastusviraston toimintaa. Tänä vuonna tarkastustoimintaa on kohdennettu muun ohella rakenneuudistusten tietoperustaan, sote- ja maakuntauudistukseen, valtionhallinnon digitaalisten palvelujen toimintavarmuuteen ja tietoturvaan sekä investointien edistämiseen.

Tarkastusvirasto seuraa vakiintuneen käytännön mukaisesti eduskunnalle antamiensa kertomusten aiheuttamia toimenpiteitä ja eduskunnan näiden perusteella antamien raportointivelvoitteiden toteutumista. Tarkastusvirasto varmistaa tilintarkastuksella muun ohella, että talousarviota noudatetaan ja että toimintakertomuksissa on esitetty toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Taloudellisuudesta ja tuottavuudesta raportoidaan melko hyvin, mutta puutteet tavoitteiden asettamisessa vaikeuttavat tulosohjauksen toimivuutta. Talousarvion noudattamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Elinkeinotoiminnan edistämistä vuosikertomuksessa käsitellään muun muassa siitä näkökulmasta, miten hyviä käytäntöjä on sovellettu valtion hankintatoiminnassa. Julkisilla hankinnoilla on suuri potentiaali edistää innovatiivisuutta, mutta toistaiseksi innovatiivisia julkisia hankintoja on tehty vähän ja lähinnä kunnissa. Kansalliset innovaatiostrategiat olisi jalkautettava nykyistä paremmin kaikkiin julkishallinnon hankintayksiköihin.

Sote- ja maakuntauudistusta käsitellään valtiontalouden näkökulmasta. Huomioita kiinnitetään olennaisiin toimeenpanon riskeihin ja siihen, että säästötavoitteen toteutuminen edellyttää osajä välitavoitteita, joiden toteutumista seurataan systemaattisesti.

Digitaalisten julkisten palveluiden osalta kiinnitetään huomiota siihen, että palvelujen tuottamisessa eri osapuolten keskinäiset riippuvuudet ovat kasvaneet, mikä vaarantaa kustannusten ja riskienhallinnan läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa käytettävyyden ja häiriötilanteiden hallintaa.



Keskinäinen luottamus kantaa murrosvaiheen yli

Topeliuksen Välskärin kertomuksissa kuningas Kustaa Aadolf saa suomalaiselta noidalta sormuksen, joka suojaa kantajaansa sodassa. Sormuksen voima antaa joukkojen johtajalle luottamusta ja rohkeutta asettaa tavoitteet korkealle ja kohdata uudenlaisia riskejä. Julkisessa johtamisessa yhteiset toimintamallit ja prosessit luovat luottamusta. Jos näitä toimintamalleja ei rakenneta ja noudateta, murenee luottamus aivan kuin kuninkaan voima, kun tämän sormi taistelussa leikataan poikki ja sormus katoaa.

Digiyhteiskunnassamme politiikanteko on murroksessa. Näin ollen virkamiestyökin on murroksessa. Nykyisten toimintamallien voima ei aina päde mullistuvassa ympäristössä. Meillä on yhteisymmärrys siitä, että poliitikot asettavat strategiset tavoitteet ja virkamiehet valmistelevat vaihtoehtoisia ratkaisuja vaikutusarviointineen, joiden pohjalta päätöksentekijät päättävät. Käytännössä tämä ei aina toteudu, vaikka hallitusohjelman sisältöä on tähän suuntaan uudistettu. Kokonaistavoitteiden sijaan valmistelua ohjaavat usein liikaa yksityiskohdat.

Keskustelussa valtionhallinnon tilasta nousevat esiin politiikan ja virkamiesvalmistelun kohtaanto-ongelmat. Kiireen tuntu, rooli-en sekoittuminen ja resurssien niukkuus aiheuttavat kovaa painetta. Muuttuneet odotukset avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle sekä asioiden monimutkaisuus ja nopeatahtinen tuloksista viestiminen haastavat virkamiestyötä. Virkamiesten on myös tarkasteltava omia toimintatapojaan kriittisesti ja haettava keinoja tarjota uudenlaista tukea ja palveluja poliittisille toimijoille. Virkamiehet ovatkin alkaneet jakaa tietoa, verkostoitua ja käydä avointa keskustelua sosiaalisessa mediassa. Lisäksi kokeilukulttuuri on vahvistunut.

Päätöksenteon tukena käytettävää tietoa on paljon, ja siitä suuri osa on vapaasti saatavilla. Analyysikyky sisältää tiedon ja taidon lisäksi nopeuden reagoida ja yhdistellä erilaista aineistoa ja osaa-mista. Päättäjiin vaikuttavat lukuisat eri toimijat, joilla on vahva analyysikyky ja valmius jakaa tietoa tehokkaasti. Päätöksentekoa ohjaavia impulsseja tulee paljon myös hallinnon ulkopuolelta.

Reaaliajassa tapahtuva poliittinen päätöksenteko vaatii uudenlaista tukea virkamiehiltä

Tiedon rakenteita ja sisältöjä on jatkuvasti uudistettava. Lain-säädännön vaikutukset ylittävät organisaatioiden ja toimialojen ra-jat. Hyviä esimerkkejä tästä ovat koulutuspolitiikka ja työvoima-politiikka. Päätöksenteon kannalta tilanne on haastava: eri puolilta yhteiskuntaa valmisteluun tulevat näkemykset ovat hajallaan ja vaikeasti hallittavissa. Kokonaiskuvaa ei ole eikä koordinoitua nä-kemystä vaikutuksista suhteessa tavoitteisiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Riskinä on politiikanteon ja virkamiesvalmistelun eriy-tyminen ja puolin ja toisin koettu turhautuminen, joka pahimmil-laan heikentää luottamusta.

On uusien pelisääntöjen aika

Samalla kun politiikanteossa haetaan uusia toimintamalleja ja kei-noja päättää yhteiskunnan kannalta merkittävistä asioista, hallin-nolta odotetaan uusia välineitä ja tapoja tukea päätöksentekijöitä. Reaaliajassa tapahtuva poliittinen päätöksenteko on vaativaa. Tu-loksia odotetaan nopeasti ja uusiin asioihin hypätään ennen kuin aiemmista kokemuksista on opittu. Jos virkamiesvalmistelu ei uu-siudu tarjotakseen politiikalle luotettavan ja relevantin alustan, ta-pahtuu ohijohtamista ja hallinnon ulkopuolelta tulevien impulssien johtamaa valmistelua. Tällöin päätöksenteossa käytettävän tieto-pohjan laatu ja vaikutusarviointien kattavuus kärsivät.

Harvassa ovat päätökset, joita ajatellaan pysyviksi. Samaan ai-kaan yhteisiä asioita tulisi hoitaa johdonmukaisesti, ennakoitavasti ja hallitusti. Tarkastushuomiomme kuvastavat, että reaaliajassa ja sosiaalisen median mainingeissa tapahtuva politiikka ei taivu ai-kaa vievän ja yhtenäisen virkamiesvalmistelun edessä. Tämä haaste politiikan toimijoiden ja virkamieskunnan tulisi ratkaista yhdessä.

Rakenteellisten uudistusten läpiviennin ominaispiirre on, että kauaskantoisia päätöksiä joudutaan tekemään suuren epä-varmuuden vallitessa. Poliittisten päämäärien ja uudistusten julki-lausuttujen tavoitteiden välillä voi olla ristivetoa, varsinkin kun nä-mä saattavat elää kesken projektin. Johtamisnäkökulmasta tämä voi aiheuttaa epäselvyyttä tavoitteenasetteluun sekä hämärtää kei-nojen ja tavoitteiden välistä rajaa.

Epävarmuus on aina läsnä rakenteellisten uudistusten päätöksenteossa

Virkamiesten vastuulla on nostaa esille, mikä on mahdollista ja mikä mahdotonta lainsäädännön ja valtiontalouden näkökulmasta. Hallinnon pitäytyminen vanhoissa malleissa voi kuitenkin tuottaa sellaista sääntelyä ja viranomaisvalvontaa, joka estää toimintaympäristöä ja liiketoimintaa uusiutumasta. Tällä hetkellä toimintakulttuurimme arviointeineen ja mittauksineen kannustaa pikemminkin varmuuden tavoitteluun kuin uudistavaan riskinottoon. Tarvitsemme innovaatioita ja ravistelevaa uudistamista. Riskit tulisi tunnistaa ja niille tulisi määritellä hyväksyttävä taso, jolloin riskienhallinta sallisi rohkeampaa toimintaa.

Riskienhallinnan merkitys on erityisen suuri, kun päätöksiä tehdään valtioneuvoston tasolla. Kokonaisvaltaista riskienhallintaa tukisi valtioneuvoston oma riskienhallintapolitiikka, joka ohjaisi riskienhallintaa ministeriö- ja virastotasolla.

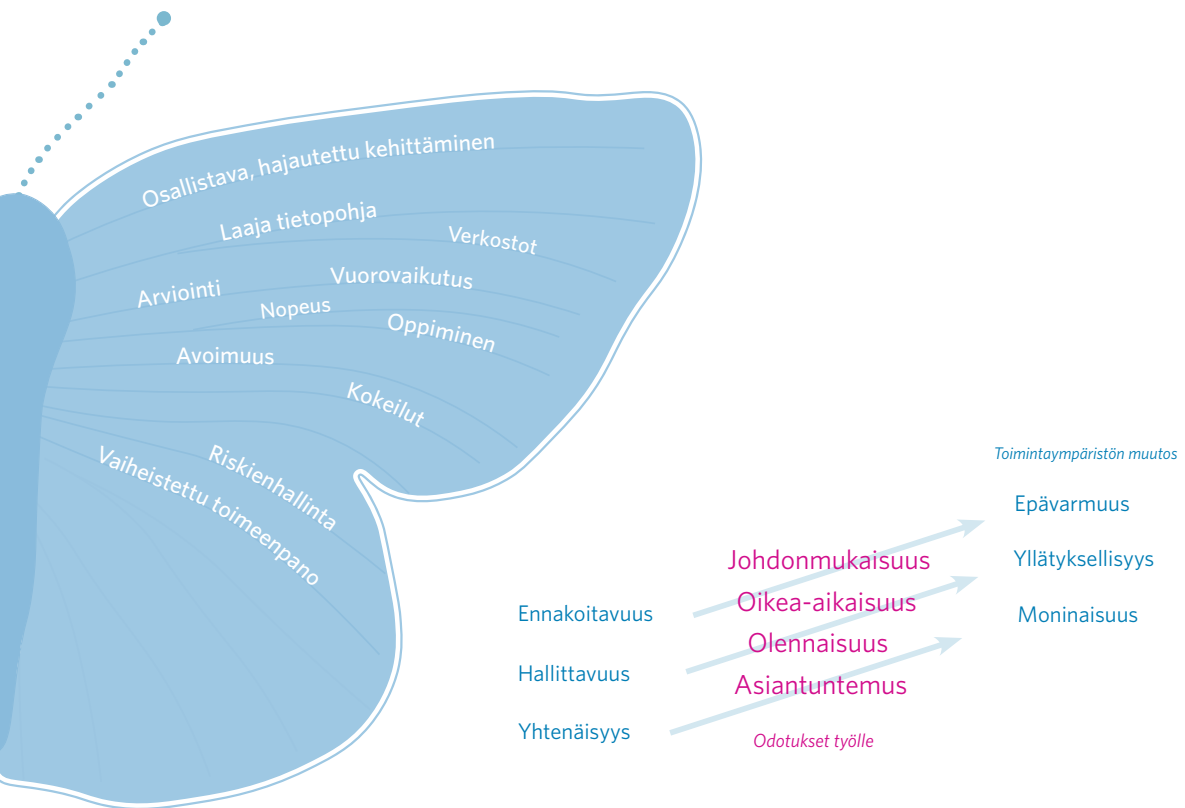
Valtioneuvosto tarvitsee oman riskienhallintapolitiikan

Kurssia on voitava korjata jo matkan aikana

Dialogia poliitikkojen ja virkamiesten välillä kaivataan myös asioiden priorisoimisessa. Osa valmistelusta tulisi voida tehdä nopeasti, joustavasti ja vaiheistaen siten, että palaute ohjaisi hallittuja ja suunniteltuja parannuksia. Laajoissa uudistuksissa ja hankkeissa tulisi kuitenkin varata valmistelulle ja toimeenpanolle aikaa. Tämä mahdollistaisi moniulotteisten kysymysten tietopohjan, laajan sidosryhmäkuulemisen ja vaikutusarvioinnit. Ero isojen ja pienen hankkeiden välillä tulisi todeta, jotta valmistelun mallit ja resursointi vastaisivat tarkoitustaan.

Vaihe vaiheelta eteneminen antaa mahdollisuuden korjata kurssia, kun toimintaympäristön muutokset tai uudistustyön jo aikaansaamat vaikutukset niin vaativat. Tiedon avoimuus, hyödynnettävyys ja oikea-aikaisuus ovat keskiössä. Käytännössä tulisi linjata, mitä tiedolta odotetaan monimutkaistuvassa lainsäädäntöympäristössä.

Virkamiesvalmistelussa hyödynnetään tulevina vuosina entistä laajemmin analyysityökaluja. Digi-infra on yhtä tärkeä kuin liikenneverkosto. Automatisoidut seuranta- ja raportointiprosessit tukevat päätöksentekoa ja toimeenpanon seurantaa. Verkostomainen työskentely ja vuorovaikutukseen pohjautuva valmistelu helpottavat kokonaiskuvan piirtämistä. Vaikka toimintaa ja sen kehittämistä toteutetaan osissa tai vaiheittain, toimintaa johdetaan kokonaisuuden näkökulmasta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi toimia tehokkaasti toimijoista riippumatta. Päivittäisten palvelujen jatkuvuuden turvaamisen ohella on tärkeää, että uutta kehitettäessä osaaminen karttuu ja osaamista siirtyy ulkoisilta kumppaneilta myös virkamieskuntaan.



Kuvio 1: Virkamiestyön uusiutuminen ja haasteet

Luottamusta rakennettaessa on huomioitava uusi toimintaympäristö

Politiikantekoon osallistuvien toimijoiden ja päätösten valmistelusta ja toteuttamisesta vastaavien virkamiesten keskinäinen luottamus rakentuu keskustellen, ja se vaatii aikaa ja tilaa. Murrosvaiheessa luottamusta tukee parempi ymmärrys toisen periaatteista ja tavoitteista sekä häneen vaikuttavista yhteiskunnan odotuksista. Tavoitteena tulee olla, että puolin ja toisin kumppanille tarjotaan sitä, mikä auttaa hänen työtään. Virkamiesten tulee valmistelutyössään huomioida, että nykypoliitikassa äänestäjät odottavat nopeita toteutuksia. Samoin poliitikkojen on annettava osassa asioita virkamiehille tilaa vaihteittain tapahtuvalle, pitempikestoiselle valmistelulle ja toimeenpanolle.

Poliittiset päättäjät ja julkishallinto hyötyvät siitä, että uusia tapoja puhalttaa yhteen hiileen kokeillaan avoimuuden ilmapiirissä. Usein kuitenkin pitkään jatkuneet toimimattomuudet jäävät hiertämään ja edistystä tapahtuu vasta yhdessä todettujen epäonnistumisten ja kriisin kautta. Hallinnon tulee voimakkaasti uudistua, jotta vanhoista pelisäännöistä voidaan hallitusti irrottautua ilman luottamuskriisiä.

Seuraavien seitsemän vuoden aikana valtionhallinnon virkamieskunta uusiutuu vahvasti eläköitymisen ja rakenteellisten ratkaisujen takia. Uudistumisen näkökulmasta tarvitsemme seitsemän lihavaa vuotta laihojen vuosien sijaan. Tähän voimme kaikki valinnoillamme vaikuttaa. Milloin viimeksi sinä teit jotain ensimmäistä kertaa?

Luottakaamme kykyymme kohdata yhdessä uutta. Meillä on erinomaiset edellytykset menestyä, mutta toteutus on meistä itsestämme kiinni. Kuten Topelius kiteyttää: *Onnellinen se maa, jonka helmassa tuhannet järvet lainehtivat ja jonka merenrannat käsittävät sataneljäkymmentä peninkulmaa! Meri luo valtaa ja vapautta, meri antaa varoja ja sivistystä; meri on viljelyksen tuoja maan päälle, ja maa, joka on yhteydessä meren kanssa, ei voi koskaan jähmettyä hädän ja sorron alle, jos se vain ei itse ole siihen syyppää.*

Osa asioista vaatii huolellista valmistelua ajan kanssa, osaan riittää nopea valmistelu kohtuullisella laadulla

Korkeatasoinen asiantuntemus

Keskinäinen riippuvuus Automaatio Infrastruktuuri

Kyberpuolustus Toimintavarmuus Kybersuojaus

Digitalisoituva Kyberharjoitus Toiminnan jatkuvuus Häiriötilanne Robotisaatio

Verkottunut toiminta Muutos Tilannekuva Digitaalinen turvallisuus Kokonaisuus

Kyberloukkaus Kyberturvallisuuskeskus Toimintakyky

Kyberhyökkäys Tulevaisuus Digitalisaatio Yhteistyö Läpinäkyvyys Laajakaista

Varautuminen Vastuut VAHTI Kokonaiskuva Ennakointi Kyberhyökkäys

CERT Rahoitus Riskienhallinta Riski

Tietoturvallisuus Tietoturvalvomo

Uhkakuva Kyberrikos Keskeinen Yhteiskunta Tietoturva

Toimintaketjut Harjoitus Kytös Viestintävirasto

Käytettävyys Palvelun tuottaminen Integraatio Epävarmuus Kustannukset

Valvonta Prosessit Valtori Julkinen hallinto Yhteinen ratkaisu

Kyberturvallisuusstrategia Rakenteellinen muutos

Osaaminen EU Riippuvuus Yksityinen sektori Digitalisoituminen Kustannusvaikutukset

ICT-varautuminen Poikkihallinnollinen Arjen häiriintyminen Tulkintaerot Tietoturvaloukkaus

Synergiaedut Tuotantoverkostot Turvallisuusvaatimukset Tilaaaja-tuottajajärjestelyt

Reaktiivinen toiminta Syrjäiset alueet Sähköisen asioinnin tukipalvelut

1 Digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuus

Digitalisaatio muuttaa tapaa tehdä työtä niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Palvelujen tuottamiseen osallistuu lisäksi yhä useampia osapuolia. Näistä syistä palveluiden tuottamisesta tulee palveluiden digitalisoitumisen myötä yhä haastavampaa eri osapuolten keskinäisten riippuvuuksien kasvaessa. Tarkastusten perusteella etenkin toimintavarmuutta ja tietoturvallisuutta koskevat vastuut eivät ole kaikin osin selviä. Ministeriöillä on oltava valmiutta tarkistaa toimialajakoa koskevia tulkintojaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vuoksi. Vakavien uhkakuvien hallinnan lisäksi on huolehdittava arjen sujuvuudesta panostamalla toimintavarmuuteen ja tietoturvaan. Valtionhallinnon digitaalisten palvelujen kannalta keskeinen Valtori on saatava palvelemaan asiakkaitaan odotetulla tavalla. On myös huolehdittava Kyberturvallisuuskeskuksen aseman ja toimintakyvyn turvaamisesta tulevaisuudessa. Hallinnon rakenteellisten muutosten yhteydessä on varmistettava, että hallinnon palvelut pystytään tarjoamaan myös muutosvaiheiden aikana.

Tässä luvussa tietoyhteiskunnan toimintavarmuutta käsitellään seuraavien tarkastusten perusteella:

- Kybersuojauksen järjestäminen (käynnissä)
- Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus (käynnissä)
- Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus (tarkastuskertomus 14/2016)
- Laajakaistarakentamisen tukeminen (tarkastuskertomus 8/2016)

Digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuutta on pitkään lähestytty vakavien uhkatilanteiden hallinnan kautta

Digitalisaatiota edistämällä pyritään parantamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin palvelujen tuottavuutta. Pyrkimys näkyy niin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa¹, valtiovarainministeriön laatimissa digitalisaation periaatteissa² ja rahoituspäätöksissä³ kuin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla laadituissa hallituksen periaatepäätöksissä älykkään automaation ja robotisaation edistämiseksi⁴ sekä massadatan hyödyntämiseksi liiketoiminnassa⁵. Digitalisaatiota edistettäessä yhteiskunnan toimintavarmuus ja tietoturva voivat jäädä muun kehittämisen jalkoihin.

Digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuutta on valtionhallinnossa ensisijaisesti lähestytty vakavien yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tilanteiden hallintatarpeesta. ICT-varautumisen painopiste on ollut erityistilanteiden hallinnassa. Suurin yksittäinen toimenpide on ollut hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan (TUVE) käynnistäminen, joka on samalla valtionhallinnon suurin tähän mennessä tehty yksittäinen ICT-investointi: hankkeen kustannukset olivat vuosina 2008–2013 yhteensä lähes 200 miljoonaa euroa.⁶ TUVE on tehty täyttämään korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset.

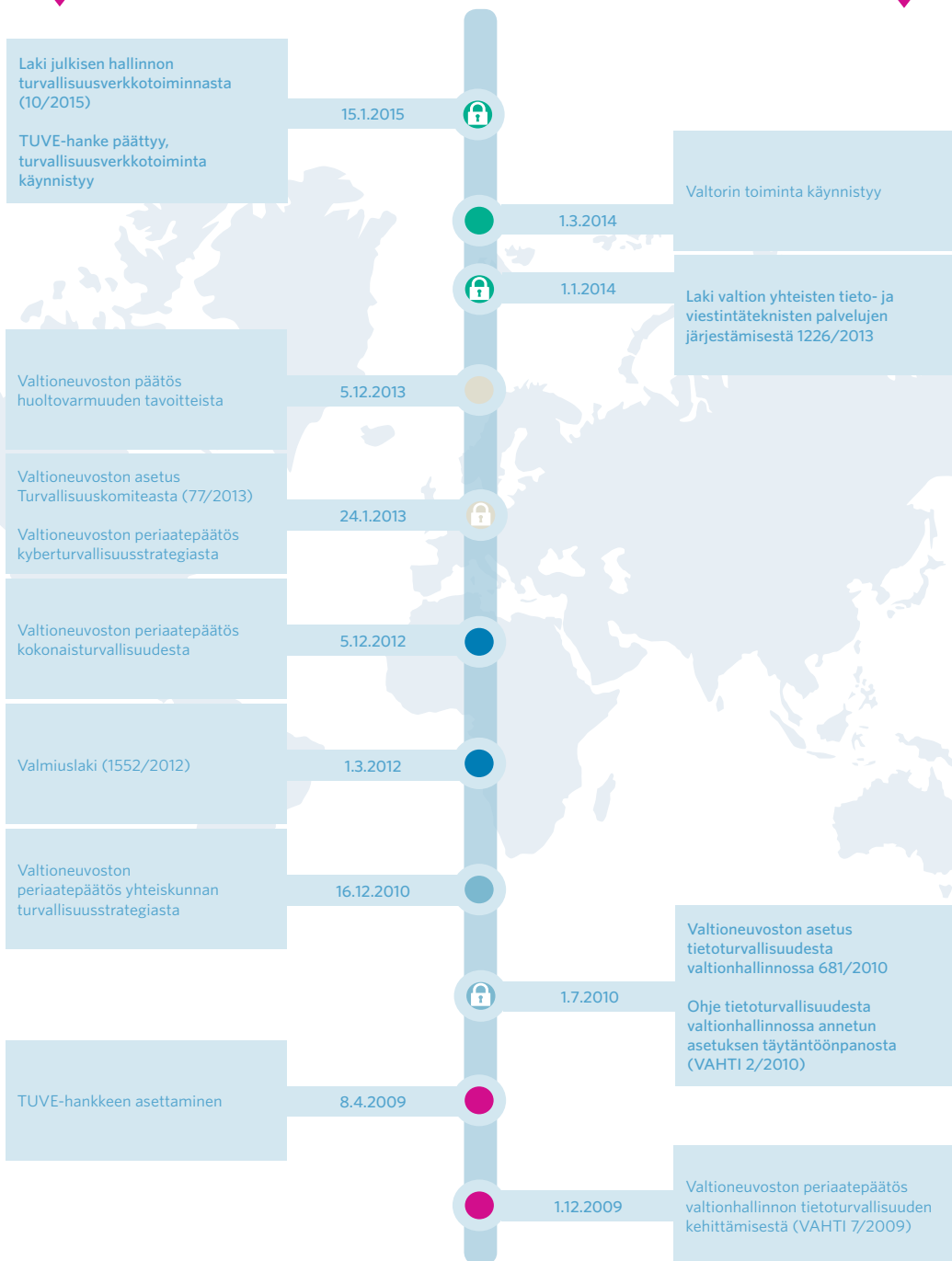
Digitaalisten palveluiden tuottaminen koostuu lukuisista, toisistaan riippuvaisista osista, joista yhdenkin vioittuminen voi häiritä muita tai jopa lamauttaa ne. Alun alkaen pieniltä vaikuttavat viat voivat laajentua vakaviksi yhteiskunnan turvallisuutta uhkaaviksi tilanteiksi. On tärkeää huomata, että kuitenkin jo normaalin arjen häiriintyminen ilman suurien uhkakuvien realisoitumista voi aiheuttaa tehottomuutta, nostaa kustannuksia ja horjuttaa luottamusta digitalisoituvaa yhteiskuntaa kohtaan. Digitalisoitua yhteiskunta on herkkä häiriöille ja helposti haavoittuva, mikäli uusia uhkakuvia ei oteta riittävän vakavasti.

Vakavien uhkakuvien hallinta on edelleen tärkeää, mutta sen lisäksi päätöksentekijöiden on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota hallinnon kykyyn tarjota arjen palveluita häiriöttömästi ja turvallisesti. Tästä on tärkeää huolehtia etenkin hallinnon rakenteita ja organisoitumista koskevissa muutostilanteissa.

Digitalisoitua yhteiskunta on altis uudenlaisille riskeille, joita on hallittava innovoinnin ja kehittämisen rinnalla

Toimintavarmuuden turvaamisen painopiste on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin turvaamisessa:

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjauksessa painopiste on arkaluontoisen tiedon suojaamisessa tiedon häiriöttömän saatavuuden asemasta:



Kuvio 2: Viime vuosien keskeisiä päätöksiä ja linjauksia vakavien uhkatilanteiden hallinnan suhteen

Julkisen hallinnon digitaaliset palvelut tuotetaan monien toimijoiden voimin

Julkisen hallinnon digitaalisia palveluita tuotetaan yhä enemmän yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Tuotantoverkostoissa voi olla mukana myös useita viranomaisia eri hallinnonaloilta. Valtion viranomaisten digitalisoituvassa toiminnassa on käytännössä aina mukana Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja usein sähköisen asioinnin tukipalveluita tarjoavat toimijat, joista keskeisimpiä on Väestörekisterikeskus. Ministeriötasolla palveluiden tuottamiseen vaikuttavat tilaaja-tuottajajärjestelyt, joissa valtioneuvoston hallintoyksikkö hankkii ministeriöiden tarvitsemat palvelut Valtorilta, joka voi tilata ne edelleen yksityiseltä palveluntuottajalta käyttäen Hansel Oy:n kilpailuttamia puitesopimuksia. Palvelun tuottamiseen tarvittavat ketjut ovat yhä pidempiä.

Tarkastuksissa havaittiin, että toimitusketjujen toimintavarmuuden turvaamista hankaloittavat valtionhallinnon moninaiset tiedon luokittelu ja ICT-varautumista koskevat vaatimukset⁷, joiden tulkinnat eroavat toimijoittain. Etenkin silloin, kun palvelu edellyttää integroitumista toisen viranomaisen prosesseihin ja tietoihin, kohdataan helposti tulkintaeroja tietojen suojaamis- tai käytettävyyssvaatimuksissa.

Yksityisen sektorin ja osakeyhtiömuotoisten toimijoiden liittyminen julkisen hallinnon palvelujen tuotantoon vaarantaa kustannusten ja riskienhallinnan läpinäkyvyyden⁸ sekä käytettävyyden ja häiriötilanteiden hallinnan. Jälkimmäinen on riskinä etenkin silloin, jos vastuut jäävät käytännön tasolla epäselviksi, kaikkia keskinäisiä riippuvuuksia ei tunnisteta tai raportointi ei vastaa kaikkien osapuolten tarpeita⁹. Tarkastushavaintojen mukaan etenkin vastuut eivät ole kaikin osin selviä. Toimitusketjujen riippuvuuksien hallinta ei ole vielä kaikin osin kehittynyttä.

