

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 19/2023 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023

K 19/2023 vp



Eduskunnalle



Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta, tulokselisuutta ja talousarvion noudattamista perustuslain 90 §:n mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle.

Kertomuksessa esitetään tarkastusten tuloksien perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus tarkastusviraston toiminnasta vuosikertomusjaksolla syyskuusta 2022 syyskuuhun 2023.

Vuosikertomus perustuu tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin, tuloksellisuustarkastuksiin ja asiantuntijatoimintaan. Kertomus sisältää 71 tilintarkastuskertomusta, jotka ovat kohdistuneet varainhoitovuoteen 2022 sekä 13 erillistarkastuksen kertomusta ja 19 jälkiseurantaraporttia.

Tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle vuosikertomusjaksolla neljä erilliskertomusta:

- Kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2022 aluevaaleissa 26.9.2022 (K 23/2022 vp)
- Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022 16.12.2021 (K 25/2022 vp)
- Kertomus puoluerahoituksen valvonnasta 2022 28.2.2023 (K 6/2023 vp)
- Erilliskertomus valtion vuoden 2022 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta 2.6.2023 (K 16/2023 vp).

Helsingissä 12. syyskuuta 2023

Sami Yläoutinen
pääjohtaja

Anna-Liisa Pasanen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K192023vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K192023vp>

Dnro D/421/00.03.01/2023

PunaMusta Oy

Helsinki 2023

Kuvatiedot

Valokuvat sivulla 2 Pirjo Tuominen/Eduskunta, sivuilla 6 ja 56 Lari Järnefelt, sivuilla 10, 28 ja 50 Ville-Veikko Heinonen ja sivuilla 20 ja 40 Getty Images.

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro:

Poikkeukselliset kriisit korostavat kestäväen taloudenhoidon merkitystä	7
1 Riskien- ja jatkuvuudenhallinta on tärkeä osa vastuullista valtiontalouden hoitoa	11
2 Valtion virastojen tilinpäätöksistä annetut huomautukset lisääntyivät	21
3 Etuusjärjestelmien yhteensopivuus ja palvelujärjestelmien toimivuus pohjautuvat asiakkaiden tarpeisiin	29
4 Infrastruktuurien elinkaaren hallinta on pitkäjänteistä valtiontalouden hoitoa	41
5 Keskitetty taloustiedon keruu ja tilastointi sekä laadukas ennakointitieto luovat perustaa päätöksenteolle	51
6 Tarkastusvirasto keskittyy perustehtäviinsä ja vaikuttavaan tarkastustoimintaan	57
Tarkastusjulkaisut 9/2022-8/2023	66



Pääjohtajan puheenvuoro: Poikkeukselliset kriisit korostavat kestävän taloudenhoidon merkitystä

Kun julkisen talouden haasteet ovat mittavat, valtionhallinnon kustannustehokkuus ja julkisten varojen käytön läpinäkyvyys korostuvat. Tarkastustoiminnallaan tarkastusvirasto varmistaa osaltaan, että julkisia varoja käytetään lainmukaisesti eduskunnan päättämällä tavalla ja että valtionhallinnon tilivelvollisuus toteutuu. Tarkastusviraston valvontatehtävät edistävät julkisen toiminnan ja päätöksenteon avoimuutta.

Kuluva vuosi 2023 on Suomen julkisen hallinnon kannalta merkityksellinen. Kevään eduskuntavaalien jälkeen syntyi neuvotteluissa jälleen Suomen tärkein poliittinen asiakirja: hallitusohjelma, joka sisältää uuden hallituksen tavoitteet ja politiikkalinjaukset.

Alkavaan hallituskauteen on lähdetty haastavassa tilanteessa, ja julkisen talouden saattaminen kestäväälle pohjalle edellyttää määrätietoista ja laaja-alaisia toimenpiteitä. Jo pitkään on ollut tiedossa, että talous- ja hallintopolitiikan toimintaympäristöön vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi ilmastonmuutos ja väestön ikääntyminen. Näiden lisäksi julkista taloutta ovat koetelleet poikkeukselliset kriisit – koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa –, joiden seurauksena valtion menoja on lisätty tuntuvasti. Talouden näkymiin ovat kuluvana vuonna vaikuttaneet myös energiakriisi, inflaatio ja korkotason nousu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi ensimmäistä kertaa alkaneen vaalikauden hallitusohjelmavalmistelun tueksi **evästyksiä** talous- ja hallintopolitiikan keskeistä aiheista. Evästykset sisältävät keinoja saavuttaa julkisen talouden ja valtiontalouden tasapaino, ja ne tukevat valtion taloudenhoidon kestävyttä tulevina vuosina. Ne pohjautuvat VTV:n tarkastustoiminnan ja finanssipolitiikan valvonnan keskeisimpiin, vaalikaudella 2019–2023 julkaisuihin havaintoihin ja johtopäätöksiin.

Tarkastusvirasto toimii vaikuttavasti ja tehokkaasti myös tulevaisuudessa

Kuluva vuosi on merkityksellinen myös tarkastusviraston kannalta. Toimimme nyt uudessa linjaorganisaatiossa ja uudella johtamisjärjestelmällä tarkastus-, valvonta- ja yhteiset palvelut -yksiköissä. Uudistuksella pyrittiin selkeyttämään vastuuta ja tukemaan paremmin viraston ydintehtävien – tarkastuksen ja valvonnan – toteuttamista.

Suomen julkisen talouden mittavat haasteet korostavat hyvin toimivan ja kustannustehokkaan valtionhallinnon sekä julkisten varojen kestävä ja läpinäkyvä käytön merkitystä. Valtionhallinnon tilivelvollisuuden toteutuminen on tärkeää, jotta varmistetaan siitä, että julkisia varoja käytetään lainmukaisesti eduskunnan päättämällä tavalla. Tarkastusvirasto pyrkii tarkastustoiminnallaan edistämään näiden tavoitteiden toteutumista.

Tarkastusvirasto pyrkii edistämään julkisen toiminnan ja päätöksenteon avoimuutta myös valvontatehtäviensä kautta. Valvomme vaali- ja puoluerahoitusta lainsäädännön meille antamien toimivaltuuksien puitteissa ja valmistelemme avoimuusrekisterin käyttöönottoa vuonna 2024.

Vuoden 2023 aikana uudistetaan tarkastusviraston strategia kaudelle 2024–2030. Siinä huomioidaan tulevaisuuden muutostekijöiden ennakoitua vaikutukset tarkastusvirastoon. Uusi strategia keskittyy siihen, miten tarkastusvirasto kykenee hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä vaikuttavasti ja tehokkaasti, huomioiden tulevaisuuden muutostekijöiden ennakoitua vaikutukset niin tarkastusvirastoon kuin valtionhallintoon. Strategian valmistelussa on hyödynnetty virastolaisten vahvaa osaamista ja näkemystä viraston toiminnasta ja tehtäväkentästä.

Vuosikertomus kokoaa tarkastus- ja valvontatoiminnan keskeiset johtopäätökset

Tässä vuosikertomuksessa esittelemme totuttuun tapaan tarkastus- ja valvontatoimintamme tärkeimpiä havaintoja sekä keskeisiä johtopäätöksiä valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta vuosikertomusjaksolta syyskuusta 2022 syyskuuhun 2023. Lisäksi kertomuksessa esitellään viraston toimintaa ja vaikuttavuutta.

Luvussa 1 kootaan havainnot **riskien ja jatkuvuudenhallintaa** käsittelevistä tarkastuksista. Aktiivista riskien- ja jatkuvuudenhallintaa tarvitaan sekä valtionhallinnossa että valtion määräysvallassa olevissa yhtiöissä. Siten voidaan turvata yhteiskunnan toimivuus kaikissa tilanteissa ja samalla kiinnittää huomiota valtiontalouden riskeihin ja vastuisiin. Parhaillaan valmistelussa on periaatepäätökset valtioneuvoston riskienhallintapolitiikasta ja valtion omistajapolitiikasta. Pidämme tärkeänä, että uudessa valtion omistajapolitiittisessa periaatepäätöksessä korostetaan sitä, että valtion strategisia intressejä ei tule vaarantaa valtio-omistajan tai yhtiön omilla päätöksillä.

Luvussa 2 esitellään yhteenveto valtion **kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomuksista**. Vuoden 2022 kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa annoimme edellisvuotta enemmän huomautuksia sisäisen valvonnan puutteista sekä tilinpäätöslaskelmissa tai toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa olevista virheistä. Valtion talousarvion yhtenäisyys on parantunut, mikä edistää talousarviosta päättämistä, ryhdyttää sen noudattamista valtionhallinnossa sekä tehostaa valtion taloudenhoitoa ja taloushallintoa.

Luku 3 keskittyy **etuus- ja palvelujärjestelmiin kohdistuneisiin tarkastuksiin**. Sosiaaliturvaetuuksien ja niihin liittyvien palvelujen yhteensovittaminen on ollut yksi sosiaaliturvaudistuksen valmistelun keskeinen tavoite, työn kannustavuuden lisäämisen ohella. Jo usean vaalikauden ajan on julkisia palvelujärjestelmiä ja erilaisia lupaprosesseja pyritty saamaan toimivammiksi muun muassa asiakastarpeiden huomioimisen ja digitalisaation avulla. Eri palvelujärjestelmiin kohdistuneet tarkastukset kertovat, että parannuksia on

saatu aikaan, mutta tehtävää riittää edelleen. Järjestelmäkokonaisuuden hallintaa voidaan parantaa täsmentämällä palveluntarjoajien työnjakoa sekä selkiyttämällä ja yhtenäistämällä ohjauskäytäntöjä. Palveluiden kehittämisessä pitäisi edelleen kiinnittää enemmän huomiota asiakkaiden tarpeisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin, sillä palvelujen digitalisointi palveluntuottajan lähtökohdista käsin ei ratkaise havaittuja epäkohtia.

Luku 4 käsittelee **infrastruktuureja koskevien tarkastusten** keskeisimpiä havaintoja. Infrastruktuurit, kuten ICT-järjestelmät, väylät ja rakennuskanta, ovat tärkeä osa valtion käyttöomaisuutta. Valtion talousarvioesityksissä ja julkisen talouden suunnitelmassa tulisi esittää uusinvestointien ja hankintakustannusten ohella kattavasti myös elinkaaren hallintaan sisältyvät infrastruktuurien ylläpito- ja korjausvelan kustannukset. Käyttöomaisuuden elinkaaren hallintaan tarvitaan myös yhteisiä tavoitteita, hankinta- ja hallintamenettelyjä sekä seurantakäytäntöjä.

Luvussa 5 käydään läpi johtopäätökset tarkastuksista, jotka koskevat päätöksenteon pohjana olevia **talous- ja tilastotietoja**. Keskipitkän aikavälin kehitysarviot ja julkisen talouden tilastot tarjoavat luotettavan pohjan taloudelliselle päätöksenteolle. Tarkastuksissa olemme kuitenkin toistuvasti kiinnittäneet huomiota hallituksen esitysten puutteisiin, joita esiintyy etenkin uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Pidämme myös tärkeänä, että kuntatalouden ja hyvinvointialueiden taloustiedoista tuotetaan keskitetysti tilastot, jotta yhtenäinen taloustieto olisi käytettävissä päätöksenteon tukena. Oikea-aikaiset ennakointiraportit ja tiedon keskitetty koordinointi lisääisivät ennakointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa ja ryhdyttäisivät valtioneuvoston ennakointitoimintaa.

Lukuun 6 on kerätty tietoja **tarkastusviraston toiminnasta ja vaikuttavuudesta**. Tarkastustoimintamme hyödyt riippuvat siitä, miten kattavasti tarkastukset kohdentuvat valtionhallintoon ja miten hallinto toteuttaa tarkastuksissa antamiamme suosituksia. Seuranta-tietojemme perusteella hallinto on toteuttanut tarkastuksissa annettuja suosituksia varsin hyvin. Hallinto käyttää myös harkintaa siinä, milloin ja missä yhteydessä suositukset kannattaa toteuttaa huomioiden taloudelliset ja toiminnalliset lähtökohdat.

Sami Yläoutinen
pääjohtaja



1 Riskien- ja jatkuvuudenhallinta on tärkeä osa vastuullista valtiontalouden hoitoa

Valtion keskeinen tehtävä on varmistaa, että valtion vastuulla olevat toiminnot jatkuvat kaikissa tilanteissa. Siihen tarvitaan aktiivista riskienhallintapolitiikkaa niin valtionhallinnon eri tasoilla kuin valtion määräysvallassa olevissa yhtiöissä. Valtion harjoittama riskien- ja jatkuvuudenhallinta kohdistuu sekä valtionhallinnon ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeiden toimintojen turvaamiseen että valtiontalouden riskien, takuiden ja vastuiden riittävään tiedonsaantiin ja valvontaan. Jälkimmäisessä valtion omistajaohjauksen toimivuus on merkittävässä asemassa.



Suunnitelmallinen ja ennakoiva riskien- ja jatkuvuudenhallinta varmistaa valtionhallinnon toimintaa kaikissa tilanteissa

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuuden hallinnan tehtävänä on varmistaa valtion vastuulla olevien toimintojen moitteeton toiminta normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Vuonna 2018 valmistuneessa tarkastuksessa (20/2018), joka käsitteli valtionhallinnon riskienhallintaa ja virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistamista normaaliolojen häiriötilanteissa, havaittiin, että valtion virastojen suunnitelmat oman toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole riittävän hyvällä tasolla. Valtionhallinnon sisäisten palvelujen keskittäminen ja uudet verkostomaiset toimintamallit edellyttivät tarkastuksen mukaan jatkuvuusriskien hallintaa virastotasoa laajemmin. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella riskien- ja jatkuvuuden hallintaa on kehitetty eduskunnan edellyttämällä tavalla. Eduskunta edellytti vuonna 2018, että hallitus määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä riskienhallinnan menettelytavat valtionhallinnon eri tasoille. Asiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksen mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettiin riskienhallinnan jaosto, jonka tehtävänä on mm. valmistella periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi sekä yhteensovittaa valtioneuvostotason riskienhallintaa. Jaoston ensimmäinen toimikausi päättyy 31.12.2024. Lisäksi valtiovarain controller

-toiminnon riskienhallinnan resursointia on tilapäisesti vahvistettu. Lisäresurssien turvin valmistellaan valtion taloudellisiin riskeihin ja vastuisiin liittyvien käsitteiden sanasto ja toteutuksen ohjaus sekä kehitetään riskienhallinnan kansallista viitekehystä ja normistoa.¹

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kesällä 2019 toteuttaman kyselyn perusteella riskienhallinnan periaatteiden määrittely oli valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa melko hyvällä tasolla. Lisäksi suuri osa virastoista oli laatinut erilliset riskienhallintapolitiikat sekä riskienhallinnan toimintasuunnitelmat. Riskienhallinnan näkökulma on tarkoitettu sisällyttävä myös ministeriöiden tulosohtausprosessiin. Turvallisuustilanteen vuoksi on kehitetty etenkin Valtorin tuottamien palveluiden riskienhallintaa ja jatkuvuuden varmistamista.¹

Omistajaohjauksen strategisten intressien valvonta valtio-omisteisissa yhtiöissä perustuu pitkälti omistajan ja yhtiön johdon väliseen luottamukseen

Vuoden 2022 lopussa valtiolla oli omistuksia 69 yhtiössä. Valtion suoraan tai sijoitusyhtiö Solidium Oy:n kautta omistamien yhtiöiden liikevaihto oli vuonna 2022 yhteensä noin 144 miljardia euroa, ja yhtiöt työllistivät yhteensä noin 300 000 työntekijää.

Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksen perusteena on taloudellisen sijoittajan intressin lisäksi strateginen intressi, joka on keskeinen tai kriittinen yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Strateginen intressi liittyy näissä yhtiöissä esimerkiksi maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen. Yhtiöiden välillä on eroja siinä, missä määrin strateginen intressi on osa niiden toimintaa. Valtion määräysvallassa on tällä hetkellä yhteensä 17 strategisen intressin osakeyhtiötä, joista viidentoista yhtiön omistajaohjauksesta vastaa valtionneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja kaksi yhtiötä on valtiovarainministeriön ohjauksessa. Omistajaohjausosasto vastaa yhtiöiden strategisista intresseistä, joita se valmistelee yhteistyössä vastuuministeriöiden kanssa.

Tarkastusvirasto on tarkastanut strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksen toimivuutta. Tarkastuksessa todettiin, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta olisi hyvä, jos yhtiöiden strategiseen intressiin liittyviä merkittävimpiä riskejä tunnistettaisiin ja arvioitaisiin kokonaisuutena osana valtioneuvostotasolla tapahtuvaa valtiontalouden ja valtionhallinnon riskienhallintaa.²

Tarkastuksen perusteella valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on pyrkinyt monin tavoin varmistamaan, että se saa riittävästi tietoa yhtiöiden tilanteesta ja omistajapoliittisen periaatepäätöksen noudattamisesta. Osasto on varmistanut yhtiöiden riskienhallintaprosessien olemassaolon ja analysoinut yhtiöiden riskejä ja mahdollisuuksia. Osasto ei kuitenkaan ota kantaa yhtiöiden riskitasoon, riskienotto-kykyyn tai riskienhallinnan toimivuuteen. Omistajana valtio keskustelelee yhtiön kanssa riskeistä ja arvioi yhtiön riskitasoa suhteessa yhtiön taloudelliseen kantokykyyn, mutta ei osallistu yhtiön riskienhallintaprosessiin. Yhtiön hallitukseen nimettävien jäsenten välityksellä valtio voi vaikuttaa yhtiön riskienhallintapolitiikkaan ja yrittää varmistaa yhtiön riskienhallinnan toimivuuden. Omistajastrateginen työ perustuukin pitkälti omistajan eli valtion sekä yhtiön johdon ja edustajien väliseen luottamukselliseen kommunikaatioon. Tämän vuoksi omistajaohjauksen vaikutusta yhtiön toiminnan tuloksellisuuteen on vaikea arvioida.²

Valtion omistajapoliittista periaatepäätöstä tulee täsmentää valtion strategisten intressien vaarantumisen käsittelyn osalta

Omistaja käyttää suoraan vaikutusvaltaansa yhtiökokouksen päätöksiin. Omistajaohjausosaston yhtiöille vuosittain antamissa yhtiökokousohjeissa on viime vuosina korostettu kokonaisvaltaisen ja ajantasaisen riskienhallinnan merkitystä. Syksyllä 2021 annetusta ohjeesta alkaen on mainittu, että tilintarkastajalta odotetaan katsausta olennaisista tilintarkastukseen liittyvistä havainnoista, joihin voitaneen lukea mahdolliset havainnot olennaisista puutteista riskienhallinnassa. Syksyllä 2022 annetussa ohjeessa on yhtiöitä pyydetty lisäksi esittämään yhtiökokouksessa katsaus yhtiön riskeistä ja riskienhallinnasta osana tilinpäätöksen käsittelyä. Lisäksi omistajaohjausosasto on voinut kyselyillä pyytää tilannekuvatietoa yhtiöltä tai yhtiöryhmiltä siitä, miten merkittävien kansainvälisten riskien uhka ja realisoituminen vaikuttavat yhtiön liiketoimintaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtio-omistajan voi olla tarpeen puuttua yhtiön rahoitukseen ja riskienhallintaan tavallista tarkemmin ja sitovammin toimiohjeella merkittävässä ja ongelmallisissa riskitilanteissa.²

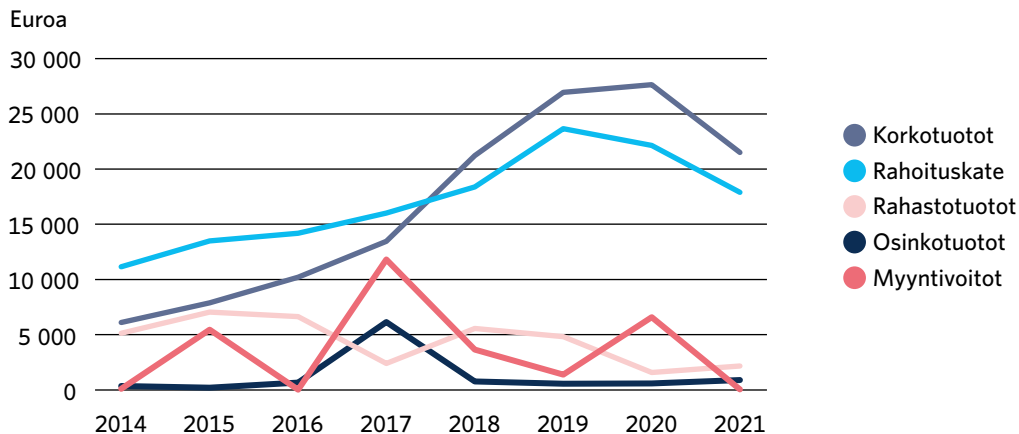
Valtioneuvoston omistajapoliittiseen periaatepäätökseen on kirjattu selkeästi, että yhtiön hallituksen ja johdon vastuulla on tuoda oleelliset asiat omistajan tietoon. Tarkastuksen perusteella periaatepäätökseen tulisi lisätä maininta siitä, että valtion strategisten intressien vaarantumista tulisi tarvittaessa käsitellä myös yhtiön, omistajaohjausosaston ja vastuuministeriön kesken. Aiemmin periaatepäätöksessä todettiin, että valtion strategisia intressejä ei tule vaarantaa valtio-omistajan omin toimin eikä yhtiön toimielinten päätöksillä. Tarkastusvirasto suosittaa tämän maininnan tai vastaavan kirjauksen palauttamista periaatepäätökseen.²

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on aloittanut valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen taustavalmistelun. Periaatepäätöksen osana päivitetään kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden strategiset intressit ja erityistehtävät. Valtion omistajaohjauksen kehittämisen painopisteitä vaalikaudella 2023–2027 ovat aktiivinen omistajuus, vastuullisuus, kokonaisturvallisuus ja omistajaohjauksen keskittäminen.