Lisäksi on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että säännöksiä päivitetään tietoturvan ja toiminnan jatkuvuuden vastuiden osalta. Vastuu tietoturvan järjestämisestä on viranomaisella, mutta toimivaltaa päättää teknisen tietoturvan järjestämisestä ei käytännössä ole, koska viranomaisilla on velvollisuus käyttää palvelukeskuksen ratkaisuja.

Valtionhallinnon ja julkisen hallinnon toimintavarmuutta ja tietoturvallisuutta koskevissa ohjeissa ja suosituksissa ei huomioida poikkihallinnollista ja yksityisen sektorin kanssa verkottunutta toimintaa, mitä puolestaan hallitusohjelman tavoite yhden luukun palveluista edellyttäisi. On myös huomattava, että valtion omat yhtiöittämistoimet voivat heikentää toiminnan läpinäkyvyyttä.

Digitaalisten palvelujen tuottamisesta tulee yhä monimutkaisempaa eri osapuolten keskinäisten riippuvuuksien kasvaessa

Toimintavarmuuteen ja tietoturvallisuuteen liittyviä vastuita ei päivitetä viranomaisten tehtävien muuttuessa

Ohjeet ja määräykset eivät kaikin osin vastaa poikkihallinnollisen ja yksityisen sektorin kanssa verkottuneen toiminnan tarpeita

Julkisen hallinnon toiminnan läpinäkyvyys tulee varmistaa jatkossakin, vaikka palveluiden tuottamiseen osallistuu aiempaan verrattuna yhä enemmän yksityisen sektorin toimijoita ja yhtiöitä. Lainvalmistelijoiden tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että säädösesitysten toimivaltaehdotukset ja muissa säädöksissä määritetyt vastuut eivät ole ristiriidassa keskenään.

Tietoturvaosaamisen keskittämisestä on etua, mutta siihen liittyy myös riskejä

Valtiovarainministeriö perusteli Valtorin perustamista kustannussäästöpotentiaalin lisäksi muun muassa sillä, että keskittämällä tietoturvan ja varautumisen osaaminen, hallinta ja tekniikat saatutettaisiin hajautettua mallia merkittävästi parempi tietoturvan ja varautumisen taso.¹⁰ Toiminnalle asetetut epärealistiksi osoittautuneet odotukset ovat asettaneet Valtorin vaikeaan tilanteeseen: Valtorin mahdollisuuksia kehittää palveluvalikoimaansa rajoittaa se, että sen on samaan aikaan ja koko ajan vähenevillä resursseilla hoidettava sekä uusien palveluiden kehittäminen että lukuisten toisistaan monin tavoin eroavien vanhojen, sille siirtyneiden sopimusten mukaisten palveluiden tuottaminen.

Valtorin teknisten tietoturvapoikkeamien hallintaa tekevän tietoturvaavalmomon valvonta keskittyy tällä hetkellä käytännössä vasta valtion yhteiseen tietoliikenne- ja verkko- eli VY-verkkoon.¹¹ Valtorin riskien- ja jatkuvuudenhallinnan prosesseja ja käytäntöjä ei edelleenkään ole yhdenmukaistettu.¹² Siirtyessään Valtorin asiakkaiksi tietohallintopalveluista riippuvaiset virastot ja laitokset ovat puolestaan menettäneet toimivaltaa ja resursseja, joilla ne voisivat itse varmistaa toimintansa jatkuvuuden ja kybersuojauksen.

Valtionhallinnon digitaalisten palvelujen kannalta keskeinen Valtori ei vielä kaikin osin pysty palvelemaan odotetulla tavalla

Mitä kyber-etuliite tarkoittaa?

Suomen kyberturvallisuusstrategian mukaan käsite kybertoimintaympäristö on vakiintunut kansainvälisesti tarkoittamaan "sähköisessä muodossa olevan tiedon käsittelyyn tarkoitettua keskinäisriippuvaista ja moninaista ympäristöä". Kyber-etuliite eri käsitteissä viittaa toisin sanoen kyseisen käsitteen käyttöön nimenomaan kybertoimintaympäristössä.

Esimerkiksi kybersuojauksella tarkoitetaan suojautumista haitallisilta tietoteknisiltä toimilta, joilla pyritään horjuttamaan kybertoimintaympäristön turvallisuutta. Tällaisia haitallisia toimia ovat vaikkapa palvelujen tietomurtoyritykset tai yritykset estää palvelujen toiminta tai saatavuus.

Tietoturvaosaamisen keskittäminen luo uusia toimintavarmuutta ja tietoturvallisuutta uhkaavia riskejä: mahdollisten häiriöiden vaikutus on laaja, jolloin myös tahallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuminen on todennäköisempää. Näin ollen yhteiset ratkaisut vaativat järeämpiä varautumisen ratkaisuja, mikä puolestaan nostaa kustannuksia. Lain mukaan kaikki Valtorin kustannukset – lukuun ottamatta TUVEn kustannuksia – on katettava asiakasmaksuilla.

Valtorin palveluiden hinnoittelu on vaikeuttanut etenkin pienten virastojen taloutta. Valtori on esimerkiksi tehnyt kesken tilivuoden isoja hinnankorotuksia, jotka ovat tulleet asiakkaille yllätyksinä.¹³ Esimerkiksi VY-verkon hintoja korotettiin 10 prosentilla. Asiakkaiden mahdollisuus vaikuttaa palveluihin ja niiden hintoihin on varsin pieni,¹⁴ eikä Valtorin palvelujen käyttöön lailla veloitetuilla valtion virastoilla ole mahdollisuutta vaihtaa toimittajaa.¹⁵

Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen palvelut ja reagointivalmius korostuvat käytännön kyberloukkaustapauksissa. Kyberturvallisuuskeskus on lunastanut paikkansa tietoturvaloukkauksia ennalta ehkäisevänä ja tietoturva-asioista tiedottavana viranomaisena (CERT-toiminto), mutta kuten muidenkin keskitettyjen palvelujen kohdalla, Kyberturvallisuuskeskuksen riskit liittyvät toiminnan rahoittamiseen ja resursointiin.¹⁶ Rahoittaminen on merkittävältä osin perustunut määräaikaisiin maksullista toimintaa koskeviin sopimuksiin, joiden jatkuvuus on epävarmaa. Rahoituksen epävarmuus puolestaan tekee haasteelliseksi korkeatasoisen asiantuntemuksen säilyttämisen Kyberturvallisuuskeskuksessa. Kyberturvallisuuskeskuksen toimintakyvyn heikentymisen seuraukset voivat olla laajavaikutteisia. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on käynnissä virastouudistus, jonka vaikutukset Kyberturvallisuuskeskuksen asemaan ja toimintakykyyn ovat epäselviä.

Valtorin tilannetta tulee seurata tarkasti. Liikenne- ja viestintäviraston suunnittelemaan hallinnonalan virastouudistukseen liittyy säädösmuutoksia. Muutoksia tehtäessä on huolehdittava, että Kyberturvallisuuskeskuksen asema ja toimintakyky turvataan jatkossakin.

Kyberturvallisuuskeskuksen aseman ja toimintakyvyn turvaaminen on tulevaisuudessa yhä tärkeämpää

Kehitettävää on etenkin riskienhallinnassa ja kustannus-hyötyarvioinneissa

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta uudisti valtion virastojen ja laitosten riskienhallinnan perusteita vuonna 2017¹⁷. Riskienhallinta jää edelleen virasto- ja laitoskohtaiseksi, mutta uudistus yhtenäistää valtionhallinnon riskienhallintaa SFS-ISO 31000 -standardin¹⁸ pohjalta. Uudistuksen tavoitteena on sekä parantaa virastojen käsitystä riskeistään päätöksentekoa varten että helpottaa virastojen välistä yhteistyötä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan lisäksi myös Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) ohjeistaa virastojen riskienhallintaa. Jos eri tahojen riskienhallinnasta antamia ohjeita ei koordinoita riittävästi, päätöksentekijöille voi syntyä riskienhallinnasta epäyhtenäinen ja vääristynyt kokonaiskuva.

Virastot ovat yhä enemmän kytköksissä toisiinsa ja yksityisen sektorin toimijoihin, minkä myötä riskienhallinta vaatii entistä enemmän eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Tarkastuksessa havaittiin, että esimerkiksi turvallisuusverkkotoiminnan riskit olivat samalla myös riskejä käyttäjäorganisaatioiden toiminnalle, mutta riskien käsittelyä ei ollut kunnolla koordinoitu.

Riskienhallinnan puitteet toimialan tai valtionhallinnon ylätasolla ovat epäyhtenäiset ja osin kehittymättömät. Tämä voi estää synergiaetujen saavuttamista riskienhallinnan toteuttamisessa. Suurten, useita toimialoja koskevien hankkeiden riskienhallinnassa olisi hyödyksi, jos eri toimialojen tahoillaan tekemä riskianalyysityö olisi yhteismitallista ja koordinoitua. Sen lisäksi, että riskejä tunnistetaan ja arvioidaan säädösvalmistelujen yhteydessä, niiden hallintaa pitäisi alkaa kehittää mahdollisimman varhain. Riskien ja niiden hallinnan kustannusvaikutuksista olisi raportoitava laki-esityksen taloudellisten vaikutusten yhteydessä.

Riskienhallinta vaatii yhä enemmän valtionhallinnon organisaatioiden välistä yhteistyötä

Riskienhallinnan toimenpiteistä syntyviä kustannuksia ja hyötyjä ei virastoissa aina arvioida. Etenkään tietoturvaa ja toimintavarmuutta koskevien vaatimuksien asettaminen ei ole aina ollut riskilähtöistä. Riskienhallinnan menettelyt kuitenkin vaihtelevat eri virastoissa. Virastot, joiden vastuulla on ollut perustietovarantoja, ovat rakentaneet ICT-riskeihin varautumisen osaksi normaalia toimintaansa. Tietoturvallisuuden hallintajärjestelmää koskevan ISO/IEC 27001 -standardin mukainen toiminta on osa näiden virastojen arkipäivää. Perinteinen tietoturvaan liittyvä riskienhallinta on ollut kuitenkin usein tapahtumalähtöistä uhkakeskeisyyden sijasta. Reaktiivinen toiminta voi johtaa virheellisiin johtopäätöksiin organisaation kybersuojauksen tilasta. Kyberriskien tunnistamisessa korostuu tarve tarkastella tapahtumia laajemmin kuin vika-lähtöisesti tai yksittäisinä.

Valtioneuvoston kanslia kokoa kokonaisturvallisuudesta tilannekuvaa, johon sisältyy myös näkemys riskeistä ja uhkista. Digitaaliseen turvallisuuteen liittyvien riskien käsittely ja hallinta kuitenkin eroavat eri hallinnonaloilla ja virastoissa, mikä vaikeuttaa luotettavan kokonaiskuvan muodostamista.

Jatkuvuus edellyttää muutakin kuin teknisiä ratkaisuja

Tekniset ratkaisut painottuvat hallinnon toimenpiteissä, joilla toimintavarmuus pyritään turvaamaan. Esimerkki tästä on hallinnon jo päättynyt turvallisuusverkkotoiminta (TUVE), jossa käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisiin tarpeisiin ei vastattu riittävän nopeasti. TUVE-ympäristöön tarkoitettujen palveluiden kehittäminen oli hidasta ja kallista.¹⁹

Vakavien yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tilanteiden hallintaa on harjoitettu kansallisessa kyberharjoituksessa²⁰. Päämääränä oli kansallisen kyberturvallisuusstrategian mukaisesti kehittää kyberpuolustuksen havainnointikykyä ja poikkeamien hallintaa monimutkaisessa monitoimijaympäristössä. Etenkin suuret virastot ovat toteuttaneet myös sellaisia harjoituksia, joissa on ollut mukana tärkeimpiä yhteistyökumppaneita, kuten Valtori. Näissä harjoituksissa painopiste on ollut teknisen ympäristön häiriöiden havaitsemisessa, niistä toipumisessa sekä viestinnässä. Tarkastuksissa havaittiin, että sitä, miten palveluita tuotetaan tai työtä tehdään häiriötilanteiden aikana, ei välttämättä suunnitella tai harjoitella.

Riskienhallinnan toimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä ei välttämättä arvioida

Perustietovarannoista vastaavien virastojen oma ICT-varautuminen ja tietoturvallisuus on pääsääntöisesti hyvällä mallilla

Kyberturvallisuuden riskienhallinnassa painopisteen tulee olla ennakoinnissa reagoinnin asemasta

Varautumiseen kuuluu häiriötilanteiden harjoittelu

Kybersuojaus edellyttää kansallisten toimien lisäksi kansainvälistä yhteistyötä

Toimintavarmuuden vastuista ja ohjaussuhteista on ajan saatossa kasvanut laaja ja monitahoinen kokonaisuus, jossa vastuunjaosta on sovittu periaatteellisella tasolla eri ministeriöiden kesken. Kukaan ei kuitenkaan varsinaisesti vastaa kokonaisuudesta ja toimialojen yhteensovittamisesta. Pitkälle kehittyneet ja perinteisille suojaustavoille vieraat kyberhyökkäykset voivat edetä niin nopeasti, että valtioneuvoston voi olla vaikeaa vastaavalla nopeudella päättää häiriötilanteen hallinnasta ohjesääntönsä mukaisesti. Toiminnan johtovastuu jää tällöin epäselväksi. Sen seurauksena nopeasti merkittäviksi kehittyviin poikkeamatilanteisiin saatetaan reagoida liian hitaasti, jolloin tilanteen hallinta voidaan menettää.

Valtiot tarvitsevat kybersuojaukseensa tukea toisiltaan. Euroopan unionin säätely on ajan myötä lisääntynyt ja tullut yhä velvoittavammaksi. Valtion tietoturvallisen toiminnan kytkeytyminen osaksi muuta yhteiskuntaa ja Euroopan unionia ei ole täysin saumatonta, vaan Suomessa on paljon kansallisia käytänteitä.

Euroopan unioni pyrkii luomaan sisämarkkinoilleen maailman turvallisimman verkkoympäristön. Tätä edistää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/1148) toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi. Direktiivin mukaan unionin tasolla tulee olla kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka kattaa valmiuksien luomista ja suunnittelua koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset, tiedonvaihdon, yhteistyön sekä yhteiset turvallisuusvaatimukset keskeisten palvelujen tarjoajille ja digitaalisen palvelun tarjoajille.

Suomessa kybersuojausta tukee teleoperaattoreille asetettu velvoite valvoa jatkuvasti viestintäverkkojaan ja -palvelujaan niiden toimintaa tai tietoturvaa häiritsevien tai uhkaavien tilanteiden havaitsemiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Kyberrikosten selvittämistä varten ovat olemassa tutkintaviranomaiset ja viranomaisten väliset yhteistyöjärjestelyt. Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen CERT-toimintoon liittyy laaja kansainvälinen yhteistyöverkosto, jossa Kyberturvallisuuskeskus on pitkäjänteisen työn tuloksena vakiinnuttanut asemansa.

Toimivaltakysymykset
voivat heikentää laajojen
häiriötilanteiden hoitoa

Infrastruktuurin on tuettava sähköisiä palveluja ja niiden toimintavarmuutta

Digitaalisten palvelujen tarjoaminen edellyttää, että julkisen hallinnon asiakkailta on toimintavarmat ja turvalliset edellytykset palveluiden käyttämiseen. Tavoitteena on, että väestölle tarjotaan infrastruktuuri ja yhteydet sähköisiin julkisiin palveluihin ja että sähköisistä palvelumuodoista tulee ensisijaisia. Digitaalisten palveluiden olisi oltava myös syrjäisiä alueita asuttavan väestön saatavilla. Tällaisille alueille infrastruktuurin rakentaminen ei onnistu markkinaehtoisesti.

Valtio tuki laajakaistarakentamista syrjäisille alueille Laajakaista kaikille -hankkeessa, joka jatkuu edelleen Nopea laajakaista -nimisenä hankkeena. Tavoitteena oli rakentaa valtion ja Euroopan maatalousrahaston tuella huippunopea laajakaistayhteys noin 120 000 talouden saataville. Tuki ei saanut aiheuttaa häiriöitä kilpailulle. Laajakaista kaikille -hankkeisiin ei saatu tavoitellussa laajuudessa riittävästi vaatimukset täyttäviä toteuttajia. Hanke toteutui epätasaisesti eri alueilla. Laajakaistaverkkojen rakentaminen hajautui useille yhtiöille, joiden lähtökohdat verkkojen rakentamiseen, ylläpitoon ja liiketoimintaan olivat erilaiset. Pienet Laajakaista kaikille -verkot ovat suhteellisen kalliita rakentaa ja pitää yllä.²¹ Viestintäviraston vuonna 2016 julkaiseman selvityksen perusteella valtaosa laajakaistan rakentamistukea saaneista yhtiöistä näkee tulevaisuuden positiivisena. Huolestuttavassa tilanteessa olevia yhtiöitä on muutamia.²²

Hallinnon digitalisaatiohankkeiden kustannuksia ja hyötyjä arvioitaessa on muistettava huomioida myös palvelujen saatavuudesta aiheutuvat kustannukset: miten huolehditaan harvaan asuttujen syrjäseutujen palveluiden saatavuudesta. Vaikka digitalisaatiota edistetään yksittäisillä hankkeilla, sitä on vietävä eteenpäin toimintavarmasta kokonaisuudesta huolehtien.

Digitaalisten palvelujen vaatiman infrastruktuurin rakentaminen syrjäseuduille ei onnistu markkinaehtoisesti



Rakenteellisten uudistusten onnistuminen edellyttää selkeää tavoitteenasettelua sekä tavoitteille vahvaa ohjaavaa roolia valmistelutyössä

2 Päätöksenteon tietoperusta rakenteellisissa uudistuksissa

Kattavan tietoperustan ja laadukkaiden vaikutusarvioiden merkitys korostuu rakenteellisten uudistusten yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella tietoperustan luotettavuus on vaihdellut runsaasti rakennepoliittisten päätösten välillä. Lisäksi tiedon painoarvo päätöksentekoprosessin ohjaajana on vaihdellut. Vaikutusten epävarmuus ei myöskään ole ollut aina läpinäkyvästi esillä päätöksentekotilanteissa. Tarkastuksissa on suositettu taloudellisiin arvioihin liittyvän epävarmuuden selkeyttä esille tuomista, koska riskien ja epävarmuuden systemaattinen tunnistaminen edesauttaa tavoitteiden kannalta suotuisten valintojen tekemistä. Lisäksi suotuisten valintojen tekemistä tukee, jos valmistelutyölle on mahdollista varata riittävästi aikaa, jotta tietopohjaa voidaan täysimittaisesti hyödyntää ja tarvittaessa täydentää. Tarkastusvirasto on suosittanut myös rakenteellisten uudistusten keskeisenä perusteena käytetyn kestävyysvaje-arvion ja sen tausta-aineistojen avoimuuden lisäämistä.

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat seuraaviin tarkastuksiin ja selvityksiin:

- Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta (tarkastuskertomus 13/2015)
- Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti (K 18/2016 vp)
- Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset (selvitys 2/2017)
- Sosiaalimenojen kehitysarviot (selvitys 1/2017)
- Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa (tarkastuskertomus 11/2017)

Rakenteellisten uudistusten tietopohja kattaa nykytilaa koskevan tiedon lisäksi tulevaisuutta koskevan arvioinnin

Rakenteellisten uudistusten tarve on ollut korostuneesti esillä viimeisimpien hallitusten ohjelmissa sekä Euroopan unionin, taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) talouspolitiikkaa koskevissa suosituksissa Suomelle. Rakenteelliset uudistukset ja rakennepolitiikka käsitteinä eivät ole aivan selvärajaisia suhteessa finanssipolitiikkaan tai hallinnon rakenteisiin kohdistuviin uudistuksiin. Tässä luvussa rakenteellisilla uudistuksilla viitataan toimenpiteisiin, joilla tavoitellaan pitkällä aikavälillä merkittäviä vaikutuksia julkisen talouden kestävyYTEEN.

Kattavat rekisteriaineistot ja tilastot sekä laajat tutkimusaineistot antavat Suomessa hyvät lähtökohdat rakenteellisten uudistusten valmisteluun. Tästä huolimatta uudistusten vaikutusten ja syy-seuraussuhteiden arviointiin liittyy isoja haasteita myös Suomessa. Tietoperustan olemassaolon lisäksi kriittinen kysymys on, hyödynnetäänkö käytettävissä olevaa tietoa päätöksentekoprosessissa riittävästi.

Merkittäviä päätöksiä tehdään jo rakenteellisten uudistusten valmisteluprosessien aikana. Tietoaineistoja tarvitaan sekä uudistusten perusteluissa että toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia arvioitaessa. Tietoperustan laatu vaikuttaa ensinnäkin siihen, kuinka luotettava kuva saadaan havaitun ongelman olemassaolosta ja laajuudesta. Kun tämän jälkeen arvioidaan ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia, joudutaan tekemään oletuksia esimerkiksi ulkoisista kehityskuluista ja talouden toimijoiden käyttäytymisestä tulevaisuudessa. Uudistusten ollessa suurelta osin ainutkertaisia ei yleensä voida saada eksakteja tietoja aiemmista uudistuksista tai muiden maiden kokemuksista, jotka olisivat suoraan sovellettavissa käsillä olevaan valmisteluun. Mahdollisuudet mallintaa uudistusten vaikutuksia vaihtelevat myös hyvin paljon.

Suuri osa päätöksenteosta tapahtuu jo rakenteellisten uudistusten valmisteluprosessin aikana

Kestävyyssvaje uudistusten perusteena ei ole yksiselitteinen

Rakenteellisten uudistusten tarve perustellaan yleensä julkisen talouden kestävyysvajeen olemassaololla ja uudistuksille osoitetaan merkittävä rooli vajeen pienentämisessä. Kestävyysvaje arvio kuvaa julkisen talouden tulojen ja menojen erotusta pitkällä aikavälillä. Kestävyysvaje ilmaisee, kuinka paljon julkista taloutta tulisi sopeuttaa, jotta julkinen talous olisi pitkän aikavälin tasapainossa, ikäsidonnaisten menojen pitkän aikavälin kehitys huomioiden.

Valtiovarainministeriön, tutkimuslaitosten ja kansainvälisten instituutioiden arviot kestävyysvajeesta saattavat kuitenkin poiketa toisistaan merkittävästi. Eri tahojen näkemykset siitä, kuinka paljon rakenteellisilla uudistuksilla sekä menojen ja tulojen muutoksilla pitäisi tasapainottaa julkista taloutta, jotta se olisi pitkällä aikavälillä tasapainossa, saattavat siis erota toisistaan useilla miljardeilla euroilla. Suuruusluokan vaihtelusta huolimatta arviot ovat kuitenkin olleet yhdensuuntaisia sikäli, että niiden mukaan kestävyysvaje on Suomessa olemassa.

Kestävyysvajelaskelmat perustuvat suureen määrään oletuksia esimerkiksi talouden ja väestörakenteen kehityksestä. Valtiovarainministeriön kestävyysvaje arvioon sisältyvät ikäsidonnaiset menot lasketaan sosiaali- ja terveysministeriön kehittämällä sosiaalimenojen analyysimallilla (SOME-malli). Mallin tulokset ovat herkkiä osana ikäsidonnaisia menoja laskettavien hoito- ja hoivamenojen kehityksestä tehtäville oletuksille²³. Oletukset koskevat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin tuottavuuskehitystä ja hoidon palvelutarpeen kehitystä. Tarkastusviraston selvityksessä (1/2017 Sosiaalimenojen kehitysarviot) tarkasteltiin SOME-mallin hyödyntämistä. Tarkastusvirasto suositti, että mallin tuloksia julkaistaisiin säännöllisesti, mikä lisäisi sosiaali- ja terveystalouden päätösten sekä valtiovarainministeriön laatiman kestävyysvaje arvioon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, edesauttaisi mallin kehittämistä ja parantaisi näin rakenteellisten uudistusten tietopohjan luotettavuutta.

Tarkastusvirasto on painottanut tarvetta kohentaa myös kestävyysvajearvioiden läpinäkyvyyttä herkkyyssanalyysin lisäämisellä valtiovarainministeriön säännölliseen kestävyysvajereportointiin. Vuoden 2017 kevään Taloudellisessa katsauksessa ministeriö laajensikin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä tarkastelevaa osaa kestävyysvajeen herkkyystarkasteluilla. Herkkyystarkastelun säännöllinen julkaisu parantaa huomattavasti kestävyysvajearvioon liittyvän epävarmuuden ymmärrettävyyttä. Lisäksi tarkastusvirasto suositti valtiovarainministeriötä laatimaan ja julkaisemaan kattavan menetelmäkuvauksen kestävyysvajeen laadintaprosessista, jotta rakenteellisten uudistusten keskeisenä perustana käytetyn tietopohjan läpinäkyvyys tulevaisuudessa paranisi. Kesäkuussa 2017 valtiovarainministeriö julkaisi erillisen kuvauksen kestävyysvajeen laskennassa käytetyistä menetelmistä.

Kestävyysvajearvion ymmärrettävyys edellyttää tietoa arvion herkkyydestä taustaoletusten muutoksille

Rakenteellisten toimenpiteiden niputtaminen voi aiheuttaa epäsuhtaisen kokonaisuuden

Yksittäisten uudistusten valmistelun ohella Suomessa on pyritty päättämään talouden rakenteisiin vaikuttavista useista toimenpiteistä kokonaisuuksina. Tarkastusviraston tarkastuksessa (13/2015 Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta) käsiteltiin vuoden 2013 rakennepoliittisen ohjelman päätöksenteon tietoperustaa ja valmisteluprosessia. Ohjelma tehtiin julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, ja ohjelmaan valittujen toimenpiteiden kestävyysvajevaikutuksia pyrittiin arvioimaan. Siten ohjelma muodosti periaatteessa uskottavan lähtökohdan kestävyysvajeen pienentämiseksi.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että rakennepoliittinen ohjelma sisälsi kymmeniä sisällöltään ja kokoluokaltaan hyvin erilaisia toimenpiteitä, joiden yhteys kestävyysvajeen pienemiseen oli paikoin epäselvä. Toimenpiteiden kestävyysvajetta pienentävästä vaikutuksesta esitettiin hyvin yleisen tason arvioita, jotka eivät muodostaneet asianmukaista päätöksenteon perustaa suhteessa ohjelman lähtökohtaan eli kestävyysvajeen pienentämiseen.

Syynä päätöksenteossa käytetyn informaation riittämättömyyteen oli tiedon puutteellinen valmistelu. Tietoperustan muodostaminen ja käytännön päätöksenteon valmistelu organisoitiin lyhyessä ajassa ilman etukäteissuunnittelua, ja valmistelu-aika oli lyhyt. Päätöksentekijöillä ei ollut käytössään yhdenmukaista ja yhteismitallista aineistoa yksittäisten toimenpiteiden taloudellisista ja muista vaikutuksista.

Vaikutusarvioinnissa tulee hyödyntää käytettävissä olevia laskentamalleja täysimääräisesti

Vuoden 2017 alussa voimaan tullut eläkeuudistus on esimerkki rakenteellisesta uudistuksesta, jonka vaikutuksia voitiin mallintaa suhteellisen kattavasti. Uudistuksen valmisteluprosessin aikana vaikutuksista laskettiin useita arvioita muun muassa Eläketurvakeskuksen ja Etlan laskentamalleja hyödyntäen. Vaikutusarvioilla oli myös suuri merkitys uudistuksen valmisteluprosessissa. Tarkastusvirasto arvioi selvityksessään (2/2017 Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset), että eläkeuudistuksen yhteydessä edellytykset tietopohjaiseen päätöksentekoon olivat hyvät ja ne myös hyödynnettiin valmistelussa ja päätöksenteossa. Valmisteluprosessille asetetut reunaehdot olivat johdonmukaisia suhteessa kestävyysvajeen pienentämiseen.

Lopullista päätöksentekovaihetta koskien tarkastusvirasto havaitsi kuitenkin kehittämistarpeita. Hallituksen esityksessä eduskunnalle vaikutusarvioiden taustaoletuksia ei esitetty kattavasti ja kestävyysvajearvio oli tehty ennen uudistuksen kaikkien lopullisten piirteiden selviämistä. Hallituksen esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden laadinnassa käytetyllä laskentamallilla ei tehty kattavia herkkyyksianalyyskejä. Hallituksen esitykseen ei myöskään otettu valtioneuvoston kanslian Etlalta tilaamien erillisten laskelmien sisältämiä herkkyystarkastelujen tuloksia. Esimerkiksi Etlan raporttoimaa vaikutusten melko suurta herkkyyttä malliin sisältyvien preferenssioletusten muutoksille ei siten sisällytetty hallituksen esitykseen.

Osana tarkastusviraston selvitystä Eläketurvakeskus toteutti uusia herkkyysslaskelmia eläkeuudistuksen vaikutuksista. Vaikutuksia arvioitiin samalla laskentamallilla, jolla hallituksen esitykseen sisältyvät työllisyys- ja eläkemenovaikutukset oli arvioitu. Laskelmien tulokset eivät viittaa vaikutusten merkittävään herkkyyteen taustaoletuksille, mutta ne korostavat tarvetta seurata tarkasti eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten toimivuutta.

On olennaista, että hallituksen esitysten sisältämät vaikutusarviot ovat mahdollisimman realistisia ja kattavia ja ilmaisevat myös vaikutusten epävarmuuden. Tarkastusvirasto suositti selvityksessään, että merkittäviä rakenteellisia uudistuksia koskeissa hallituksen esityksissä tai niiden taustamateriaaleissa kuvataan kestävyysvajevaikutusten herkkyyttä taustaoletusten muutoksille silloin, kun käytettävissä olevat laskentamenetelmät sen mahdollistavat.

Vaikutusarvioinnilla oli olennainen merkitys eläkeuudistuksen valmisteluprosessissa

Talousteorian tarjoamat vastaukset riippuvat paljolti valituista oletuksista

Monivaiheisen neuvotteluprosessin jälkeen Suomessa syntyi neuvottelutulos kilpailukyksopimuksesta 29.2.2016. Tukeakseen sopimuksen hyväksymistä hallitus linjasi kesäkuussa 2016 veronalennuksista, joiden suuruus oli kytketty sopimuksen lopulliseen kattavuuteen. Kilpailukyksopimus allekirjoitettiin myöhemmin kesäkuussa.

Hallitus sisällytti sopimuksen tueksi esitetyt veronalennukset vuoden 2017 talousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriön Taloudellisessa katsauksessa tuotiin esille sopimuksen työllisyysvaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä ja esitettiin laskelma, jonka mukaan sopimus olisi pitkällä aikavälillä lievästi julkista taloutta vahvistava. Lausunnossaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle lokakuussa 2016 talouspolitiikan arviointineuvosto korosti valtiovarainministeriön arvioon liittyvää epävarmuutta esittämällä vaihtoehtolaskelman, jonka mukaisena sopimuksen työllisyyttä parantava vaikutus olisi huomattavasti valtiovarainministeriön laskelmaa pienempi.

Vaihtoehtolaskelman mukaan sopimus kokonaisuudessaan olisi pitkällä aikavälillä julkista taloutta heikentävä, koska sopimuksen tueksi syntyneiden veronalennusten aiheuttamat tulonmenetykset ylittävät julkista taloutta vahvistavat vaikutukset. Tarkastusvirasto puolestaan arvioi finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportissa, että syntyneellä sopimuksella on merkittävä julkista taloutta heikentävä vaikutus lyhyellä aikavälillä. Tarkastusvirasto katsoi, että jos työllisyyden selkeä koheneminen jää toteutumatta, sopimus vaikeuttaa julkisyhteisöjen alijäämälle asetetun tavoitteen ja rakenteelliselle alijäämälle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista.

Valtiovarainministeriön ja talouspolitiikan arviointineuvoston laskelmien lähtökohtana olivat taloustieteelliseen kirjallisuuteen perustuvat arviot työvoiman kysynnän hintajoustosta eli käytännössä siitä, kuinka herkästi yritykset reagoivat yksikkötyökustannuksissa tapahtuviin muutoksiin. Tieteellisessä kirjallisuudessa esitetyt arviot jouston suuruudesta vaihtelevat hyvin paljon. Tapaus havainnollistaa hyvin, että vaikka peruskäsitys uudistuksen kannalta relevantista syy-seuraussuhteesta olisi yhtenevä, tietyn parametrin valinnalla voi olla ratkaiseva merkitys laskelman lopputulokseen. Vaikutusten epävarmuuden ja taustaoletusten esiläolo on olennainen osa päätöksenteon tietopohjaa eikä ainoastaan teknistä liitetietoa.

Uudistusten monitavoitteisuus lisää tietoperustan epävarmuutta

Vaalikauden 2015–2019 hallitusohjelmassa määritellyllä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on selkeä yhteys kestävyysvajeen pienentämiseen. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä uudistuksen säästötavoite on määritelty suhteessa samaan SOME-mallilla laskettuun sosiaali- ja terveysmenojen kehityksen perusuraan, joka sisältyy myös valtiovarainministeriön kestävyysvajearvioon. Vaikka SOME-mallilla lasketut skenaariot ovat herkkiä taustaoletusten muutoksille, kokonaisuutena malli on hyvin perusteltu ja tietoon perustuva työkalu sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kehityksen mallintamiseen. Siten yhteys uudistuksen ja kestävyysvajeen välillä on yleisellä tasolla johdonmukainen.

Kokonaiskuva muodostuu kuitenkin epävarmaksi, kun tarkastellaan mekanismeja, joilla uudistus käytännössä vaikuttaisi ikäsidonnaisten menojen kehitykseen. Uudistusta koskevan lain-säädännön ja säästötavoitteen välinen yhteys on hyvin löyhä. Säästötavoite on viety johdonmukaisesti maakuntien rahoitusmalliin, mutta kustannuskehitykseen kohdistuvien vaikutusten epävarmuus pienentää rahoitusmallin uskottavuutta. Säästö-potentiaalin olemassaolo terveys- ja sosiaalipalvelujen tuotannossa on perusteltu lakiesityksen taustamateriaaleissa, mutta tietopohja valmisteltavan uudistuksen vaikutusmekanismeista kustannuksiin on puutteellinen.

Maakuntien rahoitusmallissa olennaisen tietopohjan puutteet tulevat esiin esimerkiksi paljon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarvitsevien ja käyttävien asiakkaiden tunnistamisessa. Eri tutkimusten mukaan noin 10 prosenttia väestöstä tai palveluja käyttävistä asiakkaista kerryttää 70–80 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tavoiteltujen säästöjen kannalta on tärkeää, että paljon palveluita tarvitsevat asiakkaat pystytään tunnistamaan.

Tarkastusten perusteella (11/2017 Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa) valmius tällaisten asiakkaiden tunnistamiseen terveyskeskuksissa ei ole riittävällä tasolla. Paljon palveluja käyttäviä asiakkaita ei vielä tunnisteta systemaattisesti. Terveyskeskusten johdolle suunnatun tarkastuskyselyn mukaan yli 2,6 miljoonaa suomalaista asuu sellaisten terveyskeskusten vastuualueilla, joilla ei ole kirjallista ohjeistusta kyseisten asiakkaiden tunnistamiseen tai joissa näiden tunnistamiseen ei pyritä.

Kattava tietoperusta edellyttää tietoa vaikutusten epävarmuudesta ja arvioiden taustaoletuksista

Terveyskeskusten pitäisi tunnistaa paljon palveluja käyttävät asiakkaat systemaattisesti

Tarkastusviraston selvityksessä (2/2017 Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset) arvioitiin sote- ja maakuntauudistuksen epävarmuustekijöitä. Uudistukseen sisältyy merkittäviä muutostaloustekijöitä, joiden toteutuminen on automaattisempaa kuin uudistuksella tavoiteltavien säästöjen. Muutostaloustekijöidenkin tietopohja on kuitenkin vajavainen, koska esimerkiksi miljardien tasoa olevien IT-kustannusten arviointi kokonaisuutena sekä niiden jakaminen uudistuksen tuomiin lisäkustannuksiin ja joka tapauksessa toteutuviin kustannuksiin on erittäin vaikeaa. Yhdistettynä tavoiteltujen säästöjen toteutumisen hitauteen tämä lisää uudistuksen vaikutusten epävarmuutta niin paljon, että on epävarmaa, pystytäänkö uudistuksella pienentämään kestävyysvajetta.

On luonnollista, että syvällisen ja laajan uudistuksen tapauksessa luotettavien vaikutusarvioiden laatiminen on vaikeaa. Arvioinnin vaikeus ei kuitenkaan ole ainoa syy siihen, että epävarmuus sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista on ollut suurta. Valmisteluprosessin aikana laajentunut uudistuksen sisältö yhdistettynä kestävyystavoitteen heikkoon ohjaavaan rooliin linjausten tekemisessä johti osaltaan tilanteeseen, jossa tietopohja uudistuksen vaikutuksista on päätöksentekoprosessin aikana ollut heikko.

Uudistusprosessissa on tehty sisällöllisiä perusratkaisuja ilman, että päätavoitteiden toteutumisen varmistamiseen tähtäävällä arvioinnilla olisi ollut vahvaa ohjaavaa roolia ratkaisujen teossa. Itsehallintoalueita päätettiin muodostaa huomattavasti enemmän kuin asiaa käsitelleen virkamiesselvityksen mukaan olisi ollut tarkoituksenmukaista päätavoitteiden toteutumisen kannalta. Lisäksi uudistukseen päätettiin liittää laaja valinnanvapausmalli ennen kuin oli arvioitu tai selvitetty valinnanvapausmallin vaikutuksia. Myöhemmin valmistuneissa valmistelumateriaaleissa pääteltiin, että valinnanvapausmallin suhde tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeiseen palvelujen integraatioon on ongelmallinen. Tämä on myös esimerkki päätavoitteiden toteutumiseen vaikuttavista kompromisseista, joita uudistuksen laajuus on aiheuttanut.

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen on epävarma

Uudistuksessa tehtiin perustavanlaatuisia sisällöllisiä ratkaisuja riippumatta siitä, edistävätkö ne päätavoitteiden toteutumista

Riittävän tietoperustan kokoaminen on pitkäjänteistä työtä

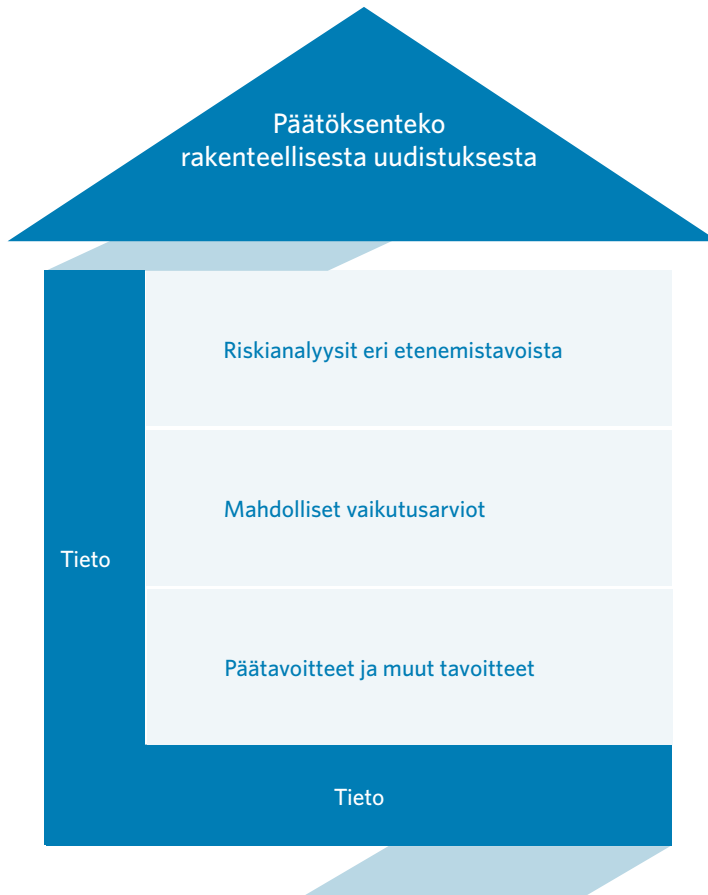
Tarkastusvirasto kohdistaa tarkastustoimintaa rakenteellisten uudistusten tietoperustaan, koska rakenteellisten uudistusten erityispiirteenä verrattuna muuhun valmistelu- ja lainsäädäntötyöhön on uudistusten kauaskantoisuus ja laaja valtiontaloudellinen merkittävyys. Valmisteluprosessi itsessään on suuri investointi, eikä valmisteluajakautujen tulisi sanella käytettävissä olevan tietopohjan laatua. Kymmeniä vuosia vaikuttavien uudistusten kohdalla pitäisi välttää tilanteet, joissa lyhyen aikavälin aikataulupaineet aiheuttavat tarpeettomia rajoitteita olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen tai lisätiedon muodostamiseen.

On tärkeää, että päätöksenteko perustuu johdonmukaiseen prosessiin, jossa tiedolla on mahdollisimman suuri painoarvo. Tiedon laatutason vaatimusten tulee kuitenkin olla realistisia ja oikeassa suhteessa ratkaistavan ongelman suuruusluokkaan. Rakenteellisissa uudistuksissa selkeä tavoitteenasettelu ja päätavoitteiden keskeinen ohjaava rooli päätöksentekoprosessissa pienentävät uudistuksiin liittyvää epävarmuutta ja myös helpottavat vaikutusarviointia. Tarkkojen vaikutusarvioiden laadinta ei aina ole mahdollista, mutta päätöksenteossa voidaan tällöinkin hyödyntää riskianalyysejä eri etenemistapojen arvioinnissa.

Mikäli monimutkaisesta uudistuksesta ei pystytä laatimaan tarkkoja ja luotettavia arvioita, mikä on usein väistämätöntä, vaikutusten epävarmuuden selkeä ja avoin kommunikointi on hyödyllistä. Tämä edesauttaa epävarmuutta aiheuttavien osa-alueiden parantamista tai vaikutuksiltaan varmempien vaihtoehtojen valintaa. Vaikutusten epävarmuuden esilläolo johtaa todennäköisesti parempiin päätöksiin.

Vaikka tarkkojen vaikutusarvioiden laadinta ei olisikaan mahdollista, päätöksenteossa voidaan hyödyntää riskianalyysejä

Tietoperustasta on huolehdittava päätöksenteon kaikissa vaiheissa riippumatta valmisteluprosessin muodosta (hallitus-vetoinen, kolmikantainen, parlamentaarinen). Vaikka olennainen osa rakenteellisten uudistusten päätöksentekoa tapahtuu ennen hallituksen esitysten antamista ja joissain tapauksissa lainsäädäntö-prosessin ulkopuolella, eduskunnan tosiasiallisen vallan varmistamiseksi on tärkeää, että päätöksenteon tietoperusta on vahva lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä.



Kuvio 3: Päätöksenteon elementit rakenteellisissa uudistuksissa

Vuonna 2016 perustetulla lainsäädännön arviointineuvostolla on keskeinen tehtävä taloudellisten vaikutusten arvioinnin laadun kehityksessä. Osin arviointineuvoston lausuntojen myötä vaikutusarviointiin liittyvät kysymykset ovat olleet runsaasti esillä, mikä todennäköisesti parantaa muidenkin kuin arvioitaviksi päätyvien esitysten vaikutusarvioiden laatua. On toivottavaa, että pidemmällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia heijastuu myös päätöksen tekoprosessin aiempiin vaiheisiin ja sitä myötä päätösten sisältöön.

Pääministeri Sipilän hallituksen talouspoliittiset toimenpiteet



3 Sote-maakuntaudistus

Tarkastusviraston keskeisimmät havainnot sote-maakuntaudistuksesta koskevat valtion rahoitusta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita sekä digitalisaation toteutumista. ICT-järjestelmien rakentaminen ja kehittäminen, sote-palvelujen integraation toteutuminen sekä maakunnan ohjausjärjestelmän toimivuus ovat kriittisimpiä sote-maakuntaudistuksen onnistumisen edellytyksiä. Julkisten menojen kasvun hillinnän tulisi koskea kaikkia maakunnan tehtäviä. Maakunnille myönnettävän rahoituksen perusteiden kannustinvaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Todellisia tarpeita ja maakuntien hyvinvoinnin tilaa vastaavat rahoituksen jako- ja seurantaindikaattorit ovat avaintekijöitä uudistuksen toimeenpanossa.

Sote-uudistuksen säästötavoitteen toteutuminen edellyttää, että säästötavoitteen eri osa-alueille asetetaan osa- ja välitavoitteet, joiden toteutumista seurataan systemaattisesti. Valinnanvapausmalli lisää sote- ja maakuntaudistuksen taloudellisten vaikutusten epävarmuutta. Asiakkaan valintoihin perustuva malli luo epävarmuutta myös sote-palveluiden markkinoiden toimivuudelle. Sote-korvausjärjestelmän rakenteella maakunnat voisivat parhaiten vaikuttaa sote-palvelujen kustannustehokkuuteen ja palvelujen laatuun.

Valtion ohjaus työllisyyden hoidossa sekä rekrytointi- ja osaamispalveluiden ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen, tuottaminen ja yhteensovittaminen asiakastarpeiden mukaisesti ovat keskeisiä toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi ja työllisyyttä edistävien toimien tehostamiseksi.

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat seuraaviin lausuntoihin:

- Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi 9.11.2016 (Dnro 283/31/2016)
- Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle valinnanvapauslakiluonnokseen 31.1.2017 (Dnro 017/31/2017)
- Lausunto valtiovarainministeriölle maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämisestä 12.4.2017 (Dnro 128/31/2017)
- Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa 25.4.2017 (Dnro 118/31/2017)
- Lausunto valtionvarainministeriölle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi laisäädännöksi 12.6.2017 (Dnro 168/31/2017)
- Lausunto työ- ja elinkeinoministeriöille laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ym. sekä laiksi kotoutumisen edistämisestä 15.6.2017 (Dnro 177/31/2017)
- Lausunnot hallituksen esitykseen eduskunnalle 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi laisäädännöksi: hallintovaliokunnalle 27.3.2017 (Dnro 138/32/2017) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 19.4.2017 (Dnro 157/32/2017) ja 9.5.2017 (Dnro 178/32/2017)
- Lausunnot hallituksen esitykseen eduskunnalle 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta: tarkastusvaliokunnalle 29.5.2017 (Dnro 191/32/2017), valtiovarainvaliokunnalle 7.6.2017 (Dnro 193/32/2017), hallintovaliokunnalle 9.6.2017 (Dnro 196/32/2017) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (Hallituksen esitys eduskunnalle 52/2017 vp laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta) 16.6.2017 (Dnro 198/32/2017)

Uudistuksen rahoitus ja talouden ohjaus

Maakuntatalouden liittäminen omana kokonaisuutenaan osaksi julkisen talouden suunnitelmaa ja maakuntataloudelle asetettava rahoitusasemataavoite ovat tarkoituksenmukaisia, koska sote-maakuntatalous muodostaisi merkittävän osan valtion koko budjetista. Tämä on tärkeää sekä julkisen talouden että maakuntatalouden kokonaisuuden hallinnan ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. On kannatettavaa, että taloussuunnittelu koskee koko maakuntakonsernia ja että alijäämän kattamisvelvoite perustuu toiminnan ja investointien rahavirtaan. Tarkastusvirasto on todennut lausunnoissaan, että pääosin valtion rahoitukseen perustuva rahoitusmalli yhdessä vahvan valtion ohjauksen kanssa olisi perusteltu valtion nykyisessä taloustilanteessa. Malli ei kuitenkaan loisi maakunnille riittävästi kannustimia kustannustehokkaiden ja innovatiivisten ratkaisujen hakemiseen sekä lisärahoituksen hankkimiseen.^{24, 26, 30, 31}

Maakuntien rahoituksen ja talouden ohjausmallit tukisivat uudistuksen säästötavoitteen toteutumista ja kustannusten hillinnän tavoitetta, vaikka investointien ohjausmenettely ja maakuntien tytäryhteisöjen investointien sisällyttäminen ohjausmenettelyyn rajoittaisivat merkittävästi maakuntien päätösvaltaa.^{24, 26, 30, 31}

Toisaalta maakuntakonsernin solmimat pitkäaikaiset palvelusopimukset, jotka voivat olla taloudellisesti laajakantoisia ja merkittäviä, jäisivät ohjausmekanismin ulkopuolelle. Tiukka budjettirajoite on perusteltu sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa, joka kattaisi yli 80 prosenttia uudistukselle suunnitellusta valtion rahoituksesta. Budjettirajoite edesauttaisi maakuntia kireän taloudenpidon toteuttamisessa tilanteessa, jossa julkisen talouden kestävyys on heikentynyt ja velkaantuminen uhkaa jatkua talouden elpymisestä huolimatta. Tarkastusvirasto on lausunnoissaan niin ikään todennut, että maakuntien arviointimenettelyn tuloksena syntyvän ehdotuksen tulisi ohjata ja sitoa riittävästi maakuntavaltuustoja korjaaviin toimenpiteisiin.^{24, 26, 30, 31}

Maakunnan konsernijohto käyttäisi laajaa ohjausvaltaa sekä maakuntaan että sen liikelaitokseen ja maakunnan tytäryhteisöihin. Monimutkaisessa maakuntakonsernissa erityistä huomiota tulisi kiinnittää ohjaus-, johto- ja vastuusuhteiden selkeyteen ja luoda edellytykset toimivalle omistajaohjaukselle.^{24, 30, 31}

Kustannussäästöjen toteutuminen edellyttäisi toimivaa ohjausjärjestelmää ja selkeitä vastuusuhteita maakuntakonsernissa

Lausunnoissa tarkastusvirasto on todennut, että eri tarkastusviranomaisilla tulisi olla selkeät roolit ja tarkastusvaltuudet. Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi tuottaa eduskunnalle, ministeriöille ja niiden alaisille organisaatioille objektiivista ja riippumatonta tietoa maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Tavoitteena olisi varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtion varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuksiin liittyvien palvelujen järjestämistä ja tuottamista koko maassa.^{24, 26, 27, 33}

Sote-uudistuksen säästötavoite ja korvausjärjestelmän toimivuus

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sote-uudistuksen säästötavoite on suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoinen, koska se tarkoittaisi nykytasoon verrattuna noin 13 prosentin säästöä sote-palvelujen tuottamiseen käytettävistä menoista vuoteen 2029 mennessä. On mahdollista, että kustannusten tietoinen hillitseminen valtion talousohjauksen keinoin voisi myös supistaa palveluvalikoimaa ja -tasoa, mikä edellyttää valmiutta tarjottavien palveluiden priorisointiin. Tarkastusvirasto on korostanut lausunnoissaan, että sote-uudistuksen säästötavoitteen toteutumista tulisi seurata tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Kustannuskehitystä seurattaessa taustamuuttujista, kuten maahanmuuton ja sairastavuuden vaihteluista, aiheutuva muutos olisi pidettävä erillään varsinaisesta sote-uudistuksen vaikutuksesta.^{24, 25, 26, 28, 30, 31, 32}

Sosiaali- ja terveydenhuollon korvausjärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat sekä valtakunnallisia ja alueellisia että väestö- ja yksilölähtöisiä. Järjestelmä sisältäisi myös palveluntuottajille kustannustehokkuuteen ja palvelun laatuun perustuvan kilpailun vaatimuksia, joihin maakunnat voisivat asettaa omia ehtojaan. Nämä tavoitteet ja vaatimukset voivat kuitenkin olla samanaikaisesti vaikeasti saavutettavissa. Suoriteperusteisten korvausten osuudella voitaisiin ohjata ja kannustaa palveluntuottajia toimintansa tehostamiseen ja palvelun laadun parantamiseen. Suoriteperusteiset korvaukset koskisivat korvauksista vain sitä osaa, joka ei kuulu kiinteään, kapitaatioperusteisen korvauksen piiriin.^{25, 30, 31}

Tarkastusviranomaisen tulisi voida valvoa valtion rahoituksen käyttöä julkisten palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa maanlaajuisesti

Sote-uudistuksen säästötavoitetta ja kustannuskehitystä tulisi seurata suunnitelmallisesti ja kokonaisvaltaisesti

Sote-korvausjärjestelmän kannustavuudella ja sopimusehdoilla maakunnat voisivat ohjata palvelujen markkinoita ja palvelujen laatua

Maakuntien rahoitus muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta

Rahoituslakiehdotukseen sisältyvää kustannusten kasvua hillitsevää rajoitinta sovellettaisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisiin kustannuksiin perustuvaan rahoitukseen. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että julkisten menojen kasvun hillinnän tulisi toteutua kokonaisvaltaisesti ja koskea kaikkia maakunnan tehtäviä. Muutoin rahoitustarve voisi kasvaa muissa maakunnan tehtävissä, varsinkin jos valtion rahoitus maakunnille ei laskennallisten tekijöiden perusteella vastaisi maakuntien todellisia tarpeita.^{27, 29, 31}

Uudistuksen tavoite keskittää tehtäviä suurempiin yksiköihin palvelujen järjestämisen tehostamiseksi on taloudellisesta näkökulmasta kannatettava. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää hyvin toimivaa maakuntien keskinäistä yhteistyötä. Tarkastusvirasto on lausunnoissaan todennut, että esitetyt kasvupalvelukertoimen osatekijät eivät ottaisi riittävästi huomioon tekijöitä, joissa on suuria eroja maakuntien välillä ja jotka vaikuttavat kasvupalveluiden rahoitustarpeeseen. Huomioitavia tekijöitä olisivat esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys, julkisten työpaikkojen osuus sekä maakunnan huoltosuhde.^{27, 31}

Eduskunnan budjettivalta määrärahan kohdentamisessa eri käyttötarkoituksille heikkenisi, koska valtion rahoitus maakunnille olisi pääosin yleiskatteellista. Yleiskatteiseen rahoitukseen siirtyvistä menoista yli 70 prosenttia olisi valtion talousarviossa maakuntien päätösvaltaan alistettavia siirtomenoja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan huomiota tulisikin kiinnittää maakunnan budjetointimenettelyihin, joilla varmennettaisiin, että maakunnat kohdentaisivat rahoitusta tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, menojen kirjausketju valtion talousarviosta yksittäisen tuen tai korvauksen saajalle saakka olisi todettavissa ja että hallinnointiprosessit toteutuisivat luotettavina, säädösten mukaisina ja asianmukaisina.^{27, 31}

Julkisten menojen kasvun hillintämekanismin tulisi koskea kaikkia maakunnan tehtäviä

Eduskunnan budjettivalta heikkenisi, koska maakuntien rahoitus olisi yleiskatteellista

Sote-palvelujen integraatio, saatavuus ja valinnanvapaus

Palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen vaikuttaisi se, miten hyvin sote-palvelujen rahoitus jakautuisi eri osa-alueille ja miten hyvin terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset vastaisivat lähipalveluiden järjestämisen tarpeita. Riskinä on, että asiakasmaksujen taso vaihtelisi maakunnittain. Maakuntatasolla olennaista olisi, miten hyvin toimintaa, olosuhteita ja tuloksia kuvaavat indikaattorit vastaisivat maakunnan todellista hyvinvoinnin tilaa ja miten hyvin maakunta onnistuisi palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä.^{24, 25, 30, 31, 33}

Tarkastusvirasto on todennut, että maakuntakohtaiset palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt voisivat johtaa eroihin palvelutarjonnan saatavuudessa ja laadussa eri alueilla. Säännökset antaisivat maakunnalle mahdollisuuden asettaa lakisääteisten vaatimusten lisäksi muita ehtoja suoran valinnan palveluntuottajille. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että maakuntien tulisi määritellä palvelukohtaiset vaatimukset jo ennen palveluntuottajien rekisteröitymistä ja asetetut ehdot tulisi kirjata palveluntuottajien sopimuksiin. Lakiesityksen sopimusmenettelyiden epäkohdaksi tarkastusvirasto on tunnistanut sen, että maakuntien sopimukset eivät ulottuisi suoran valinnan palveluntuottajan alihankintaan asti. Sopimusmenettelyt mahdollistaisivat pienten toimijoiden osallistumisen palvelutarjontaan verkostomaisen toimintamallin kautta, mikä edellyttäisi maakunnilta hyvää hankinta- ja sopimusten hallintaosaamista. Pienten toimijoiden markkinoille tulon esteeksi voisi muodostua se, että säännökset edellyttäisivät palveluntuottajan kyseisen toiminnan talouden eriyttämistä ja erilaisiin ICT-järjestelmiin liittymistä, mikä lisäisi tuottajien hallinnollisia kustannuksia.^{24, 25, 30, 31, 33}

Suoran valinnan palvelun tuottajilla (sote-keskuksilla) olisi kokonaisvastuu valinnanvapauden piiriin kuuluvista palveluista. Tällöin maakunnan ohjaus ja vaikutusmahdollisuudet suoran valinnan palveluihin perustuisivat siihen, miten maakunta määrittelee palvelukokonaisuudet ja niiden vähimmäisvaatimukset. Paljon palveluja tarvitseville asiakkaille maakunnan liikelaitos arvioisi asiakkaan palvelutarpeen, ja asiakas valitsisi palveluntuottajat. Tällöin vastuuta palvelukokonaisuuden hallinnasta siirtyisi käytännössä myös asiakkaalle. Harvalla asiakkaalla olisi tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa saamansa palvelun laatuun. Asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa omiin palveluihinsa riippuisivat palvelujen markkinoista, palveluihin ohjauksesta, palveluista saatavan tiedon laadusta ja ja asiakkaan valmiudesta arvioida hänelle parhaiten sopiva palvelu.^{25, 31, 33}