Finnfundin valtiontakuut ja korkotuotot ovat kasvaneet ja samanaikaisesti myyntivoitot ja osinkotuotot ovat laskeneet vuodesta 2014 lähtien

Finnfund eli Teollisen yhteistyön rahasto Oy on lähes kokonaan valtion omistama ja ulko-ministeriön omistajaohjauksessa oleva erityistehtäväyhtiö, jonka tehtävänä on edistää kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä tarjoamalla kehitysmaissa toimiville yrityksille oman pääoman ehtoista riskirahoitusta, pitkäaikaisia investointilainoja, välirahoitusta sekä kehitysmaainvestointeihin liittyvää erityisosaamista.

Finnfund on tehnyt vuosittain noin 20–30 uutta investointia yhteensä noin 200–250 miljoonalla eurolla. Yhtiön myöntämien lainojen osuus yhtiön sijoitusportfoliosta oli vuonna 2020 noin 40 prosenttia. Siksi korkotuotot muodostavat merkittävän osan yhtiön rahoitustuotoista. Yhtiön korkotuottojen määrä kasvoi vuodesta 2014 vuoteen 2020 yli viisinkertaisesti, kun taas yhtiön myyntivoittojen ja osinkotuottojen määrät samanaikaisesti laskivat (kuvio 1). Vuoden 2021 lopussa Finnfundin sijoitusomaisuuden tasearvo oli 657 miljoonaa euroa. Finnfundin sidottua omaa pääomaa ja yhtiön osakeportfoliota ovat kasvattaneet valtion maksullisella osakeannilla tekemät osakepääoman korotukset. Vuonna 2020 valtio teki aiemman vuosittaisen 10 miljoonan sijoituksen lisäksi 50 miljoonan euron ylimääräisen korotuksen Finnfundin osakepääomaan.³

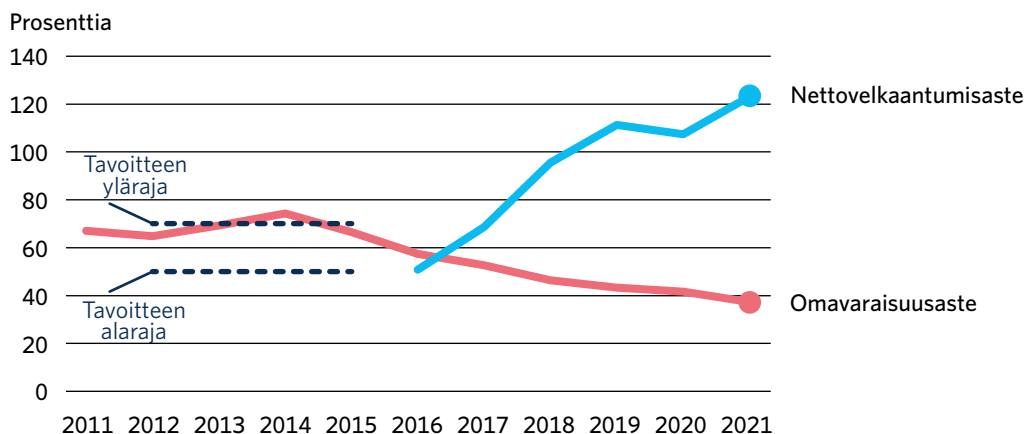


Kuvio 1: Finnfundin rahoitustuottojen ja rahoituskatteen kehitys vuosina 2014–2021. Lähde: Finnfundin tilinpäätökset³

Finnfundille myönnettyjen, valtion avoimiin ehdollisiin vastuisiin kuuluvien valtiontakuiden osuus valtion kaikista takuista ja takauksista on vain 1,4 prosenttia. Valtion takuut kuitenkin kasvoivat vuodesta 2017 vuoteen 2021 noin 77 miljoonalla eurolla. Valtio on vuodesta 2015 alkaen rahoittanut Finnfundia kahdella pitkäaikaisella vaihtovelkakirjalainalla. Vuonna 2016 Finnfund solmi sopimuksen valtion kanssa 130 miljoonan euron alisteisesta vaihtovelkakirjalainasta, jonka laina-aika on 40 vuotta. Valtiolla on oikeus halutessaan konvertoida laina kokonaan tai osittain Finnfundin osakepääomaksi. Vuoden 2019 lopulla Finnfund sopi valtion kanssa toisesta, 210 miljoonan euron vaihtovelkakirjalainasta. Lainan ehdot olivat muutoin samat kuin vuonna 2016, mutta laina konvertoidaan automaattisesti kokonaisuudessaan yhtiön osakepääomaksi, mikäli yhtiön omavaraisuusaste laskee 10 prosenttiin. Vuosina 2014–2021 Finnfundin omavaraisuusaste on laskenut tasaisesti noin 70 prosentista 40 prosenttiin (kuvio 2).

Molempia Finnfundin velkakirjalainoja on käsitelty valtion talousarviossa finanssisijoituksina valtion menokehyksen ulkopuolella, koska yhtiön sijoitusten oletetaan säilyttävän arvonsa ja palautuvan takaisin valtiolle korkoineen. Lisäksi yhtiön runsas velkaantuminen voi johtaa omavaraisuuden merkittävään laskuun. Tarkastuksen perusteella kehyksen ulkopuolinen lainarahoitus vaikuttaa valtiontalouteen, mutta sen suuruutta tai säätämistä ei rajoita menosääntö. Mekanismi voi kuitenkin johtaa Finnfundin lainarahoituksen suosimiseen oman pääoman ehtoisen rahoituksen sijaan.³

Finnfundin rahoittamien yritysten tavoitteena on ensisijaisesti taloudellinen tuotto. Finnfundin viisivuotiskauden keskiarvolle asetettu tuottotavoite on vuodesta 2014 alkaen ollut yli 2 prosenttia ja ennen vuotta 2014 tätäkin korkeampi. Tarkastuksen perusteella Finnfund ei ole vuoden 2011 jälkeen saavuttanut taloudellista tuottotavoitettaan. Finnfundin toiminta on laajentunut, ja laajentumista on tarkoitus jatkaa. Siksi Finnfundin sijoitustoimintaan ja sen perusteisiin on syytä kiinnittää huomiota.³



Kuvio 2: Finnfundin omavaraisuusaste ja sille asetetut tulostavoitteet vuosina 2012–2015 sekä nettovelkaantumisaste vuosina 2016–2021. Lähde: Hallituksen vuosikertomukset 2017–2021, liite 4 yhtiöomistus; Finnfund, omistajaohjausmuistiot.³

Finnfundin omistajaohjaus ei ole kannustanut yhtiötä terävöittämään kehitysvaikutustavoitteitaan

Kehitysvaikutusten oletetaan syntyvän, kun Finnfundin sijoituskohteille asetetut vaatimukset sijainnista, toimialasta ja vastuullisuudesta toteutuvat rahoitetuissa hankkeissa ja kun sijoitukset ovat riittävän suuria. Tarkastuksen perusteella Finnfundin omistajaohjaus ei ole kuitenkaan edellyttänyt yhtiöiltä konkreettisia kehitysvaikutustavoitteita. Myöskään Finnfund ei ole laatinut kuvausta siitä, millaisia kehitysvaikutuksia se tavoittelee, vaan se on keskittynyt strategiassaan lähinnä keinoihin, joilla se pyrkii edistämään kehitystä sijoitusten kohdemaissa. Finnfund on niin ikään kehittänyt hankekohtaisten vaikutusten ennakoarviointia ja mittaamista. Jatkossa sen tulisi kuitenkin laatia toiminnalleen selkeät kehitysvaikutustavoitteet, joiden pohjalta hankekohtaisten kehitysvaikutusten arviointia ja seuranta edelleen kehitetään.³

Valtion omistajaohjauksen asettamat tavoitteet ohjaavat Finnfundin sijoittamaan korkean riskin kohteisiin. Erityisriskirahoitusinstrumentin tarkoituksena on ollut ensisijaisesti kannustaa Finnfundia sijoittamaan yhä riskisempiin kohteisiin, jotka ovat vaikuttavuudeltaan merkittäviä. Instrumentilla valtio on sitoutunut korvaamaan Finnfundille osan sijoitustoiminnan tappioista. Siksi omistajaohjauksessa olisi hyvä kiinnittää huomiota Finnfundin toiminnasta valtiolle syntyviin taloudellisiin ja muihin riskeihin sekä niistä mahdollisesti syntyviin vastuisiin – myös piileviin. Tarkastuksen perusteella Finnfundin omistajaohjaus ei kuitenkaan ole tehnyt arviota siitä, kuinka suureksi valtion rahoitusta Finnfundissa voidaan kasvattaa.³

Finnfundilla on systemaattinen investointiprosessi, jossa sijoituskohteita arvioidaan sekä taloudellisten että muiden riskien näkökulmista. Finnfundin kehitysvaikutusten painoarvoa hankepäätösten tekemisessä tulisi edelleen vahvistaa, ja Finnfundin tulisi sijoituskohteita valitessaan arvioida riskien ja mahdollisten kehitysvaikutusten määriä sekä niiden välistä suhdetta. Rahastosijoituspäätöksiä tehtäessä ei kuitenkaan välttämättä ole tiedossa, mihin hankkeisiin Finnfundin sijoittamaa rahoitusta lopulta käytetään.

Sijoituskohdeaihiot tulevat Finnfundille suurelta osin vakiintuneiden toimijoiden verkostosta, johon kehitysmaissa toimivilla paikallisilla yrityksillä voi olla vaikea päästä mukaan. Finnfund seuraa sijoitustoimintansa riskejä sekä hankekohtaisesti että portfoliotasolla. Riskienhallinnassa Finnfundin sijoitusportfoliolle on määritelty erilaisia tavoitejakaumia ja rajoitteita riskien hajauttamiseksi ja hallitsemiseksi. Finnfund rahoittaa hankkeita erilaisilla sijoitusinstrumenteilla, jotka eroavat riskien ja Finnfundin sijoituskohteen toimintaan osallistumisen mukaan. Velkainstrumentilla rahoitettujen yhtiöiden toimintaan Finnfund pystyy osallistumaan vähemmän kuin oman pääoman ehtoisella rahoituksella rahoitetuissa.³

Tarkastusviraston suosituksia valtion omistajaohjauksesta

Strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksessa jatketaan yhtiöiden toiminnan jatkuvuuden vaarantumisesta aiheutuvien riskien tunnistamista sekä riskienhallintaa koskevan lisätiedon hankinnan ja antamisen keinojen kehittämistä. Lisäksi arvioidaan, voiko yhtiötaloudellisiin analyyseihin sisällyttää määrääjain analyysejä yhtiön riskienhallintajärjestelmän tasosta.²

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ottaa huomioon yhtiöitä ohjaavien ministeriöiden näkemykset yhtiöiden omistajastrategista intressiä määriteltäessä tai päivitettäessä.²

Finnfundin omistajaohjauksessa kiinnitetään enemmän huomiota siihen, millaisia taloudellisia ja muita riskejä sekä mahdollisia vastuita Finnfundin toiminnasta valtiolle voi syntyä. Lisäksi omistajaohjaaja muodostaa näkemyksen siitä, millä instrumenteilla ja kuinka paljon Finnfundia voidaan enimmillään rahoittaa.³

Kansainvälisiin järjestöihin liittymiseen voi sisältyä valtioneuvoston -vastuita

Kansainvälisten järjestöjen kanssa solmituilla valtiosopimuksilla jäsenvaltiot sitoutuvat kantamaan vastuuta jo olemassa olevista velvoitteista ja vastuista. Siksi ennen kansainvälisiin järjestöihin liittymistä tulee tunnistaa liittymisen taloudelliset vaikutukset sekä selvittää, sisältyykö liittymiseen valtioneuvoston antamista tai vaatiiko liittymispäätös eduskunnan suostumuksen. Hallituksen esityksessä on esitettävä liittymisestä aiheutuvat vastuut tai taloudelliset vaikutukset sekä niiden määrä riittävän tarkasti.

Valtion vastuita kansainvälisissä järjestöissä koskeneen laillisuustarkastuksen (3/2018) jälkiseurannan mukaan muun muassa valtion konsernilaskennan kehittämishankkeessa on tunnistettu yleisesti tarve valtion vastuiden parempaan tunnistamiseen ja raportointiin. Tietoa kansainvälisten järjestöjen jäsenyyksistä ja rahoitusosuuksien määrästä ei kuitenkaan koota keskitetysti, koska niiden erillisseurantaa ei ole nähty tarpeelliseksi. Kansainvälisten jäsenyyksien ja rahoitusosuuksien määrien seuranta tulisi sisällyttää normaaliin taloushallintoprosessien ja -järjestelmien kehittämiseen.⁴

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n korkotukilainoihin liittyviä riskejä tulee arvioida aiempaa tarkemmin

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää henkilö- ja yhteisöasiakkailleen asumiseen ja rakentamiseen liittyviä valtion avustuksia, tukia ja takauksia. ARA:n tehtävänä on ohjauksella ja valvonnalla varmistaa, että valtion tuki kohdentuu asukkaille ja että vuokratiloyhteisöt toimivat valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti eivätkä tulouta tuottoa omistajilleen enempää kuin laissa sallitaan. Valtio tukee kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, korjaamista ja hankintaa pitkällä, valtion takaamalla korkotukilainoilla. Valtio maksaa lainoille korkotukea, kun korko ylittää korkotukiasetuksessa säädetyn perusomavastuukoron. Korkotuetuissa asunnoissa noudatetaan omakustannusvuokraa, toisin sanoen vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan kattamaan asuntojen rahoitusmenot ja kiinteistönpidon mukaiset hoitomenot. ARA valvoo omakustannusvuokrien määritymistä. ARA:n valvottavia, käyttövaiheessa olevia ja rajoitusten alaisia ARA-asuntoja oli vuoden 2021 lopussa noin 400 000, joista yli puolet oli tavallisia vuokra-asuntoja. Vuonna 2021 ARA käytti korkotukivaltuudestaan 97 prosenttia eli 1,75 miljardia euroa.

ARA:n toiminnasta tehdyn tarkastuksen perusteella korkotukilainojen hyödyntämistä vaikeuttavat pitkät juoksuaika (maturiteetti) ja lyhennysohjelman takapainotteisuus. Kuntarahoitus voi jäädä tulevaisuudessa ainoaksi pitkien korkotukilainojen rahoittajaksi, koska rahoituslaitokset ovat haluttomia rahoittamaan korkotukilainoja. Valtion takausvastuuriskit määräytyvät pitkälti luotonmyöntövaiheessa, johon Valtiokonttori ei pääse vaikuttamaan, vaikka sillä on keskeinen rooli ARA-asuntokannan riskienhallinnassa, tervehdyttämistoimissa ja insolvenssimenettelyssä.⁵

Tarkastuksen perusteella yhteisöasiakkaiden keräämien tuottojen tuloutuksen valvonta on ARAssa kattavaa, mutta puutteita havaittiin yleishyödyllisyyden noudattamisen ja omakustannusvuokrien ja -vastikkeiden ohjeistuksessa ja valvonnassa. Valvonnan epäkohdat johtuvat ohjauksen ja valvonnan niukoista resursseista, tietojärjestelmien ongelmista, valvonnan ja tarkastusten puutteellisesta ohjeistamisesta sekä systemaattisen seurannan puutteesta. Tarkastusvirasto suosittelee näiden epäkohtien korjaamista.⁵

Valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023 asetusmuutoksen, jolla parannetaan asuntorakentamisen pitkän korkotukimallin tukiehtoja. Ennen asetusmuutosta vuokra-asuntotuotannon perusomavastuukorko on väliaikaisesti alennettu 1,7 prosenttiin 31.12.2023 saakka. Korkotukiasetuksen muutoksen myötä lainansaajan maksettavaksi jäävä korkotukilainan koron perusomavastuu on vuoden 2024 alusta lähtien 2,3 prosenttia, kun se aiemmin oli 2,5 prosenttia. Lisäksi korkotuen maksuaikaa pidennetään koko laina-ajalle. Korkotuen lisääminen hillitsee omakustannusvuokrien ja käyttövastikkeiden korotuspaineita ja parantaa näin asukkaiden asemaa.

Tarkastusviraston suosituksia asumisen ja rakentamisen tukemisesta

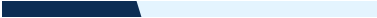
Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa ARAn ja Valtiokonttorin välillä kehitetään siten, että jatkossa Valtiokonttorilla on mahdollisuus osallistua eniten riskejä omaavien rahoituksenhakijoiden lainoituskelpoisuuden arviointiin ja saada ajantasainen tieto ARAn rahoituksen myöntöperusteista.⁵

Rahoitusta myönnettäessä kiinnitetään erityistä huomiota riskeihin, joita aiheutuu asuminen oikeusasuntojen pysyvien rajoitusten ja ennustetun muuttoliikkeen yhteisvaikutuksesta.⁵

Yhteisöasiakkaiden keräämien tuottojen tuloutusten valvontaa tehostetaan ARAssa.⁵

Puolustusvoimien strategisissa suorituskykyhankkeissa on tärkeää varmistaa kustannusten läpinäkyvyys ja huolehtia ulkoisesta laadunvarmistuksesta

Tarkastusviraston vuonna 2020 valmistuneessa Puolustusvoimien Laivue 2020- ja HX-hankkeita koskevassa tarkastuksessa tuotettiin tietoa hankkeiden pitkän aikavälin kustannusvaihteluksista ja riskeistä. Koska hankkeilla on suuri valtiontaloudellinen merkitys, tarkastusvirasto on tehnyt niistä jatkuvaa jälkiseurantaa. Keväällä 2022 hävittäjähankintapäätösten jälkeen HX-hanke nimettiin F-35-hankkeeksi. Ensimmäisten uusien F-35-monitoimihävittäjien pitäisi saapua Suomeen vuoden 2026 aikana. Merivoimien Laivue 2020 -hanke on tällä hetkellä kaksi vuotta suunnitellusta myöhässä. Ensimmäisen laivarungon rakentamisen pitäisi alkaa RMC:n telakalla Raumalla vuoden 2024 alussa. Hankkeiden etenemistä on pyritty tukemaan mm. ulkoisella laadunvarmistuksella. Jälkiseurannan perusteella hankkeissa on tunnistettu ja arvioitu riskejä perusteellisesti. Molempiin hankkeisiin liittyy kuitenkin merkittäviä taloudellisia ja muita riskejä, joihin hankkeet voivat vaikuttaa vain rajallisesti. On tärkeää huolehtia hankkeista aiheutuvien kustannusten läpinäkyvyydestä ja siitä, että päätöksentekijöitä ja yhteiskuntaa informoidaan riittävästi hankkeiden eri vaiheista.⁶



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Jälkiseurantaraportti 15.6.2023 Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus -tarkastuksesta (20/2018)
- 2 Valtion strategisen intressin yhtiöt - riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen (8/2023)
- 3 Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta (3/2023)
- 4 Jälkiseurantaraportti 13.4.2023 Valtion vastuusitoumukset kansainvälisissä yhteisöissä -tarkastuksesta (3/2018)
- 5 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana (2/2023)
- 6 Jälkiseurantaraportti 29.12.2022 Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus -tarkastuksesta (8/2020). Varsinainen jälkiseurantaraportti on salassa pidettävä (Käyttö rajoitettu, TL IV, Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999 24.1 §:n kohta 10).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtionalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.



2 Valtion virastojen tilinpäätöksistä annetut huomautukset lisääntyivät

Vuoden 2022 tilintarkastuskertomuksissa annettiin 12 valtion kirjanpitoyksikölle huomautus tilinpäätöslaskelmissa ja liitetiedoissa tai toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa olevista virheistä ja puutteista. Kirjanpitoyksiköille annetut huomautukset tilinpäätöksen oikeista ja riittävistä tiedoista ovat olennaisesti lisääntyneet vuodesta 2021, jolloin vastaava huomautus annettiin viidelle kirjanpitoyksikölle.



Perustuslain 90 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen. Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden, muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset.