Todellisia tarpeita ja maakuntien hyvinvoinnin tilaa vastaavat rahoituksen jako- ja seuraintindikaattorit ovat avaintekijöitä uudistuksen toimeenpanossa

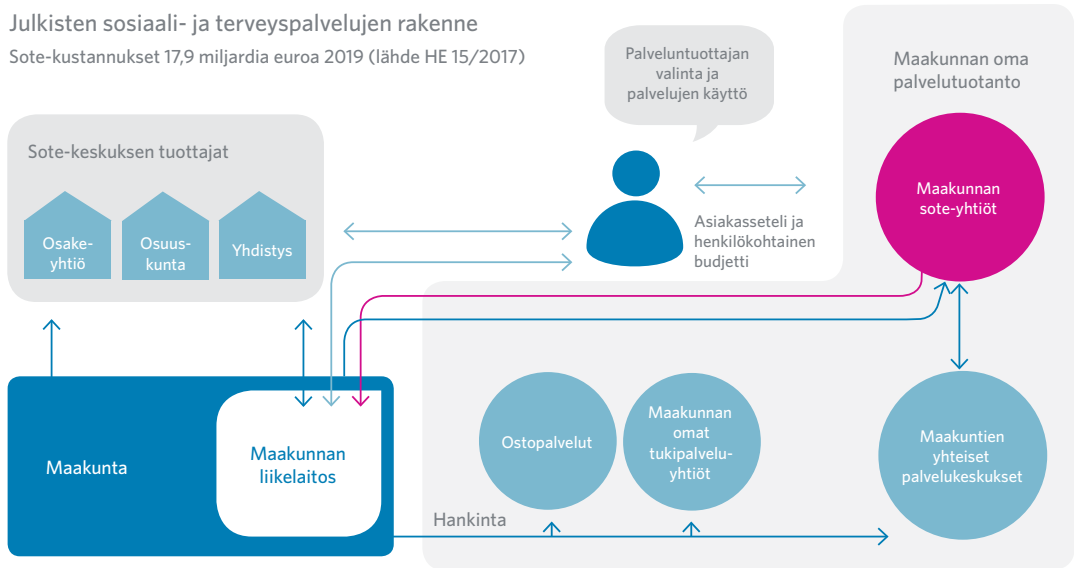
Sote-palvelujen monitoimijajärjestelmä ja asiakkaan valinnanvapaus tekevät palvelujärjestelmästä vaikeasti hallittavan kokonaisuuden

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valinnanvapausmalli asettaisi riskejä myös palveluintegraation toteuttamiselle, koska osa palveluiden tuottajista olisi palveluiden järjestäjän suoran kontrollin ulkopuolella. Sote-palvelujen markkinoilla korostuivat markkinapuuteilmiöt ratkaisuisissa, joissa markkinoiden hyödyntäminen tapahtuisi suurelta osin asiakkaiden tekemien valintojen kautta eikä julkisen toimijan toteuttaman kilpailuttamisen perusteella.^{32, 33}

Valinnanvapausmalli mutkistaisi palveluintegraatiota ja loisi epävarmuutta markkinoiden toimivuudelle

Julkisten sosiaali- ja terveysten palvelujen rakenne

Sote-kustannukset 17,9 miljardia euroa 2019 (lähde HE 15/2017)



Kuvio 4: Sote-uudistuksen julkinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä (lähde: sosiaali- ja terveysministeriö)

Alueiden kehittäminen ja kasvupalvelujen organisointi koko maassa

Uudistuksen myötä maakuntien mahdollisuudet vaikuttaa alueiden kehittämiseen vahvistuisivat. Lausunnoissaan tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiesityksessä tulisi tuoda vahvemmin esille maakuntien yhteistyövelvoite palveluiden keskittämisessä. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että vastuu- ja tehtäväjakoa tulisi selkiyttää valtakunnallisten kasvupalveluiden ja maakunnan järjestämien palveluiden välillä, samoin kuin maakuntien ja kuntien elinvoimaa ja kotoutumista edistävien tehtävien välillä. Myös valinnanvapauden piirissä olevien kasvupalveluiden ja julkisen vallan käyttöön sisältyvien viranomaistehtävien vastuiden tulisi olla selkeitä.^{29, 31, 35}

Vastuu- ja tehtäväjaon valtakunnallisten toimijoiden ja maakuntien sekä kuntien välillä tulisi olla selkeä

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että laki ei määrittäisi yksityiskohtaisesti kasvupalveluiden tuottajille maksettavien korvausten periaatteita, vaan jättäisi korvausjärjestelmän kunkin maakunnan ratkaistavaksi ja rakennettavaksi.³⁵ Toinen merkittävä riski on rekrytointi- ja osaamispalveluiden yksityistäminen, mikä voisi vaarantaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun. Kasvupalveluiden markkinoiden selvitys tulisi keskittää työ- ja elinkeinoministeriölle, jotta ministeriöllä olisi ajantasainen ja luotettava tieto kasvupalveluiden tilanteesta ja kehityksestä koko maassa.^{29, 31, 35}

Tarkastusvirasto on todennut valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoa koskevassa lausunnossaan, että kahdeksan eri ministeriön toteuttamassa viraston ohjausmallissa tulisi varmistaa tarkoituksenmukainen tehtäväkohtainen vastuun- ja työnjako viraston ja eri toimijoiden välillä. Tärkeää on asiakas- ja potilas-turvallisuuden, perustuslaillisten oikeuksien sekä yleisen edun toteutuminen erityisesti uudistuksen siirtymävaiheessa. Valvonnan painopisteen siirtyminen jälkikäteisvalvonnasta ennakoivaan omavalvontaan on merkittävä muutos nykyisiin valvontakäytäntöihin verrattuna.³⁴

Digitalisaatio sote-maakuntaudistuksessa

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ICT-järjestelmien integroinnilla voidaan saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannushyötyjä, mutta samalla uudistuksen toimeenpano lisää ICT- ja muiden investointien tarvetta ja hallinnon kustannuksia uudistuksen alkuvuosina. Valtioneuvoston ohjaus sote-ICT-hankkeiden toteuttamisessa on kannatettava. Hankekohtaisen rahoituksen sijaan valtionrahoitus digitalisaation kehittämiseksi sote-uudistuksessa tulisi varmistaa kokonaisvaltaisesti.^{28, 31, 36}

Kasvupalveluiden yksityistäminen ja korvausjärjestelmän periaatteiden luominen ovat haaste tehokkaalle työllisyyden hoidolle

Maakuntaudistuksen onnistuminen edellyttää, että ICT-järjestelmiä kehitetään ja toteutetaan hallitusti

Sote-uudistuksen ICT-kustannukset		Sote-uudistuksen ICT-säästöpotentiaali
Toiminnan jatkuvuuden varmistaminen	Toiminnan kehittäminen	Noin 10-15 prosentin vuosittaiset ICT-kustannusten säästöt
Maakuntien tietohallinnon ja tietojärjestelmien investoinnit 400-500 milj. €	Myöhemmin toteutettavat säästöjä tukevat kehittämisinvestoinnit yli 1 mrd. €	Hankintojen, järjestelmien ja ylläpidon yhtenäistämisen 50-60 milj. €/v
Potilas- ja asiakastietojärjestelmien integraatio 150-200 milj. €		Potilas- ja asiakastietojärjestelmien käytettävyyden paraneminen 80 milj. €/v
Tietojen siirto järjestelmiin 15-20 milj. €		Uusien ja tehokkaampien ICT-ratkaisujen mahdollistamat toiminnan muutokset 100 milj. €/v
Valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen perustaminen 130 milj. €		

Kuvio 5: Arviot sote-uudistuksen ICT-kustannuksista ja ICT-säästöistä

Koko maan kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen edellyttämistä tietojärjestelmätarpeista ja vaatimuksista laadittu suunnitelma ja sen systemaattisen ja pitkäjänteisen toteuttamisen edellyttämä rahoitus turvattu uudistuksen alkuvuosina

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietoarkkitehtuurin, ICT-palvelujen ja tietohallinnon vahva kansallinen ja maakunnallinen ohjaus ja koordinaatio varmistettu

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietorakenteiden ja tietoarkkitehtuurin yhtenäistäminen, laatu, ylläpito ja kehittäminen toteutettu käynnissä olevan kansallisen valmistelun pohjalta, sisältäen Kanta-palvelujen kehittämisen sekä sosiaalihuollon asiakastietojen integraation Kanta-palveluihin

Potilas- ja asiakastietojen siirtoon ja käsittelyyn liittyvät tietosuojakysymykset ratkaistu lainsäädännön keinoin

Maakuntiin ja valtakunnalliseen ICT-palvelukeskukseen varmistettu riittävä osaaminen ICT-palvelujen määrittelystä, hankinnoista, sopimushallinnosta, projektinhallinnasta ja järjestelmien käyttöönotosta

Valtakunnallinen maakuntien omistama ICT-palvelukeskus perustettu riittävän ajoissa ennen uudistuksen voimaantuloa ja palvelukeskuksen maakunnille tarjoamat palvelut määriteltä

Maakuntien ICT-infrastruktuuri ja palveluja tukevat tietojärjestelmät rakennettu ennen kuin maakunnat alkavat hoitaa niille siirtyviä uusia tehtäviä ottaen huomioon valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tarjoamat palvelut, maakuntien yhteiset ICT-investoinnit sekä tietotarpeet asiakkaan valinnan piirissä olevista palveluista

Valtakunnallisen ja maakuntakohtaisen tilasto- ja indikaattoritiedon keruu järjestetty sote-palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden ohjauksen, seurannan ja kehittämisen tueksi

Hyvä asuinympäristö
Puhdas luonto

Infrastruktuuri

Luonnonvarojen kestävä
käyttö

Tietoon perustuva
päättöksenteko

YM

LVM

VNK

MMM

Kilpailukykyinen
yritysvero

VM

Osaava työvoima
Kielitaito
Korkeatasoinen tutkimus
Kulttuuri

OKM

Hyvät kauppasuhteet
Suomi-kuva ulkomailla

UM

Demokratia
Oikeusjärjestelmä

OM

Innovaatiot
Yritystuet
Suomen markkinointi
investointikohteena

TEM

PLM

Rauha

Tasa-arvo
Eläkejärjestelmä

STM

SM

Turvallisuus

Investointien
edistäminen on kaikkien
ministeriöiden vastuulla

4 Yritysten investointien edistäminen

Hallinnon tulee sujuvoittaa päätösprosesseistaan erityisesti lupaja valitusprosesseja. Samalla valtionhallinnon päätöksenteossa on pyrittävä pitkäjänteisyyteen ja ennakoitavuuteen, mikä antaa yrityksille mahdollisuuden investointien ja liiketoiminnan pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toteutukseen.

Kaikille yrityksille on tärkeää korkeatasoinen koulutus, mutta sen toteuttamisen keinot ovat osin toimialariippuvaisia. Kaivos-toiminnassa alan koulutusta on oltava tarjolla lähiseudulla, ohjelmateollisuus tarvitsee ajantasaista työn ohessa tapahtuvaa täydennyskoulutusta ja kompakteja tapoja kouluttautua esimerkiksi lyhyttutkinnoilla. Lama hoiti väliaikaisesti vähittäiskaupan työvoiman saatavuusongelman, mutta kaupan tehtävien monimutkaistuesssa ja uudistuessa ja nousukauden tullessa on julkisen vallan järjestämä ammattikoulutus entistä tärkeämpää osaavan työvoiman saamiseksi.

Yritysten yleisten toimintaedellytysten parantaminen on suoria yritystukia parempi tapa edistää liiketoimintaa ja yritysten investointeja. Ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi on Suomen investointiympäristön vahvuuksia markkinoitava voimakkaammin ulkomailla parantamalla yrityksille suunnattua maakuvaviestintää ja hyödyntämällä entistä enemmän ylintä valtionjohtoa ja yritysjohtajia sekä Suomen suurlähetystöjä Suomen puolestapuhujina.

Osaan yritysten aineettomista tarpeista on valtionhallinnossa vastattava vuorovaikutuksella eikä säädöksillä. Tällaisia ovat muun muassa asiakaskokemukseen, luottamukseen ja kumppanuuteen kohdistuvat odotukset ja vaateet.

Valtionhallinnossa on myös jatkettava määrätietoista työtä julkisten innovatiivisten hankintojen määrän lisäämiseksi.

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat seuraaviin tarkastuksiin:

- Yritysten investointien edistäminen – Kokonaisarviointi (tarkastuskertomus 3/2017)
- Yritysten investointien edistäminen – Neljän toimialan näkökulma (tarkastuskertomus 4/2017)
- Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit (tarkastuskertomus 8/2017)
- Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa (tarkastuskertomus 9/2017)

Suomen erityisiä vahvuuksia ovat korkeatasoinen peruskoulutus ja vahva ICT-klusteri

Maat kilpailevat yritysten investoinneista ja asiantuntijoista. Tässä kilpailussa Suomen valtteja ovat esimerkiksi koulutettu työvoima, tasa-arvoinen yhteiskunta ja avoin kulttuuri. Nämä ovat kuitenkin myös monen Suomen kilpailijamaan vahvuuksia. Toisaalta maiden vähäisten erojen takia Suomi voi saada kilpailuetua vahvistamalla nykyisiä vahvuuksiaan entisestään. Suomi voisi pyrkiä erottautumaan myönteisesti esimerkiksi julkishallinnon palvelukyvyllä ja innovatiivisuudella sekä kansalaisten luottamuksella viranomaisiin ja toisiinsa. Erityisen tärkeää on säilyttää kaksi Suomen erityistä vahvuutta muihin verrattuna. Nämä ovat korkeatasoinen peruskoulutus ja vahva ICT-klusteri.

Vaikka hyvän investointiympäristön rakentaminen Suomeen on parasta investointien houkuttelua, niin ongelmana on, että Suomen vahvuuksia ei tunneta ulkomailla. Yrityksille suunnattua maakuva- viestintää tulisi parantaa sekä hyödyntää entistä enemmän ylintä valtionjohtoa ja yritysjohtajia Suomen puolestapuhujina.

Mikään Pohjoismaista ei yksinään useinkaan ole riittävän suuri markkina-alue herättääkseen kansainvälisen yrityksen kiinnostuksen investoida maahan. Pohjoismaat kuitenkin muodostavat yhdes- sä maailmankin mittakaavassa houkuttelevan markkina-alueen. Toistaiseksi liian vähälle hyödyntämiselle on jäänyt pohjoismainen yhteistyö ja pohjoismaiden markkinointi yhtenäisenä talous- alueena.

Aineettomista investoinneista tulee yhä merkittävämpiä, ja julkishallinnon onkin kiinnitettävä huomiota uudenhankintoihin, joita nykyajan yritykset arvostavat. Julkishallinnon tulee pys- tyä toimimaan nopeammin, parantaa asiakaspalveluaan, tukea ver- kostoja ja osaamiskeskittymien syntyä, edistää kokeilukulttuuria ja kyetä toimimaan yhteistyössä yritysten kanssa.

Julkiset hankinnat tulisi nähdä osana innovaatiopolitiikkaa. Toistaiseksi innovatiivisia julkisia hankintoja on tehty vähän ja lähinnä kunnissa.

Ongelmana on, ettei Suomen vahvuuksia tunneta ulkomailla

Yritysten investoinnit ovat tärkeitä kansantaloudelle ja valtiontaloudelle

Tuotannon määrän ja veropohjan kasvattaminen sekä yritysten investointien edistäminen ovat keskeisiä tavoitteita pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa.

Investoinnit ovat merkittävä talouskasvun tekijä, koska ne parantavat tuottavuutta esimerkiksi uuden teknologian käyttöönoton kautta. Suomen talouskasvu tulevina vuosina edellyttää tuottavuuden paranemista. Kansantalous, joka on hyvä ympäristö yritysten investoinneille, on samalla hyvä ympäristö talouskasvulle.

Suomen julkisen talouden ongelmat eivät ratkea ilman talouskasvua

Hyvän investointiympäristön rakentaminen on monilta osin hyvän yhteiskunnan rakentamista

Jokainen maa joutuu tekemään valintoja sen suhteen, millä osatekijöillä se pyrkii olemaan muita maita parempi ja millä taas ei. Suomen kaltaiset hyvinvointivaltiot pyrkivät kilpailemaan hyvillä julkisilla palveluilla ja korkealla tuottavuudella. Suomen tuottavuus on lähes kolminkertainen verrattuna maailman keskiarvoon, kun mittarina on bruttokansantuotteen arvo työntekijää kohden.

Hyvän investointiympäristön osatekijöitä ovat esimerkiksi markkina-alueen koko, taloustilanne, kulttuuri, osaava työvoima, korkeatasoinen tutkimus, infrastruktuuri, energian hinta ja saatavuus, verot ja tuet, viranomaisten kanssa asioimisen helppous, korruption vähäisyys, toimiva oikeuslaitos, maan tunnettuus ulkomaille ja asuinympäristön viihtyisyys. Laajasti ajatellen investointien edistäminen onkin kaikkien hallinnonalojen vastuulla.

Tarkastuksissa tehdyissä yritysjohtoon haastatteluissa yritysten yleisten toimintaedellytysten parantamista pidettiin parempana tapana edistää investointeja kuin suoraa yritystukia.

Hyvinvointivaltion strategia perustuu korkeaan tuottavuuteen ja hyviin julkisiin palveluihin

Suomen on tärkeää tunnistaa aineettoman pääoman merkitys

Aineettomien tekijöiden merkityksen kasvu niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä maissa näkyy selvästi myös investoinneissa. Tämä ilmenee yritysten panostuksissa tutkimukseen ja tuotekehitykseen, brändin rakentamiseen, johtamisjärjestelmiin, verkostoihin, työoloihin, ohjelmistoihin ja muihin aineettomiin kohteisiin. Nämä kaikki kerryttävät pääomaa laajassa mielessä.

Samalla kun yhä suurempi osa taloudesta ja yritysten toiminnasta liittyy aineettomuuteen, ovat monet pehmeät ja abstraktit asiat muuttumassa konkreettisiksi kynnyskysymyksiksi. Julkishallinnon on kiinnitettävä huomiota uudenlaisiin asioihin, joita nykyajan yritykset arvostavat.

Yritysten tärkeinä pitämät asiat liittyvät kulttuuriin, kokemukseen ja tunnepohjaisiin asioihin: asiakaskokemukseen, kokeilukulttuuriin, sallivuuteen, luottamukseen viranomaisia ja toisia kansalaisia kohtaan sekä yritysten ja viranomaisten väliseen kumppanuuteen. Tällaisiin hyvään investointiympäristöön ja yleisemminkin hyvään liiketoimintaympäristöön kuuluviin aineettomiin tarpeisiin on vastattava ensisijaisesti vuorovaikutuksella sääntelyn sijaan.

Valtio voi edistää investointiympäristön aineettomia menestystekijöitä muun muassa tukemalla verkostojen ja osaamiskeskittymien syntyä, edistämällä markkinoinnin arvostusta ja osaamista sekä edistämällä vetovoimaisten kaupunkikeskusten syntyä.

Valtiolta kaivataan ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä mutta myös nopeutta

Yritysten tarpeet kohdistuvat lupahallinnossa ja säädösmuutoksissa haastavasti toisaalta poliitikkojen ja viranomaisten nopeampaan päätöksentekoon, mutta toisaalta taas päätösten pitkäjänteisyyteen ja ennakoitavuuteen.

Ennakoitavuuteen liittyen Suomella on puolellaan kilpailuetu, jota se voisi hyödyntää vielä enemmän: luottamuspääoma. Kansalaiset luottavat toisiinsa ja viranomaisiin. Luottamus helpottaa liiketoimintaa, kun se pienentää transaktiokustannuksia ja lisää ennakoitavuutta. Yhteiskunnan tasa-arvoisuus kasvattaa luottamusta.

Aineettomista investoinneista tulee yhä merkittävämpiä

Yritysten aineettomiin tarpeisiin on vastattava vuorovaikutuksella eikä säädöksillä

Lupa- ja valitusprosessien pitkäkestoisuus on pahimmillaan investoinnin este

Vaikka yritykset lupa-asioissa arvostavat viranomaisten ammattitaitoa ja luottavat puolueettomuuteen, niin yrityksille lupaprosessin hyvä laatu merkitsee ennen kaikkea nopeutta. Lupa- ja valitusprosessien ongelmakohtia on jo hallinnossa tunnistettu, ja muun muassa hallituksen yhteen kärkihankkeeseen kuuluu lupa- ja valitusprosessien sujuvoittaminen. Jo aloitettuja lupaprosessien sujuvoittamishankkeita on tärkeää viedä ripeästi eteenpäin.

Innovatiiviset julkiset hankinnat ovat suuri hyödyntämätön mahdollisuus

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jolla pyritään ratkaisemaan tietty kehittämishaaste uudella tavalla tai jolla on laajempia dynaamisia vaikutuksia markkinoihin tai julkisen sektorin palvelurakenteisiin. Usein myös tällaisessa hankinnassa käytetty hankintamenettely ja sopimusratkaisu tukevat innovatiivisuutta. Käytännössä ongelmia aiheuttaa innovatiivisen hankinnan käsitteen tulkinnanvaraisuus ja täsmentymättömyys.

Hallitusohjelmassa tavoitteena on, että innovatiivisten hankintojen osuus kaikista hankinnoista on viisi prosenttia. Jotta määrällisiä tavoitteita voitaisiin asettaa, tulisi tässä yhteydessä nykyistä paljon tarkemmin pystyä määrittelemään innovatiivisen hankinnan käsite. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, miten tavoitteen toteutumisesta aiotaan seurata, mutta käynnissä olevassa Tiekartta vaikuttaviin innovatiivisiin hankintoihin -hankkeessa pyritään kehittämään innovatiivisen julkisen hankinnan käsitettä ja mittaamista.

Innovatiivisuuden edistämisessä julkisin hankinnoin on suuri potentiaali, sillä julkisten hankintojen vuosittainen kokonaisarvo Suomessa on noin 35 miljardia euroa.

Julkiset hankinnat nousivat innovaatiopolitiikan teemaksi EU-alueella 2000-luvulla. Julkisen sektorin kysynnän avulla toivottiin aikaansaattavan innovatiivisia ratkaisuja, nopeutettavan innovaatioiden leviämistä ja lisättävän yksityisen sektorin kiinnostusta innovaatioita kohtaan.

Innovatiivisia hankintoja on kokonaisuutena toteutettu 2010-luvulla varsin vähän, ja niiden määrää tulisikin kasvattaa. Vaikka Suomen kansallisissa innovaatiostrategioissa innovatiivisille julkisille hankinnoille on asetettu kunnianhimoisia tavoitteita, niin käytännössä niitä ovat tehneet lähinnä kunnat. Valtionhallinnossa innovatiiviset hankinnat ovat olleet yksittäisiä hankkeita.

Sujuva lupaprosessi on tärkeä tekijä maiden välisessä kilpailussa yritysten investoinneista

Julkiset innovatiiviset hankinnat ovat osa innovaatiopolitiikkaa

Innovatiivisia hankintoja ovat tehneet lähinnä kunnat

Kansallisten innovaatiostrategioiden käytännön merkitys hankintayksiköissä on ollut varsin vähäinen. Strategioita ei juuri tunneta eikä sovelleta hankintoja toteuttavissa organisaatioissa. Kansalliset innovaatiostrategiat olisi jalkautettava nykyistä paremmin kaikkiin julkishallinnon hankintayksiköihin.

Keskeinen julkisen sektorin innovatiivisuutta rajoittava tekijä on riskejä välttävä asennoituminen. Hankintayksikön toimintatapojen strategisen kehittämisen pitäisi olla lähtökohta systemaattiselle innovatiivisen hankintatoimen kehittämiselle. Innovoinnista on tehtävä osa organisaation jokapäiväistä toimintaa.

Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeiset sosiaali- ja terveysalan hankintojen konkreettiset toteutumistavat ovat vasta muotoutumassa. Uudistuksen yhteydessä on tehtävistä ratkaisuksista riippumatta syytä kiinnittää huomiota uusien maakuntatasoisten hankintayksiköiden hankintastrategioihin sekä kehittää osittain uudelleen muodostuvan hankintasektorin yhteistyömuotoja ja politiikkaohjausta.

Keskeinen julkisen sektorin innovatiivisuutta rajoittava tekijä on riskejä välttävä asennoituminen

Suomen investointiympäristön vahvuudet tunnetaan maailmalla huonosti

Ruotsi, Tanska ja Hollanti ovat maantieteellisesti, taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja kulttuurisesti Suomelle läheisiä maita ja siten myös Suomen kilpailijamaita yhä kovenevassa kilpailussa yritysten investoinneista. Näiden neljän maan investointiympäristöjä verrataan liikennevaloperiaatteella kuviossa 6. Kuviossa esitetään tarkastusviraston kokonaisarvio, joka perustuu kansainvälisiin kilpailukykyindekseihin.

Vihreä valo tarkoittaa, että maa sijoittuu kyseisellä muuttujalla maailman kärkeen suhteessa muihin kehittyneisiin maihin. Keltainen valo tarkoittaa, että maa sijoittuu hyvin suhteessa muihin kehittyneisiin maihin, mutta ei aivan terävimpään kärkeen. Punainen valo tarkoittaa, että maa sijoittuu muihin kehittyneisiin maihin nähden tyydyttävästi tai sitä heikommin.

Valon vieressä oleva nuoli kuvaa sitä, miten osatekijä on kehittynyt vuosien 2008–2015 aikana. Ylöspäin osoittava nuoli kertoo, että osatekijä on parantunut suhteessa muihin kehittyneisiin maihin, alaspäin osoittava nuoli puolestaan, että osatekijä on heikentynyt. Jos nuolta ei ole, osatekijässä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta suuntaan tai toiseen.

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Hollanti
OSAAMINEN				
Väestön yleinen koulutustaso	↓ ●	↓ ●	●	●
Innovatiivisuus	●	↑ ●	↑ ●	●
Tutkimuksen korkeatasoisuus	●	●	↓ ●	●
TYÖVOIMA				
Työn hinta	↓ ●	↓ ●	↓ ●	●
Työnantajana toimimisen helppous	↓ ●	●	↓ ●	●
Markkinointiosaaminen	↓ ●	↓ ●	↓ ●	↓ ●
Asiakaspalveluosaaminen	↑ ●	●	↓ ●	↑ ●
ICT-osaajien saatavuus	↑ ●	↑ ●	●	↑ ●
LAINSÄÄDÄNTÖ				
Politiikan ennustettavuus	●	↓ ●	↑ ●	●
Yrityksen perustamisen helppous	↓ ●	↓ ●	↓ ●	●
Yritysoikeuden yksinkertaisuus	↓ ●	●	↓ ●	●
RAHOITUS				
Rahoituksen saatavuus	↓ ●	●	↓ ●	↓ ●
VEROT JA TUET				
Yritysverotus	↑ ●	↑ ●	●	●
Työn verotus	●	↑ ●	↑ ●	↑ ●
Arvonlisäverotus	↓ ●	●	●	↓ ●
Pääomien verotus	↓ ●	●	↓ ●	↑ ●
Yritystuet	●	↓ ●	↓ ●	↓ ●
Verotuet investoinneille	↑ ●	↑ ●	↑ ●	↑ ●
INFRASTRUKTUURI JA ENERGIA				
Tiet	●	●	↓ ●	↑ ●
Tietoverkot	↑ ●	↓ ●	↓ ●	↓ ●
Lentokentät	●	↓ ●	↓ ●	●
Satamat	●	↓ ●	↓ ●	●
Energian hinta	●	●	●	●
Energian saatavuus	●	↓ ●	●	●
YHTEISKUNTA				
Taloudellinen ja sosiaalinen tasa-arvoisuus	↑ ●	●	●	↓ ●
Maan tunnettuus ulkomailla	↓ ●	●	●	↑ ●
Houkuttelevuus ulkomaisille asiantuntijoille	↓ ●	↓ ●	↓ ●	●
Maan kansainvälisyys	↑ ●	●	●	↑ ●
Ulkomaisten investointien vapaus	●	●	●	●
Liiketoimintaympäristö haja-asutusalueilla	↓ ●	↓ ●	↓ ●	●

Kuvio 6: Kokonaisarvio investointiympäristöstä ja sen kehityksestä Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Hollannissa

Liikennevalotaulukossa yksikään maa ei erotu selvästi muita kauttaaltaan parempana tai huonompana investointiympäristönä. Väestön yleisen koulutustason ja tutkimuksen korkeatasoisuuden suhteen kaikki maat sijoittuvat vähintään hyvin, lukuun ottamatta Ruotsia, joka sijoittuu väestön yleisellä koulutustasolla mitaten vain tyydyttävästi suhteessa muihin kehittyneisiin maihin. Kaikki maat ovat maailman terävintä kärkeä innovatiivisuudessa. Tässä muuttujassa Suomella ei ole varaa jäädä jälkeen muista maista. Suomi erottuu muista maista positiivisesti ICT-osaajien saatavuudessa. Sen sijaan sekä markkinointiosaamisesta että asiakaspalveluosaamisesta Suomi saa ainoana vertailumaista vain tyydyttävän arvion.

Verojen keveydessä vertailumaat eivät pääse maailman kärkeen. Hollannin verotus kuitenkin erottuu Suomea, Ruotsia ja Tanskaa kevyempänä. Suomi saa kilpailuetua verrattain kevyestä yritysverotuksesta, ja yhteisövero on myös kevennetty kahteen otteeseen viime vuosina. Tarkastuksissa tehdyissä yritysjohton haastatteluissa Suomen yhteisöveroa pidettiin kohtuullisena ja kilpailukykyisenä.

Kireä verotus vaikuttaa sosiaaliturvamaksujen ohella siihen, että työn hinta on kaikissa maissa verrattain korkea, ainakin matalan tuottavuuden työtehtävissä. Toisaalta kevyt verotus ja alhainen työn hinta eivät ole Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Hollannin kaltaisten hyvinvointivaltioiden ensisijaisia kilpailukeinoja kansainvälisillä markkinoilla, vaan nämä maat pyrkivät kilpailemaan pikemminkin työn laadulla. Hyvinvointivaltion tuottamat palvelut ja tasa-arvoisuus voivat lisäksi tehdä maasta houkuttelevan ulkomaisille asiantuntijoille ja korkean tuottavuuden investoinneille.

Suomi sijoittuu vertailumaista heikoiten yritysoikeuden yksinkertaisuudessa, minkä kehitys on lisäksi ollut negatiivista. Myöskään politiikan ennakoitavuudessa ja yrityksen perustamisen helpoudessa Suomi ei pääse maailman kärkeen. Tanska ja Hollanti taas pärjäävät näissä muuttujissa erinomaisesti.

Suomi pärjää vertailumaista myös heikoiten maan kiinnostavuutta ulkomaisten yritysten silmissä mittaavilla muuttujilla. Näitä ovat maan tunnettuus ulkomailla, maan houkuttelevuus ulkomaisille asiantuntijoille ja maan kansainvälisyys. Hollanti saa näistä muuttujista parhaimmat arviot, mitä osittain selittää sen sijainti Euroopassa. Näyttääkin siltä, että Suomen vahvuuksia ei tunneta ulkomailla. Tämä on ongelmallista, sillä ulkomaisista investoinneista on monia hyötyjä: ne tuovat maahan työpaikkoja, osaamista, verkostoja ja kilpailua.

Vertailumaat kilpailevat ennen kaikkea osaamisella

Verotus on kaikissa vertailumaissa kireää, mutta toisaalta se ei ole maiden ensisijainen kilpailukeino

Suomi häviää tunnettuudessa ja kansainvälisyydessä

Infrastruktuuri on Suomessa melko hyvä, kun otetaan huomioon pitkät välimatkat ja verrattain huono sijainti. Tiet, lentokentät ja satamat ovat Suomessa maailmanlaajuisesti vähintään hyvää tasoa. Tietoverkoissa Suomi saa muita maita hieman heikomman sijoituksen, mutta alkuvuonna 2016 käyttöön otettu uusi merikaapeli Helsingistä Saksaan on parantanut Suomen tietoliikenneyhteyksiä.

Hollanti pärjää infrastruktuurissa muita paremmin, mikä johtuu osittain sen pienestä koosta ja sijainnista.

**Uusi merikaapeli
Helsingistä Saksaan
on parantanut Suomen
tietoliikenneyhteyksiä**

Suomen investointiympäristön hyvät ja huonot puolet pähkinänkuoressa

Kuviossa 7 on esitetty pähkinänkuoressa Suomen investointiympäristön vahvuudet ja heikkoudet.

	Vahvuudet	Heikkoudet
Yritystoiminta	Hyvä ja tasa-arvoinen peruskoulu Korkeasti koulutettu työvoima Innovatiivisuus ja korkeatasoinen tutkimus Hyvät luonnonvarat Hyvä energian saatavuus ja hinta Työvoiman saatavuus on hyvää monilla aloilla Kilpailukykyinen yritysverotus Hyvät lentoyhteydet	Markkinoinnin heikko arvostus ja osaaminen Kaavoitus ja rakennuslupien käsittely hidasta Vakituisten työsuhteiden irtisanominen vaikeaa Suomi ei aina pidä puoliaan EU:n sisämarkkinoilla Yritystoiminnan edellytykset syrjäseuduilla
Yhteiskunta ja elinympäristö	Hyvä asuinympäristö: hyvät peruspalvelut, puhdas luonto ja turvallisuus Tasa-arvoinen yhteiskunta Kansalaisten välinen luottamus Ammattitaitoinen ja luotettava hallinto	Pieni markkina-alue Epäedullinen sijainti Heikko tunnettuus ulkomailla Kaupungeilta puuttuu kansainvälistä vetovoimaa Kasvat elintaseroet kansalaisten välillä
Talous	ICT-klusteri ja ohjelmointiosaaminen Menestyvä metsäteollisuus	Heikot talouden kasvuodotukset Kapea elinkeinorakenne, vähän tunnettuja brändejä, heikko menestys kuluttajamarkkinoilla Vähän ulkomaisia investointeja, jotka vetäisivät puoleensa uusia investointeja

Kuvio 7: Suomen investointiympäristön vahvuudet ja heikkoudet



Hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selkäranka on toimivissa ja tehokkaissa prosesseissa ja kontroleissa. Toimintaa tulisi aina tarkastella kokonaisuuden näkökulmasta, vaikka toimintaa ja sen kehittämistä joudutaan käytännössä usein toteuttamaan osissa tai vaiheittain.

5 Hyvä hallinto ja valtion taloudenhoito

Hyvään hallintoon valtion taloudenhoidossa kuuluvat muiden asioiden ohella talousarvion noudattaminen ja toiminnan laillisuus sekä toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Tarkastusvirasto tarkastaa hyvän hallinnon toimivuutta kaikkien tekemiensä tarkastusten yhteydessä.

Tilintarkastukset koskevat budjetointimenettelyjä, tilinpäätöstä, sisäistä valvontaa sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista. Varainhoitovuodelta 2016 tarkastusvirasto antoi kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten perusteella 64 tilintarkastuskertomusta.

Laillisuustarkastuksissa keskitytään lainsäädännön ja muiden keskeisten normien noudattamisen tarkastamiseen. Tarkastuskaudella tehtiin kaksi erillistä laillisuustarkastusta. Nämä koskivat yritystukia sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa. Lisäksi tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin maksullisen toiminnan tuloja, maataloustukia ja maahanmuuton menoja.

Tilinpäätöslaskelmista annetut huomautukset koskivat pääosin talousarvion toteutumalaskelmaa. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden asettamisessa ei viime vuosina ole kokonaisuutena tapahtunut olennaisia muutoksia. Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on kokonaisuutena verrattain hyvä.

Hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selkäranka on toimivissa ja tehokkaissa prosesseissa ja kontrolleissa. Toimintaa tulisi aina tarkastella kokonaisuuden näkökulmasta, vaikka toimintaa ja sen kehittämistä joudutaan käytännössä usein toteuttamaan osissa tai vaiheittain.

5.1 Talousarvion noudattaminen

Talousarvion noudattamiseen tulee kiinnittää huomiota

Valtion talousarvio on eduskunnan tekemä, valtion taloudenhoitoa ohjaava päätös. Se luo taloudelliset puitteet, velvoitteet ja oikeudet hallinnon toiminnalle. Tilintarkastusten yhteydessä tarkastetaan budjetoitimenettelyjä sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamista.

Vuonna 2016 annettiin kielteisiä laillisuuskannanottoja 13 kirjanpitoyksikölle, eli viisi enemmän kuin vuonna 2015. Koska nämä koskivat useita eri asioita, kielteisten laillisuuskannanottojen yhteismäärä oli kaikkiaan 32.

Merkittävimpiä syitä kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat talousarvion vastaiset menettelyt määrärahan käytössä. Näistä annettiin kaikkiaan 27 kielteistä laillisuuskannanottoa 11 eri kirjanpitoyksikölle. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 15 kielteistä laillisuuskannanottoa kahdeksalle kirjanpitoyksikölle. Vuodelta 2016 annetuissa tilintarkastuskertomuksissa kielteiset laillisuuskannanotot koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista varainhoitovuodelle talousarvion vastaisesti ja määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.

Tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat yleensä myös perustuslain valtioneuvoston talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisia.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.

Kehittämistoimenpiteistä tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten vuoksi on ryhdytty. Tilintarkastuskertomuksissa on yksilöity huomautukset, jotka edellyttävät ilmoitusta, ja annettu määräaika toimenpiteistä ilmoittamiselle.

Tilintarkastuskertomukset vuonna 2016		Ilmoitusvelvollisuudet		
Hallinnonala	Määrä	2014	2015	2016
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriö	1	●	●	●
Oikeusministeriö	5			
Sisäasiainministeriö	8			●
Puolustusministeriö	3	●	●	●
Valtiovarainministeriö	12			●
Opetus- ja kulttuuriministeriö	7			
Maa- ja metsätalousministeriö	5		●	●●
Liikenne- ja viestintäministeriö	5	●	●	●
Työ- ja elinkeinoministeriö	8	●●	●	●●
Sosiaali- ja terveysministeriö	5			
Ympäristöministeriö	3	●●		
Yhteensä	64	7	5	9

Kuvio 8: Ilmoitusvelvollisuudet tarkastusvirastolle

Toimenpiteiden riittävyttä tarkastetaan seuraavan tilintarkastuksen yhteydessä. Kielteiset laillisuuskannanotot ovat yleensä ilmoitusvelvollisuusasioita, mutta ilmoitusvelvollisuus voidaan asettaa myös huomautuksista, jotka eivät ole johtaneet kielteiseen laillisuuskannanottoon.

Ilmoitusvelvollisuuksien määrä on viime vuosina pysynyt suunnilleen samana. Vuoden 2016 tilintarkastusten perusteella niitä annettiin kuudelle kirjanpitoyksikölle. Syitä olivat edellä todetut puutteet talousarvion noudattamisessa ja siihen liittyvissä sisäisen valvonnan menettelyissä.

5.2 Tilivelvollisuus ja valtion taloudenhoito

Asiakirjat tekevät tilivelvollisuuden näkyväksi

Valtion taloudenhoidossa tilivelvollisuutta toteuttavia asiakirjoja ovat hallituksen vuosikertomus ja valtion tilinpäätös sekä valtion liikelaitosten, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä kirjanpitoyksiköiksi määrättyjen valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset.

Tilitarkastuksen yhteydessä Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion tilinpäätöksen, kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmat ja näiden liitteenä esitettävät tiedot sekä kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan esittämät toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot.

Hallituksen vuosikertomuksessaan esittämistä muista tiedoista tarkastusvirasto on tarkastanut yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja julkisen talouden tilasta esitettyjä tietoja. Näistä ja valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta on raportoitu erilliskertomuksessa K9/2017 vp.

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja tätä täydentävässä asetuksessa. Tasavallan presidentin kanslian ja ministeriöiden lisäksi niillä virastoilla ja laitoksilla, jotka valtiovarainministeriö on määrännyt toimimaan kirjanpitoyksikköinä, on valtion talousarviosta annetun asetuksen perusteella velvollisuus laatia tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomuksen sisältävä tilinpäätös.

Tilinpäätöslaskelmat laaditaan kirjanpitoyksiköittäin

Valtion talousarviosta annettu laki (21 §) edellyttää, että tilinpäätöksessä annetaan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta. Vaatimus koskee kirjanpitoyksiköitä.

	Huomautukset		
	2014	2015	2016
Talousarvion toteumalaskelma	11	10	12
Tuotto- ja kululaskelma	3	3	1
Tase	1	1	3
Liitetiedot	4	4	2
Tilinpäätöslaskelmien tarkastelu			
Tilinpäätöksen hyväksyminen	1	1	1

Kuvio 9: Tilinpäätöslaskelmia koskeneen huomautuksen saaneet kirjanpitoyksiköt

Tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteitä koskevia huomautuksia sisältyi 12 tilintarkastuskertomukseen. Tilinpäätöslaskelmista annetut huomautukset koskivat pääosin talousarvion toteutumalaskelmaa.

Talousarvion toteutumalaskelma sisältää talousarviotuloja ja -menoja koskevat tiedot sekä tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä. Tässä huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista varainhoitovuodelle talousarvion vastaisesti ja määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.

Valtuuksia oli vuonna 2016 käytössä 28 kirjanpitoyksiköllä. Valtuustietojen esittämisestä tai valtuuden käytöstä huomautettiin kahta kirjanpitoyksikköä.

Tavoitteiden asettamista tulee vahvistaa

Tulosohjauksessa sovitaan yhteen toiminnan vaikuttavuutta ja palvelukykyä koskevat vaatimukset taloudellisuuden ja tuottavuuden kanssa. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet ja tiedot antavat ohjausjärjestelmästä riippumatta perustan vaikuttavuuden, palvelukyvyn ja toiminnallisen tehokkuuden arvioinnille.

Talousarvioletuksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Eduskunnan julkaistua valtion talousarvion ministeriöiden tulee vahvistaa virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa virastojen ja laitosten tulee raportoida toiminnallisesta tuloksellisuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Kuvauksessa tulee esittää toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin.

Tilintarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto on arvioinut ministeriön vahvistamien taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja näistä tilinpäätöksissä esitettyjä tietoja.

Ministeriöiden hyväksymät taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tulostavoitteet ovat edelleen puutteellisia. Vain 42 prosentille kirjanpitoyksiköistä oli hyväksytty kattavat taloudellisuutta koskevat tavoitteet. Taloudellisuustavoitteiden osalta tilanne on edellisiin vuosiin verrattuna pysynyt suunnilleen samana. Ministeriöt olivat asettaneet tuottavuustavoitteita tulossopimuksissa hie- man useammin eli 48 prosentille kirjanpitoyksiköistä.

Tavoitteiden asettamisessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia

Taulukko 1: Tavoitteiden asettaminen vuosina 2014–2016

Vuosi	Taloudellisuus	Tuottavuus
2014	46 %	51 %
2015	40 %	47 %
2016	42 %	48 %

Kun taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden kattavuutta arvioidaan yhdessä, riittävät tavoitteet oli asetettu vain 34 prosentille kirjanpitoyksiköistä.

Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan toiminnan kulujen perusteella, taloudellisuustavoitteet kattoivat 38 prosenttia ja tuottavuustavoitteet 76 prosenttia valtion omasta toiminnasta. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tavoitteita on tarpeen jossain muodossa asettaa kaikille virastoille, laitoksille ja ministeriöille.

Toiminnallisesta tehokkuudesta raportoidaan melko hyvin

Tilintarkastuksessa varmistutaan siitä, onko tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa esitetty toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Toiminnalliseen tehokkuuteen kuuluvat taloudellisuus, tuottavuus, maksullinen toiminta ja sen kannattavuus sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus.

Taulukko 2: Taloudellisuustiedot tilinpäätöksissä

Vuosi	Oikeat ja riittävät tiedot
2014	93 %
2015	92 %
2016	94 %

Taulukko 3: Tuottavuustiedot tilinpäätöksissä

Vuosi	Oikeat ja riittävät tiedot
2014	91 %
2015	93 %
2016	95 %

Taloudellisuustiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 60 kirjanpitoyksikössä, mikä on 94 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Tässä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia viime vuosina. Tilinpäätöksissä esitetty taloudellisuustiedot olivat usein kustannustietoja ja muita sijaissuureita. Esittämistapaa voidaan useissa tapauksissa pitää riittävänä.

Tuottavuudesta esitetty tiedot todettiin oikeiksi ja riittäviksi 61 kirjanpitoyksikössä eli 95 prosentissa kirjanpitoyksiköistä.

Kun taloudellisuudesta ja tuottavuudesta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan virastojen ja laitosten toiminnan kulujen perusteella, sekä oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot että tuottavuustiedot kattoivat 96 prosenttia valtion omasta toiminnasta. Kattavuus oli kasvanut noin 30 prosenttia edellisestä vuodesta, mikä johtui kahden kuluiltaan merkittävän kirjanpitoyksikön muutoksesta.

Taloudellisuus- ja tuottavuustiedot kattavat 96 prosenttia valtion omasta toiminnasta

Kun toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja tarkastellaan kokonaisuutena, esitettyjä tietoja voitiin pitää oikeina ja riittävinä 61 kirjanpitoyksikössä, mikä on 95 prosenttia kirjanpitoyksiköistä. Kokonaisuutena tilanne on viime vuosina hieman parantunut.

Ministeriöt ovat esittäneet taloudellisuustietoina pääosin kustannustietoja tulosalueittain tai vastaavalla tavalla eriteltyinä. Esittämistapaa voidaan ministeriöiden osalta pitää sinänsä toimivana. Ulkoasiainministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä lukuun ottamatta ministeriöiden esittämiä tietoja voidaan näin arvioituna pitää oikeina ja riittävinä.

Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on kokonaisuutena verrattain hyvä. Taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevilla tiedoilla on merkitystä tilinpäätöksessä toteutuvan tilivelvollisuuden kannalta, mutta myös päätöksenteossa yleisemminkin. Hyvin järjestetty laskenta-toimi ja siihen perustuvat oikeat ja riittävät tiedot mahdollistavat myös monipuolisen tiedon tuottamisen tilinpäätöksen ulkopuolella erilaisia päätöksentekotilanteita varten.

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.

Keskuskirjanpidon tietojen mukaan valtion maksullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 1,1 miljardia euroa, mistä maksuperustelain mukaisten julkisoikeudellisten suoritteiden osuus oli 0,4 miljardia euroa, liiketaloudellisesti hinnoiteltavien suoritteiden 0,3 miljardia euroa ja erityislakien nojalla hinnoiteltavien suoritteiden 0,4 miljardia euroa. Lisäksi maksulainsäädännön ulkopuolelle jäävä virastojen ja laitosten maksullinen toiminta oli yhteensä 0,3 miljardia euroa.

Valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamaa maksullista toimintaa harjoittavia kirjanpitoyksiköitä oli vuonna 2016 yhteensä 46. Ministeriöt olivat asettaneet maksullisen toiminnan tulostavoitteita 35 kirjanpitoyksikölle eli 76 prosentille maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä.

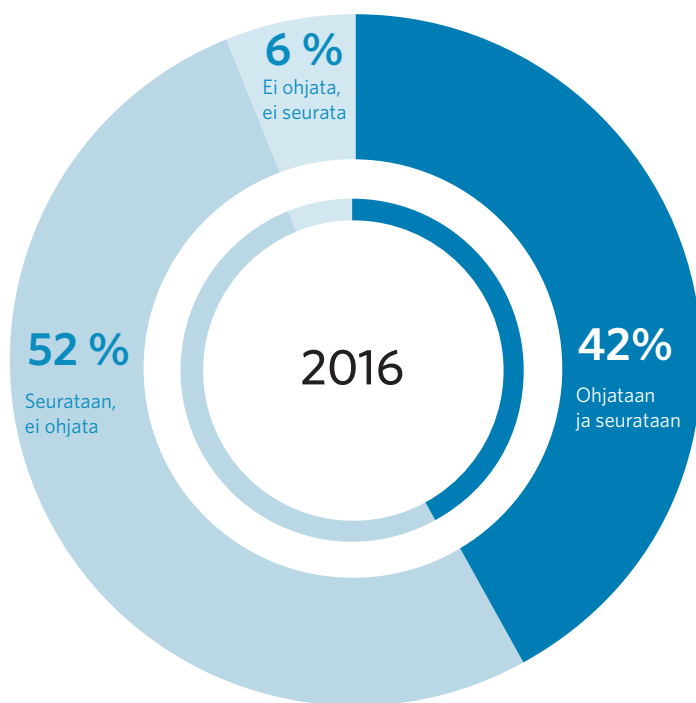
Kaikista maksullista toimintaa harjoittavista kirjanpitoyksiköistä 44 eli 98 prosenttia esitti maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 36 kirjanpitoyksikköä eli 84 prosenttia.

Maksullisesta toiminnasta
raportoidaan kattavasti

Kun maksullisesta toiminnasta esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen kattavuutta arvioidaan maksullisen toiminnan tulojen perusteella, oikeat ja riittävät tiedot kattoivat 97 prosenttia maksullisesta toiminnasta. Edellisenä vuonna vastaava kattavuus oli noin 80 prosenttia. Tilinpäätöstiedot maksullisesta toiminnasta on kokonaisuutena esitetty verrattain hyvin.

Tavoitteiden asettaminen on tulosohjauksen edellytys

Tulosohjauksen toimivuutta voidaan tilintarkastusten perusteella arvioida taloudellisuutta koskevan tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisesta raportoinnin näkökulmasta. Arviointikriteerinä käytetään ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissaan niiden toteutumisesta esittämiä tietoja.



Kuvio 10: Tulosohjauksen toimivuus

Riittäväillä taloudellisuutta koskevilla tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot raportoivien kirjanpitoyksiköiden osuus kaikista kirjanpitoyksiköistä on edellisiin vuosiin verrattuna hie-
man kasvanut. Tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella ar-
vioituna vastaava kattavuus on noin 40 prosenttia valtion omas-
ta toiminnasta.

Jos tulosohtauksen tilaa arvioitaessa yhdistetään taloudelli-
suutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden asettaminen ja nii-
den toteutumisesta esitettyt oikeat ja riittävät tiedot, on riittäväillä
tavoitteilla ohjattujen, oikeat ja riittävät tiedot esittävien kirjan-
pitoyksiköiden osuus kolmannes kirjanpitoyksiköistä. Kirjan-
pitoyksiköistä kuudelle prosentille ministeriöt eivät olleet asetta-
neet riittäviksi katsottuja taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita,
eivätkä nämä kirjanpitoyksiköt esittäneet taloudellisuudestaan ja
tuottavuudestaan oikeita ja riittäviä tietoja.

Tulosohtaus toimii vain alle
puolessa kirjanpitoyksiköistä

5.3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

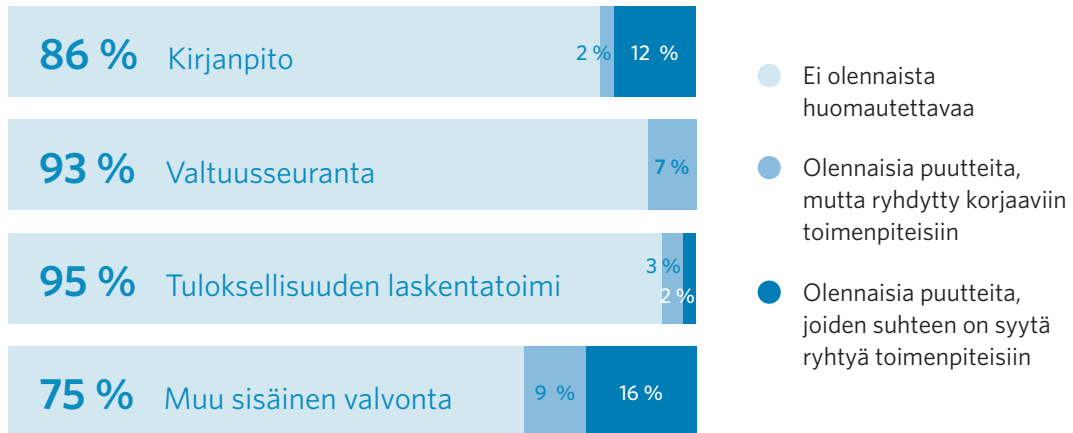
Sisäistä valvontaa arvioidaan jokaisessa tarkastuksessa

Sisäinen valvonta tarkoittaa niitä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla varmistetaan toiminnan ja talouden laillisuus, talousarvion noudattaminen ja varojen turvaaminen. Sisäisen valvonnan menettelyt varmistavat myös taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoinnin.

Tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu kirjanpidon, valtuusseurannan ja tuloksellisuuden laskentatoimen tarkastuksen yhteydessä, sekä erikseen eräiden muiden tarkastusten yhteydessä. Näitä ovat olleet muun muassa tilintarkastusten yhteydessä suoritettut tietojärjestelmiä koskevat tarkastukset sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukset.

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 hallintoihin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tarkastuskannanotoista on tiedotettu kirjanpitoyksiköille, joita tarkastukset ovat koskeneet tai joilla on vastuu puutteiden korjaamisesta.

Sisäinen valvonta kattaa keskeiset taloudenhoidon osa-alueet kirjanpitoyksiköissä



Kuvio 11: Sisäinen valvonta varainhoitovuonna 2016, valtuuksia 28 kirjanpitoyksiköllä

Niiden kirjanpitoyksiköiden määrä, joissa todettiin olennaisia, toimenpiteitä edellyttäviä sisäisen valvonnan puutteita, oli vuonna 2016 yhteensä 22 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä. Osuus on pysynyt suunnilleen samana edellisiin vuosiin verrattuna.

Kirjanpitoyksiköiden, joiden kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä ei todettu olennaista huomautettavaa, osuus oli samaa suuruusluokkaa kuin aikaisempinakin vuosina eli 86 prosenttia kaikista kirjanpitoyksiköistä. Kirjanpitoyksiköistä 12 prosentissa todettiin kirjanpidon sisäisen valvonnan järjestelyissä olennaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtuuksia oli käytössä 28 kirjanpitoyksiköllä. Näistä seitsemällä prosentilla todettiin valtuusseurannan osalta sisäisen valvonnan järjestelyissä sellaista olennaista huomautettavaa, jonka suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Näin arvioituna valtuusseurannan tilanne näyttäisi parantuneen edelliseen vuoteen verrattuna.

Kirjanpidon ja valtuusseurannan sisäinen valvonta varmistaa tilinpäätöksen oikeellisuutta

Asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välisessä tiedonkulussa käytetään palvelukanavaa, jota ei ole suunniteltu asiakaspalveluprosessien järjestelmäksi. Palvelukanavan kautta palvelukeskukseen toimitettujen tietojen oikeellisuuteen ja eheyteen liittyvät sovelluskontrollit parantaisivat asiakaspalveluprosessien sisäisen valvonnan tehokkuutta kokonaisuuden näkökulmasta.

Toimiva ja luotettava sisäinen valvonta edellyttää käyttövaltuushallinnan ja sovelluskontrollien ajantasaisuutta ja toimivuutta. Käyttöoikeuksilla tulisi nykyistä tehokkaammin rajoittaa riskialttiiden työyhdistelmien syntymistä ja liian laajoja toimenkuvia. Tämä edellyttää käyttövaltuushallinnan prosessin sisäisen valvonnan kehittämistä. Sovelluskontrollien tulisi ohjata oikeaan asiankäsittelyyn niin, että menoja käsitellään valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti. Myös laskutuksen täydellisyyden, oikeellisuuden ja sopimuskohdistusmenettelyn kontrolleja tulee parantaa.

Vastuu asiakaspalveluprosesseissa käytettävien tietojärjestelmien sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä siihen liittyvästä tietoturvallisuudesta ei ole nykyisellään selkeä. Sisäisen valvonnan vastuut tulisi riittävästi selkeyttää.

Tuloksellisuuden laskentatoimintaa koskevat keskeiset säännökset ovat valtion talousarviosta annetun lain 16 §:ssä, ja laskentatoimista säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. 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 menneen hyvään suuntaan. Vuonna 2016 vain kahdessa prosentissa kirjanpitoyksiköistä on todettu sellaisia olennaisia puutteita, joiden perusteella tilintarkastuskertomuksissa on edellytetty korjaavia toimenpiteitä.

Palvelukeskuksessa
volyymit korostavat sisäisen
valvonnan merkitystä

Tuloksellisuuden
laskentatoimen sisäinen
valvonta toimii

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kokonaisuus

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa. Sisäisen valvonnan tulee varmistaa asetuksessa määriteltujen tavoitteiden toteutuminen ja sen järjestämisessä tulee ottaa huomioon kansainväliset standardit ja suositukset. Tarkastusvirasto on tarkastuskaudella 2016–2017 toteuttanut laillisuustarkastuksen, joka on kohdistunut sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämiseen koko valtionhallinnossa.