Joka kolmas kirjanpitoyksikkö sai huomautuksen tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä esiintyneistä puutteista

Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot, onko sisäinen valvonta toimivaa ja onko talousarviota noudatettu. Tarkastusvirasto antoi vuodelta 2022 yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta valtion kirjanpitoyksiköille (ks. taulukko 1).¹

Tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä 21 (34 %) sai vähintään yhden huomautuksen, sillä niiden tilinpäätöksissä tai taloudenhoidon menettelyissä todettiin olennaisia puutteita. Suurin muutos edelliseen vuoteen verrattuna on tapahtunut tilinpäätöslaskelmien ja liitetietojen tai toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa, joihin liittyvä huomautus annettiin 12 kirjanpitoyksikölle. Vuodelta 2021 vastaava huomautus annettiin ainoastaan 5 kirjanpitoyksikölle.¹

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökseen liittyvät huomautukset voivat koskea joko tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteenä esitettäviä tietoja tai toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjä tietoja, joita ovat esimerkiksi maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat. Tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja koskevia huomautuksia annettiin kymmenelle kirjanpitoyksikölle, ja toiminnallisen tehokkuuden tietojen huomautuksia kolmelle kirjanpitoyksikölle, koska yksi kirjanpitoyksikkö sai molemmat huomautukset. Suurin yksittäinen huomautusten syy oli tilinpäätöslaskelmien liite 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut), jonka puutteista sai huomautuksen neljä kirjanpitoyksikköä.¹

Taulukko 1: Vuoden 2022 tilintarkastuksen tulokset hallinnonaloittain ja kirjanpitoyksiköittäin.¹

✓ ei huomautettavaa ! huomautettavaa

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu
Tasavallan presidentin kanslia	✓	✓	✓
Valtioneuvoston kanslia	!	✓	✓
Ulkoministeriö	✓	✓	✓
Oikeusministeriö	✓	✓	✓
Oikeusrekisterikeskus	✓	✓	✓
Rikosseuraamuslaitos	✓	!	!
Syyttäjälaitos	✓	✓	✓
Tuomioistuinlaitos	✓	✓	!
Ulosottolaitos	✓	✓	✓
Sisäministeriö	✓	✓	✓
Hätäkeskuslaitos	✓	✓	!
Maahanmuuttovirasto	✓	✓	!
Pelastusopisto	✓	✓	✓
Poliisihallitus	!	!	✓
Rajavartiolaitos	✓	✓	✓
Suojelupoliisi	✓	✓	✓
Puolustusministeriö	✓	✓	✓
Puolustusvoimat	!	✓	✓
Valtiovarainministeriö	✓	✓	✓
Ahvenanmaan valtionvirasto	!	!	!
Digi- ja väestötietovirasto	!	✓	✓
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	✓	✓	!
Rahoitusvakuusvirasto	✓	✓	✓
Tilastokeskus	✓	✓	✓
Tulli	✓	✓	✓
Valtiokonttori	✓	✓	✓
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	✓	✓	✓
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet	!	!	✓
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	✓	✓	✓
Verohallinto	✓	✓	✓

* Tilinpäätöksen sekä toiminnallisen tehokkuuden tiedot

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu
Opetus- ja kulttuuriministeriö	✓	✓	✓
Kansallisarkisto	✓	✓	✓
Museovirasto	✓	✓	✓
Opetushallitus	✓	!	✓
Suomen akatemia	✓	✓	!
Suomenlinnan hoitokunta	✓	✓	✓
Maa- ja metsätalousministeriö	✓	✓	✓
Luonnonvarakeskus	✓	✓	✓
Maanmittauslaitos	✓	✓	✓
Ruokavirasto	!	✓	✓
Liikenne- ja viestintäministeriö	✓	✓	✓
Ilmatieteen laitos	✓	✓	✓
Liikenne- ja viestintävirasto	✓	✓	!
Väylävirasto	✓	✓	✓
Työ- ja elinkeinoministeriö	!	!	✓
ELY-keskusten ja TE-toimistojen KEHA-keskus	!	!	✓
Energiavirasto	✓	✓	✓
Geologian tutkimuskeskus	✓	✓	✓
Innovaatiorahoituskeskus Business Finland	✓	✓	✓
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	✓	✓	✓
Patentti- ja rekisterihallitus	✓	✓	✓
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	✓	✓	✓
Sosiaali- ja terveysministeriö	✓	✓	!
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus	!	✓	✓
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto	✓	✓	✓
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta	✓	✓	✓
Säteilyturvakeskus	✓	✓	✓
Terveystieteiden tutkimuskeskus	!	✓	!
Ympäristöministeriö	!	✓	✓
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	✓	✓	✓
Suomen ympäristökeskus	✓	✓	✓

Tarkempia tietoja kirjanpitoyksiköiden saamista huomautuksista löytyy vuosikertomuksen verkkoversiosta:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiontalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.

Tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen puutteiden lisäksi huomautuksia annettiin myös muilla tilintarkastuksen lausuma-alueilla. Sisäisen valvonnan huomautuksia annettiin seitsemälle kirjanpitoyksikölle, ja kielteinen laillisuuskannanotto annettiin kymmeneille kirjanpitoyksikölle.¹ Ainoastaan yhdelle kirjanpitoyksikölle, Ahvenanmaan valtionvirastolle, annettiin huomautus kaikilla kolmella lausuma-alueella. Lisäksi Ahvenanmaan valtionvirastolle asetettiin ilmoitusvelvollisuus hyvän kirjanpitotavan ja sisäisen valvonnan puutteista. Ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan tarkastuskohteen johdolle asetettua velvollisuutta ilmoittaa toimenpiteistä, joihin kohde on ryhtynyt huomautukseen johtaneen asiantilan korjaamiseksi. Ilmoitusvelvollisuus asetettiin lisäksi Ruokavirastolle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle Palkeille.¹

Jotkin kirjanpitoyksiköt ovat viime vuosina saaneet toistuvasti huomautuksen sisältävän eli mukautetun tilintarkastuskertomuksen. Kolme kirjanpitoyksikköä on saanut huomautuksen vähintään seitsemänä peräkkäisenä vuotena. Nämä ovat KEHA-keskus, Palkeet ja työ- ja elinkeinoministeriö.¹

Laillisuushuomautusten määrä on vähentynyt – talousarvion vastaisia menettelyitä on kuitenkin edelleen paljon

Tarkastusvirasto antaa kirjanpitoyksikölle kielteisen laillisuuskannanoton, mikäli talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä ei ole kaikilta osin noudatettu. Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä yksittäistä taloudenhoidon osa-aluetta tai menettelyä, joten sen saaminen ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu laivastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.¹

Tarkastusviraston antamista 61 tilintarkastuskertomuksesta 10 sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton.¹ Laillisuushuomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on pysynyt lähes ennallaan vuosina 2020–2022: 11 kirjanpitoyksikköä vuonna 2020, 9 kirjanpitoyksikköä vuonna 2021 ja 10 kirjanpitoyksikköä vuonna 2022. Laillisuushuomautusten yhteismäärä voi olla korkeampi, koska yhdelle kirjanpitoyksikölle voidaan antaa yksi tai useampi yksilöity laillisuushuomautus. Vuonna 2022 kaikki kielteiset laillisuuskannanotot sisälsivät vain yhden laillisuushuomautuksen, joten niiden yhteismäärä oli 10. Vuosina 2020 ja 2021 osa kirjanpitoyksiköistä sai useita laillisuushuomautuksia, joten niiden yhteismäärä oli vuotta 2022 suurempi: 14 laillisuushuomautusta vuodelta 2020 ja 13 laillisuushuomautusta vuodelta 2021.¹

Laillisuuskannanoton taustalla oleva virheellinen menettely voi liittyä talousarvion noudattamiseen tai sisäiseen valvontaan. Talousarvion noudattamisen laillisuushuomautuksista suuri osa on viime vuosina annettu siksi, että kirjanpitoyksikkö on käyttänyt määrärahan vääränä varainhoitovuonna tai eri tarkoitukseen, kuin mihin se on talousarviossa osoitettu. Sisäisen valvonnan laillisuushuomautukset voivat perustua myös muiden varainhoitoa koskevien säännösten vastaisiin menettelyihin. Vuoden 2022 tilinpäätöksissä selvästi yleisin syy laillisuushuomautukseen oli se, että talousarviomenoja oli kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen (1243/1992) 5 a §:n vastaisesti väärälle varainhoitovuodelle. Lisäksi kaikissa tapauksissa menettelyllä oli kohdentamisvirheen lisäksi pidennetty määrärahan käyttöaikaa talousarviolain (423/1988) 7 §:n vastaisesti. Tästä syystä annettiin huomautus neljälle kirjanpitoyksikölle.¹

Kielteiset laillisuuskannanotot jakautuvat melko tasaisesti eri hallinnonalojen kirjanpitoyksiköille. Vuoden 2022 tilintarkastuskertomusten perusteella kaksi kirjanpitoyksikköä sai kielteisen laillisuuskannanoton oikeusministeriön, sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonaloilla. Viiden vuoden aikasarjassa ainoat hallinnonalat, joiden kirjanpitoyksiköt eivät ole saaneet yhtään kielteistä laillisuuskannanottoa, ovat maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö.¹

Tarkastusviraston keskeiset havainnot valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista 2022

Vuoteen 2021 verrattuna kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja tai toiminnallisen tehokkuuden tietoja koskevat huomautukset ovat lisääntyneet.

Kolme kirjanpitoyksikköä on saanut huomautuksen sisältävän, mukautetun tilintarkastuskertomuksen vähintään seitsemänä peräkkäisenä vuotena.

Laillisuushuomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on pysynyt lähes ennallaan vuosina 2020–2022.

Talousarvion yhtenäistämisessä on edistytty – kehitystyötä tulee jatkaa

Talousarvion yhtenäisyyttä käsitelleessä tarkastuksessa (11/2020) todettiin, että talousarvion laadintamenettelyissä oli epäyhtenäisyyttä vuosina 2015–2020 eikä talousarvion laadintaohjeita ollut kaikilta osin noudatettu. Tarkastusvirasto suositti muun muassa, että talousarviovalmisteluun ja talousarvioehdotusten käsittelyyn liittyviä kontrolleja kehitetään ja talousarvion tilijaottelua yksinkertaistetaan. Tarkastusvirasto teki tarkastuksesta jälkiseurantaa kahdessa vaiheessa vuosina 2021 ja 2022. Jälkiseurannan toisen vaiheen perusteella talousarvion yhtenäisyyttä on lisätty esimerkiksi kehittämällä kontrolleja ja vähentämällä sekamomentteja. Lisäksi talousarvion laadintamääräyksen vastaisiin esityksiin on puututtu aiempaa vahvemmin. Kehittämistyötä tulee edelleen jatkaa. Jälkiseurannan perusteella talousarvion pääluokkien luku- ja momenttirakenteeseen ei ole käytännössä toteutettu olennaisia kehittämistoimia. Lisäksi tilijaottelu ei ole yksinkertaistunut, mihin ovat vaikuttaneet myös uudet elpymis- ja palautumistukivälineeseen varatut erät. Tarkastusvirasto arvioi jatkossa talousarviomenettelyjen asianmukaisuutta ja yhtenäisyyttä osana vuosittaista tilintarkastusprosessia.²

Hallinto on korjannut puutteita, jotka liittyvät voittoa tavoittelemattomille yhteisöille maksettuihin tukiin ja avustuksiin

Voittoa tavoittelemattomille yhteisöille maksettuja tukia käsittelevässä tarkastuksessa (11/2019) havaittiin joitakin säädösten vastaisia menettelyitä sekä sisäisen valvonnan puutteita. Puutteita oli muun muassa avustusten ja niiden ennakoiden maksamisessa ja valvonnassa, avustusten hakujen julkaisemisessa, avustusten säännöissä ja ehdoissa sekä tietojen toimittamisessa valtioneuvoston raha-asiaintavastuukunnalle. Puutteita todettiin maa- ja metsä-

talousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Lisäksi tarkastuksessa tuli esiin, että osa avustuksiin liittyvästä lainsäädännöstä vaatii päivittämistä. Erityisesti Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö oli monelta osin vanhentunut ja puutteellinen. Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteet olivat pääosin ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin. Tarkastusvirasto jatkaa seurantaan tilintarkastusten yhteydessä.³

Valtionhallinnon lähipiirisuhteissa ja -tapahtumissa ei havaittu huomautettavaa

Hallinnon läpinäkyvyyden, laillisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta on tärkeää, että valtionhallinnon lähipiirin kanssa tehdyt liiketoimet ovat laillisia ja että niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä ja asianmukaisia. Tarkastuksessa selvitettiin, onko valtionhallinnon lähipiiritapahtumissa tunnistettavissa virheeseen tai väärinkäyttöön viittaavia lähipiiritapahtumia ja onko lähipiiritapahtumien käsittelyyn liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tarkastuksen perusteella valtionhallinnon kirjanpitoyksiköiden virkamiesjohdolla oli yhteyksiä yhteensä 477:ään eri yhteisöön, joista 236 on yhdistyksiä, 157 yrityksiä ja 84 säätiötä. Yhteisöistä noin neljänneksellä oli ollut liiketapahtumia valtion kanssa. Tarkastetuissa lähipiiritapahtumissa valtion ja sen lähipiirihenkilöiden ja -yhteisöjen välillä ei havaittu huomautettavaa. Myöskään ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitusten tietosisällöissä, ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa tai ilmoitusten valvonnan järjestämisessä ei havaittu olennaisia puutteita. Toisaalta valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä ei voida läpinäkyvästi tunnistaa, onko kirjanpitoyksiköllä ollut liiketoimia sellaisten tahojen kanssa, jotka voitaisiin katsoa kuuluviksi kirjanpitoyksikön lähipiiriin.⁴

Oma-aloitteisten verojen valvonnassa on kehitettävää

Oma-aloitteisia veroja ovat esimerkiksi arvonlisä- ja valmistevero. Oma-aloitteisten verojen määrän maksaja laskee, ilmoittaa ja maksaa itse. Vuoden 2022 talousarviossa oma-aloitteisten verojen osuus kaikista valtion verotuloista oli noin 65 prosenttia eli 29 miljardia euroa. Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016) tuli voimaan vuonna 2017. Tarkastuksen perusteella oma-aloitteisten verojen menettelyt on yhdenmukaistettu siten, että laissa on yleiset menettelysäännökset sekä säännökset tietyistä yhtenäistetyistä menettelyistä, kuten verokausista, veron ilmoittamisesta, maksamisesta ja määrittämisestä sekä seuraamusmaksuista ja muutoksenhausta.⁵

Lainsäädännöllinen toteutustapa selkeyttää oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyitä. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli myös hallinnollisen tehokkuuden parantaminen. Sekä lainsäädännöllä että käytännön verotustoiminnassa on pyritty siihen, että erityisesti arvonlisäverotukseen liittyviä verotuspäätöksiä syntyisi mahdollisimman vähän. Tarkastuksen perusteella raja viranomaisaloitteiselle ja verovelvollislähtöiselle verotuksen muuttamiselle on häilyvä. Verohallinnolla oli pitkään tavoitteena panostaa etenkin suurten ja kansainvälisten yhtiöiden valvontaan. Tavoitteesta kuitenkin luovuttiin, kun alettiin korostaa Konserniverokeskuksen ennakkollisen ohjauksen menettelytapoja. Ennakoivaa ohjausta pidetään tehokkaana tapana kohdistaa ohjausta isoihin asiakasjoukkoihin, mutta selkeät mitarit kuitenkin puuttuvat.⁵

Tarkastuksen perusteella arvonlisäveroilmoitusten verokausivalvonta on supistunut olennaisesti, ja valvonta perustuu vain väljästi ns. valikointiin, joka on vakiintunut tapa ohjata tapahtumia virkailijäkäsittelyyn pääosin riskiperusteisesti. Valikointia koskeva säännös mahdollistaa erilaisen tutkimistarkkuuden automatisoidussa verotuksessa. Tarkastusvirasto katsoo, että menettely, jossa arvonlisäverotuksessa vain osa samoilla valvontasäännöillä valikoituneista veroilmoituksista valvotaan, ei edistä verotuksen yhdenmukaisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Menettelytavan riskinä on, että hyvän hallinnon takeet eivät toteudu ja verovelvollisen oikeusturva vaarantuu.

Tarkastuksessa todetaan, että verovalvonnan ja verovelvollisen ohjaamisen menettelyt vaihtelevat, ja vain harvojen Verohallinnon käyttämien ohjaus- ja valvontakeinojen periaatteista ja käytännöistä on säädetty verotusmenettelylaissa. Lisäksi Verohallinnon tilinpäätöksessä arvonlisäverovalvonnan vaikuttavuus -mittarina esitetty arvonlisäverovalvonnan kädenjälki antaa olennaisesti virheellisen kuvan valvonnan vaikuttavuudesta.⁵

Tarkastusviraston suosituksia oma-aloitteisten verojen valvonnalle

On tarpeen arvioida, miten oma-aloitteisten verojen, erityisesti arvonlisäverotuksen, verovalvonnan edellytyksiä ja sen mittareiden luotettavuutta voitaisiin parantaa ottaen huomioon myös Tullin verovalvonnan tehtävät valmisteverotuksessa. Lisäksi tulisi arvioida Verohallinnon uusien ohjaus- ja valvontamuotojen sääntelytarve sekä kehittää säädöksiä siten, että ne tehostavat verotusprosessia mutta samalla edistävät verotuksen oikeellisuutta sekä kohtelevat verovelvollisia tasapuolisesti.⁵

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastukset 2022
- 2 Jälkiseurantaraportti 28.12.2022 Talousarvion yhtenäisyys -tarkastuksesta (11/2020)
- 3 Jälkiseurantaraportti 15.12.2022 Voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt -tarkastuksesta (11/2019)
- 4 Valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat (6/2023)
- 5 Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyt (1/2023).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtionalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.



3 Etuusjärjestelmien yhteensopivuus ja palvelujärjestelmien toimivuus pohjautuvat asiakkaiden tarpeisiin

Sosiaaliturvaetuuksien ja niihin liittyvien palvelujen yhteensovittaminen on ollut yksi keskeinen sosiaaliturvauudistuksen valmistelun tavoite työn kannustavuuden lisäämisen ohella. Julkisia palvelujärjestelmiä ja erilaisia lupaprosesseja on jo usean vaalikauden ajan pyritty saamaan toimivammiksi muun muassa asiakastarpeiden huomioimisen ja digitalisaation avulla. Toisistaan erillään oleviin järjestelmiin kohdistuneet tarkastukset kertovat, että parannuksia on saatu aikaan, mutta tehtävää riittää edelleen.



Yleisestä asumistuesta on tullut etenkin matalia ansiotuloja saavien tuki

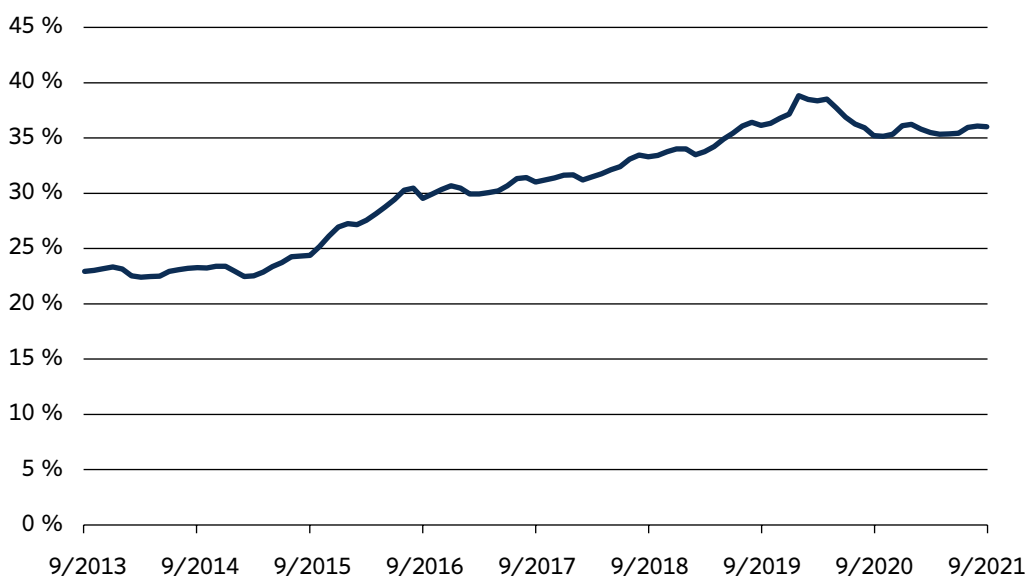
Sosiaaliturvauudistusta valmisteleva parlamentaarinen komitea ehdotti välimietinnössään 16.3.2023 asumistukijärjestelmän uudistamiseksi laajaa selvitystä muun muassa siitä,

- miten asumistuen tulisi kohdentua eri tuensaajaruokakunnille (pienituloisille, opiskelijoille, monimuotoisille lapsiperheille) kuntaryhmittäin tai työssäkäyntialueittain
- onko nykyinen asumistuen ansiotulovähennys eli ns. suojaosa parantanut asumistuen saajien toimeentuloa, hyvinvointia tai työllisyyttä
- miten asumistuen enimmäisasumismenojen korotus vaikuttaisi toimeentulotuen saajien määrään
- mitä vaikutuksia on ollut varallisuusharkinnan poistamisella.

Tarkastusviraston tarkastus vastaa osittain näihin kysymyksiin.¹ Yleistä asumistukea käsittelevässä tarkastuksessa selvitettiin, kuinka toimiva vuonna 2015 käyttöön otettu yleisen asumistuen ansiotulovähennys on osa-aikaisen työnteon kannustimena ja keinona vähentää rakennetyöttömyyttä. Ansiotulovähennys tarkoittaa, että asumistuen määrää arvioitaessa ruokakunnan jokaisen aikuisen jäsenen ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa.

Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin ansiotulovähennyksen kannustinvaikutuksia ja asumistuen yhteensopivuutta opintorahan sekä toimeentulotuen kanssa.