Valtionhallinnossa on viime vuosina toteutettu muutoksia, joilla sisäisen valvonnan menettelyjä on kevennetty säädösuudistuksilla ja ohjeistuksella.

Toimivan sisäisen valvonnan perusta luodaan hyvällä valvontaympäristöllä.

Kansainvälisten standardien mukaan keskeinen on toimivan johdon asenne kontrolleja ja sovittuja menettelyitä kohtaan. Valtionhallinto on Suomessa perinteisesti toiminut eettisesti korkeatasoisesti, ja hallinnon käytännön toiminnan lähtökohtana on säädösten noudattaminen. Tämä antaa vahvan perustan hyvälle valvontaympäristölle. Erityisen tärkeitä esimerkkejä ja suunnannäyttäjiä ovat ministeriöiden ja virastojen ylin johto sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjauksesta ja ohjeistuksesta vastaavat viranomaiset. On tärkeää, että suunnannäyttäjät ottavat omassa toiminnassaan huomioon vaikutuksensa valvontaympäristön kehittämiseen.

Hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selkäranka on toimivissa ja tehokkaissa prosesseissa ja kontrolleissa. Toimintojen järjestämisessä on siksi tärkeää kiinnittää huomiota prosessikokonaisuuksiin. Toimintaa tulisi aina tarkastella kokonaisuuden näkökulmasta, vaikka toimintaa ja sen kehittämistä joudutaan käytännössä usein toteuttamaan osissa tai vaiheittain. Näin on erityisesti sellaisissa suurissa muutoksissa, joissa organisaatorakenteet ja toimijat muuttuvat merkittävästi. Tehokkaat kontrollit luodaan yleensä automatisoituina ja niissä hyödynnetään tietojärjestelmiä jo prosessien alkuvaiheessa. Kontrollit ovat tarpeellisia silloin, kun ne vastaavat olennaisiin riskeihin. Prosessit tulisi rakentaa niin, että edellisessä vaiheessa tehtyjä kontrolliksi tarkoitettuja toimenpiteitä hyödynnetään seuraavassa vaiheessa. Kontrollien toistaminen ei paranna sisäistä valvontaa.

Valtion taloudenhoidon prosesseja toteutetaan yhteisten tietojärjestelmien lisäksi myös virastokohtaisissa tietojärjestelmissä. Näissä toteutetaan esimerkiksi valtionapujen tai tulojen laskutuksen prosesseja. Virastokohtaisten tietojärjestelmien tarkastus on ollut tilintarkastuksen eräs painopistealue.

Tarkastusten perusteella on annettu useita kehittämissuosituksia. Useimmat kehittämissuositukset ovat liittyneet käyttövaltuushallinnan järjestelyihin sekä käytettävien tietojärjestelmien prosessi- tai menetelmäkuvauksiin. Lisäksi aukottomien kirjausketjujen ja täsmäytysmenettelyiden kehittämisestä virastokohtaisissa tietojärjestelmissä annettiin tarkastuksen perusteella useita suosituksia.

Hyvä sisäinen valvonta edellyttää tehokkaita prosesseja ja kontrolleja

Sisäinen tarkastus on
hyvin järjestetyn sisäisen
valvonnan tärkeä toimija

Sisäinen tarkastus toimii yleensä organisaation ylimmän johdon alaisuudessa. Talousarvioasetuksessa edellytetään, että talouden ja toiminnan laajuuden ja sisällön sekä näihin liittyvien riskien niin vaatiessa virasto järjestää sisäisen tarkastuksen. Suoritetun laillisuustarkastuksen yhteydessä selvitettiin virastojen ja laitosten sisäisten tarkastusten toimintaa. Virastojen ja laitosten sisäiset tarkastukset katsovat yleisesti voivansa toimia riippumattomasti ja sisäisen tarkastuksen standardien mukaisesti. Virastojen ylin johto katsoo yleisesti, että sisäinen tarkastus on omalle organisaatiolleen melko hyödyllinen. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen tarkastuksen resurssit valtionhallinnossa ovat vähentyneet ja että ne ovat kokonaisuutena melko pienet.

Talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä tulee antaa lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Laillisuustarkastuksen yhteydessä selvitettiin lausuman laatimista kaikissa kirjanpitoyksiköissä. Useimmissa tapauksissa lausuma laaditaan Valtiokonttorin suositteleman arviointikehikon tai muun asianmukaisen mallin pohjalta. Lausuman valmisteluprosessi on pääsääntöisesti vakioitunut osaksi johtamisprosessia. Virastojen ja laitosten ylimmälle johdolle suoritettua kyselyn perusteella johto kuitenkin näkee varsin vaihtelevasti lausuman tarpeellisuuden ja siitä saatavat hyödyt.

Valtiovarainministeriön yhteyteen on vuonna 2003 perustettu valtiovarain controller -toiminto. Toiminnon yhtenä tehtävänä on talousarviolain mukaan kehittää sisäisen valvonnan järjestämistä. Tarkastusvirasto katsoo, että toiminnon rooli on tässä tehtävässä jäänyt vähäiseksi. Viime aikoina toiminta on kuitenkin aktivoitunut, ja vuonna 2017 on laadittu koko valtionhallinnon yhteinen riskienhallintapolitiikkamalli.

Yritystukien tarpeellisuusharkinta on haastavaa

Yritystukien määrä on noussut viime vuosina, mutta tukea saaneiden yritysten lukumäärä on laskenut. Tukien nousu on painottunut lainoihin. Vuonna 2016 valtion talousarviosta maksettiin tukia elinkeinoelämälle yhteensä 4,136 miljardia euroa (vuonna 2015 yhteensä 3,265 miljardia euroa). Tarkastus kohdistui yhteensä 12 erilaiseen tukeen, ja se kattoi neljänneksen vuonna 2016 maksetuista yritystuista.

Yritystukia koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin, onko yritystukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä. Lisäksi selvitettiin, onko yritystukien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksen perusteella todettiin joitakin yksittäisiä säädösten vastaisia menettelyjä sekä sisäisen valvonnan puutteita.

Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Näihin kuuluu myös tuen tarpeellisuus. Valtionavustus on tarpeellinen, jos hanketta ei voitaisi toteuttaa ilman avustusta tai yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke toteutuisi ilman valtionavustusta selvästi hitaammin tai suppeampana. Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen rinnastuvalla muulla rahoituksella.

Tuen tarpeellisuuden määrittely ja arviointi havaittiin hankalaksi, sillä tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkopuolinen rahoitus tuo lähtökohtaisesti aina jotakin lisäarvoa toteutettavaan hankkeeseen eikä tätä voi sinällään pitää ainoana tarpeellisuuden näyttönä. Lainsäädäntöä tulisi kehittää tältä osin tai nykyistä laintulkintaa selkeyttää, jotta yritystuet eivät muodostuisi tukiautomaateiksi yrityksille, joille hankkeiden rahoitus olisi mahdollista muillakin tavoin. Tuen tarpeellisuusharkinnassa tulisi kaikissa tapauksissa ottaa samanaikaisesti huomioon paitsi rahoitettavan ohjelman ja tukea myöntävän organisaation toiminnan yleiset tavoitteet, myös valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen määritelmä tuen tarpeellisuudesta.

Puuntuotannon tukea oli myönnetty lainvastaisesti ilman sen kirjallista hakemista, tutkimusrahoituspäätösten toimituskirjoja ei ollut allekirjoitettu asianmukaisesti eikä tukipäätöksiä ollut perusteltu aina hallintolain mukaisesti.

Lääkärihelikopterituen lopullisen valtionavustuksen perustana olevia menoja määritettäessä oli valtionavustuslain ja valtion talousarvion vastaisesti jätetty huomioimatta lakisääteiset potilaskuljetuskorvaukset tukea vähentävänä tekijänä.

Tuen tarpeellisuus
tulee arvioida

Tukea pitää hakea ennen
hankkeen aloittamista

Yritysten kehittämistukea oli maksettu lain vastaisesti hankkeisiin, jotka oli aloitettu ennen tuen hakemista, ja tukikelpoisiksi kustannuksiksi oli hyväksytty ehtojen vastaisia kustannuksia. Myöskään kirjanpidon tositteita ei ollut arkistoitu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Yritysten kehittämistuen ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan tuen tukiprosessien sisäisessä valvonnassa havaittiin myös joitakin puutteita dokumentoinnissa, päätösehtojen noudattamisessa, ohjeistuksessa ja tukijärjestelmissä.

Kaikkien tarkastukseen sisältyneiden yritystukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille oli tutkittu ennen niiden myöntämistä ja riittäviin toimenpiteisiin oli ryhdytty EU:n valtiontukisäädösten edellytysten täyttämiseksi.

Vastaanottotoiminnassa on tarpeen varautua muutoksiin

Maahanmuuttoviraston tilintarkastuksen yhteydessä tehdyn laillisuustarkastuksen kohteena olivat Maahanmuuttoviraston vastaanottotoiminnasta maksamat korvaukset. Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto maksoi vastaanottotoiminnan kustannusten korvauksia 513,8 miljoonaa euroa. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko vastaanottotoiminnan palvelut korvattu säädösten mukaisesti ja onko vastaanottotoiminnan korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tätä selvitettiin 13 vastaanottokeskuksessa.

Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa viraston johto. Sisäisellä valvonnalla tulee varmistaa muun muassa talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä varojen ja omaisuuden turvaaminen myös silloin, kun virasto on antanut tehtävät jonkun muun hoidettaviksi.

Tarkastuksessa tuli esiin puutteita vastaanottolain 10 §:n edellyttämistä sopimusmääräyksissä. Lisäksi tarkastuksessa todettiin eräitä talousarvion vastaisia kirjausmenettelyjä.

Maahanmuuttoviraston vastaanottotoiminnan korvausprosessin sisäistä valvontaa ei ole järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten välisten sopimusten mukaisissa korvauserusteissa on merkittävässä määrin sopimuskohtaista vaihtelua. Sopimuksiin sisältyy myös ristiriitaisia, puutteellisia ja tulkinnanvaraisia sopimusmääräyksiä. Maahanmuuttoviraston menettelytavat vastaanottotoiminnan kustannusten korvauksien maksamisessa ovat eräin osin epäyhtenäisiä. Sisällöllisesti vaihtelevat sopimusmääräykset ja epäyhtenäinen korvausprosessi altistavat eri vaiheissa tapahtuville virheille, ja erilaiset menettelytavat vaikeuttavat myös seurantaa. Puutteita havaittiin myös vastaanottokeskusten vuosiselvitysten sisällössä ja vastaanottokeskuksiin valtion varoilla hankitun omaisuuden seurantamenettelyissä.

Vastaanottotoiminnan
sisäisessä valvonnassa
oli puutteita

Vastaanottotoiminta on Maahanmuuttoviraston vastuulla olevaa toimintaa, jota koskeviin muutoksiin viraston tulisi osana riskienhallintaansa varautua muun muassa luomalla käytännöt ja mallit sopimuksille sekä toiminnan menojen ja tulojen ja valtion omaisuuden käsittelylle. Vaikka vastaanottotoimintaan liittyi tarkastusjaksolla olennaisia muutoksia, olisi näihin ollut perusteltua varautua jo etukäteen.

Maataloustuet on myönnetty säädösten mukaisesti

Maaseutuviraston vuoden 2016 tilintarkastuksen yhteydessä toteutettiin maataloustukiiin kohdistunut laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus. Tarkastuksen tavoitteena oli ottaa kantaa siihen, onko viljelijätukien hallinnointi- ja maksuprosessin sisäinen valvonta järjestetty siten, että varojen käyttö toteutuu valtion talousarvion mukaisesti ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Perustuen, peltokasvipalkkion, pohjoisen kotieläintuen, yleisen hehtaarituen ja maidon tuotantotuen osalta tarkastettiin tietojärjestelmissä olleiden tietojen perusteella, onko tuet myönnetty säädösten mukaisesti.

Viljelijätukien hallinnointi- ja maksuprosessin sisäinen valvonta on olennaisilta osin järjestetty asianmukaisesti. Tarkastettujen tukien osalta tuet on olennaisilta osin myönnetty säädösten mukaisesti.

Maatalouden tukijärjestelmä on monitahoinen kokonaisuus ja tukien saamiselle on asetettu monenlaisia ehtoja. Tukijärjestelmään sisältyy runsaasti kasvikoodeja, eläinyksiköitä ja erilaisia prosenttiperusteisia laskentaeria. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen perusteella muuttujien suuri lukumäärä ja erilaisten laskennan vaiheiden moninaisuus tekevät viljelijätukien laskennasta monimutkaista, mikä on omiaan lisäämään virheriskiä. Erityisesti tukiehtoja muutettaessa tukijärjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa vaatimuksia sähköisten tukijärjestelmien toimivuudelle. Tämä näkyi vuonna 2015 haettujen viljelijätukien osalta siten, että tukien maksatusaikataulut ovat myöhentyneet aikaisemmasta.

Viljelijätukien hallinnoinnissa hyvin toimivilla tietojärjestelmillä on keskeinen merkitys. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset käsittelevät tukihakemukset, mutta maksatus tapahtuu Maaseutuvirastossa usein isoina massamaksatuksina. Tällöin tukisovelluksiin rakennetut automaattiset kontrollit ovat sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeisessä asemassa.

Tukijärjestelmän moninaisuus haastaa sisäistä valvontaa

Tuet maksetaan yleensä kahdessa osassa, ennakkona ja loppumaksuna. Varsinainen tukipäätös annetaan tuensaajille koko tuen maksamisen jälkeen. Tämä on ollut käytäntö Suomen koko EU-jäsenyyden ajan.

Vuoden 2015 maataloustukia koskevat tukipäätökset on lähetetty tuensaajille poikkeuksellisen myöhään. Tukipäätösten viivästymiseen on vaikuttanut EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sitä koskevan lainsäädännön uudistus, joka muutti merkittävästi viljelijätukien ehtoja. Tästä seurasi muutoksia viljelijätukien hallinnoinnissa käytettäviin tietojärjestelmiin. Päätösten viipymiseen vaikutti myös se, että Maaseutuvirasto asetti yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa tukien maksatuksen viljelijöille luvatussa uudessa aikataulussa tärkeämmäksi tehtäväksi kuin tukipäätösten valmistelun ja lähettämisen tuensaajille. Tukipäätökset tulisi tehdä ennen maksatusta.

Tukipäätökset tulee tehdä ennen tuen maksamista

Julkisoikeudellisessa maksullisessa toiminnassa on noudatettu säädöksiä

Julkisoikeudellisista suoritteista kertyi valtiolle vuonna 2016 tuottoja yhteensä 691,2 miljoonaa euroa. Laillisuustarkastus kohdistettiin tulojen osalta euromäärältään olennaisimpiin kirjanpitoyksiköihin siten, että tarkastuksella katettiin merkittävä osa budjettitalouden maksullisesta julkisoikeudellisesta toiminnasta.

Julkisoikeudellisessa maksullisessa toiminnassa on pääosin noudatettu sitä ohjaavia säädöksiä. Näitä ovat valtion maksuperustelaki, erityismaksulainsäädäntö ja muut maksullista toimintaa ohjaavat säädökset. Puutteita todettiin maksun määräämisessä omakustannusarvoa vastaavasti ja maksun määräämisen yhteydessä oikaisukeinoista annettavissa ohjeissa. Lisäksi todettiin eräitä puutteita erityismaksulainsäädännön noudattamisessa.

Valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa. Hinnoittelun tulisi vastata omakustannusarvoa yksittäisen suoritteiden tai maksuperustelain mukaan hinnoitelluissa kiinteähintaisissa suoritteissa ainakin samanlaatuisten suoritteiden sisältävän suoriteryhmän tasolla.

Hinnoittelun tulisi vastata omakustannusarvoa

Usean kirjanpitoyksikön osalta todettiin, että julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan joidenkin yksittäisten osa-alueiden kustannusvastaavuus ja siten suoritteiden maksun määrääminen poikkesi olennaisesti omakustannusarvon mukaisesta perusteesta. Näin oli yleensä ollut jo pidemmän aikaa. Kirjanpitoyksiköt ilmoittivat pyrkineensä eri tavoin korjaamaan osa-alueen kustannusvastaavuutta.

Valtion maksuperustelain mukaan maksun määräämisen yhteydessä tulee asiakkaalle antaa ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä. Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa ensi vaiheessa vaatia oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään. Tarkoituksena on ollut maksuun mahdollisesti sisältyvän virheen joustava korjausmahdollisuus. Julkisoikeudellisesta suoritteesta määrättävä maksu on yksityisoikeudellisesta saatavasta poiketen ulosottokelpoinen ilman erillistä päätöstä. Tämän vuoksi maksajalle on tarpeen yksiselitteisesti ilmoittaa maksun perusteen lisäksi myös maksua koskevat ensi vaiheen muutoksenhakuohjeet.

Yleensä asianmukaiset ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä on sisällytetty laskuihin tai asiakkaalle annettuun päätökseen tai sen liitteeseen. Sähköisen asioinnin yhteydessä maksuperustelain edellyttämät ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä yleensä puuttuvat. Kirjanpitoyksiköiden on tarpeen asiointitavasta riippumatta varmistaa oikaisukeino-ohjeiden antaminen maksun määräämisen yhteydessä.

Suoritetta tuottavan viranomaisen tulee huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää. Julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelu omakustannusarvoon tarkoittaa, että kaikki suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset sisällytetään perittävään maksuun riippumatta suoritetta tuottavan viranomaisen toiminnan tehokkuudesta. Maksulliselle toiminnalle on yleensä asetettu kustannusvastaavuustavoite, sen sijaan muita tavoitteita vain vaihtelevasti. Kirjanpitoyksiköitä ohjaavien ministeriöiden tulee kiinnittää huomiota taloudellisuus-, tuottavuus- ja käsittelyaikatavoitteiden asettamiseen julkisoikeudelliselle maksulliselle toiminnalle.

Tarkastuksen mukaan julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan sisäinen valvonta on järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti. Yksittäisiä sisäisen valvonnan puutteita todettiin suoritteiden seurannassa ja tehtävien siirtämisessä ulkopuolisille, maksullisen toiminnan tietojärjestelmissä, hinnoittelu- ja kustannuslaskennassa sekä suoriteryhmittäson kustannusvastaavuuden selvittämisessä ja raportoinnissa.

Oikaisukeinoista
tulee ohjeistaa

Maksulliselle toiminnalle
tarvitaan tavoitteet

Maksullisen toiminnan
sisäinen valvonta on
yleensä asianmukaista

Valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n mukaan viraston on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että maksullisen toiminnan vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä. Kirjanpitoyksiköiden tulisi jatkossa pyrkiä nykyistä tarkemmin laatimaan selvitykset ja tarvittaessa raporttoimaan tilinpäätöksessä julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuudesta myös koko osa-alueen laskelmaa yksityiskohtaisemmalla tasolla. Tällöin kyseeseen tulisivat lisälaskelmat esimerkiksi suoriteryhmittäen tai laskentatarkkuuden salliessa myös suoritetasen kustannusvastaavuuksista.

EU-varojen hallinnointia tarkastetaan kuten kansallisia varoja

Euroopan unionin varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa on tarkastettu vuonna 2016 yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana tarkastusviraston suorittamaa tilintarkastusta ja laillisuustarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessakin.

Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota kirjanpidon oikeellisuuteen, toiminnan laillisuuteen sekä toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen, varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

Varainhoitovuonna 2016 Euroopan unionin varainsiirtoihin koskevia tilintarkastuksia kohdistettiin maaseuturahastosta osarahoitettaviin Kainuun ELY-keskuksen ja Maaseutuviraston hallinnoimiin yritys- ja hanketukiin. Maaseuturahastosta osarahoitettavien yritys- ja hanketukien tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yritystukea koskevan valtiontuen perusteen todennettavuuteen siltä osin kuin kyse on muusta kuin de minimis -ehdoin myönnetystä tuesta. Yritys- ja hanketukien hallinnointijärjestelmän (Hyrrä) sähköisessä arkistossa todettiin edelleen puutteita, jotka liittyvät arkiston käyttöönottovaiheeseen.

Euroopan aluekehitysrahaston osalta EU:n varainsiirtoihin ja niiden sisäiseen valvontaan liittyvä tarkastus kohdistui Keski-Suomen ELY-keskukseen. Euroopan aluekehitysrahastovarojen sisäisessä valvonnassa todettiin palkkakustannusten osalta menojen tukikelpoisuuden todentamiseen liittyviä puutteita. Muutoin kustannusten tukikelpoisuus oli varmistettu ja dokumentoitu asianmukaisesti. Tarkastuksessa suositeltiin, että rahoitus- ja maksatustarkastusten yhteydessä tehtäviä huomioita kirjattaisiin jatkossa tarkistuslistoihin helpottamaan paikan päällä tehtävää menojen varmentamista.

Yritystukien sähköiseen hallintaan tulisi luoda menettelytavat, joilla varmistettaisiin tuen hakijan antamien tietojen oikeellisuutta ja tukien hallintoprosessin sisäistä valvontaa. Otettaessa käyttöön uutta sähköistä asiointijärjestelmää tulee varmistaa riittävät sisäisen valvonnan kontrollit.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoihin kohdistuneessa tarkastuksessa selvitettiin EURA 2014 -tietojärjestelmän tietosisältöä, ajantasaisuutta ja toimivuutta sekä käyttöoikeuksien hallintaa. EURA 2014 -tietojärjestelmän informaation sisältö oli edelleen keskeneräistä ja osittain virheellistä. Virheellisten tietojen takia hankkeiden tilasta ei saa aina oikeaa käsitystä eikä esimerkiksi varmennuskäyntejä ole voitu aloittaa.

Rahoitushakemusten käsittelyssä julkisuuslain salassapitoon liittyviä kohtia tulkittiin vaihtelevasti. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi määritellä välittävälle toimielimelle valtakunnallisesti yhtenäiset ohjeet julkisuuslain soveltamisesta rakennerahastohankkeissa.

5.4 Valtion taloudenhoitoon kohdistuvat väärinkäytökset ja kantelut

Valtiontalouden tarkastusvirasto ottaa vastaan virastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisten tekemiä väärinkäytös-ilmoituksia sekä Euroopan unionin tukien käyttöä koskevia sääntöjenvastaisuusilmoituksia. Lisäksi tarkastusvirasto käsittelee toimialaansa kuuluvia kanteluja.

Hallinto tekee lakisääteisiä väärinkäytösilmoituksia

Valtion varojen tai omaisuuden väärinkäytökset tulevat tarkastusviraston tietoon joko tarkastustoiminnan perusteella tai hallinnon tekeminä väärinkäytösilmoituksina.

Vuonna 2016 tarkastusvirasto vastaanotti 13 (9 kpl 2015, 12 kpl 2014) valtion viranomaisen tekemää ilmoitusta sen omassa toiminnassa tehdystä väärinkäytöksestä. Ilmoitukset jakautuivat useille hallinnonaloille.

Valtion virastojen ja laitosten ilmoituksissa ei ollut yhtään tapusta, jossa olisi ollut kyse valtionavun saajan epäilystä väärinkäytöksestä. Vuonna 2015 oli yksi tapaus ja vuonna 2014 kolme tällaista tapusta.

Aiempien vuosien tapaan väärinkäytösilmoituksia tehtiin vuoden 2016 aikana vähän ja niiden taloudellinen merkitys oli vähäinen.

Väärinkäytösilmoituksia tehdään yleensä vähän ja niiden taloudellinen merkitys on vähäinen

EU-varojen käyttöä koskevia sääntöjenvastaisuusilmoituksia saadaan työ- ja elinkeinoministeriöltä ja Maaseutuvirastolta

EU-tukia hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä Maaseutuvirasto ilmoittavat tarkastusvirastolle tukien sääntöjenvastaisesta käytöstä. Ne toimittavat sääntöjenvastaisuusilmoitukset tarkastusviraston lisäksi Euroopan unionille komission asetusten mukaisesti.

Tarkastusvirasto vastaanotti ilmoituksia vuonna 2016 yhteensä 53 kappaletta (63 kpl 2015, 60 kpl 2014). Kokonaismäärä sisältää sekä uudet että aiempia sääntöjenvastaisuuksia koskevat jatkoilmoitukset.

Sääntöjenvastaisuusilmoitukset olivat taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä.

Pääosin kantelut eivät johda erityisiin toimenpiteisiin

Yksityinen henkilö tai yhteisö voi tehdä tarkastusvirastolle kirjallisen kantelun, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja valtion talousarvion noudattamisesta. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ei tarkastusvirastossa käsitellä kanteluasiana.

Kanteluja tarkastusvirastoon saapui vuoden 2016 aikana 25 (43 kpl 2015, 31 kpl 2014), ja kanteluasioita myös käsiteltiin vuonna 2016 yhteensä 25 (44 kpl 2015 ja 40 kpl 2014). Suurin osa, noin kaksi kolmasosaa kanteluista, koski lähinnä tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä asioita, jolloin ne eivät antaneet tarkastusvirastolle aihetta ryhtyä toimenpiteisiin. Loput asiat käsiteltiin kantelumenettelyssä, jossa kannellulta viranomaiselta pyydettiin lausunto kannellusta asiasta. Kantelukäsittely päättyi tarkastusviraston antamaan kantelupäätökseen.

Kanteluiden taloudellinen merkitys oli vähäinen. Periaatteellista merkitystä omaavista kanteluista voidaan nostaa esiin kantelu erään ministeriön hankintojen säädöstenmukaisuudesta. Kantelupäätöksessä tarkastusvirasto toteaa, että samoihin asiakokonaisuuksiin kuuluvat hankinnat tulisi lähtökohtaisesti kilpailuttaa, jos niiden yhteisarvo ylittää hankintojen tekoaikaan voimassa olleessa julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) tarkoitetun kynnysarvon. Hankinnoissa on pyrittävä välttämään tilannetta, jossa toistuva asiantuntijapalveluiden hankkiminen aiemmin käytetyiltä palveluntarjoajilta johtaa niin sanottujen tarjoajamonopoliin syntymiseen. Lähtökohtaisesti hankinnat tulisi kilpailuttaa ministeriön hankintaohjeen mukaisella kevyellä kilpailutuksella.

Myös yksityishenkilöt voivat tehdä kanteluja valtion taloudenhoidon epäkohdista

Samoihin asiakokonaisuuksiin kuuluvat julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa, jos niiden yhteisarvo ylittää hankintalain kynnysarvon

The background is a photograph of a forest floor covered in moss and small plants, with a blurred forest in the background. A white line graph is overlaid on the image, showing a line that starts at the bottom left, goes up to a peak, and then goes down. The line is composed of several segments, with the first segment being the longest and the others being shorter. The line is white and has a slight shadow.

13

hallinnonalaa

64

kirjanpitoyksikköä

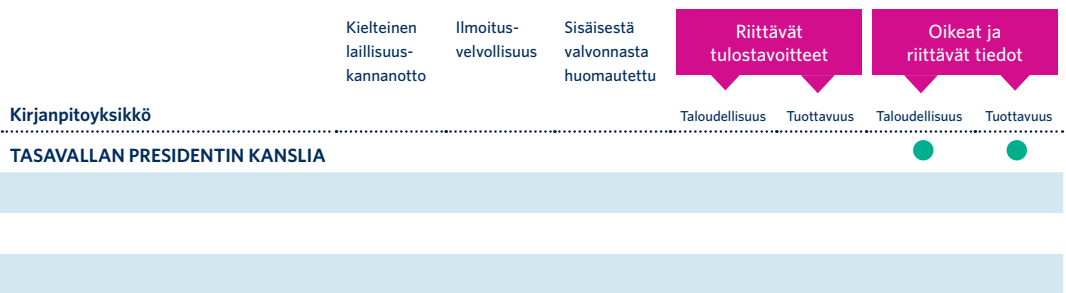
6 Hyvä hallinto ja tilivelvollisuus hallinnonaloittain

Tarkastusvirasto arvioi tilintarkastusten yhteydessä, esitetäänkö kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä oikeat ja riittävät tiedot virastojen ja laitosten talousarvion toteutumisesta, tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta ja onko toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi arvioidaan, ovatko budjetoitimenettelyt asianmukaisia. Tilintarkastuksissa arvioidaan myös tulosohjauksen toimivuutta eli sitä, onko toiminnan taloudellisuudelle ja tehokkuudelle asetettu riittävät tavoitteet ja esitetäänkö näistä oikeat ja riittävät tiedot.

Lisäksi tässä luvussa on kerrottu sellaisista tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen havainnoista sekä merkittävistä jälkiseurantojen havainnoista, jotka eivät ole sisällyneet tämän kertomuksen muihin osiin.

6.1 Tasavallan presidentin kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

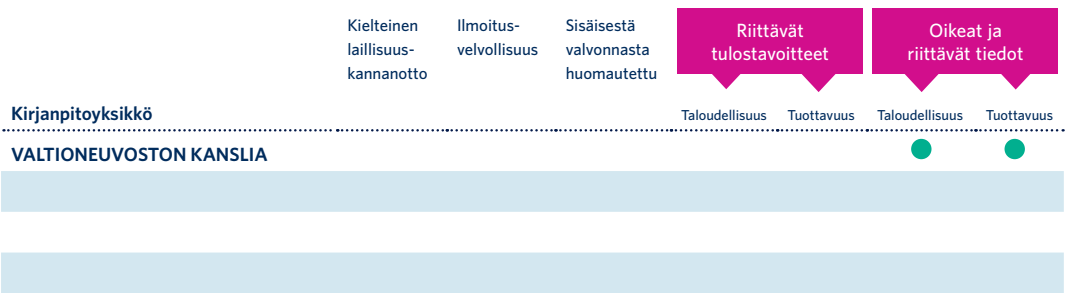


Kuvio 12: Yhteenveto tilintarkastuksesta

Tilintarkastuksen perusteella todettiin, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

6.2 Valtioneuvoston kanslia

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella



Kuvio 13: Yhteenveto tilintarkastuksesta

Tilintarkastuksen perusteella todettiin, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Kansallisen liikkumavaran käyttö ja sen vaikutukset on ilmaistava hallituksen esityksissä selkeämmin

EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevassa tarkastuksessa (12/2017) havaittiin, että EU-lainsäädännön mahdollistama kansallisen liikkumavaran käyttö, käytön perustelut ja vaikutukset tai lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset eivät aina ilmene selkeästi hallituksen esityksistä. Kaikista tarkastuksessa läpikäytyistä hallituksen esityksistä ei myöskään käynyt riittävän hyvin ilmi, mitkä asiat ovat lähtöisin kansallisista ratkaisuksista ja mitkä asiat ovat puhtaasti EU-lähtöisiä.

Direktiivien salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä ja sen vaikutuksista tulisi hallituksen esityksissä tehdä avoimesti selkoa. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi myös selostettava selkeästi, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin kansallista sääntelyä ehdotetaan puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi. Tämä olisi olennaista muun muassa siksi, että hallituksen esitys toimisi asianmukaisesti eduskunnan päätöksenteon tukena. Vaikutusarvioinnilla voitaisiin perustella kansallisen liikkumavaran käyttöä sekä arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta. Myös hallituksen esityksistä annettujen lausuntojen johdosta tehdyt muutokset olisi erityisen tärkeää tuoda esille niissä tapauksissa, joissa täytäntöön pantava EU-säädös on sisältänyt kansallista liikkumavaraa ja lausunnoissa on esitetty näkemyksiä liikkumavaran käytöstä. Tällöin esityksestä kävisi selvemmin ilmi, miten kansallista liikkumavaraa on käytetty sidosryhmien näkemyskseen nähden.

Liikkumavaran käyttöä
ja sen vaikutuksia tulisi
kuvata hallituksen
esityksissä avoimesti

6.3 Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella



Kuvio 14: Yhteenveto tilintarkastuksesta

Tilintarkastuksen perusteella todettiin, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu.

Ulkoasiainministeriössä todettiin julkisoikeudellisessa maksullisessa toiminnassa sisäisen valvonnan puutteita, joiden vuoksi ministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Kehitysyhteistyön tavoitteita tulee terävöittää ja tulosten raportointia tehostaa

Monenkeskistä yhteistyötä käsittelevässä tarkastuksessa (6/2017) todettiin, että Suomen toiminta eri kansainvälisten järjestöjen johtokunnissa ja muissa päätöksenteon elimissä on ollut aktiivista ja että Suomi on myös pystynyt menestyksellisesti ajamaan tavoitteitaan.

Suomella on erityisesti aiemmin ollut lukuisa määrä erilaisia kehityspoliittisia tavoitteita, eikä niiden keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä ole ollut selvää linjaa. Tämä on ollut omiaan pirstaloimaan toimintaa ja siten todennäköisesti heikentänyt vaikuttamistyön tehoa. Toisaalta vuonna 2016 annetussa valtioneuvoston kehityspoliittikkaa koskevassa selonteossa tavoitteita on aiempaa selvästi vähemmän. Tällä hetkellä ulkoasiainministeriöllä ei ole käytettävissään sellaista tietojärjestelmää, jonka avulla olisi mahdollista koostaa ja jäsenellä systemaattisesti kehitysyhteistyön tuloksia vaikuttamistyön tueksi sekä raportoida työn tuloksista.

Tarkastusvirasto suositti, että kehitysyhteistyössä keskitytään rajalliseen määrään mahdollisimman selkeitä ja konkreettisia sekä mitattavissa olevia tavoitteita. Lisäksi ulkoasiainministeriön tulee kehittää tietojärjestelmiä siten, että niitä voidaan hyödyntää tehokkaasti kehitysyhteistyön tulosten kokoamisessa sekä toiminnan raportoinnissa ja edelleen kehittämisessä.

Kehityspoliittisten
tavoitteiden määrään on
kiinnitetty huomiota

6.4 Oikeusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
OIKEUSMINISTERIÖ	●		●	●	●	●	●
Oikeusrekisterikeskus				●	●	●	●
Riskosseuraamuslaitos				●	●	●	●
Syyttäjälaitos				●	●	●	●
Ulosottolaitos				●	●	●	●

Kuvio 15: Yhteenveto tilintarkastuksista

Oikeusministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momentin 25.01.29 (Oikeusministeriön hallinnonalan arvonnlisäverot, arviomääräraha) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti momentille 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) kuuluvien menojen (44 774 euroa) maksamiseen.

Oikeusministeriössä todettiin menojen varainhoitovuodelle kohdentamiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden vuoksi ministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Riittäväillä tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin näin arvioituna kaikkia hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä.

6.5 Sisäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
SISÄMINISTERIÖ						●	●
Hallinnon tietotekniikkakeskus					●		●
Hätäkeskuslaitos				●	●	●	●
Maahanmuuttovirasto	●	●	●	●	●	●	●
Pelastusopisto				●	●	●	●
Poliisihallitus	●		●	●	●	●	●
Rajavartiolaitos				●	●	●	●
Suojelupoliisi							

Kuvio 16: Yhteenveto tilintarkastuksista

Maahanmuuttoviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen ja niiden oikaisujen varainhoitovuodelle kohdentamista. Poliisihallituksen tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski tulojen käsittelemistä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti menomomentilla.

Maksullista toimintaa harjoittivat ministeriötä lukuun ottamatta kaikki hallinnonalan kirjanpitoyksiköt. Nämä myös esittivät siitä tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot.

Sisäisen valvonnan puutteet koskivat tase-eriä ja julkis-oikeudellista maksullista toimintaa sekä talousarvion noudattamista ja vastaanottotoiminnan korvausprosesseja.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin sisäministeriön hallinnonalalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Riittävillä tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin näin arvioituna kaikkia hallinnonalan kirjanpitoyksiköitä lukuun ottamatta sisäministeriötä, Suojelupoliisia ja Hallinnon tietotekniikkakeskusta.

6.6 Puolustusministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
PUOLUSTUSMINISTERIÖ				●		●	●
Puolustushallinnon rakennuslaitos				●	●	●	●
Puolustusvoimat					●	●	●

Kuvio 17: Yhteenveto tilintarkastuksista

Tilintarkastusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Maksullista toimintaa harjoittivat Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien rakennuslaitos, jotka myös esittivät tilinpäätöksessään siitä oikeat ja riittävät tiedot.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin puolustusministeriön hallinnon-alalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Riittävillä tavoitteilla ohjattuina, oikeat ja riittävät tiedot raportoivina pidettiin näin arvioituna puolustusministeriötä ja Puolustushallinnon rakennuslaitosta. Kun arviointiin yhdistetään myös tuottavuus, tulosohjaus toimi vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta.

6.7 Valtiovarainministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
VALTIOVARAINMINISTERIÖ						●	●
Ahvenanmaan valtionvirasto						●	●
Etelä-Suomen aluehallintovirasto						●	●
Rahoitusvakuusvirasto						●	●
Tilastokeskus				●	●	●	●
Tulli				●	●	●	●
Valtiokonttori						●	●
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus					●	●	●
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus		●	●	●	●	●	●
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori			●			●	●
Verohallinto				●	●	●	●
Väestörekisterikeskus				●	●	●	●

Kuvio 18: Yhteenveto tilintarkastuksista

Tilintarkastusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan puutteet koskivat asiakaspalveluprosesseja. Tämä johti myös ilmoitusvelvollisuuteen tilintarkastuskertomuksessa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin sisäisen valvonnan puutteet liittyivät kirjanpidon hoitamiseen.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin 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 oli valtiovarainministeriön hallinnonalalla viisi eli Tulli, Verohallinto, Väestörekisterikeskus ja Tilastokeskus sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

Hallinnonalan ohjaus vaatii vielä huomiota

Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeeneen tuloksellisuustarkastuksen (9/2014) jälkiseurannan perusteella ohjausjärjestelmässä ei ole tapahtunut merkittävää kehitystä tarkastusajankohtana vallinneeseen tilanteeseen verrattuna. Valtiovarainministeriön hallinnonalakokonaisuuden ohjauksen perustaksi on kehitetty valtion talousarviossa pääluokan tavoitteistoa, mutta tarkastuksen suositusten mukaista hallinnonalatasoista strategiaa ei ole laadittu. Talousarvioesityksen tavoitteenasettelua on kuitenkin kehitetty hierarkkisempaan suuntaan, ja tavoitteiden toteutumisen raportointia on parannettu. Valtiovarainministeriö ei ole arvioinut organisoitumistaan uudelleen ohjauksen näkökulmasta eikä toimintayksiköiden tulosohjaus ole kehittynyt palvelemaan yltäason tavoitteita aiempaa paremmin.

Ohjaukseen olennaisena osana kuuluvaa tavoitteistoa on kehitetty

Verohallinto on parantanut palvelukykyään

Tarkastuksessa (1/2017) arvioitiin Verohallinnon rakenteellisten muutosten onnistumista toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Verohallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana rakenteellisia muutoksia, joita on perusteltu muun muassa toiminnan tehokkuuden ja laadun paranemisella. Organisaatio on muutettu yksiportaiseksi ja sekä henkilöstöä että toimipaikkoja on vähennetty. Sähköisiin järjestelmiin on panostettu, ja palvelut ovat muuttuneet valtakunnallisiksi.

Rakenteellisille muutoksille on Verohallinnossa ollut hyvät ja riittävät perusteet sen toimintaympäristön muutosten ja toimivaltuuksia koskeneen lainsäädännön vuoksi. Strategisen kehittämisen tavoitteet otettiin Verohallinnon tulosohjauksessa riittävän hyvin huomioon rakennemuutoksen aikana. Säädosmuutoksilla toteutetut toimenpiteet edistävät ja mahdollistavat Verohallinnon strategisen kehittämisen tavoitteiden saavuttamista ja siten Verohallinnon toiminnan parantamista, mutta hallituksen esityksissä säädosmuutosten tavoitteita ei kuvattu riittävän täsmällisesti.

Rakenteellisilla muutoksilla on reagoitu toimintaympäristön muuttumiseen

Valtiovarainvaliokunnan esitystä uudistuksen vaikutusten seurannasta ja eduskunnalle raportoinnista ei noudatettu, eikä hallituksen tilinpäätöskertomusten ja vuosikertomusten perusteella ole vaihtelevan raportoinnin vuoksi mahdollista saada kokonaiskuva toiminnan kehityksestä. Raportoinnin laatua hallituksen vuosikertomuksissa olisi parannettava ja raportointiin eduskunnalle tulisi kiinnittää huomiota. Valtiovarainministeriön toteuttama seuranta on ollut riittävää.

Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja toiminnan laatu ovat tarkastuksen perusteella pääosin parantuneet rakenteellisten muutosten toteutusaikana. Rakenteellisten muutosten vaikutusta kehitykseen ei kuitenkaan pystytty erittelemään, eikä rakenteellisten muutosten todellinen vaikutus tuloksellisuuden eri tekijöihin selviä Verohallinnon raportoinnin perusteella.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei rakenteellisia uudistuksia valmisteltaessa tehty suunnitelmaa muutosten vaikutusten seuraamisesta ja raportoinnista. Hallinnon merkittäviä rakenteellisia uudistuksia valmisteltaessa olisikin aina tehtävä selkeä suunnitelma ja päätös siitä, kuinka uudistusten tavoiteltuja vaikutuksia tuloksellisuuteen seurataan ja kuinka niistä raportoidaan. Hallinnon merkittävien rakenteellisten uudistusten tulee perustua hyvään tietoon uudistusten ennakoiduista vaikutuksista toimintaan ja sen tuloksellisuuteen.

Verotarkastuksen tietojärjestelmien uudistamisessa on huomioitava riskit

Verohallinnon tekemää verotarkastusta koskeneen tuloksellisuustarkastuksen (5/2013) suositusten toimeenpanon seurannassa havaittiin, että verotarkastustoiminnassa on tapahtunut edistystä. Verotarkastuksen organisatorinen asema on muuttunut niin, ettei se ole enää itsenäinen yksikkönsä vaan osa Verohallinnon yritysveroyksikköä ja verovalvonnan kokonaisuutta. Verotarkastuksessa on otettu käyttöön reaaliaikainen tarkastusmalli, ja parhaillaan ollaan ottamassa käyttöön yhtenäistä tietojärjestelmää. Nämä muutokset luovat mahdollisuuksia verotarkastuksen tuloksellisuuden parantamiselle, joskin niihin liittyy myös riskejä.

Verotarkastusta koskevan tulostavoitteiston havaittiin kuitenkin edelleen olevan laadultaan sellainen, ettei se luo riittäviä edellytyksiä todentaa verotarkastustoiminnan tuloksellisuuden tadelista kehitystä.

Verohallinnon toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus ovat parantuneet

Uudistusten tavoitteiden seurannan tulee olla suunnitelmallisempaa

Tulostavoitteiden tulisi paremmin tukea tuloksellisuuden seurantaa

Kanteluiden käsittely on tehostunut aluehallintovirastoissa

Aluehallintovirastojen kantelujen tehostamista koskevassa tarkastuksessa (20/2016) todettiin, että kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat varsin luotettavia ja vertailukelpoisia. Niitä ei kuitenkaan juurikaan käytetä johtamisen välineenä. Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei myöskään ollut edennyt suunnitellulla tavalla. Vuonna 2014 voimaan tullut hallintolain muutos ja vuoden 2015 potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain muutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä. Tarkastuksen perusteella aluehallintovirastojen edellytykset parantaa kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta ovat hyvät. Aluehallintovirastojen tulosohejauksessa tulisi kuitenkin lisätä tunnuslukujen hyödynnettävyyttä. Tarkastuksen havainnot ovat hyödyllisiä aluehallintovirastojen tehtävien siirtyessä sote-maakuntauudistuksen yhteydessä valtion lupa- ja valvontavirastolle.

6.8 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
Kirjanpitoyksikkö				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ			●			●	●
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO						●	●
Kansallisarkisto						●	●
Museovirasto				●		●	●
Opetushallitus						●	●
Suomen Akatemia				●		●	●
Suomenlinnan hoitokunta				●	●	●	●

Kuvio 19: Yhteenvedo tilintarkastuksista

Tilintarkastusten mukaan talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

Maksullista toimintaa harjoitti viisi kirjanpitoyksikköä. Suomenlinnan hoitokuntaa lukuun ottamatta ne esittivät maksullisesta toiminnasta ja sen vuosituloksesta oikeat ja riittävät tiedot.

Opetusministeriön sisäisen valvonnan puutteet koskivat tietojärjestelmien sisäistä valvontaa.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Näin arvioituna tulosohjaus toteutui hallinnonalalla vain Suomenlinnan hoitokunnan osalta. Kun vastaava arvio tehdään taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja siitä esitettyjen oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulosohjaus toteutui Suomen Akatemian, Museo- viraston ja Suomenlinnan hoitokunnan osalta. Tilanne ei ole muuttunut edellisiin vuosiin verrattuna.

6.9 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuuskannanotto	Ilmoitusvelvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	●		●			●	●
Elintarviketurvallisuusvirasto	●			●		●	●
Luonnonvarakeskus				●	●	●	●
Maanmittauslaitos	●	●	●	●	●	●	●
Maaseutuvirasto				●		●	●

Kuvio 20: Yhteenveto tilintarkastuksista

Maa- ja metsätalousministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momentin 30.20.47 (Kansallisen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahan käyttämistä talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2017 kuuluvien menojen (183 500 euroa) maksamiseen. Toinen kielteinen laillisuuskannanotto koski momentin 30.20.47 (Kansallinen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti momentille 30.01.21 (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 2 v vuoden 2015 talousarviossa) kuuluvien menojen (57 648 euroa) maksamiseen.

Elintarvikeviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momentin 30.01.21 (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenoihin (32 785 euroa).

Maanmittauslaitoksen tilintarkastuskertomukseen sisältyvä kielteinen laillisuuskannanotto koski valtion varojen tallettamista rahalaitokseen valtion talousarviosta annetun asetuksen 33 §:n vastaisesti ilman Valtiokonttorin lupaa ja talousarviosta annetun asetuksen 44 §:n vastaisia menettelyjä varojen kirjanpidon järjestämisessä.

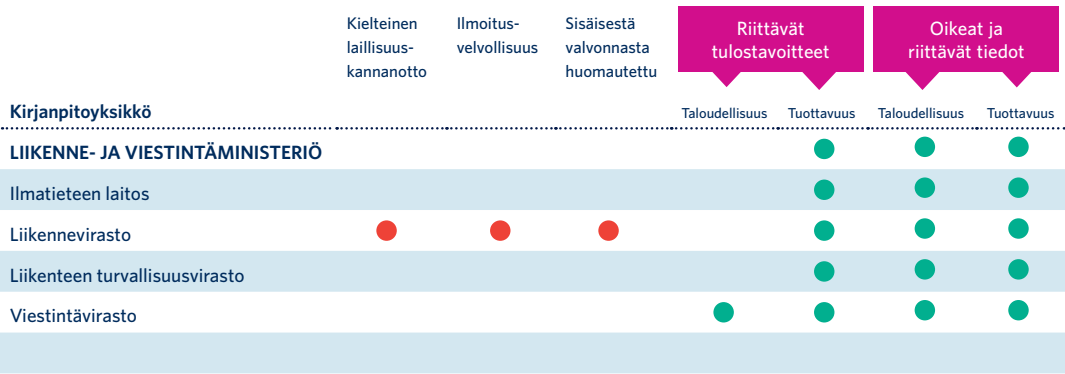
Maksullista toimintaa harjoittavia kirjanpitoyksiköitä oli kolme, ja kaikkien siitä esittämiä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla todettiin kahdessa kirjanpitoyksikössä sisäisen valvonnan puutteita, joiden vuoksi näiden on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat valtionavustuksen hakemismenettelyjä ja kirjanpidon järjestämistä.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpääöstietojen perusteella. Näin arvioituna tulosohjaus toteutui Maanmittauslaitoksen ja Luonnonvarakeskuksen osalta. Kun vastaava arvio tehdään ainoastaan taloudellisuutta koskevien tavoitteiden ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tietojen perusteella, tulosohjaus toteutui ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa kirjanpitoyksiköissä.

6.10 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella



Kuvio 21: Yhteenveto tilintarkastuksista

Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski menojen varainhoitovuodelle kohdentamista. Liikenneviraston tilintarkastuskertomukseen sisältyvä ilmoitusvelvollisuus koski sisäisen valvonnan puutteita.

Maksullisesta toiminnasta esitettyjä tietoja pidettiin oikeina ja riittävinä kaikissa neljässä maksullista toimintaa harjoittavassa kirjanpitoyksikössä.

Liikenneviraston tilintarkastuksen perusteella todettiin sisäisen valvonnan puutteita kirjanpidon käytännöissä ja julkis-oikeudellisessa maksullisessa toiminnassa.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tilintarkastuksen yhteydessä taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Riittävillä tavoitteilla ohjattuna ja oikeat ja riittävät tiedot esittävänä pidettiin Viestintävirastoa. Tuottavuuden osalta tulosohjaus näin arvioituna kuitenkin toimii tilintarkastuksen mukaan kaikissa hallinnonalan kirjanpitoyksiköissä.

6.11 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella

Kirjanpitoyksikkö	Kielteinen laillisuus-kannanotto	Ilmoitus-velvollisuus	Sisäisestä valvonnasta huomautettu	Riittävät tulostavoitteet		Oikeat ja riittävät tiedot	
				Taloudellisuus	Tuottavuus	Taloudellisuus	Tuottavuus
TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ	●	●	●				
ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus	●	●	●			●	●
Energiavirasto						●	●
Geologian tutkimuskeskus						●	●
Innovaatiorahoituskeskus Tekes	●		●	●	●	●	●
Kilpailu- ja kuluttajavirasto					●	●	●
Patentti- ja rekisterihallitus				●	●	●	●
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto						●	●

Kuvio 22: Yhteenvedo tilintarkastuksista

Työ- ja elinkeinoministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski talousarvion vastaista määrärahan käyttöä. Momentin 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (25 000 euroa). Momentin 32.20.41 (Valtionavustus yritysten kansainvälistymisen ja kasvun edistämiseen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti valtion viraston kehittämishankkeen rahoittamiseen (677 847 euroa).

Innovaatiokeskus Tekesin tilintarkastuskertomuksessa huomautettiin momentille 32.60.40 (Energiatuki, arviomääräraha) kuuluvien menojen (296 299 euroa) maksamisesta talousarvion vastaisesti momentilta 32.20.40 (Tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatiotoiminnan tukeminen, arviomääräraha).

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallinto-keskuksen tilintarkastuskertomukseen sisältyi useita kielteisiä laillisuuskannanottoja. Ne koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttöä sekä eräitä kirjanpidon menettelyjä.

Momentille 32.01.20 (Siviilipalvelus, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2017 kuuluvia menoja vuoden 2016 menoksi (26 236 euroa). Menettelyllä on pidennetty määrärahan käyttöaikaa valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.

Talousarvioltille kirjaamista odottaviin menoihin sisältyy maksettuja ennakoita (777 602 euroa), jotka olisi talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan tullut kirjata menoiksi vuoden 2016 momentille 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha).

Momentin 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtotalouden kuluihin (297 946 euroa).

Momentilta 32.30.45 (Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen, arviomääräraha) on maksettu yrityksen kehittämishankkeiden tukea valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 15 §:n 2 momentin vastaisesti hankkeisiin, jotka on aloitettu ennen tuen hakemista, ja tukikelpoisiksi kustannuksiksi on hyväksytty lain 17 §:n vastaisesti myöntöpäätöksessä asetettujen tarkempien ehtojen vastaisia kustannuksia. Valtionavustuksiin liittyviä kirjanpidon tositteita ei ole kaikilta osin arkistoitu valtion talousarviosta annetun asetuksen 46 §:n edellyttämällä tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla todettiin kolmessa kirjanpitoyksikössä sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, joiden vuoksi kirjanpitoyksiköiden on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Puutteet koskivat talousarvion noudattamista, eräiden tukien myöntämistä sekä julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan sisäistä valvontaa.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niistä esitettyjen oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella. Riittäväillä tavoitteilla ohjattuja, oikeat ja riittävät tiedot raportoivia kirjanpitoyksiköitä olivat tilintarkastusten mukaan Innovaatiokeskus Tekes ja Patentti- ja rekisterihallitus.

Rakennerahasto-ohjelmat vaikuttaneet myönteisesti työllisyyteen

Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuutta selvittäneen tarkastuksen (21/2016) mukaan rakennerahasto-ohjelmilla on saatu vähennettyä työttömyyttä ja lisättyä työpaikkojen määrää. Työttömien määrä väheni erityisesti alueilla, joilla tuet kasvoivat moninkertaisiksi. Lisäksi ohjelmien hallinnointia on tehostettu, mikä on vähentänyt kustannuksia. Ohjelmiin kohdistuva seuranta ei kuitenkaan ole ollut riittävän perusteellista eikä informatiivista. Tarkastuksessa keskityttiin Euroopan aluekehitysrahaston työllisyys- ja tulovaikutuksiin ohjelmakaudella 2007–2013.

Rakennerahasto-ohjelmilla on saatu vähennettyä työttömyyttä

Yritystukien käsittelyn kehittäminen edellyttää seurannan tietoperustan parantamista

Maakuntauudistuksen yhteydessä yritystukien käsittelytehtävät siirtyvät maakuntiin. Kasvupalveluiden (mm. työllisyyden hoidon ja yritystoiminnan edellytysten edistämisen) yleinen ohjaus ja strateginen kehittäminen kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Siltä osin kuin kasvupalveluja toteutetaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien rahoituksella, työ- ja elinkeinoministeriö valvoisi toimintaa hallinto- ja todentamisviranomaisena. ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyä koskeneen tarkastuksen (19/2016) mukaan yritystukien käsittelyn kehittäminen edellyttää, että yritystukien seurannan tietoperusta on luotettavaa, kehittämistoimet perustuvat todennettaviin tunnuslukuihin ja että raportointi keskittyy tulostavoitteidensa toteutumisiin.

Tuulisähkön tukeminen ei ole valtiolle kustannustehokasta

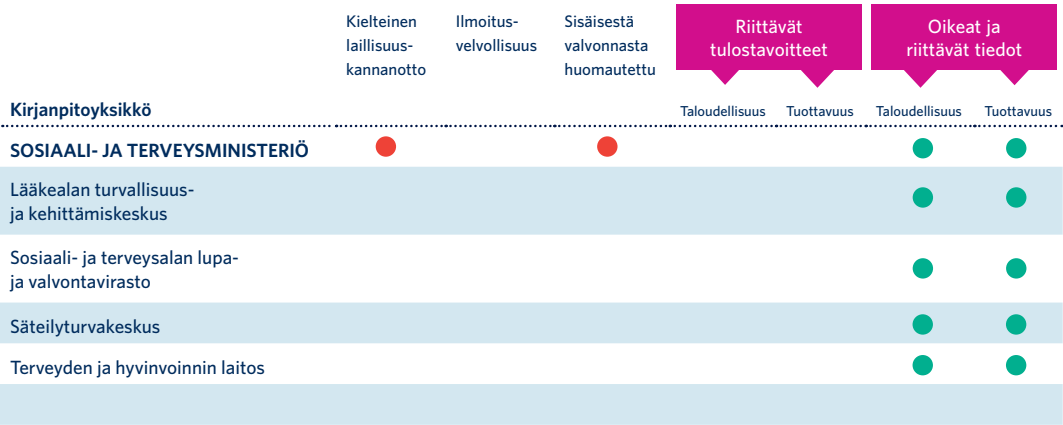
Tuulisähkön syöttötariffia koskeneen tarkastuksen mukaan takuuhintainen syöttötariffi on valtiolle kallis tapa lisätä uusiutuvan energian osuutta sähköntuotannossa. Tuotantotukilaissa tavoiteltu tuulivoimaloiden 2 500 megavolttiampeerin kokonaiskapasiteetti todennäköisesti saavutetaan, mutta tuen kustannustehokkuus pysyy heikkona niin kauan kuin sähkön markkinahinta on alhaalla. Nykyisellä hintakehityksellä tukimenot ovat nousemassa arviolta yhteensä 2–3 miljardiin euroon vuodesta 2017 vuoteen 2030 mennessä. Tuulivoiman osuus sähkön kokonaistuotannosta jää tukitoimien ja tuotannon lisäyksen jälkeenkin vain noin 3,5 prosenttiin kokonaistuotannosta ja alle 3 prosenttiin kulutuksesta.

Tuulisähkön syöttötariffi on valtiolle kallis ja ohjattavuudeltaan jäykkä järjestelmä

Syöttötariffi on tukimuotona tuottajalle turvallinen mutta valtion menotalouden hallinnan ja ohjattavuuden kannalta jäykkä järjestelmä. Tuen voimassaolon aikana sen tarkoituksenmukaisuuteen ja kustannuksiin ei juuri kyetä vaikuttamaan toimintaympäristön muutosten edellyttämällä tavalla. Valtion tukijärjestelmiä valmistelessa tulisikin määritellä tavoitteet tuen kustannustehokkuuden suhteen ja sisällyttää järjestelmiin ominaisuuksia, jotka mahdollistavat tarvittavien ohjaustoimien toteuttamisen tukikauden aikana. Tarkasteluun tulisi sisällyttää myös vaihtoehto, jossa tukimenettelyä ei toteuteta.

6.12 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella



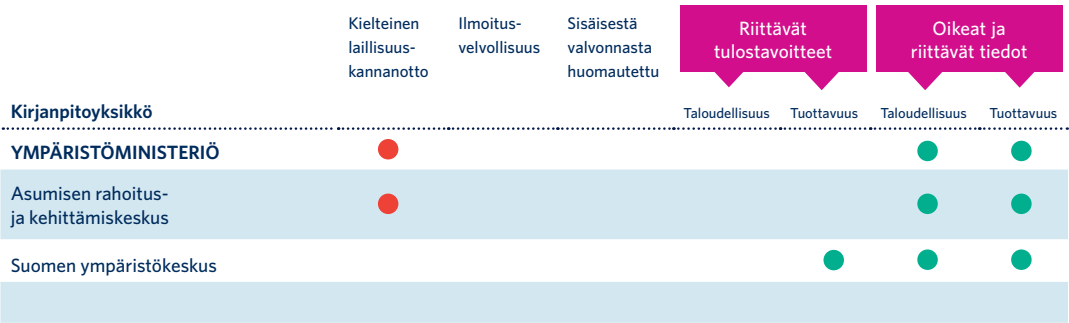
Kuvio 23: Yhteenveto tilintarkastuksista

Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momentin 33.60.40 (Valtion rahoitus lääkäri- ja helikopteritoiminnan menoihin, siirtomääräraha 3 v) määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti ensihoidon tutkimus- ja kehittämistyöhön (1,2 miljoonaa euroa) ja valtionavustuslain 6 §:n vastaista menettelyä jätettäessä huomioimatta lakisääteiset potilaskuljetuskorvaukset lääkäri- ja lääkintä-helikopteritoiminnan lopullisia valtionavustuksen perustana olevia menoja määritettäessä.

Ministeriön kertomukseen sisältynyt huomautus sisäisestä valvonnasta koski yritystukien myöntämiseen ja budjetointiin liittyviä menettelyjä.

6.13 Ympäristöministeriön hallinnonala

Hallinnon tila tilintarkastusten perusteella



Kuvio 24: Yhteenveto tilintarkastuksista

Ministeriön tilintarkastuskertomukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momenttien 35.10.21 (Eräät luonnon-suojelun menot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2015 talousarviossa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2014 talousarviossa) määrärahan käyttämistä talousarvion vas-taisesti siirtomenojen (yhteensä 1 753 724 euroa) maksamiseen.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tilintarkastuskerto-mukseen sisältynyt kielteinen laillisuuskannanotto koski momen-tille 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan, siirtomääräraha 3 v) kohdentamatta jääneitä vuodelle 2016 kuuluvia menoja (yhteen-sä 20 miljoonaa euroa).

A full-page photograph of a landscape. In the foreground, a vast field of golden wheat stretches across the bottom half of the frame. In the background, a dark line of trees marks the horizon. The sky is filled with heavy, grey clouds, and a bright, multi-colored rainbow arches from the left side of the frame towards the right, its colors vivid against the overcast sky.

**Muutosprosessien pitkäkestoisuus
vaatii seurantaa**

7 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisia toimenpiteitä sen eduskunnalle antamat kertomukset aiheuttavat. Lisäksi tarkastusvirasto seuraa, kuinka eduskunnan kannanotoissaan antamia raportointivelvoitteita toteutetaan.

Eduskunnan kannanotot liittyvät asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Lisäksi ne liittyvät yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Tämän vuoksi tarkastusvirasto seuraa kannanottoja koskevien asioiden toteutumista myös eduskunnan hallinnolta edellyttämän raportoinnin jälkeen. Eduskunnan kannanotot koskevat yksittäisiä asioita, eivätkä ne muodosta sellaista kokonaisuutta, jonka perusteella voisi arvioida hallinnon kehitystä.

Seuraavaksi esitettyjen kannanottojen numerot viittaavat eduskunnan lausumarekisterin numerointiin. Kannanottoja on kokonaisuudessaan huomattavasti enemmän. Tässä on käsitelty vain sellaisia eduskunnan kannanottoja, joilla on yhteys tarkastusviraston toimintaan.

Taulukko 4: Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisiin toimenpiteisiin eduskunnan esittämät kannanotot johtavat

Kannanotto 1/2015

K 9/2015 vp - K 15/2015 vp - EK 26/2015 vp

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempana esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seuranta-järjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

Seurannan tulokset

Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen ja antaa tästä erillis-kertomuksen eduskunnalle. Tarkastusten perusteella hallituksen vuosikertomus on kehittynyt positiiviseen suuntaan. Se keskittyy aiempaa paremmin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kuvaamiseen ja tavoitteiden saavuttamisesta kertomiseen. Sen rakennetta on myös jonkin verran kehitetty yhtenäisemmäksi ja tiiviimmäksi.

Tavoitteiden asettamisen ongelmaan ei toistaiseksi ole tullut parannusta. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 kerrotaan, että asiaa tullaan kehittämään julkisen talouden suunnitelman 2018–2022 ja eduskunnalle syksyllä 2017 annettavan vuoden 2018 talousarvioesityksen yhteydessä.

Kannanotto 93

K 12/2014 vp - K 16/2014 vp - EK 37/2014 vp

Merkittävien ICT-hankkeiden arviointi

Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Seurannan tulokset

Hallitus on vuosikertomuksessaan vuodelta 2016 lyhyesti esitellyt tavoiteltujen hyötyjen seurannan tuloksia. Hankesalkkuseurannassa ei ole toistaiseksi noussut esiin merkittäviä tuottavuushyötyjä. Tarkastusviraston digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuuteen kohdennetuissa tarkastuksissa esiin ovat nousseet erilaisiin uhkiin varautumisen kustannusten arvioinnin ongelmat. Kehitettävää on erityisesti riskienhallinnassa ja kustannus-
hyötyarvioinneissa.

Kannanotto 2/2015

K 9/2015 vp - K 15/2015 vp - EK 26/2015 vp

Harmaan talouden torjunta

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen vuoden 2016 loppuun mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa sekä myös yleisemmin.

Kannanotto 5/2016

K 10/2016 vp, K 15/2016 vp - EK 14/2016 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

Seurannan tulokset

Tarkastusvirastossa valmistui keväällä 2017 jälkiseuranta tarkastuksesta Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio (4/2015). Jälkiseurannan perusteella hallituksen ja talousrikos-
torjunnan johtoryhmän toiminta on ollut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen mukaista. Vuonna 2016 valmistuneella harmaan talouden torjunnan strategialla pyritään varmistamaan toiminnan yhtä hallituskautta pidempi jatkuvuus. Harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmassa otetaan aiempaa paremmin huomioon hanketoiminnan vaikuttavuuden seuranta.

18

tuloksellisuustarkastusta
ja selvitystä

Vuosikertomus
eduskunnalle
toiminnastaan
2016 valtiopäiville

Erilliskertomus
valtion vuoden 2016
tilinpäätöksen
ja hallituksen
vuosikertomuksen
tarkastuksesta

4

eduskunnalle
annettavaa
kertomusta

11

jälkiseurantaa

68

tilintarkastusta ja
tilintarkastuskertomusta

Finanssipolitiikan
valvonnan vaalikauden
2015–2018
puoliväliraportti

Kertomus eduskunnalle
puoluerahoituksen
valvonnasta 2016

2

laillisuustarkastusta



8 Tarkastusviraston toiminta ja vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:ssä säädetty Suomen ylin valtiontalouden ulkoinen tarkastaja, joka toimii riippumattomana eduskunnan yhteydessä. Se tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valvoo finanssipolitiikkaa sekä puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastusviraston tavoite on varmentaa kestävä julkisen talouden, oikeusvaltion ja kansanvallan periaatteiden toteutumista. Tarkastusviraston toiminta tuloksineen, kannanottoineen ja suosituksineen tuottaa lisäarvoa suomalaiselle yhteiskunnalle ja vaikuttaa suomalaisen julkisen talouden hoitoon. Viraston tarkastuslajeja ovat finanssipolitiikan tarkastus, laillisuustarkastus, tilintarkastus ja tuloksellisuustarkastus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto luo toiminnallaan edellytyksiä julkisen talouden ja hallinnon kestäväälle uudistamiselle. Valtiontalouden tarkastusviraston ulkoiset vaikuttavuus- ja tulostavoitteet ovat toteutuneet hyvin, ja kokonaisuutena arvioituna viraston vaikuttavuus on erittäin hyvällä tasolla. Eduskunnan valvontavallan ja tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voisi suunnitellun maakuntauudistuksen jälkeen valvoa tarkastusviraston tarkastuksien kautta maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Valtiontalouden ulkoisen ammattitarkastuksen asiantuntijana tarkastusvirasto voisi tuottaa eduskunnalle objektiivista ja riippumatonta tietoa myös maakuntien taloudesta ja toiminnasta.

Valtiontalouden
tarkastusviraston tehtävänä
on tuottaa riippumatonta
tietoa ulkoisena
ammattitarkastajana



Kuvio 25: Tarkastusviraston tehtävät ja johtamisen suuntaviivat

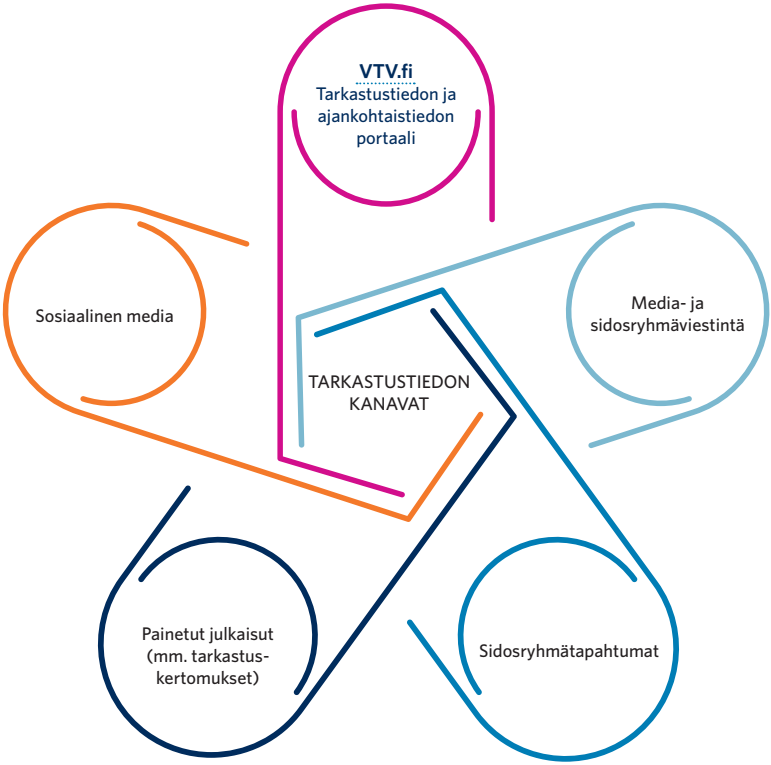
Tavoitteena on julkisen talouden ja hallinnon kestävä uudistuminen

Tarkastusviraston tavoitteena on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion taloudenhoitoa sekä luoda edellytyksiä julkisen talouden ja hallinnon kestäväälle uudistamiselle.

Tarkastusvirasto toteuttaa tehtävänsä tuottamalla tietoa ja osallistumalla julkiseen keskusteluun. Tietoa tuotetaan oikea-aikaisesti vastaamaan ajankohtaisia tietotarpeita. Tarkastusten näkökulma on kehittävä ja yhä tulevaisuusorientoituneempi. Tarkastusvirasto viestii tarkastuksistaan monikanavaisesti eri kohderyhmille. Viestinnässä huomioidaan keskeisten kohderyhmien tiedon tarve ja tavoitettavuus. Eduskunnassa ja valtionhallinnossa tieto tarkastustuloksista saadaan pääsääntöisesti suoraan tarkastuskertomuksista. Valtionhallinnossa myös hyödynnetään monipuolisesti tarkastusviraston työtä.

Suuntana on tukea julkisen talouden ja hallinnon kestävää uudistamista

Media on keskeinen tiedonlähde monille tarkastusviraston sidosryhmille. Mediaseurannan perusteella tarkastusvirastoon liitetyt mediaosumat ovat sävyltään pääosin neutraaleja. Tarkastusviraston mediaviestintä nostaa esille merkittävimmät havainnot julkista keskustelua varten. Tarkastustyöllä tuetaan myös kansalaisten luottamusta hyvään hallintoon. Sidosryhmäviestinnässä painottuvat tarkastustietoon liitetyt toimenpidesuosituks¹et, tulevaisuusskenaariot ja vuorovaikutus. Sosiaalisen median sisällöt nostavat esille ajankohtaisia aiheita ja rakentavat tarkastusviraston organisaatiokuvaa.



Kuvio 26: Tarkastustiedon kanavat

Tarkastustyöllä tuotettava riippumaton tieto on tärkeä osa yhteiskunnallista keskustelua. Tarkastustyön digitalisoituessa voidaan hyödyntää yhä kattavampia aineistoja, kun datan käsittely ja analysointi automatisoituvat.

Sidosryhmäselvityksen 2015 perusteella tarkastusvirasto on kehittänyt palautekäytäntöjä systemaattisempaan suuntaan ja ottanut käyttöön säännöllisen palautekyselyn tarkastusten jälkeen. Lisäksi tarkastusvirasto edelleen kehittää tarkastustenaikaista vuorovaikutusta, suositusten toteutuskelpoisuutta ja tarkastustulosten olennaisuutta.

Viimeisen vuoden aikana tarkastusvirasto on keskittynyt sisäisessä viestinnässään erityisesti muutosviestintään toimitilamuutoksen takia. Muutosta on tuettu järjestämällä henkilöstölle avoimia työpajoja, lisäämällä henkilöstöviestintää, johdon ja esimiesten viestintää henkilöstön kanssa sekä muita vuorovaikutuksen mahdollisuuksia. Muuttoon ja uuteen toimitilaan liittyviä toimintatapoja ja pelisääntöjä on kehitetty yhdessä henkilöstön kanssa.

Tarkastusvirasto arvioi kestäväen kehityksen tavoitteiden kansallista toimeenpanoa

Ylimpien tarkastusviranomaisten välisen kansainvälisen yhteistyön keskeisiin teemoihin kuuluu 17 kestäväen kehityksen tavoitetta (SDG). Tarkastusvirasto on eurooppalaisten tarkastusvirastojen yhteistyöjärjestö EUROSAn toisena varapuheenjohtajana (2014–2017) toiminut aktiivisesti edistääkseen tarkastusvirastojen osallistumista tavoitteiden kansallisen toimeenpanon seurantaan YK:n tukena. Tarkastusvirasto vaikutti EUROSAn uuden strategian valmisteluun ja tuotti sisältöä EUROSAn kymmenenteen kongressiin.

Tarkastusvirasto koordinoi EUROSAn alueellisen valmistautumisen kansainvälisten ylimpien tarkastusviranomaisten kattojärjestö INTOSAn kongressiin, jossa käsiteltiin kestäväen kehityksen teemaa joulukuussa 2016. Ylimmillä tarkastusviranomaisilla on tärkeä tehtävä arvioida kestäväen kehityksen tavoitteiden kansallista toimeenpanoa. Ne voivat tarkastaa kansallisia edellytyksiä toimeenpanna kestäväen kehityksen tavoitteita sekä tehdä kestäväen kehityksen aihepiireihin keskittyviä tarkastuksia. Kestäväen kehityksen tavoite 16 koskee läheisesti tarkastusviraston toimialaa, sillä tavoitteeseen kuuluu tehokkaiden, tilivelvollisten ja läpinäkyvien instituutioiden rakentaminen. Tavoitteen 16 toimeenpanoa tarkastusvirasto edistää suosituksillaan julkisen sektorin hyvän hallinnon ja taloudenpidon kehittämiseksi sekä näyttämällä omassa tarkastustyössään esimerkkiä vaikuttavasta ja läpinäkyvästä toiminnasta.

Tehokkaiden, tilivelvollisten ja läpinäkyvien instituutioiden rakentaminen on myös yksi kestäväen kehityksen tavoitteista

Tarkastusvirasto osallistuu osana Euroopan unionin tarkastusvirastojen yhteistyötä kolmeen rinnakkaistarkastukseen, joissa käsitellään julkisen talouden kestävyiden riskejä, kansallista pankkivalvontaa osana EU:n yhteistä pankkivalvontaa sekä EU:n rakennerahastojen vaikutusta EU2020-strategian toimeenpanoon. Tarkastusvirasto edistää läpinäkyvyyden, vastuunalaisuuden ja avoimuuden toteuttamista myös EU:n talouspolitiikan koordinaatiossa. Rinnakkaistarkastuksen kautta tarkastusvirasto on seurannut pankkivalvontaa ja tuonut esiin, ettei sillä ole oikeutta tarkastaa Suomen Pankin yhteydessä toimivan Finanssivalvonnan toimintaa. Suomi toimii puheenjohtajana EU:n yhteistyökomitean alaisen finanssipolitiikan tarkastuksen verkostossa.

Tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle objektiivista tietoa tarkastusoikeutensa puitteissa

Tarkastusviraston tarkastusoikeudesta on säädetty valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000).

Tarkastusvirasto on lausunut maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017) yhteydessä, että eduskunnan valvontavallan ja tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voisi valvoa tarkastusviraston avulla myös maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Hallituksen esityksen mukaan tarkastusvirastolla olisikin jatkossa oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusvirastolla olisi esityksen mukaan lisäksi oikeus tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden, maakuntakonserniin kuulumattomien yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta tai maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan toiminnan kattava tarkastusoikeus olisi tarkoitettu laajaksi. Tarkastusoikeuden laajentaminen perustuisi ensinnäkin siihen, että maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtionrahoituksella. Tällöin olisi perusteltua, että eduskunta voisi valvoa maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella olisi näin ollen asiallinen yhteys perustuslain 90 §:ssä säädettyyn valtiontalouden tarkastusviraston tehtävään. Tarkastusoikeuden laajentaminen ei vaarantaisi tarkastusviraston riippumattomuutta.

Tarkastusvirasto voisi tuottaa eduskunnalle objektiivista ja riippumatonta tietoa myös maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusviraston maakunnista tuottama objektiivinen tarkastustieto palvelisi eduskunnan lisäksi ministeriöitä sekä valtion virastoja ja laitoksia niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Tarkastusvirastolla olisi myös mahdollisuus arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä olisi myös huomioitava, että Kansaneläkelaitos muodostaa merkittävän kokonaisuuden valtiontalouden kannalta. Tarkastusvirastolla on nykyisin tiedonsaantioikeus Kansaneläkelaitokseen. Jos viraston tarkastusoikeus laajentuisi niin, että myös Kansaneläkelaitos kuuluisi sen piiriin, voitaisiin ulkoisella ammattitarkastustoiminnalla tarjota olennaista tietoa eduskunnalle.

Tarkastusvirasto arvioi tulostavoitteidensa toteutumisen vuosittain

Tarkastusviraston vuoden 2016 tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on käytetty mittareina tarkastusviraston yksiköiden arviointia ja sidosryhmäselvitystä, jotta ulkoisten, laadullisten tavoitteiden arviointi on tasapainoinen. Tarkastusviraston tulostavoitteet on kirjattu viraston tarkastussuunnitelmaan 2017–2021. Valtiontalouden tarkastusviraston ulkoiset vaikuttavuus- ja tulostavoitteet ovat toteutuneet hyvin, ja viraston vaikuttavuus on merkittävää. Sisäiset tulostavoitteet ovat toteutuneet hyvin ja melko hyvin. Tulostavoitteiden toteutuminen on kuvattu tulostavoiteseurannassa 2016:

Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajuus määrittää sen, millaista tarkastus- ja valvontatietoa virasto voi tuottaa eduskunnalle



Kuvio 27: Tulostavoite seuranta 2016

Tarkastusraportointi 09/2016-08/2017

Kertomukset eduskunnalle

K 17/2016 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville
K 18/2016 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti
K 1/2017 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2016
K 9/2017 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain

67/53/16	Valtion tilinpäätös
----------	---------------------

Tasavallan presidentin kanslia

6/53/16	Tasavallan presidentin kanslia
---------	--------------------------------

Valtioneuvoston kanslia

7/53/16	Valtioneuvoston kanslia
---------	-------------------------

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

8/53/16	Ulkoasiainministeriö
---------	----------------------

Oikeusministeriön hallinnonala

9/53/16	Oikeusministeriö
194/53/16	Oikeusrekisterikeskus
10/53/16	Rikosseuraamuslaitos
163/53/16	Syyttäjälaitos
175/53/16	Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

11/53/16	Sisäministeriö
12/53/16	Hallinnon tietotekniikkakeskus
13/53/16	Hätäkeskuslaitos
14/53/16	Maahanmuuttovirasto
15/53/16	Pelastusopisto
16/53/16	Poliisihallitus
17/53/16	Rajavartiolaitos
18/53/16	Suojelupoliisi
68/53/16	Palosuojelurahasto

Puolustusministeriön hallinnonala

19/53/16	Puolustusministeriö
20/53/16	Puolustushallinnon rakennuslaitos
21/53/16	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

22/53/16	Valtiovarainministeriö
23/53/16	Ahvenanmaan valtionvirasto
24/53/16	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
25/53/16	Rahoitusvakausvirasto
26/53/16	Tilastokeskus
27/53/16	Tulli
28/53/16	Valtiokonttori
29/53/16	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
30/53/16	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
31/53/16	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
32/53/16	Verohallinto
33/53/16	Väestörekisterikeskus

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

34/53/16	Opetus- ja kulttuuriministeriö
35/53/16	Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
36/53/16	Kansallisarkisto
37/53/16	Museovirasto
38/53/16	Opetushallitus
39/53/16	Suomen Akatemia
40/53/16	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

41/53/16	Maa- ja metsätalousministeriö
42/53/16	Elintarviketurvallisuusvirasto
43/53/16	Luonnonvarakeskus
44/53/16	Maanmittauslaitos
45/53/16	Maaseutuvirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

46/53/16	Liikenne- ja viestintäministeriö
47/53/16	Ilmatieteen laitos
48/53/16	Liikennevirasto
49/53/16	Liikenteen turvallisuusvirasto
50/53/16	Viestintävirasto
69/53/16	Valtion televisio- ja radiorahasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

51/53/16	Työ- ja elinkeinoministeriö
52/53/16	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
53/53/16	Energiavirasto
54/53/16	Geologian tutkimuskeskus
55/53/16	Innovaatiorahoituskeskus Tekes
56/53/16	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
57/53/16	Patentti- ja rekisterihallitus
58/53/16	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

59/53/16	Sosiaali- ja terveysministeriö
60/53/16	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
61/53/16	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
62/53/16	Säteilyturvakeskus
63/53/16	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

64/53/16	Ympäristöministeriö
65/53/16	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
66/53/16	Suomen ympäristökeskus
70/53/16	Öljysuojarahasto

Laillisuustarkastuskertomukset

187/52/16	Yritystuet
188/52/16	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa

Finanssipolitiikan valvonnan raportit

10/2017	Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017
---------	--

Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja selvitykset sekä jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Valtioneuvoston kanslia

1/2016	Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi
5/2017	Yritysvastuun ohjaus ja toteutus valtionyhtiöissä Case: Arctia Oy, Kemijoki Oy, Vapo Oy

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

6/2017	Monenkeskinen kehitysyhteistyö
--------	--------------------------------

Oikeusministeriön hallinnonala

18/2016	Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen
---------	--

Jälkiseurantaraportit

5/2014	Julkinen oikeusapu
--------	--------------------

Sisäministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

14/2015	Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio
---------	---

Puolustusministeriön hallinnonala

2/2016 Teollinen yhteistyö HX-hävittäjähankeissa

Valtiovarainministeriön hallinnonala

20/2016 Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt)
1/2017 Verohallinnon rakenteelliset muutokset
2/2017 Julkisen talouden riskit - kansainväliset suositukset

Jälkiseurantaraportit

5/2013 Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
9/2014 Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
2/2015 Valtion palkkausjärjestelmät

Opetus ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

8/2013 Erityisopetus perusopetuksessa

Liikenne- ja viestintäministeriö

Jälkiseurantaraportit

233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

19/2016 ELY-keskusten yritystukipäätösten käsittelyn
kustannustehokkuus
21/2016 Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus
2/2017 Syöttötariffi tuulisähkön tuotannon tukemisessa
3/2017 Yritysten investointien edistäminen – Kokonaisarviointi
4/2017 Yritysten investointien edistäminen – Neljän toimialan näkökulma
8/2017 Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit
9/2017 Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa

Jälkiseurantaraportit

8/2014 Nuorisotyöttömyyden hoito

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

1/2017	Sosiaalimenojen kehitysarviot
11/2017	Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa
3/2017	Lasten mielenterveysongelmien hoito ja hyvinvoinnin edistäminen kouluterveydenhuollossa

Jälkiseurantaraportit

3/2015	Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhuspalveluissa
--------	---

Ympäristöministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

2/2014	Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut
6/2014	Suhdanneluonteinen korjausavustus

- 1 Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta
- 2 Digitalisoinnin periaatteet tukemaan julkisten palveluiden kehitystä, Valtiovarainministeriön tiedote 3.2.2016
- 3 <http://vm.fi/prosessien-digitalisointi>
- 4 Valtioneuvoston periaatepäätös älykkäästä robotiikasta ja automatisaatiosta, 2.6.2016
- 5 Valtioneuvoston periaatepäätös datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa, 19.5.2016
- 6 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjaus, 14/2016, s. 12
- 7 Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 681/2010; VAHTI (2010): Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta, 2/2010; VAHTI (2012): ICT-varautumisen vaatimukset, 2/2012
- 8 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjaus, 14/2016, s. 27 ja 33
- 9 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus
- 10 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkien palvelujen järjestämisestä 150/2013 vp, s. 17
- 11 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Kybersuojauksen järjestäminen
- 12 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus
- 13 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus
- 14 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus
- 15 Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkien palvelujen järjestämisestä (1226/2013)
- 16 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Kybersuojauksen järjestäminen
- 17 Valtiovarain controller -toiminnon suositus valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista 3.5.2017 (VM/532/00.01.00.00/2015)
- 18 SFS-ISO 31000:2011 Riskienhallinta. Periaatteet ja ohjeet
- 19 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016): Hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjaus, 14/2016, s. 26 ja 41
- 20 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Kybersuojauksen järjestäminen; Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017, tulossa): Sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjaus
- 21 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Laajakaistarakentamisen tukeminen, 8/2016
- 22 Viestintävirasto (24.11.2016): Selvitys laajakaistatukea saaneiden toimijoiden taloudellisesta tilanteesta (Dnro 1139/942/2016)
- 23 Ks. esim. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2014. Klavus, J. & Pääkkönen, J. Valmisteluraportit 20. Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin.

- 24 Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi 9.11.2016 (vastaus sähköiseen kyselyyn, Dnro 283/31/2016)
- 25 Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle valinnanvapaus-lakiluonnokseen 31.1.2017 (vastaus sähköiseen kyselyyn, Dnro 017/31/2017)
- 26 Asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 27.3.2017 (teema hallinnon ja talouden tarkastus, Dnro 138/32/2017)
- 27 Lausunto valtiovarainministeriölle maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämisestä 12.4.2017 (Dnro 128/31/2017/)
- 28 Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 19.4.2017 (teema digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto, Dnro 157/32/2017)
- 29 Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa 25.4.2017 (vastaus sähköiseen kyselyyn, Dnro 118/31/2017)
- 30 Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 9.5.2017 (teema sote-uudistuksen rahoitus, Dnro 178/32/2017)
- 31 Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta 29.5.2017 (teema VTV:n sote- ja maakuntauudistus antamat lausunnot; rahoitus, valinnanvapaus ja digitalisaatio, Dnro 191/32/2017)
- 32 Asiantuntijalausunto eduskunnan valtionvaliovarainvaliokunnalle HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta 7.6.2017 (Dnro 193/32/2017)
- 33 Asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta 8.6.2017 (teema erityisesti valinnanvapaus, mutta saamalla sen suhde maakunnalliseen itsehallintoon (demokratiaan) ehdotetuissa maakuntalaissa ja järjestämislaissa, Dnro 196/32/2017)
- 34 Lausunto valtionvarainministeriölle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi 12.6.2017 (vastaus sähköiseen kyselyyn, Dnro 168/31/2017)
- 35 Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ym. sekä laiksi kotoutumisen edistämisestä dl 15.6.2017 (vastaus sähköiseen kyselyyn, Dnro 177/31/2017)

- 36 Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta sekä HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta 16.6.2017 (teema ICT-ratkaisut, Dnro 198/32/2017)

Suomi
Finland
100

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)

ISSN 1796-9646 (PDF)