Tarkastuksen perusteella yleisestä asumistuesta on tullut ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen aiempaa vahvemmin etenkin pieniä ansiotuloja saavien ruokakuntien tukimuoto.¹ Vähennys lisää työssäkäyvien tuensaajien käytettävissä olevia tuloja ja vähentää siten myös toimeentulotuen tarvetta. Tähän yleisen asumistuen ja työttömyysturvan asumistuen suojaosilla on pyrittykin. Asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotto lisäsi ansiotuloja saavien ruokakuntien asumistuen määrää ja laajensi yleiseen asumistukeen oikeutettujen ruokakuntien joukkoa. Vuosina 2015–2019 ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen saajista kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin (kuvio 3). Luvuista on poistettu opiskelijat.¹

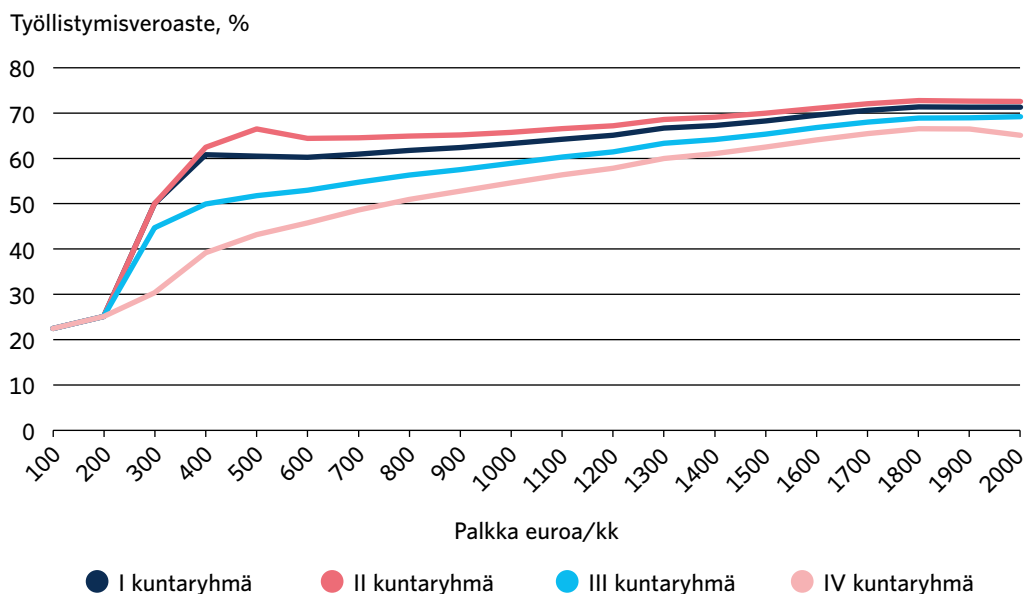


Kuvio 3: Ansiotuloja saaneiden ruokakuntien osuus (%) kaikista yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista syyskuusta 2013 syyskuuhun 2021. Luvuista on poistettu opiskelijat. Lähde: Kelan asumistukirekisteri.¹

Yleisen asumistuen ansiotulovähennys kannustaa tuen saajia osa-aikaiseen työntekoon – silti asumismenoja katetaan merkittävästi myös toimeentulotuella

Kannustinloukkuja ovat esimerkiksi tilanteet, joissa työstä saatava tulo ei kasvata merkittävässä määrin käyttöön jääviä tuloja tai joissa työ- ja etuustulon yhdistäminen vaatii henkilöltä erityistä vaivaa ja aiheuttaa mahdollisia katkoksia tuloihin.

Tarkastuksessa SISU-mikrosimulointimallilla tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella osa-aikainen työnteko ei muodostu kannustinloukuksi tyypillisille yleistä asumistukea saaville ruokakunnille.¹ Osa-aikatyön kannustavuus paranee ansiotulovähennyksen myötä pääkaupunkiseudulla asuvilla, työmarkkinatukea saavilla yhden huoltajan perheillä. Myöskään yksin asuvilla työmarkkinatuen saajille ei muodostu kannustinloukkuja työllistyä, kun heidän kuukausitulonsa ovat 100–2 000 euroa kuukaudessa (ks. kuvio 4). Ilman ansiotulovähennystä pääkaupunkiseudulla yksin asuvalla työttömällä työllistymisveroaste lähenisi 80 prosenttia eli teoreettista työttömyysloukkurajaa jo 600 euron kuukausituloilla.¹



Kuvio 4: Yksin asuvan, asumistukea ja työmarkkinatukea saavan työttömän työllistymisveroaste kaikissa kuntaryhmissä vuoden 2022 lainsäädännöllä. Asumismenot ovat kunkin kuntaryhmän keskimääräiset menot joulukuussa 2021 yksin asuvilla työttömillä ruokakunnilla. Lähde: SISU-malli.¹

Tarkastusviraston laskelmien perusteella osa-aikainen työnteko on ansiotulovähennyksen myötä taloudellisesti kannattavinta yleistä asumistukea ja opintorahaa saaville korkeakouluopiskelijoille, joilla työllistymisveroaste jää alle 50 prosentin koko maassa.¹ Näistä hyvistä työnteon taloudellisista kannusteista huolimatta opiskelijoiden tulisi pystyä arvioimaan sekä omien tulojensa vaikutukset opintorahaan että ruokakuntansa aikuisten jäsenten tulojen vaikutukset yleiseen asumistukeen. Opiskelijoille tuottaa kuitenkin hankaluuksia se, että yleisen asumistuen ratkaisussa käytetään laskennallista ruokakunnan tulevan vuoden keskiarvotuloa, kun taas opintoraha määräytyy opiskelijan henkilökohtaisten tulojen perusteella.¹

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvilla ja asumistukea saavilla työllistymisen kannustimet ovat paremmat kuin pääkaupunkiseudulla asuvilla, etenkin pienillä ansiotuloilla. Tämä johtuu siitä, että muualla maassa asumiskustannukset ovat pääkaupunkiseutua alhaisemmat, jolloin työttömyysturva ja yleinen asumistuki riittävät paremmin asumismenojen kattamiseen.

Asumismenoja katetaan kuitenkin merkittävästi myös toimeentulotuella: perustoimeentulotuen menoista vajaa puolet kohdentuu tällä hetkellä tuensaajien asumismenoihin. Toimeentulotuen käyttö heikentää työnteon taloudellisia kannusteita ja sen tiukka tarveharkinta tekee työhön osallistumisesta byrokraattisempaa. Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenot joudutaan kattamaan yhä useammin toimeentulotuella. Asumisen kalleus vaikeuttaa siten sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta vähentää pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta.¹

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus turvaa osaltaan sosiaalista asuntotuotantoa

Valtion tukemalla kohtuuhintaisella ARA-asuntotuotannolla täydennetään markkinaehtoista asuntotarjontaa sekä tasataan suhdanteita. Valtion ja suurten kaupunkien väliset Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL)-sopimukset on todettu toimivaksi tavaksi toteuttaa pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa. Yksi MAL-sopimusten osapuoli, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, myöntää kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon liittyviä avustuksia, tukia ja takauksia. ARA myös ohjaa ja valvoo ARA-asuntokannan käyttöä.

ARAN toimintaa käsittelevässä tarkastuksen perusteella MAL-sopimusten tavoitteet ja ARAlle asetetut tulostavoitteet ovat toteutuneet hyvin, mutta ARAn rahoitusvälineet eivät kaikilta osin vastaa rakennuttajien ja rahoittajien tarpeita.² ARA-asuntojen kysyntää pitää yllä väestönkasvu, edulliset vuokrat sekä asuntojen pieni vaihtuvuus. Erityisesti suurissa kaupungeissa vapaarahoitteisella asuntotuotannolla ja vuokratoilla on vaikeaa vastata sosiaalisen asuntotuotannon kysyntään. Lisäksi useissa kaupungeissa on pula kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvista tonteista. ARAn korkotukilainoja ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kuitenkaan myönnetä sellaisiin keskisuuriin, 50 000–100 000 asukkaan maakuntakeskuksiin, joiden väestö ei kasva. Tällaisten kaupunkien vuokratuloyhtiöillä on varsin rajatut mahdollisuudet rahoittaa uudisrakentamis- ja peruskorjausinvestointeja.²

Tarkastusviraston suosituksia sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun ja sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseen

Linjataan, missä määrin matalia ansiotuloja saavien toimeentuloa tuetaan yleisellä asumistuella ja missä määrin muilla etuuksilla.¹

Kehitetään ratkaisuja, jotka vähentävät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa.¹

Sisällytetään hallituksen esityksiin arviot uudistusten tavoitteista, valtiontaloudellisista ja muista vaikutuksista sekä vaihtoehtoisista toteuttamistavoista.¹

Sosiaalisen asuntotuotannon edistämiseksi selvitetään tarve ja mahdollisuudet rahoittaa keski suurten maakuntakeskusten vuokratyöyhtiöt ARAn korkotukilainoilla.²

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntiin ohjaus ja sijoittumisen seuranta ovat parantuneet, ja tilapäistä suojelua tarvitsevilla on oikeus kotikuntaan

Turvapaikkaprosessin sujuvoittamiseksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntiin ohjausta ja siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin on kehitetty tavoitteellisesti, ja sitä on arvioitu kattavasti kotoutumislain uudistamisen (936/2022, HE 208/2022 vp) yhteydessä. Tämä ilmenee saman aiheisen tarkastuksen (2/2018) jälkiseurannasta. Kehittämistoimet ovat kohdistuneet vastaanotto prosessiin, laskennallisiin korvauksiin, kiintiöpakolaisten kuntaan osoittamiseen sekä tiedonsaannin parantamiseen. Lisäksi kuntiin sijoittumisen seurantaa ja raportointia on parannettu viime vuosina. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan voitu vakuuttua siitä, että nykyiset tietojärjestelmät tukevat riittävästi tiedonvaihtoa eri toimijoiden välillä.³

Samaisen jälkiseurannan yhteydessä selvitettiin myös, miten Suomessa on toteutettu 4.3.2022 voimaan tullut Euroopan unionin tilapäisen suojelun direktiivi, joka on tarkoitettu Ukrainasta sotaa pakeneville henkilöille. Tilapäisen suojelun prosessi on tavanomaista turvapaikkamenettelyä kevyempi ja nopeampi. Yksi toimenpide direktiivin toimeenpanossa oli kotoutumislain ja vastaanottolain 1.3.2023 voimaantulleet muutokset, joiden perusteella valtio maksaa kunnille ja hyvinvointialueille korvauksen palveluiden järjestämisestä niille tilapäistä suojelua saaville, joille on myönnetty kotikunta. Tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat hakea kotikuntaa, kun he ovat oleskelleet Suomessa vuoden. Lakimuutosten valmistelua nopeutti keväällä 2022 valmistunut selvitys (VN/6332/2022) tilapäistä suojelua saavien kotikuntaoikeudesta. ELY-keskusten vuoden 2023 kuntapaikkatavoitteissa on myös otettu huomioon tilapäisten suojelua saavat.³ Lisäksi ympäristöministeriö valmistelee kevään 2023 aikana hallituksen esitysluonnoksen, jossa ehdotetaan, että tilapäistä suojelua saaneet voisivat tulla valituiksi valtion tukemiin asuntoihin riippumatta myönnetyn oleskeluluvan kestosta. Esityksen tarkoituksena on auttaa Ukrainasta sotaa paenneiden henkilöiden asunotjärjestelyjä kunnissa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan koko kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen järjestelmän toimivuutta voidaan arvioida luotettavasti vasta kotoutumislain voimaantulon jälkeen vuonna 2025.

Työperusteisen maahanmuuton lupaprosessit ovat nopeutuneet, mutta perheenyhdistäminen ja sote-alan ammattioikeuksien saaminen on edelleen hidasta

Vuodesta 2003 lähtien hallitusohjelmissa on mainittu työperusteisen maahanmuuton edistäminen yhtenä keinona vahvistaa taloutta ja parantaa työvoimapolusta kärsivien alojen tilannetta. Tarkastusvirasto selvitti työperusteisen maahanmuuton palvelujärjestelmän hallinnollisia prosesseja.⁴ Tarkastuksen perusteella työlupaprosesseja on kehitetty määrätietoisesti sen jälkeen, kun työperusteisen maahanmuuton hallinto siirtyi työ- ja elinkeinoministeriöön vuonna 2020. Lupaprosesseja ovat nopeuttaneet muun muassa automatisaatio ja lupavirkailijoiden lisäys. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupien ja heidän perheenjäsentensä käsittelyssä saavutettiin kahden viikon tavoiteaika vuonna 2021. Kesäkuussa 2022 heille otettiin käyttöön niin sanottu pikakaistapalvelu ja D-viisumi.⁴

D-viisumin oletettiin tukevan pikakaistan toteutumista siten, että erityisasiantuntijat ja kasvuyrittäjät sekä heidän perheenjäsenensä voivat matkustaa Suomeen heti sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty. Viranomaisten arvion mukaan lupaprosessin ajallinen säästö on noin yhdestä kahteen viikkoon ja se voi toteutua vain, kun pitkäaikaista viisumia haetaan samanaikaisesti oleskeluluvan hakemisen kanssa sähköisessä asiointipalvelussa. Tarkastuksen perusteella pikakaista ja D-viisumi eivät ole alkuvaiheessa lisänneet työperusteista maahanmuuttoa odotetussa laajuudessa, ja niiden kustannushyötyä on jatkossa syytä arvioida. Toisaalta muilla Suomeen muuttavilla työntekijöillä ja yrittäjillä ei ole käytössään pikakaistapalvelua vaan huomattavasti hitaampi kaksivaiheinen lupaprosessi. Vuonna 2022 työntekijän työperusteisen oleskeluluvan saanti kesti keskimäärin 10 viikkoa. Sairaanhoidajilla ja lähihoitajilla lupaprosessi vie viidestä–kuudesta viikosta useisiin kuukausiin. Uudellamaalla lupaprosessia on nopeuttanut sen jälkeen, kun syksyllä 2021 luovuttiin tilapäisesti useiden sote-alan ammattien saatavuusharkinnasta.⁴

Oleskelulupa perhesiteen perusteella Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenille edellyttää, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euron nettotulot kuukaudessa. Vaikka tulorajat eivät ole ehdottomia, ne voivat olla merkittävä este monissa ammateissa työskenteleville ulkomaalaisille. Lisäksi työntekijän perheenjäsenten hakemusprosessia hidastavat eniten selvitysten ja laillistettujen asiakirjojen tarve sekä hakijoiden suulliset kuulemiset edustustoissa. Tarkastuksessa todetaan, että Suomen ulkomaanedustustojen oleskelulupatehtävien laajempi ulkoistus, hakijoiden etakuulemiset sekä työnantajien sertifiointi nopeuttavat hakijoiden ja työnantajien asiointia ja säästävät hakijoiden matkakustannuksia. Ulkomaalaislain 23.2.2023 voimaan tulleet muutokset mahdollistavat näiden toimien käyttöönoton.⁴

Tarkastuksessa esimerkkitoimialana oli sosiaali- ja terveysala, jolle tarvittaisiin arvioiden mukaan vuosittain tuhansia ulkomaisia työntekijöitä. Työperusteista maahanmuuttoa vaikeuttaa kuitenkin se, että EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sosiaali- ja terveydenhuollon

koulutuksen suorittaneiden on saatava Valviralta ammatinharjoittamisoikeus ennen kuin työperusteinen oleskelulupa voidaan myöntää. Vuosina 2018–2021 ammattioikeus myönnettiin vuosittain 400–500 sote-alan henkilölle. Ammattioikeuden myöntämiseksi hakijan on osoitettava Valviralle riittävä näyttö kielitaidostaan kielitodistuksella, mutta työnantajan vastuulla on varmistaa, että henkilöllä on tehtävässä tarvittava kielitaito. Lisäksi Valvira voi edellyttää hakijalta korvaavia toimenpiteitä tai lisäopintoja. Lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen suorittaneille on järjestetty pätevyitysmispolku, mutta sairaanhoitajat voivat pätevyityä tällä hetkellä vain yksittäisten hankkeiden kautta. Pätevyitysmiskoulutuksille ei ole kuitenkaan osoitettu pysyvää rahoitusta.⁴

Tarkastusviraston suosituksia työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi

Työperusteisille maahanmuuttajille tarjottavia neuvonta-, ohjaus-, kotouttamis- ja asettautumispalveluita vahvistetaan ja vakiinnutetaan koko maassa.⁴

Työperusteisen maahanmuuton tietopohjan puutteet selvitetään ja korjataan siten, että oleskeluluvan syytä kuvaava tieto voidaan yhdistää muuhun kansalliseen rekisteritietoon.⁴

Toteutetaan Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden -työryhmän valmisteleman strategisen tiekartan 2022–2027 ehdotukset ulkomaisen työvoiman pätevyittämissä koulutuksen rahoittamiseksi, kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi.⁴

Kuntien järjestämät koulutus- ja valmennuspalvelut ovat nuorille tie työelämään

Vuonna 2018 voimaan tulleen ammatillisen koulutuksen reformin tarkoituksena oli uudistaa ammatillinen koulutus osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi. Reformin valmistelua ja toimeenpanoa koskevan tarkastuksen (2/2021) jälkiseurannassa selvitettiin, miten työllisyyttä tukevaa koulutustarjontaa on edistetty, miten työnantajien sitoutumista työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen on kartoitettu ja miten rahoitusratkaisujen taustalla olevaa tietoperustaa on vahvistettu.⁵ Jälkiseurannan perusteella opetushallinnon toimilla on edistetty ammattiopistojen mahdollisuutta tarjota työllistävyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia. Muun muassa rahoituksen kohdentaminen on jossain määrin tehostunut, ja ammatillisten tutkintojen sisältöjä on alettu kehittää nykyistä joustavamiksi. Ammatillisen koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustaa on kehitetty automatisoimalla oppilaiden ja työnohjaajien palautteen keräämistä sekä valmistelemalla kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntämistä, kun tuotetaan tietoa valmistuneiden opiskelijoiden sijoittumisesta työhön tai koulutukseen. Myös työpaikkojen sitoutuneisuutta koskevaa tietopohjaa on parannettu ja koulutuskorvauksen hyötyjä koskeva pilotti on meneillään. Vaikka kehitys on ollut myönteistä, ammatillisen koulutuksen järjestäjien tulee edelleen kehittää työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutusten tarjontaa.⁵

Toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja järjestäjäjärakenteen kehittämishankkeen loppu-raportissa ehdotettiin syksyllä 2022 ammatillisen koulutuksen määräraha jaettavaksi kahteen rahoitusväylään: oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Määrärahan jakamisesta päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Määrärahan eriyttäminen vahvistaisi oppivelvollisuuskoulutuksen perusrahoitusta ja yksinkertaistaisi ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteita. Rahoituksen eriyttäminen loisi edellytykset myös jatkuvan oppimisen rahoituksen perusteiden uudistamiselle siten, että ne nykyistä paremmin ottaisivat huomioon työikäiselle väestölle suunnatun koulutuksen tavoitteet ja elinkeinoelämän tarpeet. Samoin voitaisiin varmistaa, että myös tutkinnon osaa pienempiä koulutuskokonaisuuksia olisi kannattavaa järjestää.

Pääasiassa kuntien järjestämän työpajatoiminnan tehtävänä on parantaa valmennuksen avulla nuoren elämänhallintataitoja ja valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa se loppuun ja sen jälkeen päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä käsitelleen tarkastuksen jälkiseurannan perusteella työpajatoiminnalla ja sen seurannalla pyritään varmistamaan, että erityisesti koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret pääsevät osallistumaan nuorten työpajatoimintaan.⁵ Työpajoilla aloitettiin uudenlainen yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa tutkintoon valmentavan koulutuksen lain voimaan tultua 2022. Kuitenkin yksittäisiä toimenpiteitä suurempi vaikutus lähivuosina voi olla yleisen oppivelvollisuuden laajentumisella 18 vuoden ikään asti, sillä sen voi olettaa lisäävän toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrää. Jälkiseurannassa jäi epäselväksi, miten etsivän nuorisotyön avustusten kohdentuminen niitä kipeimmin tarvitseville kunnille on parantunut. Avustusten oikeaa kohdentumista palvelutarpeen mukaan voidaan luotettavasti arvioida tilastojen perusteella.⁶

Palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja hajanaisuus vaikeuttavat järjestelmien ohjausta ja hallintaa

Monet julkiset palvelujärjestelmät ja niiden hallintorakenteet ovat monimutkaisia ja hajanaisia. Palveluja tuottavat useat toimijat eri hallinnonaloilta, osa valtakunnallisesti ja osa alueellisesti tai paikallisesti. Palveluntuottajien tehtävissä ja vastuissa on heidän itsensäkin näkökulmasta usein epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä, samoin kokevat palvelujen käyttäjät. Monimutkaista ja hajanaista palvelujärjestelmää on hankala hallita ja ohjata. Järjestelmälle asetettuja tavoitteita ja tehtäviä on vaikea toimeenpanna, eikä toimijoiden yhteistyötä ja tiedonvaihto ole sujuvaa. Tämä on käynyt ilmi useassa tarkastuksessa.^{4, 7-9}

Julkisen yrityspalvelujärjestämän monimutkaisuus on ollut jo pitkään vastuutahojen tiedossa. Järjestelmää on pyritty selkiyttämään muun muassa sähköistämällä palveluita, rakentamalla palvelukokonaisuuksia, -polkuja ja tietojärjestelmiä sekä edistämällä palveluiden tuottajien yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Tarkastuksen perusteella parannuksia on saatu aikaan, mutta yksittäiseen osakokonaisuuteen tai palveluun kohdistuvat toimet eivät ratkaise koko järjestelmän toiminnallisuuden ja ohjattavuuden ongelmia.⁷

Yrityspalvelujärjestelmän hallittavuuden ongelmaa kuvaa myös se, että palvelujärjestelmää ohjataan ja kehitetään toimijakohtaisesti ja kokonaisuuden koordinaatio vähäistä. Tarkastuksessa ilmeni, että lyhyelle ajanjaksolle asetetut tavoitteiden ja suoriteperusteisten

mittareiden perusteella ei voida tehdä päätelmiä palvelujärjestelmän toiminnan tuloksellisuudesta. Lisäksi palvelujen tuotannon taloudellisuutta ja tuottavuutta ei ole mahdollista arvioida, koska tietoa julkisiin yrityspalveluihin käytetyistä työaikaresursseista ei ole saatavissa. Myös yrityspalvelujen tuottajien yhteisen asiakkuudenhallintajärjestelmän käytävyydessä ja tietojen hyödynnettävyydessä on ongelmia. Tarkastusvirasto suosittaa tämentämään yrityspalvelujärjestelmän ohjausta ja toimijoiden työnjakoa sekä jatkamaan toiminnan mittareiden ja tietojärjestelmien kehittämistä.⁷

Digitalisaatio sisältyy vahvasti myös valtakunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteisiin, joissa korostetaan hyvinvointialueiden yhteistyötä erityisesti asiakas- ja potilastietojärjestelmien uudistamisessa sekä sote-tietotuotannon kehittämistä johtamisen välineenä.⁸ Tarkastuksen perusteella tavoitteiden toteutumisen seurannan yhteys ohjaukseen on kuitenkin vielä epäselvä. Kehitteillä olevassa ns. kansallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon hybridiohjausmallissa yhdistellään normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen välineitä. Tarkastus suosittaa määrittelemään sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation tueksi kansallisen vision, sekä konkreettiset tavoitteet ja seurantamittarit.⁸ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus käynnisti hyvinvointialueiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja digitalisaation strategiatyön keväällä 2023. Strategiatyössä luodaan digitalisaatiolle yhteiset tavoitteet ja kehittämisen painopisteet sekä sovitaan keinoista ja toimenpiteistä ja tehtävien jaosta seuraavalle kymmenelle vuodelle.

Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointia käsittelevän tarkastuksen jälkiseurannan perustella digitalisoinnin toimijoiden vastuuta ja tehtäviä ei ole tarkastuksen jälkeen muutettu tarkastusviraston suositusten mukaisesti.⁹ Digitalisoinnin ohjaus- ja toimintamalleja on alettu koota ja uudistaa kokonaisvaltaisesti, mutta työ on edennyt hitaasti. Sen sijaan määrätietoisemmin on edennyt digitalisoinnin tiedon hallinnan arkkitehtuurin kehitystyö. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että yleissivistävän koulutuksen digitalisoinnin ohjausta ja kehittämistä vahvistetaan ministeriöiden, virastojen ja kuntien välillä rakenne-, resurssi-, informaatio- ja arviointiohjauksen keinoin huomioiden aineelliset ja aineettomat resurssit.⁹

Julkisten palveluiden kehittämisessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota asiakkaiden tarpeisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin

Julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat tarkastuksen perusteella yleisesti ottaen hyvällä tasolla, mutta palvelujen tarjonnassa on alueellisia eroja, ja palveluja tarjotaan liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista käsin.⁷ Etenkin Uudellamaalla julkisia yrityspalveluja on saatavilla tarpeisiin nähden liian vähän. Lisäksi vuoden 2025 alussa toteutettava TE-palvelut 2024-uudistus (L 380/2023) nähdään mahdollisena riskinä yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden väliselle tiedonvaihdolle, yhteistyölle ja järjestelmän ohjaukselle. Jos palveluiden koordinointi vaikeutuu sekä niiden laadussa ja sisällössä voi esiintyä alueellisia vaihteluita.⁷

Havaintoja asiakastarpeiden huomioimisesta tehtiin myös Suomi.fi -sähköisen asiointin palveluita käsittelevässä tarkastuksessa.¹⁰ Julkishallinnon organisaatioilla on pääsääntöisesti velvollisuus käyttää Suomi.fi-palveluita, joiden tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua sekä tukea julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta.

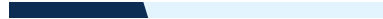
Tarkastuksessa käsitellyistä kahdeksasta Suomi.fi-palvelukokonaisuudesta kolme oli tarkastuksen aikaan laajemmin käytössä julkishallinnossa. Kokonaisuutena palvelujen käyttöön-ottoja on saatu jonkin verran sujuvoitettua, mutta palvelujen kehitystarpeista ei käydy riittävästi keskustelua käyttäjäorganisaatioiden kanssa eikä kehittämiskohteiden priorisointi ole läpinäkyvää. Tarkastus suosittaa, että palveluiden kehittäminen tulisi kohdentaa oleellisiin tarpeisiin ja käyttötapauksiin, jotka heijastuvat viimekädessä palveluiden loppukäyttäjiin, eli kansalaisiin ja yrityksiin. Lisäksi Suomi.fi-palvelujen strategista ohjausta tulisi selkeyttää ja varmistaa myös rahoituksen turvin aiempaa suunnitelmallisempi ja ennakoivampi palvelujen kehittäminen.¹⁰

Palvelujärjestelmän digitalisaation haasteet ovat esillä myös sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin kohdistuvassa tarkastuksessa.⁸ Uudistuksen toimeenpanon alussa hyvinvointialueiden lähtökohdat ovat erilaiset: joillakin hyvinvointialueilla tietojärjestelmiä on jo yhtenäistetty, toisilla alueilla tietojärjestelmien tilanne on hajanainen. Muutosvaiheen tilannetta on seurattu tiiviisti ja uudistuksen toimeenpanon tueksi laadittiin tiekartta vuosille 2021–2023, jossa yhtenä osioina on ICT-valmistelun keskeisten tehtävien toimeenpano. Hyvinvointialueista on muodostettu viisi yhteistyöaluetta, joiden tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen yhteensovittaminen, kehittäminen ja yhteistyö. Tavoitteena on, että merkittävät tietojärjestelmät, etenkin asiakas- ja potilastietojärjestelmät, yhtenäistettäisiin yhteistyöaluetasoisesti. Hyvinvointialueiden näkemysten mukaan ohjaus on ollut muutosvaiheessa sinänsä riittävää, mutta hyvinvointialueiden eroavuuksia ei ole otettu riittävästi huomioon. Tarkastuksen perusteella valtakunnallinen ICT-ohjaus ei ole kannustanut alueita tarpeeksi keskinäiseen yhteistyöhön, ja yhteistyöalueiden välistä yhteistyötä on syytä tukea vahvemmin. Tietojärjestelmäyhteistyötä alueiden välillä tehdään myös inhouse-yhtiöiden, kuten DigiFinlandin, kautta. Tarkastus suosittaa, että kansalliset sosiaali- ja terveydenhuollon digitaaliset palvelut yhteensovitetaan alueiden tarpeiden mukaisesti.⁸

Tarkastusviraston suosituksia palvelujärjestelmien kehittämiseksi

Julkisten palvelujärjestelmien, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, yrityspalveluiden ja koulutuspalveluiden, kokonaisuuden hallintaa parannetaan täsmentämällä järjestelmissä toimivien organisaatioiden työnjakoa sekä selkiyttämällä ja yhtenäistämällä normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta.⁷⁻¹⁰

Palveluita ja niiden digitalisaatiota kehitetään suunnitelmallisesti ja ennakoivasti. Tämä edellyttää oleellisten asiakastarpeiden ja alueellisten erityispiirteiden tunnistamista ja huomioimista sekä vakaata rahoituspohjaa.⁷⁻¹⁰



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti (4/2023)
- 2 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeenpanijana (2/2023)
- 3 Jälkiseurantaraportti 22.12.2022 Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen ja kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen -tarkastuksesta (2/2018)
- 4 Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttophallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalla (13/2022)
- 5 Jälkiseurantaraportti 27.4.2023 Ammatillisen koulutuksen reformi -tarkastuksesta (2/2021)
- 6 Jälkiseurantaraportti 15.3.2023 Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus -tarkastuksesta (2/2020)
- 7 Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus (5/2023)
- 8 Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus (9/2023)
- 9 Jälkiseurantaraportti 27.12.2022 Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi -tarkastuksesta (7/2019)
- 10 Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys (10/2022)

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiontalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.



4 Infrastruktuurien elinkaaren hallinta on pitkäjänteistä valtiontalouden hoitoa

Infrastruktuurit, kuten ICT-järjestelmät, väylät ja rakennuskanta, ovat tärkeä osa valtion käyttöomaisuutta. Valtion talousarvioesityksissä ja julkisen talouden suunnitelmassa tulisi esittää kattavasti uusinvestointien ja hankintakustannusten ohella myös elinkaaren hallintaan sisältyvät infrastruktuurien ylläpito- ja korjausvelan kustannukset. Käyttöomaisuuden elinkaaren hallintaan tarvitaan myös yhteisiä tavoitteita, hankinta- ja hallintamenettelyjä sekä seurantakäytäntöjä.

Valtion ja hyvinvointialueiden tietojärjestelmien elinkaaren hallintaan tarvitaan kestäviä rahoitusratkaisuja

Valtion tietojärjestelmiä käsittelevässä tarkastuksessa todetaan, että tietojärjestelmien elinkaarinäkökulma tunnistetaan valtionhallinnossa, mutta niiden elinkaaren hallinnalle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita eikä niiden korjausvelan seuraamiseen ole vakiintuneita käytäntöjä.¹ Onnistunut tietojärjestelmän elinkaaren hallinta edellyttää, että jo järjestelmien hankintavaiheessa tehdään pitkäjänteistä suunnittelua sekä tunnistetaan ja hallitaan järjestelmän vanhenemiseen liittyviä riskejä. Lisäksi on otettava huomioon tietojärjestelmien ylläpitokustannuksiin vaikuttavat tekijät, kuten toistuvat päivitykset, teknologiamuutokset ja järjestelmän elinkaaren loppuvaiheen kustannukset. Talousarvioprosessi ja julkisen talouden suunnitelma luovat periaatteessa puitteet jatkuviin ylläpito- ja kehitystarpeisiin vastaamiselle, kun rahoitusta voidaan esittää julkisen talouden suunnitelmassa seuraavalle neljälle vuodelle. Tarkastuksen perusteella valtionhallinnon rahoitusratkaisut eivät kuitenkaan tue kovin hyvin järjestelmien elinkaaren hallintaa, koska järjestelmien rahoitussuunnittelu on lyhytjänteistä ja rahoitus suunnataan mieluummin uusiin teknologiahankkeisiin. Kun toimintojen automatisaation arvoa ei pystytä laskemaan, järjestelmien tuottavuuspotentiaalia on vaikea osoittaa rahoitusta haettaessa. Poistuvasta järjestelmästä ei myöskään saada säästöjä uuden järjestelmän rahoitukseen.¹

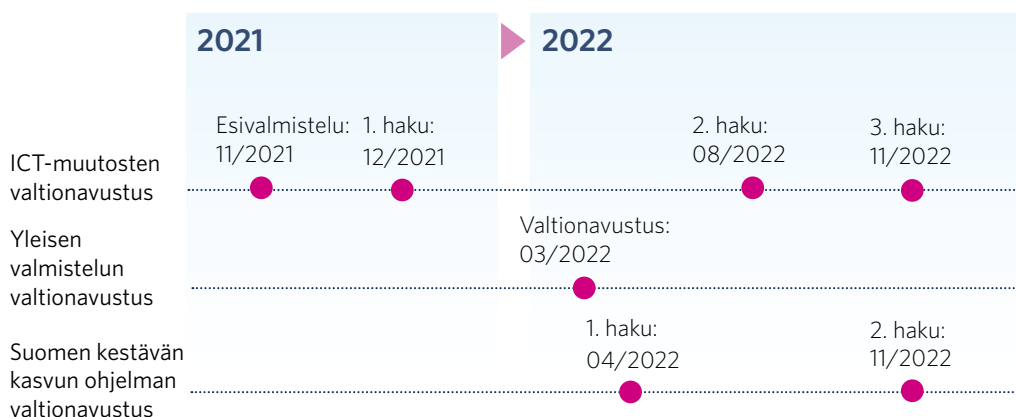
Hyvinvointialueiden digitalisaation ja tiedonhallinnan kehittämisen kustannukset on arvioitu 2–3 miljardiksi euroksi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Asiakaslähtöiset ja luotettavat tietojärjestelmät sekä verkko- ja mobiilipalvelut tehostavat sosiaali- ja terveydenhuollon

palvelujen tuottamista ja toimivuutta. Tämän oletetaan hillitsevän sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua, vaikka euromääristä säästötavoitetta ei olekaan asetettu.

Tarkastuksessa selvitettiin hyvinvointialueille kohdennettua sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-muutoksen ja digitalisaation rahoituskokonaisuutta vuosina 2021–2022.² Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueet pystyivät tekemään välttämättömät muutokset ICT-järjestelmiinsä vuoden 2023 alkuun mennessä valtionavustusten myöntämisessä ilmenneistä viivästymisistä ja osaajapulasta huolimatta. Kuitenkin vain harvat hyvinvointialueet olivat sisällyttäneet investointisuunnitelmiinsa laajasti asiakas- ja potilastietojärjestelmien kustannuksia. Hyvinvointialueiden syksyllä 2022 esittämissä investointisuunnitelmissä ICT-investointien osuus oli yhteensä noin miljardi euroa eli noin 11 prosenttia kaikista hyvinvointialueiden ilmoittamista investointitarpeista. Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-kustannukset tulevat nousemaan lähivuosina lähes kaikilla hyvinvointialueilla.²

Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-muutokseen ja digitalisaation kehittämiseen jaettiin vuosien 2021–2022 aikana valtionavustuksia yhteensä lähes 700 miljoonaa euroa. Avustuksia jaettiin kolmelta eri talousarvionmomentilta kaikkiaan seitsemän kertaa (kuvio 5, taulukko 2). Kuitenkin Suomen kestävän kasvun ohjelmasta jaetuista valtionavustuksista vain osa kohdistui tiedonhallinnan ja digitaalisten palvelujen kehittämiseen. Valtionavustuskokonaisuutta rakennettiin vaihteittain päivittyvän tilannekuvan mukaisesti. Osa valtionavustuksista jaettiin laskennallisin määräytymisperustein ja osassa alueille kohdennettiin harkinnanvaraista rahoitusta.²

Tarkastuksen perusteella kriteerit, joilla hyvinvointialueiden valtionavustushakemuksia arvioitiin, eivät olleet täysin läpinäkyviä muun muassa siksi, että kriteerejä muutettiin kesken hakuprosessin. Lisäksi ICT-muutoksen valtionavustuksissa on ollut päällekkäisyyttä sekä ajoituksen että sisällön suhteen. Kestävän kasvun ohjelman avustuksia on myös jäänyt käyttämättä rahoituskohteiden tiukan rajauksen takia. Tarkastuksen johtopäätösten mukaan eri valtionavustushakuihin perustuva hanketyyppinen rahoitusmalli ei edistä pitkäjänteistä ICT-muutoksen läpiviemistä ja digitalisaation kehittämistä. Toimintaa tulisi ohjata yhdellä rahoituskanavalla ja yhden valtionapuviranomaisen toimesta, jotta hyvinvointialueet voisivat toteuttaa ICT-kehittämistyötään pitkäjänteisesti.²



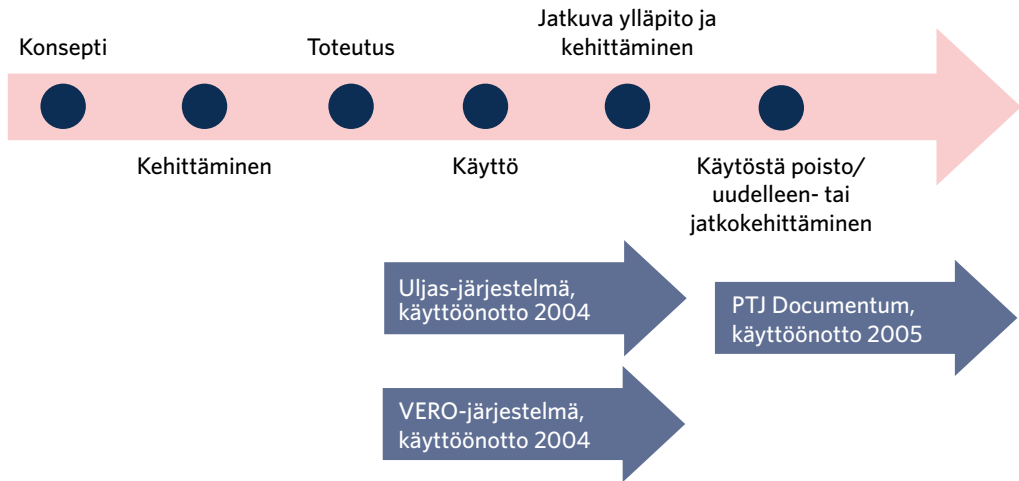
Kuvio 5: Valtionavustusten ajoittuminen vuosina 2021–2022.²

Taulukko 2: Valtionavustusten myöntömäärät eri momenteilta vuosina 2021 ja 2022.²

Valtionavustus	Momentti	Vuosi 2021	Vuosi 2022	Yhteensä
ICT-muutos	28.70.05	215 165 200	124 688 372	339 853 572
Yleinen valmistelu*	28.89.30	(62 019 000)	155 845 832	155 845 832
	*josta kohdennettu arviolta ICT-muutokseen	-	(66 790 149)	-
Suomen kestävän kasvun ohjelma (RRP)	33.60.61	-	289 181 576	289 181 576
Yhteensä	-	215 165 200	569 715 780	-

Toimittajariippuvuus voi muodostua riskiksi tietojärjestelmien elinkaaren hallinnalle

Tietojärjestelmän pitkä elinkaari voi olla merkki onnistuneesta järjestelmän suunnittelusta, pitkäjänteisestä ylläpidosta ja jatkuvaluonteisesta kehittämisestä. Pitkä elinkaari voi johtua myös järjestelmän toimittajariippuvuudesta, uuden järjestelmän hankinnan ja käyttöönoton viivästyemisestä tai siitä, että järjestelmään liittyviin toimintoihin ja prosesseihin ei ole kohdistunut merkittäviä muutostarpeita. Toimittajariippuvuudella tarkoitetaan sitoutumista tietyn toimittajan teknologiaan, mikä rajoittaa tilaajan harkintavaltaa uusien toimittajien valinnassa järjestelmän elinkaaren aikana.



Kuvio 6: Yleinen elinjaksomalli ja tarkastuksen kohteena olleiden tietojärjestelmien elinkaaren-vaihe. (Muokattu alkuperäisestä: Kortelainen, Komonen, Laitinen, Valkokari & Hanski 2021).¹

Tarkastusviraston tapaustarkastuksen kohteiksi valittiin kolme valtionhallinnon tietojärjestelmää, joista yksi järjestelmä on käytössä koko valtioneuvostossa ja kaksi tietyn hallinnonalan virastoissa (kuvio 6). Kaikilla tarkastuksen kohteena olleilla viranomaisilla on riittävästi osaamista tietojärjestelmien hankintaan, sopimusten tekemiseen ja niiden hallintaan. Tarkastuksessa ei havaittu hankintasäännösten vastaisia menettelyitä eikä olennaisia puutteita kohdejärjestelmien tietoturvallisuudessa tai tietojenkäsittelyn kontrolleissa.¹

Tarkastuksen perusteella toimittajariippuvuus voi muodostua ongelmaksi etenkin pitkäkestoisissa tietojärjestelmäsopimuksissa. Myös viime vuosina yleistyneistä, kokonaan toimittajan hallussa olevista valmiskäyttösuista saattaa olla vaikeaa irtautua. Tarkastuksessa kartoitettiin keinoja, joiden avulla toimittajariippuvuuden riskiä voidaan vähentää. Tällaisia ovat tietojärjestelmän kokonaisarkkitehtuurin toimiva suunnittelu, huolellinen markkina-kartoitus myös järjestelmän kehittämisen aikana ja kilpailutuksen neuvottelumenettelyt. Hankintasopimus voidaan suunnitella siten, että tilaajalle jää riittävät immateriaalioikeudet järjestelmään. Pitkäkestoisten tietojärjestelmäsopimusten immateriaalioikeuksia koskevat ehdot saattavat kuitenkin olla vaikeasti tulkittavia tai tilaajan kannalta epäedullisia. Ajan myötä saattaa olla hankalaa selvittää sopimuksiin tehtyjen muutosten ja eri sopimusten välisiä suhteita ja sopimusten täsmällistä sisältöä. Sopimusten sisällön tuntemus saattaa vähetä myös henkilöiden vaihtumisen vuoksi. Toimittajariippuvuuden riskiä voidaan vähentää myös palveluiden yhteishankinnoilla.¹

Palveluiden yhteishankinnoilla voidaan säästää aikaa ja kustannuksia

Yhteishankinnassa tavaroita tai palveluita hankitaan samanaikaisesti useamman hankintayksikön tarpeisiin. Yhteishankinnoilla voidaan saada suoria tai epäsuoria kustannussäästöjä ja mahdollisesti parempilaatuisia tuotteita. Tarkastuksessa (10/2020) havaittiin, että valtion virastot ja laitokset olivat noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta

hyvin, mutta niillä ei ollut yhtenäistä käsitystä siitä, mitkä tuotteet ja palvelut kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin. Yhteishankintavelvoite koskee muun muassa tietokoneita ja tietoteknisiä laitteita, niiden osia ja tarvikkeita, mutta ei tietojärjestelmähankintoja. Yhteishankintojen seurantaa vaikeutti se, että virastojen yhteishankintoihin liittyvä taloushallinnon automatisaatio toimi Handi-järjestelmässä yhteishankinnoissa samalla tavalla kuin muissakin hankinnoissa, eikä hankintoja rekisteröity järjestelmässä erikseen. Lisäksi yhteishankinnoista vastaava Hansel Oy oli pyrkinyt arvioimaan yhteishankintojen taloudellista, sosiaalista ja ympäristövastuuta mutta ei ollut tehnyt vastuullisuusauditointeja niiden työläyden ja kalleuden takia. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella velvoitteen piiriin kuuluvia tuotteita ja palveluita on täsmennetty, yhteishankintojen kehittämissi-työtä on tehty. Kirjanpitoyksiköillä on nykyisin mahdollisuus seurata hankintasopimuksiaan keskitetystä tietojärjestelmästä. Päätökset vastuullisuusauditointien toteutuksesta tehdään keväällä 2023.³

Hyvinvointialueet pystyvät tekemään hankintoja omistamiltaan inhouse-yhtiöiltä ilman kilpailutusta, jos yhtiö myy enintään viisi prosenttia tai 500 000 euroa liikevaihdostaan omistajiensa ulkopuolelle ja omistaja käyttää määräysvaltaa yhtiöön. Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiota käsittelevän tarkastuksen perusteella hyvinvointialueet hyödynsivät inhouse-yhtiöitään muutosvaiheen ICT-palvelujen hankinnassa. Jotkin hyvinvointialueet arvioivat, että inhouse-yhtiöt olivat käytännössä ainoa tapa saada järjestämisvastuu siirtymään turvallisesti lainsäädännön määrittämässä aikataulussa ja varmistaa riittävä osaaminen ICT-muutosten toteutuksessa. Tarkastuksen perusteella inhouse-yhtiöt nähtiin hyvinvointi-alueilla sekä tärkeänä yhteistyökumppanina että ongelmallisena ohjattavana.²

Kansallisesti tuotettavat digitaaliset palvelut ovat olennaisia hyvinvointialueiden tietojärjestelmien yhteen toimivuudelle

DigiFinland Oy kehittää kansallisia digitaalisia palveluratkaisuja erityisesti hyvinvointialueille. Yhtiö perustettiin vuonna 2020 valtion erityistehtävayhtiöiden SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy yhdistyessä. Yhtiön omistusrakenne muuttui vuoden 2023 alussa, kun valtio luovutti yhtiön osakkeita vastikkeetta hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle. Valtiolla jäi noin kolmanneksen omistus- ja äänivaltaisuus yhtiöstä. Yhtiön rahoitus perustuu asiakkailtaan perittäviin maksuihin, ja merkittäviin kehityshankkeisiin haetaan erillisrahoitusta valtiolta. Hyvinvointialueilla ei ole velvoitetta käyttää DigiFinlandin palveluita, eikä yhtiö voi tuottaa palveluja kunnille tai kuntayhtymille.

Kanta-palvelut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta oleellisia valtakunnallisia digitaalisia palveluja. Kanta-palveluiden käyttömaksut kattavat noin puolet palveluiden ylläpidosta ja kehittämisestä, ja toinen puoli rahoitetaan valtion budjetista. Kanta-palvelut koostuvat useista eri palveluista, jotka ovat elinkaarensa eri vaiheissa ja joiden hyödyntämisessä on merkittäviä palvelukohtaisia eroja.

Tarkastuksessa arvioitiin, millaista lisäarvoa DigiFinland Oy:n tarjoamat digipalvelut ja Kanta-palvelut tuovat hyvinvointialueille.² Tarkastushavaintojen perusteella hyvinvointialueet näkevät DigiFinlandin toiminnassa mahdollisuuksia silloin, kun yhtiön tarjoamat palvelut vastaavat asiakastarpeita ja ovat kustannustehokkaita verrattuna muihin tarjolla oleviin palveluihin. Alueiden erilaiset lähtötilanteet ja digikyvykkyyden tasot eivät kuitenkaan

ole paras mahdollinen lähtökohta kehittää yhtenäisiä kansallisen tason palveluja. Kanta-palveluiden hyödyntämisen haasteena puolestaan on, että hyvinvointialueiden tulee ottaa Kanta-palvelut ensin käyttöön omissa asiakas- ja potilastietojärjestelmissään, ennen kuin tiedot ovat Kannan kautta loppukäyttäjän hyödynnettävissä. Siten loppukäyttäjän kokemus palveluista riippuu myös siitä, miten hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmät on toteutettu.²

Asiakastietolaissa ja muissa määräyksissä kuvataan tiedonvälityksen keskeiset periaatteet, joita tietojärjestelmäpalvelujen tuottajien ja valmistajien on noudatettava. Järjestelmien on myös täytettävä yhteentoimivuutta, tietoturvaa, tietosuojaa sekä toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Vaikka Kanta-palvelut ovatkin yleistasolla kehittyneet, niiden käyttö ja hyödyntäminen eivät ole kaikilta osin toteutuneet asiakastietolain tavoitteiden mukaisesti. Kanta-palveluiden tarjoamien toiminnallisuuksien käyttöönottoja on paikallistasolla hidastanut sote-uudistuksen odottelu ja erityisesti epäselvyys siitä, kuka maksaa järjestelmien kehittämisen. Lainvalvonnan haasteena on se, etteivät eri toimijat aina tee asiakastietolain edellyttämiä poikkeamailmoituksia viranomaisille.²

Hyvinvointialueet vastaavat myös ensihoitopalveluista. Tarkastuksessa (9/2019) yhdeksi ensihoitopalvelun resurssisuunnittelun esteeksi havaittiin se, että ensihoitopalvelusta ei ole valtakunnallista, yhtenäistä ensihoitopalvelun tilastointia eikä toimintaa kuvaavia mittareita. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella ensihoidon tietopohjaa kehitetään parhaillaan siten, että ERICA-hätäkeskusjärjestelmän ja viranomaisten KEJO-järjestelmän tietoja voidaan yhdistää, jotta tietoja voidaan käyttää muun muassa ensihoidon resurssien suunnittelussa. Lisäksi tavoitteena on integroida ensihoitopalvelun tietotuotantolinjaan ensihoitopalveluiden ja hoitoketjujen tietoja Kanta-palvelun potilastietoarkistosta, tiedonhallintapalvelusta sekä hoitoilmoitusjärjestelmä Hilmosta.⁴

Tarkastusviraston suosituksia tietojärjestelmien ja digitaalisten palveluiden elinkaaren hallintaan

Valtion talousarvion valmisteluun sisällytetään investoinnit ja kustannukset, jotka viranomaisten käytössä olevien tietojärjestelmien elinkaaren hallinta edellyttää. Valtiontalouden kehyksissä ja budjeteissa otetaan huomioon suurten ICT-uudistusten vaatima rahoitustarve siten, että se mahdollistaa järjestelmien pitkäjänteisen elinkaaren hallinnan.^{1,2}

Valtionhallinnon tietojärjestelmien elinkaaren hallintaan tarvitaan tuottavuutta tukevia yhtenäisiä käytäntöjä muun muassa teknologioiden priorisoinnista, toimittajariippuvuusriskin hallinnasta ja järjestelmien kehittämistarpeiden rahoituksesta.¹

Kansalliset sosiaali- ja terveydenhuollon digitaaliset palvelut sovitetaan keskenään yhteen siten, että ne vastaavat hyvinvointialueiden tarpeita. Digitaalisia palveluita kehitetään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti.²

Valtion vastuulla olevan infrastruktuurin ja käyttöomaisuuden ylläpito edellyttää jatkuvaa elinkaaren hallintaa ja investointien pitkäjänteistä suunnittelua

Tarkastuksessa (8/2016) havaittiin, että laajakaistarakentamiseen ja -hankkeisiin annettu tuki ja tehdyt sijoitukset eivät riittäneet turvaamaan laajakaistayhtiöiden toiminnan jatkuvuutta ja että useiden hankkeita rahoittaneiden kuntien talous oli heikentynyt siksi, että ne olivat osallistuneet tukiohjelman hankkeisiin. Tarkastuksen ensimmäisessä jälkiseurantavaiheessa vuonna 2020 havaittiin, ettei Laajakaista kaikille -hankkeiden vaikutuksia ollut seurattu riittävästi ja jotkin vuonna 2022 päättyneen Nopea laajakaista -tukiohjelman hankkeista olivat vaikuttaneet kielteisesti keskeisten sidosryhmien taloudelliseen tilanteeseen. Tarkastusvirasto katsoi siksi tarpeelliseksi täydentää jälkiseurantaa jatkoseurannalla vuonna 2023. Jatkoseurannan perusteella tukiohjelman seuranta on parannettu ja taloudelliset vaikutukset on otettu huomioon tukiohjelmalla ja siihen liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä. Tukiohjelmasta on myös tehty jälkiarviointi. Jälkiseurannan perusteella tukiohjelman ei voida päätellä aiheuttaneen kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä sidosryhmille. Hankkeita rahoittaneet kunnat ovat arvioineet tukiohjelmalla olleen positiivisia vaikutuksia kunnan elinvoimaisuuteen. Haja-asutusalueille ja taajamien ulkopuolelle toteutettavat laajat investoinnit muodostivat merkittävän taloudellisen rasitteen hankkeita toteuttaneille yrityksille ja osuuskunnille etenkin sen alkuvuosina, mutta yritysten taloudellinen tilanne on parantunut tukiohjelman päättymisen jälkeen.⁵

Tarkastuksessa (12/2020) suositettiin, että liikenneverkon kehittämisinvestoinneista päätettäessä otetaan paremmin huomioon uusien investointien vaikutukset verkon ylläpitotarpeeseen ja siitä aiheutuviin hoito- ja korjauskuluihin ja että liikenneverkon korjaustoimien taloudellista arviointia kehitetään siten, että toimia voidaan vertailla ja priorisoida läpinäkyvästi. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella Väyläviraston tulossopimuksessa on asetettu tavoitteet väyläomaisuuden kokonaistaloudellisen ja pitkäjänteisen hallinnan menettelyille, väylänpidon tehokkuuden, laadun ja markkinoiden toimivuuden parantamiselle sekä väylänpidon toimenpiteiden kohdistamiselle asiakastarpeiden ja väylän kunnan mukaan.⁶ Tavoitteille on määriteltä myös mittarit ja tavoitetasot, joita seurataan. Väylien ylläpitotarpeen kustannukset sisältyvät myös talousarvioesityksiin. Vuoden 2024 talousarvion laatimisohejeissa on edellytetty väyläinvestoinneilta eli kehittämishankkeilta ylläpidon kustannusvaikutusten arviointia. Myös vuosille 2021–2032 laaditussa 12-vuotisessa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on investointien ja ylläpidon kokonaisuus huomioitu aiempaa paremmin.

Tarkastuksen (5/2020) jälkiseurannan perusteella virastot ja laitokset suunnittelevat kone- ja laiteinvestointejaan nykyisin pidemmällä aikavälillä, ja investointien suunnittelun ja seurannan ohjeistusta on täsmennetty. Investointien suunnittelua pitkällä aikavälillä ei kuitenkaan seurata systemaattisesti hankintayksiköissä ja valtiovarainministeriössä. Myöskään tulevien vuosien käyttöomaisuuden investointisuunnitelmia ei esitä kootusti valtion taloussuunnitelmissa. Vaikka investointisuunnitelma ei olisikaan poliittisesti sitova toiminta- ja taloussuunnittelukautta pidemmän aikavälin ylimenevältä osalta, pitkän aikavälin investointisuunnitelmat antaisivat eduskunnalle nykyistä kootumman ja ennakoivamman näkymän valtion investointimenojen kehitykseen.⁷

Tarkastuksen (14/2020) perusteella valtion rakennusomaisuuden hyvälle elinkaaren hallinnalle oli olemassa edellytykset, koska säädökset edistävät laadukasta rakentamista, rakennuskannan hoitoa ja kunnossapitoa sekä luovat mahdollisuuden käyttää kustannusten arvioimisen perusteena elinkaarikustannuksia hankinnoissa ja investointipäätöksissä. Lisäksi valtion kiinteistöstrategia pyrkii tarkastelemaan rakennusomaisuuden elinkaarivaikutuksia laaja-alaisesti valtion kokonaisedun eri näkökulmista, ja valtion toimitilastrategian linjaukset tukevat hyvää rakennusten elinkaaren hallintaa. Valtiovarainministeriö seuraa vuonna 2021 uudistettujen strategioiden toimeenpanoa asettamiensa neuvottelukuntien avulla. Tarkastuksessa suositeltiin, että ulkoministeriön tuli vakiinnuttaa ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen elinkaaren hallintaa tukevia toimintatapoja ja seurata niiden toimivuutta. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella ulkoministeriö on teettänyt vuodesta 2022 lähtien vuokra- ja omistuskohteidensa tarveselvityksiä, joiden yhteydessä on tarkasteltu myös kohteittain vuokraamisen ja omistamisen kriteereitä. Tarveselvitysten perusteella voidaan tehdä myös päätöksiä kohteista luopumisista. Lisäksi ulkoministeriön kiinteistöhallinnon organisointia on muutettu 1.4.2022. Muutoksen keskeisimpänä tavoitteena oli saada rakentaminen ja kiinteistöjen ylläpito samaan yksikköön siten, että toimintoja koordinoidaan keskitetysti. Ulkoministeriö on myös käynnistänyt yhteistyön Senaatti-konsernin kanssa vuoden 2022 aikana. Tavoitteena on hyödyntää Senaatti-konsernin osaamista kiinteistöjen ja tilojen hallinnan eri osa-alueilla.⁸

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Vanhat tietojärjestelmät (7/2023)
- 2 Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus (9/2023)
- 3 Jälkiseurantaraportti 5.4.2023 Yhteishankintojen toteuttaminen -tarkastuksesta (10/2020)
- 4 Jälkiseurantaraportti 23.11.2022 Ohjauksen vaikutus ensihoitopalvelun toimivuuteen -tarkastuksesta (9/2019)
- 5 Jälkiseurantaraportti (jatkoseuranta) 16.3.2023 Laajakaistarakentamisen tukeminen -tarkastuksesta (8/2016)
- 6 Jälkiseurantaraportti 4.5. 2023 Liikenneverkon elinkaaren hallinta -tarkastuksesta (12/2020)
- 7 Jälkiseurantaraportti 7.3.2022 Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – Koneet ja laitteet -tarkastuksesta (5/2020)
- 8 Jälkiseurantaraportti 27.6.2023 Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta -tarkastuksesta (14/2020).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiontalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.



5 Keskitetty taloustiedon keruu ja tilastointi sekä laadukas ennakointitieto luovat perustaa päätöksenteolle

Keskipitkän aikavälin kehitysarviot ja julkisen talouden tilastot tarjoavat luotettavan pohjan finanssipoliittiselle ja taloudelliselle päätöksenteolle. Päätöksenteon tueksi tarvitaan kuitenkin kuntien ja hyvinvointialueiden taloudesta yhtenäistä ja kattavaa tilastotietoa, joka tuotetaan keskitetysti. Oikea-aikaiset ennakointiraportit ja tiedon keskitetty koordinointi lisääisivät ennakointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa ja ryhdyttäisivät valtioneuvoston ennakointitoimintaa. Hallituksen esityksissä tulisi kiinnittää huomiota esitettyjen toimien menovaikutusten arviointiin.



Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehitysarvioiden raportoinnissa on edelleen parannettavaa

Tarkastusvirasto selvitti vuonna 2019, onko valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamenetelmissä kehittämistarpeita. Tarkastuksessa 17/2019 suositettiin menetelmien monipuolistamista erityisesti reaaliaikaisen suhdannetilanteen arvioimiseksi keskipitkän aikavälin kehitysarvioita varten. Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan suhdanne-ennusteen ja keskipitkän aikavälin laadinnassa muodostuvien suhdannetilannearvioiden koordinaatio on parantunut. Lisäksi valtiovarainministeriö on julkaissut keskipitkän aikavälin kehitysarvioista menetelmäkuvauksen, josta ilmenee mahdollisuus poiketa keskipitkällä aikavälillä tuotantokuilun umpeutumisoletuksesta. Nämä toimet eivät kuitenkaan vielä poista kehitysarvioiden laaturiskiä, joka aiheutuu tuotantokuiluarvion tarkentumisesta jälkikäteen. Tarkastusvirasto suosittaa, että keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden raportoinnissa tulee edelleen parantaa eri kehitysurien määritelyä ja vertailtavuutta. Lisäksi tavoiteurissa tulee kuvata suunnitteilla olevien toimenpiteiden arvioituja vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan.¹

Julkisen talouden tilastointi antaa hyvän pohjan finanssipolitiikan päätöksenteolle

Talouden ennustaminen ja suunnittelu sekä niihin päätöksenteko pohjautuvat talouden tilastoihin. EU:n yhteistoiminta ja lainsäädäntö määrittävät kansallista tilastotoimintaa, jota EU myös valvoo. Tarkastusviraston tarkastuksen perusteella julkisen talouden tilastot ovat luotettavia ja kansainvälisesti vertailukelpoisia. Tilastot tarjoavat luotettavan pohjan finanssipoliittiselle ja taloudelliselle päätöksenteolle.²

Eurostat kohdistaa EU:n jäsenmaiden julkisen talouden tilastoihin paljon systemaattista menetelmä- ja luokituskysymyksiin keskittyvää laadunvarmennusta varmistaakseen, että eri maiden tilastotiedot ovat vertailukelpoisia keskenään. Tästä syystä Tilastokeskuksen oma julkisen talouden tilastoinnin laadunvarmennus on jäänyt vähäisemmäksi, eikä Tilastokeskus ole järjestänyt ulkoista varmennusta tilastointiprosesseille. Tarkastusvirasto suosittelee, että Tilastokeskus vahvistaa tilastoinnin laadunvarmennustaan ja ulkopuolisten mahdollisuuksia arvioida julkisen talouden tilastojen laatua.²

Kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden talouden tilastointi tulisi järjestää keskitetysti

Kuntataloustietojen keruu siirrettiin Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin tilastovuodesta 2021 lähtien osana kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tiedonkeruun kokonaisuudistusta (HE 60/2019). Ennen uudistusta Tilastokeskus keräsi kunnilta ja kuntayhtymiltä tilastointiin tarvittavat taloustiedot ja laati niistä erikseen kuntatalouden vuosi- ja neljännesvuositilastot. Kerättyjä tietoja hyödynnettiin laajasti kansantalouden tilinpidon mukaisten julkisen talouden tilastojen laadinnassa, valtionosuuslaskennassa ja päätöksenteon valmistelussa. Uudistuksen yhteydessä Tilastokeskus lopetti kuntataloustilastojen laadinnan, jonka jälkeen eri tahot ovat koonneet summatietoja kunnilta ja kuntayhtymiltä kerätystä alkuperäisestä tiedosta omiin käyttötarkoituksiinsa. Tarve keskitetylle kuntataloustilastoille on siis säilynyt, ja sama tarve koskee myös vuonna 2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden taloustietoa. Tarkastus suosittelee, että kuntatalouden ja hyvinvointialueiden taloustiedoista tulisi jatkossakin tuottaa keskitetysti tilastot, jotta yhtenäinen taloustieto olisi käytettävissä päätöksenteon tukena.²

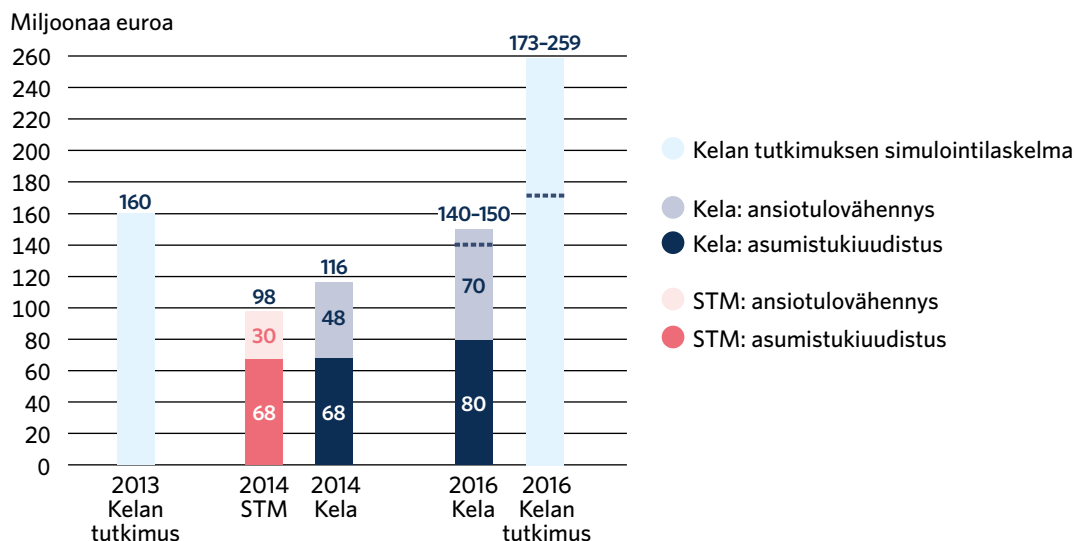
Tiedonkeruun uudistuksella tavoiteltiin yhdenmukaisen, ajantasaisen ja kattavan tiedon saantia kuntien, kuntayhtymien ja muiden kirjanpitovelvollisten taloudesta, mikä parantaisi tietojen hyödynnettävyyttä erityisesti julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa. Uudessa mallissa tiedonkeruu perustuu kirjanpidosta automaattisesti ajettaviin tietoihin. Uudistuksella pyrittiin myös purkamaan päällekkäisyyksiä viranomais-tiedon keruussa sekä vähentämään kunnille ja muille tiedonantovelvollisille vastaamisesta syntyvää raskautta. Tarkastuksessa kuitenkin todettiin, että kuntataloustietojen toimittamisessa on ollut merkittäviä viiveitä. Lisäksi tietojen laadunvarmistus on uudessa mallissa hajautettu eri toimijoille, mikä voi johtaa siihen, että laadunvarmistukseen jää katvealueita ja että tietojen tarkistuksessa syntyy tarpeetonta päällekkäistä työtä.² Uudella mallilla kerättävät tiedot eivät kuitenkaan tällä hetkellä kata kaikkia Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastointiin tarvittavia tietoja, joten Tilastokeskus joutuu täydentämään tietoja omilla tiedonhankintakeinoillaan.

Uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi parantaa hallituksen esityksissä

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt tarkastuksissaan toistuvasti huomiota puutteisiin, joita on uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hallituksen esityksissä. Tällä vuosikertomusjaksolla puutteet tulivat esiin kahdessa tarkastuksessa.

Kuntataloustietojen keruun siirtoa Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 60/2019) osin kustannussäästöillä. Säästöjen määrää ei kuitenkaan arvioitu eikä säästöille asetettu tavoitetta esityksessä. Hallituksen esitystä edelsi kuntatieto-ohjelma, jossa uudistuksen säästöiksi oli arvioitu noin 17 miljoonaa euroa vuoteen 2025 mennessä. Lisäksi hallituksen esityksessä arvioitiin uudistuksen tuovan vuodesta 2022 lukien pieniä säästöjä Tilastokeskukselle ja muutamille muille tahoille. Tilastokeskus on myöhemmin arvioinut, ettei kustannussäästöjä ei ole näköpiirissä lähivuosina. Hallituksen esitys sisälsi myös ehdotuksia menolisäyksistä. Valtiokonttorin pysyvään määrärahaan esitettiin 1,3 miljoonan euron lisäystä vuodesta 2021 lukien. Lisäksi Valtiokonttorille osoitettiin yhteensä 5,5 miljoonaa euroa erillisrahoitusta kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keräämiseen vuosille 2016–2020.²

Yleiseen asumistukeen tehtiin vuonna 2015 kokonaisuudistus, ja käyttöön otettiin asumistuen ansiotulovähennys. Uudistusta käsitelleessä hallituksen esityksessä (HE 52/2014) linjattiin, että uudistus toteutetaan mahdollisimman kustannusneutraalisti, ja uudistuksen arvioitiin lisäävän yleisen asumistuen menoja vuositasolla 68 miljoonalla eurolla. Arvio ei sisältänyt ansiotulovähennyksen menovaikutuksia, vaikka esityksen valmisteluvaiheessa oli jo tiedossa, että vähennyksen käyttöönotto lisää vuosittaisia menoja vähintään 30 miljoonalla eurolla (kuvio 7). Tarkastuksen perusteella uudistus on voimaantulonsa jälkeen kasvattanut yleisen asumistuen menoja huomattavasti enemmän kuin hallituksen esityksessä ennakoi. Arviot uudistuksen menovaikutuksista vuositasolla ovat vaihdelleet 150 miljoonan euron ja 259 miljoonan euron välillä. Hallituksen esityksessä olisi tullut tuoda esiin menovaikutuksiin liittyvät epävarmuudet ja erilaiset valmisteluvaiheessa toteutetut laskelmat.³



Kuvio 7: Kela ja sosiaali- ja terveysministeriön arviot asumistuen uudistuksen vuosittaisista kokonaiskustannuksista vuosina 2013–2016.³

Ennakointitiedon hyödyntämisellä on oma sijansa valtioneuvoston strategisessa päätöksenteossa

Laajan asiantuntijajoukon näkemyksistä ja käsityksistä muodostuvalla ennakointitiedolla on oma merkityksensä strategisen päätöksenteon tietoperustassa tutkimukseen perustavan tiedon ohella. Ennakointitiedon sisällyttäminen päätöksenteon tietoperustaan edellyttää monimuotoisen tiedon ja asiantuntemuksen kokoamista yhteen ja digitaalisen tiedonkäsittelyn mahdollisuuksien hyödyntämistä. Ennakointitietoa tulee tutkimustiedon tavoin käsitellä tiedonhallintalain sekä tiedonhallinnan mallien ja periaatteiden mukaisesti.

Tarkastusvirasto arvioi kansallista ennakointijärjestelmää, joka tukee valtioneuvoston strategista päätöksentekoa.⁴ Tarkastuksen perusteella valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi on tukenut ennakoinnin kehittämistä valtionhallinnossa, mutta ennakointitoiminta ei ole vielä tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan tai tuotoksiltaan yhtenäistä eikä systemaattista. Systemaattisen ennakointitiedon tuottaminen edellyttää vakiintuneita prosesseja, tiedontuottamisen käytäntöjen automatisointia sekä päätösten valmistelijoiden ja tekijöiden ennakointikyvykkyyksien kehittämistä. Ennakointitoiminnan hajanaisuus ja tiedon laatuvariaabelit ovat esteinä ennakointitiedon hyödyntämiselle valtionhallinnossa. Myös ennakointitiedon tuottamisen vastuut, koordinointi sekä tiedon jakaminen ovat vasta kehittymässä valtionhallinnossa. Vain harvalla valtionhallinnon yksiköllä on ennakoinnille oma toimintonsa.⁴

Tarkastuksen perusteella oikea-aikaiset ennakointiraportit ja politiikkatoimien valmisteluun liittyvät toimeksiannot lisääisivät valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden mahdollisuutta hyödyntää ennakointitietoa työssään. Toimeksiannot ja raporttien laatiminen jättevöittäisivät myös virastojen ennakointitoimintaa sekä vahvistaisivat niiden edellytyksiä

reagoida toimintaympäristönsä äkillisiin muutoksiin. Virastojen ennakointitoiminnan tuloksellisuutta voisi parantaa yhtenäistämällä tiedontuotannon prosessia sekä seuraamalla ennakointiin kohdennettuja resursseja ja prosesseja. Lisäksi valtioneuvoston päätöksen-
teon tietoperustaa vahvistaisi keskitetty koordinoiva tukipalvelu, joka yhdistäisi tietolähteitä ja ylläpitäisi relevantin tiedon sijaintitietoja, vaikka tiedon tuottaminen onkin hajautettua.⁴

Tarkastusviraston suosituksia liittyen ennakointiin ja taloustietojen käsittelyyn

Julkisen talouden tilastoinnin laadunvarmennusta vahvistetaan Tilastokeskuksessa. Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden taloustietojen keskitettyä tilastointia parannetaan, jotta tietoa voidaan hyödyntää päätöksenteossa.²

Hallituksen esityksiin sisällytetään esitettyjen toimien menovaikutuslaskelmat ja niihin liittyvät epävarmuudet.³

Ennakointitoiminnan tuloksellisuutta ja tiedon hyödynnettävyyttä parannetaan tehostamalla tiedontuotannon prosessia sekä tiedon koordinointia sekä sillä, että valtioneuvosto seuraa ennakointiin kohdennettuja resursseja.⁴

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Jälkiseurantaraportti 21.11.2022 Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa -tarkastuksesta (17/2019)
- 2 Julkisen talouden tilastojen luotettavuus (12/2022)
- 3 Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti (4/2023)
- 4 Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisessa päätöksenteossa (11/2022).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://www.vtv.fi/julkaisut/valtionalouden-tarkastusviraston-vuosikertomus-eduskunnalle-2023/>.



6 Tarkastusvirasto keskittyy perustehtäviinsä ja vaikuttavaan tarkastustoimintaan

Tarkastustiedon hyödynnettävyyteen ja vaikuttavuuteen vaikuttaa se, miten tarkastukset kohdentuvat valtion hallintoon ja miten hallinto toteuttaa tarkastuksissa annettuja suosituksia. Tarkastusviraston tilintarkastukset kattavat koko valtionhallinnon, kun taas finanssipolitiikan, laillisuus- ja tuloksellisuustarkastukset kohdistuvat valtaosin hallinnonaloille, jotka kantavat suurimman vastuun valtiontaloudesta. Hallinto on toteuttanut tarkastuksissa annettuja suosituksia varsin hyvin. Tarkastusvirasto on tarttunut uusiin tehtäviinsä, uudistanut organisaationsa sekä käynnistänyt uuden strategiansa valmistelun.



Tarkastusvirasto seuraa tarkastustoimintansa kattavuutta

Vuosina 2020–2022 tarkastusvirasto on toteuttanut vuosittain 81–84 tarkastusta ja 16–27 jälkiseurantaa. Vuoden 2023 tammi–elokuussa valmistui 80 tarkastusta ja 12 jälkiseurantaa.

Tarkastuksista suurin osa on tilintarkastuksia, jotka kohdistuvat kaikkien hallinnonalojen kirjanpitoyksikköjen lisäksi valtion tilinpäätökseen, tasavallan presidentin kansliaan, valtioneuvoston kansliaan ja kolmeen talousarvion ulkopuoliseen valtion rahastoon sekä kahteen Pohjoismaisen ministerineuvoston alaiseen yhteisöön. Kirjanpitoyksikköjen tilintarkastuksissa annettujen suositusten toteutumista seurataan osana tilintarkastusta eikä niistä siksi tehdä erillisiä jälkiseurantoja. Tilintarkastusten johtopäätöksiä on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 2.

Taulukko 3: Tarkastusviraston tarkastustoiminta vuodesta 2020 elokuuhun 2023 asti.

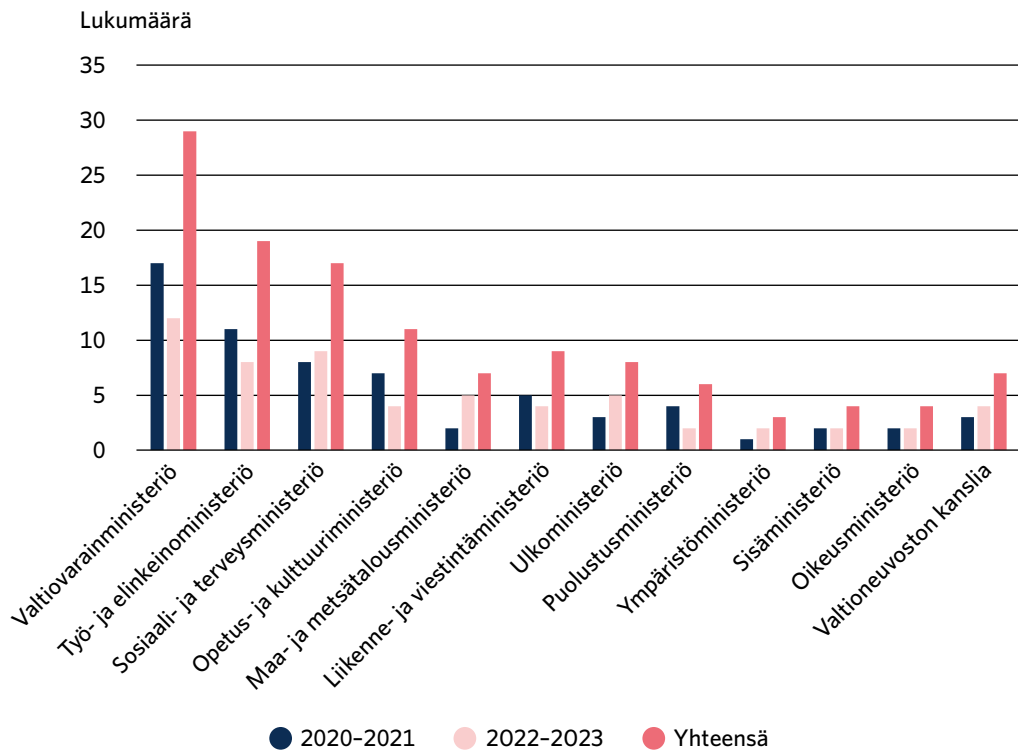
Tarkastustoiminta	2020	2021	2022	1-8/2023
Tarkastukset yhteensä (kpl)	82	84	81	80
Tilintarkastukset	68	70	69	71
Erillistarkastukset, joista	14	14	12	9
- Tuloksellisuustarkastuksia	9	6	9	6
- Laillisuustarkastuksia	1	4	0	2
- Finanssipolitiikan tarkastuksia	1	1	1	0
- Monilajitarkastuksia*	3	3	2	1
Erillistarkastusten jälkiseurannat (kpl)	18	27	16	12

*Monilajitarkastukset ovat useamman tarkastuslajin yhdistelmiä.

Tarkastusvirasto toteuttaa harkintansa mukaan erillistarkastuksia, joista noin 60 prosenttia on ollut tuloksellisuustarkastuksia vuosina 2020–2023 (taulukko 3). Virasto pyrkii kohdentamaan erillistarkastukset kattavasti eri hallinnonaloille pääasiassa valtiontalouden kannalta merkittävien riskien perusteella. Tarkastuskohteiden kärjessä ovat ne hallinnonalat, jotka saavat suurimmat määrärahat valtion talousarvioissa: valtionvarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat. Näille hallinnonaloille on kohdistunut yli 60 prosenttia kaikista erillistarkastuksista vuodesta 2020 alkaen (kuvio 8).

Erillistarkastusten jakautuminen eri hallinnonaloille vaihtelee vuosittain. Siksi on taroituksenmukaista seurata tarkastusten kohdentumista usean vuoden ajanjaksolla. Vuodesta 2022 lähtien on tehty aiempia vuosia enemmän tarkastuksia maa- ja metsätalousministeriön, ulkoministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloille, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriön sekä jossain määrin myös työ- ja elinkeinoministeriön, puolustusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen tarkastaminen on vähentynyt.

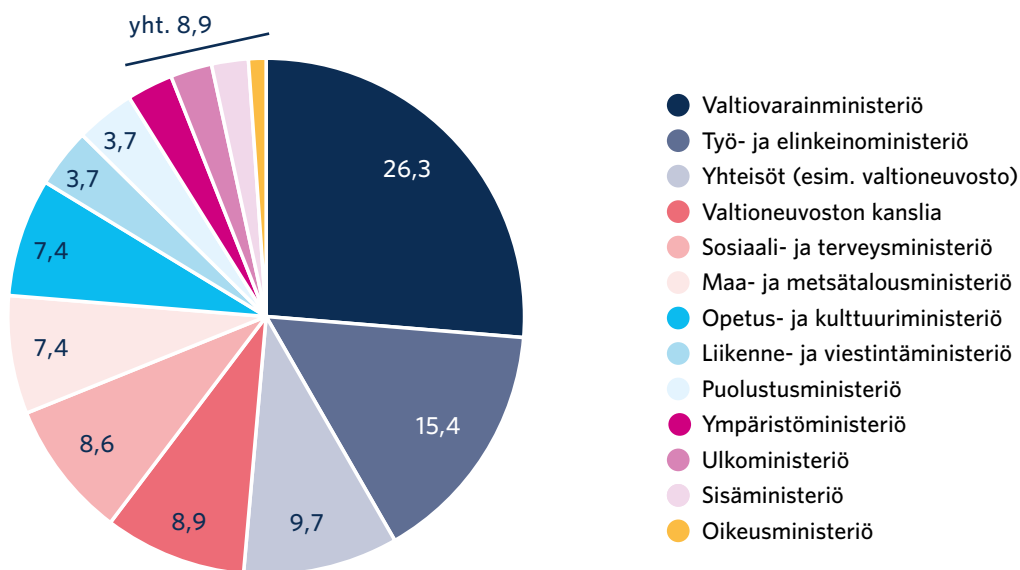
Tuloksellisuustarkastus kohdistuu yleensä useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle. Tämä johtuu siitä, että viimeisten vaalikausien hallitusohjelmissa on korostunut hallinnonalojen välinen yhteistyö ja hallituksen päätöksiä toimeenpanee usea hallinnonala yhdessä. Vuosikertomusjaksolla syyskuusta 2022 elokuuhun 2023 valmistui 13 tarkastusta, joista kahdeksan (62 %) kohdistui usealle hallinnonalalle ja viisi vain yhdelle hallinnonalalle. Samalla ajanjaksolla tehdyt jälkiseurannat koskivat vuosina 2016–2021 julkaistua 19 tarkastusta, joista yhdeksän kohteena oli yksi hallinnonala ja 10 (53 %) kohdistui usealle hallinnonalalle.



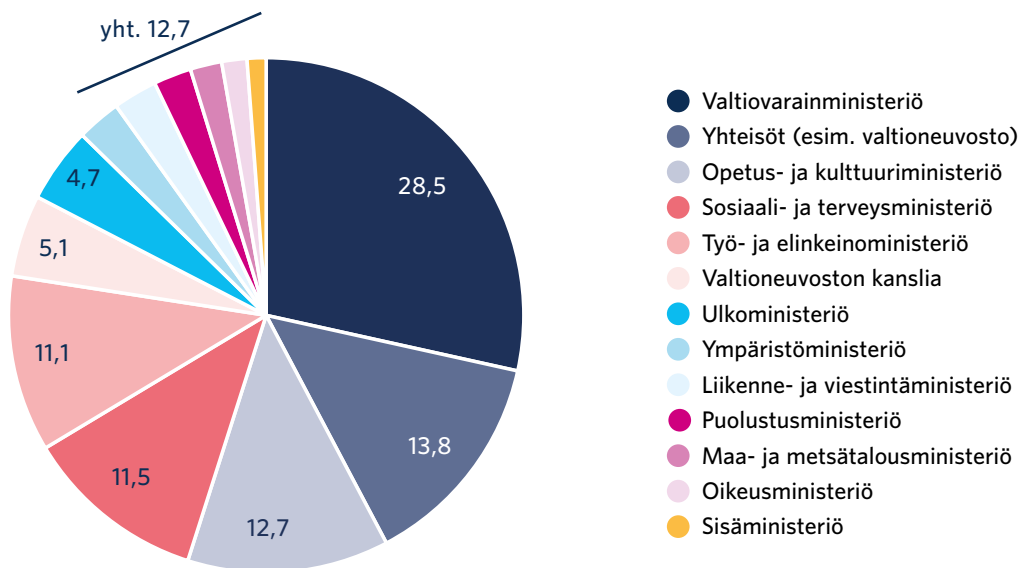
Kuvio 8: Tarkastusviraston tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusten kohdentuminen hallinnonaloittain vuodesta 2020 elokuuhun 2023 asti.

Virasto antaa tarkastuspäätelmiensä perusteella tarkastuskohteille suosituksia. Vuosina 2014–2023 valmistuneissa 70 tarkastuksessa eniten suosituksia annettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Tämä on luonnollista, koska tarkastusten lähtökohtana on valtiontaloudelliset riskit. Suosituksia on annettu suunnilleen tarkastusten lukumäärän suhteessa myös työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloille. (Ks. kuviot 9 ja 10.)

Kun verrataan vuosina 2014–2020 (kuvio 9) ja vuosina 2020–2023 valmistuneissa tarkastuksissa annettujen suositusten (kuvio 10) kohdentumista hallinnonaloille, havaitaan, että 2020-luvulla tehdyissä tarkastuksissa on suhteellisesti annettu aiempaa enemmän suosituksia yhteisesti valtioneuvostolle tai keskeisille hallinnonaloille, kun taas Valtioneuvoston kanslialle osoitetut suositukset ovat vähentyneet. Tähän kehitykseen on voinut vaikuttaa se, että viime vuosina osa tarkastuksista on kohdistunut hallitusohjelmissa linjattuihin laajoihin rakenteellisiin uudistuksiin ja politiikka-alojen toimenpidekokonaisuuksiin, ja tarkastuksen kohteena on ollut joko hallituksen päätösten valmistelu tai lainsäädännön toimeenpano.



Kuvio 9: Annettujen suositusten (n= 252) jakautuminen (%) hallinnonaloittain 70:ssä vuosina 2014-2020 valmistuneessa tarkastuksessa, joista on tehty jälkiseuranta tammikuun 2020 ja kesäkuun 2023 välillä.

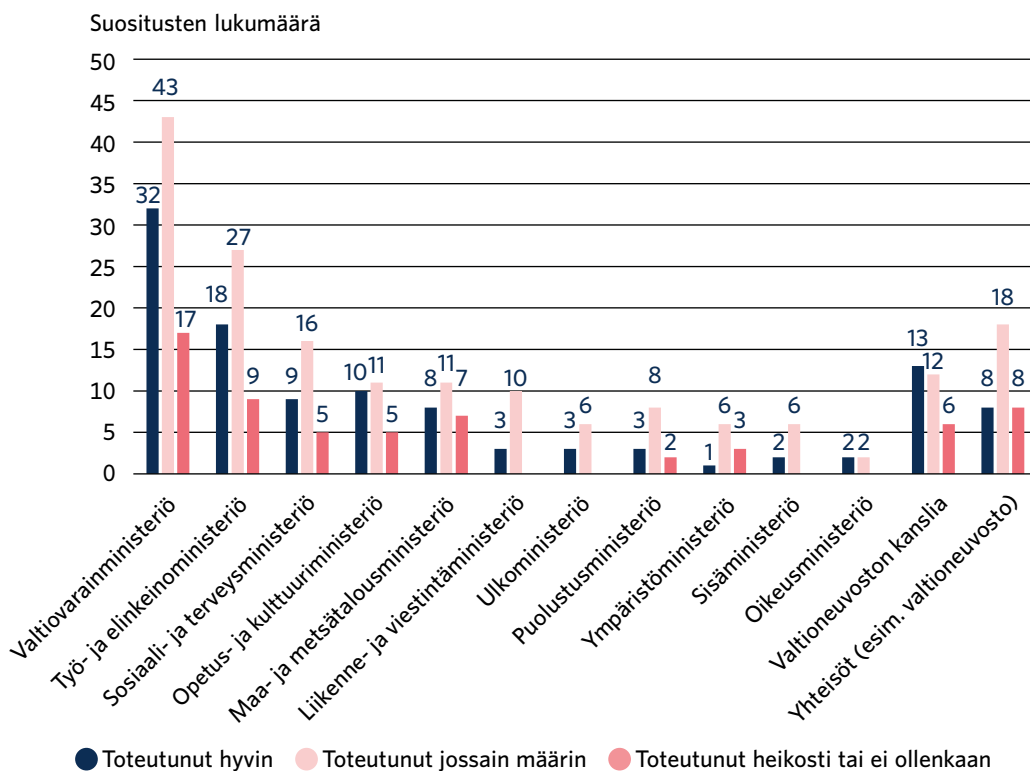


Kuvio 10: Vuodesta 2020 elokuuhun 2023 asti valmistuneissa 49 tarkastuksessa annettujen suositusten (n=194) jakautuminen (%) hallinnonaloittain.

Valtionhallinto on toteuttanut suurimman osan tarkastusviraston antamista suosituksista

Tarkastusvirasto arvioi erillistarkastusten jälkiseurannalla sitä, mihin toimenpiteisiin hallinto on ryhtynyt annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella. Jälkiseurannat toteutetaan keskimäärin noin kolmen vuoden kuluttua tarkastuskertomuksen antamisesta. Jälkiseurannan ajankohta määritetään tarkastuskohtaisesti, jotta tarkastuskohteilla on riittävästi aikaa toteuttaa suosituksia.

Yleisesti ottaen tarkastuskohteet toteuttavat tarkastusviraston antamia suosituksia varsin hyvin. Tammikuun 2020 ja kesäkuun 2023 välillä tehtyjen 70 jälkiseurannan perusteella tarkastusten suosituksista (n=252), noin 35 prosenttia oli toteutunut hyvin, noin 47 prosenttia jossain määrin ja 18 prosenttia heikosti tai ei ollenkaan (kuvio 11).



Kuvio 11: Annettujen suositusten (n= 252) toteutuminen hallinnonaloittain 70:ssä vuosina 2014–2020 valmistuneessa tarkastuksessa, joista on tehty jälkiseuranta vuoden 2020 ja vuoden 2023 kesäkuun välillä.

Jälkiseurantojen perusteella suositusten toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi se, että suosituksen toteutus on vielä kesken jälkiseurannan aikana tai hallinnolla ei ole ollut resursseja suosituksen toteutukseen. Suosituksen toteuttaminen on myös voitu yhdistää esimerkiksi käynnissä olevaan hallinnon kehitystyöhön tai jonkin reformin tai lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon. On myös mahdollista, että lainsäädännössä tai hallinnossa on tehty jonkin muu toimenpide, jonka seurauksena suositus on toteutunut toisella

tavalla tai se ei ole enää relevantti. Jälkiseurannoissa on havaittu, että etenkin useammalle hallinnonalalle tai toimijalle kohdennettujen suositusten toteuttaminen edellyttää hallinnolta tiivistä yhteistyötä sekä laajempaa uudistamista ja muutosta.

Tarkastusvirasto julkaisi tarkastus- ja valvontatoimintansa johtopäätöksistä evästyksiä alkaneelle vaalikaudelle

Ensimmäistä kertaa tarkastusvirasto julkaisi huhtikuussa 2023 alkaneen vaalikauden hallitusohjelmavalmistelun tueksi evästyksiä talous- ja hallintopolitiikan keskeistä aiheista, jotka liittyvät julkisen talouden ja valtiontalouden tasapainon saavuttamiseen ja tukevat kestävää valtion taloudenhoitoa kestävyttä tulevinä vuosina. Evästykset pohjautuvat tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastusviraston edellisellä vaalikaudella 2019–2023 julkaisemien tarkastusten ja jälkiseurantojen keskeisempiin havaintoihin ja johtopäätöksiin.

Evästykset jakautuvat seuraaviin pääteemoihin: ”Julkinen talous vahvistuu suunnitelmallisella finanssipolitiikalla”, ”Viranomaisten selkeä työnjako ja valmiit yhteistyökäytännöt tukevat kriiseissä ja häiriötilanteissa”, ”Toimivat etuudet ja julkiset palvelut turvaavat osaltaan hyvinvointivaltion perustaa” ja ”Ulkoiset ja sisäiset muutokset haastavat valtionhallintoa uudistamaan toimintatapojaan”.

Tarkastustoiminnan vaikutuksia

Tilintarkastukset kohdistuvat koko valtionhallintoon. Enemmistö harkinnanvaraisista erillis-tarkastuksista ja suosituksista kohdistuu hallinnonaloille, jotka kantavat suurimman vastuun valtiontaloudesta. Tarkastusten ja suositusten kohteina on usein asiat, jotka edellyttävät yhteistyötä yli hallinnon rajojen. Hallinto toteuttaa tarkastusviraston antamia suosituksia varsin hyvin.

Tarkastusvirasto julkaisi alkaneelle vaalikaudelle evästyksiä talous- ja hallintopolitiikan keskeistä aiheista. Evästykset kohdistuivat teemoihin, joilla voidaan tukea julkisen talouden ja valtiontalouden tasapainoa ja kestävää valtion taloudenhoitoa tulevinä vuosina.

Tarkastusvirasto uudisti organisaationsa vuoden 2023 alussa

Tarkastusviraston uudisti organisaationsa ja johtamisjärjestelmänsä vuoden 2022 aikana. Tavoitteena oli selkeyttää vastuita ja tukea paremmin viraston ydintehtävän toteuttamista. Vuodesta 2023 alkaen tarkastusvirasto toimii linjaorganisaationa tarkastus-, valvonta- ja yhteiset palvelut -yksiköissä. Tarkastusyksikkö vastaa tarkastusten toteutuksesta ja laadunvalvonnasta sekä valmistelee toimialaansa liittyvät viraston lausunnot. Valvontayksikkö vastaa finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastusten toteutuksesta, puolue- ja vaalirahoitusvalvonnasta, avoimuusrekisterin toiminnasta sekä tarkastusvirastolle tehtyjen kantelujen ja väärinkäytösilmoitusten käsittelystä. Yhteiset palvelut -yksikköön on sijoitettu viraston toimintaa ja kehittämistä tukevat yhteiset toiminnot: yleishallinto, henkilöstöpalvelut, talouspalvelut, tietohallinto- ja tilapalvelut sekä viestintä ja sidosryhmätyön koordinaatio. Osamisen kehittäminen on yhteinen tehtävä kaikille yksiköille.

Vuoden 2023 aikana uudistetaan tarkastusviraston strategia kaudelle 2024–2030. Siinä huomioidaan tulevaisuuden muutostekijöiden ennakoitua vaikutukset tarkastusvirastoon. Uusi strategia keskittyy siihen, miten tarkastusvirasto toimii hoitaakseen perustehtävänsä vaikuttavasti ja tehokkaasti.

Vuoden 2023 aikana uudistetulla tarkastussuunnittelun prosessilla varmistetaan kattava toimintaympäristön seuranta ja tarkastusten kohdentuminen olennaisiin asioihin. Tarkastamisen toimintatapoja kehittämällä varmistetaan, että tietoaaineistoja käytetään laajasti tarkastuksissa. Virastossa on myös käynnistetty pitkäjänteinen tarkastajien osaamisen kehittäminen.

Finanssipolitiikan valvonta julkaisi loppuvuonna 2022 finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportin 2019–2022 sekä syyskuuhun 2023 mennessä kaksi erillistä raporttia, jotka käsittelevät valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuutta jälkikäteen tarkasteltuna ja automaattisten finanssipoliittisten vakauttajien merkitystä ja tehokkuutta Suomessa. Finanssipolitiikan valvonta on päivittänyt suhdannetilän lämpökarttaa ja siitä johdettua yhdistelmäindikaattoria, jota se hyödyntää raportoinnissaan. Finanssipolitiikan tarkastus tukee valvontatoimintaan siten, että tarkastushavainnot voivat tuottaa aiheita, joita myöhemmin seurataan osana valvontatyötä. Vuonna 2023 on meneillään kaksi finanssipolitiikan tarkastusta.

Tarkastusvirasto valvoo kevään 2023 eduskuntavaalien vaalirahoitusta ja antaa valvonnan havainnoista eduskunnalle kertomuksen joulukuussa 2023. Valmistautuminen vuoden 2025 yhdistettyihin kunta- ja aluevaaleihin jatkaa tietojärjestelmän kehitystyönä sekä uusien ohjeiden valmisteluna. Vuoden 2022 puoluerahoitusvalvonnan kertomus annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2023. Vuoden 2023 tarkastukset puolueorganisaatioihin toteutetaan syksyllä 2023.

Vuonna 2023 tarkastusvirastossa otettiin käyttöön sisäinen ilmoittajansuojelukanava, jonka avulla pannaan täytäntöön EU:n ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevat säännökset. Kantelut ja väärinkäytösilmoitukset -toiminnoissa pyritään sujuvoittamaan kantelujen ja ilmoitusten käsittelyprosesseja sekä edistämään toiminnon kautta tulevan tiedon hyödyntämistä viraston toimintaympäristön seurannassa ja tarkastussuunnittelussa.

Tarkastusviraston kansainvälinen toiminta keskittyi vaikuttavaan toimintaan

Tarkastusviraston kansainvälinen työ on sekä tarkastusyhteisöjä velvoittavaa työtä että harkinnanvaraista kansainvälistä yhteistyötä tietyillä yhteistyöfoorumeilla, sovittujen painopistealueiden mukaisesti. Tärkeimmät yhteistyöfoorumit ovat tarkastusvirastojen kansainvälinen kattojärjestö INTOSAI, sen eurooppalainen maanosajärjestö EUROSAI, EU-maiden yhteyskomitea sekä Pohjoismainen yhteistyöverkosto. Kansainvälisellä yhteistyöllä virasto saa esimerkiksi muiden maiden tarkastusvirastoilta sekä kansainvälisiltä järjestöiltä tietoa ja kokemuksia uusista menetelmistä ja ajankohtaisista aiheista, joita se voi soveltaa omassa toiminnassaan. Samoin tarkastusvirasto jakaa omaa osaamistaan muille virastoille.

Tarkastusvirasto on vastannut Euroopan hiukkasfysiikan tutkimuskeskuksen CERNin, Euroopan eteläisen observatorion ESO:n ja Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission HELCOMin tilintarkastuksista sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston Suomessa sijaitsevien Nordisk Kulturkontaktin ja Pohjoismaisen työsuojeluinstituutin NIVAn tilintarkastuksista.

Tarkastusvirasto osallistuu kansainvälisten kattojärjestöjen toimintaan järjestö-, työryhmä- ja verkostotasolla. Tarkastusvirasto toimii vuoteen 2025 asti ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen kattojärjestön INTOSAI:n ympäristö- ja ilmastotarkastamisen työryhmän (WGEA) puheenjohtajana. Lisäksi tarkastusvirasto johtaa EU:n ulkoisten tarkastajien yhteyskomitean alaisen finanssipolitiikan tarkastuksen verkoston (Fiscal Policy Audit Network) toimintaa. Tarkastusvirasto osallistuu myös riippumattomien finanssipolitiikan valvojien kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa EU IFI -verkostossa.

Tarkastusviraston sisäinen toiminta

Tarkastusviraston toiminta jatkui vuonna 2023 linjaorganisaationa, joka keskittyy viraston tarkastus- ja valvontatehtäviin. Vuoden 2023 aikana valmistellaan viraston uusi strategia.

Virasto on valmistautunut vuodesta 2022 lähtien tarkastamaan hyvinvointialueiden toimintaan valtion rahoituksen osalta sekä avoimuusrekisterin ylläpito- ja valvontatehtäviin.

Tarkastusoikeudet laajenivat koskemaan hyvinvointialueita, ja virasto valmistautuu tehtäväänsä avoimuusrekisterin ylläpitäjänä

Hyvinvointialuelaki (611/2021) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021) antavat tarkastusvirastolle mahdollisuuden kohdentaa tarkastuksia hyvinvointialueisiin, hyvinvointialuekonserniin kuuluviin yhteisöihin ja säätiöihin sekä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen sekä näitä tehtäviä varten perustettuihin kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöihin. Tarkastuksilla tuotetaan tietoa hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta, taloudellisesta asemasta sekä yhteisesti hyvinvointialueille asetetuista erityiskysymyksistä ja näin varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin kansalaisten perusoikeuksiin liittyvien palvelujen järjestämistä ja tuottamiseen liittyviä kysymyksiä. Hyvinvointialueisiin kohdistuvan tarkastustoiminnan valmistelu aloitettiin vuonna 2022 ja ensimmäiset tarkastukset käynnistyivät 2023.

Tarkastusvirasto aloitti vuonna 2022 valmistautumisen myös uuteen lakisääteiseen tehtäväänsä, eli avoimuusrekisterin ylläpitäjän ja valvojan rooliin. Avoimuusrekisterilaki (L 98/2022) velvoittaa yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä ilmoittamaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistamastaan vaikuttamistoiminnasta. Lain tarkoituksena on valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta.

Tarkastusvirasto ryhtyy avoimuusrekisterilain voimaantulon myötä 1.1.2024 toimimaan avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvomaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastusvirasto valmistautuu tehtäviin rakentamalla avoimuusrekisterille tietojärjestelmän vuoden 2023 loppuun mennessä. Lisäksi tarkastusvirasto valmistelee ja julkaisee ohjeita ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisille, järjestää sidosryhmille koulutuksia ja tilaisuuksia ja järjestää avoimuusrekisterin yhteyteen perustetun neuvottelukunnan kokoontumisia. Neuvottelukunta on nimitetty ja aloittanut toimintansa toukokuussa 2023.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatoimintaan vaikuttavat uudet säännökset

Laki hyvinvointialueesta (611/2021) 128 §:

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021) 23 §:

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.

Avoimuusrekisterilaki (430/2023) 9 §:

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

1. ohjaa ja neuvoa ilmoitusvelvollisia tekemään tässä laissa säädetty ilmoitukset;
2. tarkistaa, että rekisteröinti-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toiminta-ilmoitukset;
3. tarkistaa, että ilmoitusvelvollisen ilmoitus vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentissa säädetty edellytykset;
4. selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä toiminta-ilmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä;
5. tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen;
6. ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
7. asettaa 11 §:ssä tarkoitetun neuvottelukunnan;
8. tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta;
9. antaa vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään tässä laissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen tai tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi asettaa kehotuksen tehosteeksi uhkasakon.

Tarkastusjulkaisut 9/2022–8/2023

Eduskunnalle annettavat kertomukset

- K 21/2022 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022
- K 23/2022 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2022 aluevaaleissa
- K 25/2022 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssi-
politiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022
- K 6/2022 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puolue-
rahoituksen valvonnasta 2022
- K 16/2023 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion
vuoden 2022 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain

Valtion tilinpäätös

D/514/04.08.01/2022 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

D/492/04.08.01/2022 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

D/504/04.08.01/2022 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön hallinnonala

D/499/04.08.01/2022 Ulkoministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

D/469/04.08.01/2022 Oikeusministeriö

D/470/04.08.01/2022 Oikeusrekisterikeskus

D/480/04.08.01/2022 Rikosseuraamuslaitos

D/490/04.08.01/2022 Syyttäjälaitos

D/496/04.08.01/2022 Tuomioistuinlaitos

D/500/04.08.01/2022 Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

D/482/04.08.01/2022	Sisäministeriö
D/456/04.08.01/2022	Hätäkeskuslaitos
D/466/04.08.01/2022	Maahanmuuttovirasto
D/474/04.08.01/2022	Pelastusopisto
D/475/04.08.01/2022	Poliisihallitus
D/479/04.08.01/2022	Rajavartiolaitos
D/486/04.08.01/2022	Suojelupoliisi

Puolustusministeriön hallinnonala

D/476/04.08.01/2022	Puolustusministeriö
D/477/04.08.01/2022	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

D/506/04.08.01/2022	Valtiovarainministeriö
D/449/04.08.01/2022	Ahvenanmaan valtionvirasto
D/451/04.08.01/2022	Digi- ja väestötietovirasto
D/454/04.08.01/2022	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
D/478/04.08.01/2022	Rahoitusvakausvirasto
D/494/04.08.01/2022	Tilastokeskus
D/495/04.08.01/2022	Tulli
D/501/04.08.01/2022	Valtiokonttori
D/502/04.08.01/2022	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
D/444/04.08.01/2022	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
D/503/04.08.01/2022	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
D/507/04.08.01/2022	Verohallinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

D/471/04.08.01/2022	Opetus- ja kulttuuriministeriö
D/459/04.08.01/2022	Kansallisarkisto
D/468/04.08.01/2022	Museovirasto
D/472/04.08.01/2022	Opetushallitus
D/487/04.08.01/2022	Suomen Akatemia
D/489/04.08.01/2022	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

D/465/04.08.01/2022	Maa- ja metsätalousministeriö
D/463/04.08.01/2022	Luonnonvarakeskus
D/467/04.08.01/2022	Maanmittauslaitos
D/481/04.08.01/2022	Ruokavirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

D/461/04.08.01/2022	Liikenne- ja viestintäministeriö
D/457/04.08.01/2022	Ilmatieteen laitos
D/462/04.08.01/2022	Liikenne- ja viestintävirasto
D/508/04.08.01/2022	Väylävirasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

D/498/04.08.01/2022	Työ- ja elinkeinoministeriö
D/452/04.08.01/2022	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
D/453/04.08.01/2022	Energiavirasto
D/455/04.08.01/2022	Geologian tutkimuskeskus
D/458/04.08.01/2022	Innovaatiorahoituskeskus Business Finland
D/460/04.08.01/2022	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
D/473/04.08.01/2022	Patentti- ja rekisterihallitus
D/497/04.08.01/2022	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

D/484/04.08.01/2022	Sosiaali- ja terveysministeriö
D/464/04.08.01/2022	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
D/483/04.08.01/2022	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
D/485/04.08.01/2022	Sosiaalityrva-asioiden muutoksenhakulautakunta
D/491/04.08.01/2022	Säteilyturvakeskus
D/493/04.08.01/2022	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

D/510/04.08.01/2022	Ympäristöministeriö
D/450/04.08.01/2022	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
D/488/04.08.01/2022	Suomen ympäristökeskus

Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

D/511/04.08.01/2022	Palosuojelurahasto
D/512/04.08.01/2022	Valtion televisio- ja radiorahasto
D/513/04.08.01/2022	Öljysuojarahasto

Yhteenvetoraportit

10/2023	Yhteenvetoraportti: Vuoden 2022 tilintarkastukset
---------	---

Laillisuus- ja tuloksellisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten kertomukset

- 10/2022** Suomi.fi-palvelujen tilanne ja jatkokehitys, tuloksellisuustarkastus
*Tarkastuskohteet: maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeino-
ministeriö, valtiovarainministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Maan-
mittauslaitos*
- 11/2022** Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisessa päätöksenteossa,
tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohde: Valtioneuvoston kanslia
- 12/2022** Julkisen talouden tilastojen luotettavuus, finanssipolitiikan tarkastus ja
tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Tilastokeskus, Valtiokonttori
- 13/2022** Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus,
asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja
terveysalalle, tuloksellisuustarkastus
*Tarkastuskohteet: sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja
elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Digi- ja
väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Tilastokeskus, Valvira*
- 1/2023** Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyt, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Verohallinto
- 2/2023** Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA asuntopolitiikan toimeen-
panijana, tuloksellisuustarkastus
*Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Asumisen
rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, Valtiokonttori*
- 3/2023** Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: ulkoministeriö, Finnfund
- 4/2023** Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys
ja tuensaajien työssäkäynti, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohde: sosiaali- ja terveysministeriö
- 5/2023** Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus, tuloksellisuustarkastus
*Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Business
Finland, ELY-keskukset, Finnvera, TE-toimistot*
- 6/2023** Valtionhallinnon lähipiirisuhteet ja -tapahtumat, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: kaikki ministeriöt, Valtiokonttori, Valtioneuvoston kanslia

- 7/2023** Vanhat tietojärjestelmät, tuloksellisuustarkastus, laillisuustarkastus ja järjestelmätarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, Valtioneuvoston kanslia, Valtori, Traficom, Ulosottolaitos ja Oikeusrekisterikeskus
- 8/2023** Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston kanslia ja Huoltovarmuuskeskus
- 9/2023** Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtiovarainministeriö, hyvinvointialueet, DigiFinland Oy, Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, Valvira

Laillisuus- ja tuloksellisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten jälkiseurantaraportit

- 8/2016** Laajakaistarakentamisen tukeminen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Traficom, Maaseutuvirasto
- 2/2018** Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen ja kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö
- 3/2018** Valtion vastuusitoumukset kansainvälisissä yhteisöissä, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, Valtiokonttori
- 20/2018** Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston kanslia, valtiovaraincontroller -toiminto
- 7/2019** Yleissivistävän koulutuksen opetus- ja oppimisympäristöjen digitalisointi, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Valtioneuvoston kanslia
- 9/2019** Ohjauksen vaikutus ensihoitopalvelun toimivuuteen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja sisäministeriö

- 11/2019** Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Business Finland, KEHA-keskus, Suomen Metsäkeskus, Suomen Riistakeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos, Väylävirasto, Uudenmaan, Pirkanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-toimistot
- 17/2019** Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa, finanssi-politiikan tarkastus
Tarkastuskohde: valtiovarainministeriö
- 1/2020** Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö
- 2/2020** Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö
- 4/2020** Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus, TE-toimistot
- 6/2020** Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö, Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset
- 7/2020** Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus, TE-toimistot
- 8/2020** Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: puolustusministeriö, Puolustusvoimat
- 10/2020** Yhteishankintojen toteuttaminen, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Hansel Oy, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet
- 11/2020** Talousarvion yhtenäisyys, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: kaikki ministeriöt, Valtioneuvoston kanslia
- 12/2020** Liikenneverkon elinkaaren hallinta, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Väylävirasto

14/2020 Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: ulkoministeriö, Senaattikiinteistöt, Suomenlinnan hoitokunta

2/2021 Ammatillisen koulutuksen reformi, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus

Muut julkaisut

11/2023 Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuudesta



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi