

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 21/2022 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022

K 21/2022 vp



Eduskunnalle



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.

Kertomus perustuu tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin, tuloksellisuustarkastuksiin ja asiantuntijatoimintaan. Tilintarkastuksista kertomukseen on sisällytetty tarkastukset, jotka ovat valmistuneet keväällä 2022 ja kohdistuneet varainhoitovuoteen 2021. Tuloksellisuustarkastuksista, finanssipolitiikan tarkastuksista ja laillisuustarkastuksista kertomukseen on sisällytetty vuoden 2022 syksyyn mennessä valmistuneet tai valmistumassa olevat tarkastukset ja jälkiseurannat.

Tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle vuosikertomusjaksolla kaksi erilliskertomusta:

- Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021 9.12.2021 (K 22/2021 vp)
- Erilliskertomus valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta 31.5.2022 (K 20/2022 vp).

Helsingissä 15. syyskuuta 2022

Sami Yläoutinen

pääjohtaja

Vesa Koivunen

apulaisjohtaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K212022vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K212022vp>

Dnro D/533/00.03.01/2022

PunaMusta Oy

Helsinki 2022

Kuvatiedot

Vuosikertomuksen valokuvissa on katsottu julkisiin rakennuksiin lasin ja heijastusten kautta.

Valokuvat sivulla 2 Hanne Salonen/eduskunta, sivulla 6 Lari Järnefelt, sivuilla 10, 28 ja 36 Valtiontalouden tarkastusvirasto ja sivulla 20 Getty Images.

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro: Suuntaamme tarkastusta hallinnon uudistuksiin ja valtiontalouden tasapainoa tukeviin toimiin	7
1 Sosiaaliturvan uudistaminen ja elinkeinoelämän tukeminen edellyttävät kokonaisuuksien hallintaa ja rahoituksen pitkäjänteistä suunnittelua	11
2 Valtion virastot esittävät tilinpäätöksissään pääosin oikeat ja riittävät tiedot	21
3 Toimiva hallinto tarvitsee suunnitelmallisuutta ja konkreettisia tavoitteita	29
4 Tarkastusvirasto keskittyy lakisääteisiin tehtäviinsä ja valmistautuu uusiin	37
Tarkastusjulkaisut 9/2021–8/2022	44



Pääjohtajan puheenvuoro: Suuntaamme tarkastusta hallinnon uudistuksiin ja valtiontalouden tasapainoa tukeviin toimiin

Suomen julkisen talouden haasteet ovat merkittävät. Tulevissa tarkastusaiheissamme painottuukin valtiontaloudellisen merkityksen lisäksi julkisen toiminnan uudistukset. Erityistä huomiota kiinnitämme myös valtiontalouden tasapainottamisen edellyttämiin toimiin.



Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on – nimensä mukaisesti – tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja omaisuuden hallintaa. Lisäksi valvomme finanssipolitiikkaa ja puolue- ja vaalirahoitusta. Tavoitteenamme on osaltamme varmistaa, että valtion varoja käytetään järkevästi ja tehokkaasti eduskunnan osoittamiin kohteisiin lakia noudattaen.

Haluamme toimia tiiviissä yhteistyössä muun valtionhallinnon ja muiden sidosryhmiemme kanssa, sillä on tärkeää, että tarkastusviraston toiminta nauttii laajaa yhteiskunnan luottamusta. Tämän luottamuksen ansaitsemme hoitamalla lakisääteiset tehtävämmme mahdollisimman laadukkaasti ja vaikuttavasti.

Virasto saa tarvitsemansa uuden organisaatiomallin

Kun aloitin pääjohtajan tehtävässä vuoden 2022 alussa, merkittävin osa perehdytystäni oli kahdenväliset keskustelut virastolaisten kanssa. Nämä 150 erillistä keskustelua tarjosivat mahdollisuuden kuulla jokaisen virastolaisen näkemyksen siitä, mikä virastossa on hyvää ja säilyttämisen arvoista ja mitä tulisi muuttaa.

Virastolaisten keskeisin toive oli nykyisen, monimutkaiseksi koetun organisaatiomallin selkeyttäminen. Tämä työ on käynnissä, ja uusi malli otetaan käyttöön vuoden 2023 alusta. Jatkossa virasto jakautuu kolmeksi yksiköksi, valvonta-, tarkastus- ja yhteiset palvelut -yksiköiksi. Rakenne on yksinkertainen ja mahdollistaa selkeän vastuunjaon. Malli myös tiivistää lähiesimiestyön ja toiminnan yhteyttä.

Olemme jatkaneet taloushallinnon sekä muun hallinnon ohjeistuksen ja käytäntöjen kehittämistä. Työn pohjana ovat eduskunnan tarkastusvaliokunnan viime vuonna mietinnössään esittämät huomiot.



Suuntaamme työpanosta viraston perustehtäviin, tarkastukseen ja valvontaan.

Tarkastusvirasto on säilyttänyt toiminnassaan korkean laadun. Kiitos siitä kuuluu viraston ammattitaitoiselle henkilöstölle. Jatkamme edelleen tarkastusviraston toiminnan kehittämistä, jotta voimme parantaa entisestään vaikuttavuuttamme. Uusi organisaatiomalli tukee tämän tavoitteen saavuttamista. Uudessa mallissa pystymme myös paremmin suuntaamaan työpanosta viraston perustehtäviin, tarkastukseen ja valvontaan.

Pelkkä organisaatiomallin uudistaminen ei kuitenkaan riitä. Viraston johtamisen sekä erilaisten prosessien ja työtapojen tulee toimia yhdensuuntaisesti, ja niiden tulee mahdollistaa yhtenäiset toimintatavat ja toiminnan joustavuus.

Vuosikertomusjakson aikana olemme myös valmistautuneet uusiin tehtäviimme. Tarkastusvirastosta tulee perustettavan avoimuusrekisterin eli niin sanotun lobbarirekisterin ylläpitäjä ja jatkossa myös siihen liittyvien ilmoitusvelvollisuuksien noudattamisen valvoja. Vuonna 2023 käynnistyvien hyvinvointialueiden tarkastus on niin ikään tarkastusvirastolle osoitettu uusi tehtävä. Nykyisen strategiajakson päättyessä edessä on vielä viraston strategian läpikäynti vuonna 2023. Tehtävää on siis kyllin, mutta suunta on oikea ja selvä.

Tarkastustemme suosituksiin tartutaan hallinnossa hyvin

Annamme tarkastuskertomuksissa korjaus- ja kehittämissuosituksia tarkastuksen kohteena olevalle hallinnolle, ja seuraamme jälkiseurantojen avulla, onko hallinto ryhtynyt toimiin suositusten pohjalta.

Seurantamme perusteella hallinto tarttuu tarkastussuosituksiimme hyvin: tilintarkastusten suosituksista 85 prosenttia oli pantu toimeen vuonna 2021. Tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksien suosituksista oli vuonna 2021 tehtyjen jälkiseurantojen mukaan toteutettu kokonaan tai osittain 82 prosenttia.

Perustehtävämme, tarkastuksen ja valvonnan, pääsuoritteita ovat kertomukset. Tarkastuskertomusten kokonaismäärät ovat pysyneet vuosien 2011–2021 vertailujaksolla suhteellisen tasaisena.

Tilinpäätöslaskelmat antavat luotettavan kuvan valtion taloudellisesta asemasta ja rahavirroista

Vuosikertomuksessa tuomme esiin keskeisimmät tarkastushuomiomme kertomusajanjaksoilta eli syksystä 2021 syksyyn 2022. Keskeiseksi teemaksi tuloksellisuustarkastusten johtopäätöksissä nousee se, että valtionhallinnossa tarvitaan yhtäältä pitkäjänteistä ja kokonais-



Valtionhallinnossa tarvitaan yhtäältä pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista suunnittelua ja rahoitusta, toisaalta konkreettisia ja mitattavissa olevia tavoitteita.

valtaista suunnittelua ja rahoitusta, toisaalta konkreettisia ja mitattavissa olevia tavoitteita. Tilintarkastuksien perusteella valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmissa oli hyvin harvoin puutteita. Talousarvion vastaisia menettelyitä oli sen sijaan edelleen paljon.

Luvussa 1 kootaan havainnot tarkastuksista, jotka kohdistuivat sosiaaliturvan ja opintotukijärjestelmän uudistuksiin sekä valtion elinkeinoelämää ja talouskasvua tukeviin toimiin. Merkittävä havainto on, että etuus- ja tukijärjestelmien muuttamisesta ja kehittämisestä koituvia menoja ja kokonaisvaikutuksia ei aina pystytä riittävästi ennakoimaan eikä todentamaan.

Luvussa 2 esitellään keskeisimmät tulokset laillisuustarkastuksista sekä valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomuksista, joita tarkastusviraston antoi vuodelta 2021 yhteensä 61. Virastojen vuoden 2021 tilinpäätöksissä on pääosin oikeat ja riittävät tiedot, mutta huomautuksiin johtaneita talousarvion vastaisia menettelyjä oli edelleen paljon. Laillisuustarkastuksia kohdistimme vuosikertomusjaksolla valtion eläkejärjestelmään sekä rahapeli-toiminnan tuotoista myönnettävien avustusten hallinnointiin. Johtopäätöksemme on, että muista eläkejärjestelmistä valtiolle aiheutuvat vastuut tulee raportoida kattavammin. Rahapeli-toiminnan tuotoista myönnettävissä avustuksissa tulisi kehittää niin valvontaa, läpinäkyvyyttä kuin tuloksellisuuden näkökulmaakin.

Luvussa 3 todetaan organisaatiouusiuihin, osaamisen kehittämiseen, rekrytointeihin sekä ilmastorahoitukseen kohdistuneisiin tarkastuksiin perustuen, että riittävän suunnitelmallinen toiminta ei ole kaikilta osin onnistunut. Valtiontalouden hyvä hoito edellyttää, että hallinto toimii suunnitelmallisesti. Riittävän konkreettiset ja pitkäjänteiset tavoitteet luovat perustan suunnitelmallisuudelle siten että hallinnon toimintaa, sen tuloksellisuutta ja taloudellisia vaikutuksia voidaan ohjata ja seurata.

Luvussa 4 kerrotaan oman toimintamme vaikuttavuudesta, työmme yhteiskunnallisesta merkittävydestä ja valmistautumisestamme uusiin tehtäviimme.

Sami Yläoutinen

pääjohtaja



1 Sosiaaliturvan uudistaminen ja elinkeinoelämän tukeminen edellyttävät kokonaisuuksien hallintaa ja rahoituksen pitkäjänteistä suunnittelua

Etuusjärjestelmien muutoksille sekä valtion elinkeinoelämää ja talouskasvua tukeville toimille asetetaan pitkän aikavälin tavoitteita. Valmistelussa ei ole kuitenkaan aina onnistuttu riittävästi ennakoimaan uudistuksesta valtiolle koituvia menoja eikä panostamaan toimeenpanon edellyttämään tukeen, ohjaukseen ja seurantaan. Hallinnonalojen yhteistyö on viime vuosina parantunut, mutta edelleen tulee kiinnittää huomiota niiden rajat ylittävän ohjauksen koordinaatioon sekä rahoituksen pitkäjänteisyyteen.



Erilaisiin valtion ylläpitämiin järjestelmiin ja politiikkatoimiin on ajan myötä kertynyt päällekkäisyyksiä ja piirteitä, joita toimintaympäristön muutokset ja ennakoitavissa oleva kehitys haastavat purkamaan. Näiden järjestelmien ja politiikkatoimien hajautettu ohjaus, lyhytjänteinen rahoitus ja riittämätön seuranta heikentävät mahdollisuuksia arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Samalla heikentyvät mahdollisuudet hyödyntää tätä tietoa tulevan toiminnan suunnittelussa.

Sosiaaliturvan uudistuksissa tarvitaan hyvää tietopohjaa ja kykyä hallita järjestelmää kokonaisuutena

Jo 1990-luvun lamasta lähtien työnteon kannustavuutta on pyritty lisäämään purkamalla sosiaaliturvajärjestelmän kannustinloukkuja ja uudistamalla verotusta. Erilaisten kannustinloukkujen purkamisen tavoitteena on lisätä verotuloja ja vähentää sosiaaliturvamenoja. Myös opintotukijärjestelmää on uudistettu taajaan 2010-luvulla. Uudistusten tavoitteena on ollut turvata riittävä toimeentulo päätoimisille opiskelijoille ja edistää päätoimista opiskelua. Näin on haluttu lyhentää opintoaikoja sekä nopeuttaa opiskelijoiden siirtymistä työelämään.



Etuusjärjestelmä uudistusten valmistelussa pitää varmistaa, että uudistuksesta pystytään tekemään luotettavia vaikutusarviointoja.

Tarkastusten perusteella etuuksia uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota etuusjärjestelmien kokonaisuuteen. Uudistusten tulee perustua luotettavaan tietopohjaan ja mahdollistaa valmisteluvaiheen vaikutusarvioinnit. Valmistelussa on tarpeen hyödyntää toimeenpanijoiden asiantuntemusta, ja uudistusten vaikutuksia kohderyhmiensä käyttäytymiseen tulee arvioida ja seurata.^{1,2} Näitä seikkoja ei nykyisin huomioida riittävästi.

Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota kannustinloukkujen kokonaisuuteen

Erilaiset kannustinloukut muodostavat kokonaisuuden ja niiden purkamiseen tähtäävien uudistusten valmistelussa olisi tärkeää selvittää jääkö lainsäädäntöön tai sen toimeenpanoon muita loukkuja, jotka vaikeuttavat uudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Uudistuksista tulee myös tiedottaa riittävästi keskeisille kohderyhmille.¹

Tarkastusvirasto tarkasti verotuksen, ulosoton ja sosiaaliturvan uudistuksia, joissa pyrittiin purkamaan työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuja¹. Työttömyys- ja tuloloukuilla tarkoitetaan tilanteita, joissa työn vastaanottaminen tai lisätulojen hankkiminen työnteolla ei ole taloudellisesti kannustavaa. Byrokratialoukkuja voi syntyä etuuskien saantiin liittyvästä epävarmuudesta, paperityöstä ja asiointipakosta esimerkiksi lyhytkestoisen työn vastaanottamisen yhteydessä. Informaatioloukut ovat tilanteita, joissa henkilön tietämys esimerkiksi sosiaaliturvan ja työtulojen yhteensovittamisen mahdollisuuksista on puutteellista tai virheellistä.

Tarkastuksen perusteella ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittaminen helpotui, kun työttömyysetuuskien sovittelu uudistettiin vuonna 2019. Uudistus lyhensi ja vähensi ansiotulojen ohella saatavien työttömyysetuuskien maksuviiveitä, sillä etuuden suuruutta laskettaessa palkkatietoja ei tarvitse enää odottaa. Muuttuneet käytännöt eivät kuitenkaan välttämättä ole työttömien työnhakijoiden tiedossa, mikä saattaa vähentää joidenkin halukkuutta vastaanottaa lyhytkestoista tai osa-aikaista työtä.¹

Vuoden 2018 alussa tehdyllä uudistuksella pyrittiin lisäämään työttömien työnhakijoiden kannusteita aloittaa yritystoiminta siten, että yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arviointi siirrettiin aiempaa myöhemmäksi. Arviointi tehdään nykyisin vasta neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan aloittamisesta, jolloin myös oikeus työttömyysetuuteen säilyy ensimmäisen neljän kuukauden ajan. Työttömyysetuuden saannin ja yritystoiminnan yhteensovittamisen ongelma on kuitenkin säilynyt ennallaan, koska pää- tai sivutoimisuuden arvioinnin kriteerit ovat edelleen epäselvät. Työttömän työnhakijan voi olla vaikeaa ennakoida, miten yritystoiminta tulee vaikuttamaan hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Epävarmuus voi vähentää työttömien halukkuutta kokeilla yritystoimintaa.¹

Työttömiä saattaa kannustaa yrittäjyyteen myös ammatillisena työvoimakoulutuksena tarjottava yrittäjäkoulutus, joiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2018. Tarkastuksen jälkiseurannassa havaittiin, että kokeiluissa ja uudistuksissa

on jossain määrin paremmin varmistettu, että työvoimakoulutuksen hyvät käytänteet säilyvät, toiminta jatkuu keskeytyksettä ja että palvelut ovat yhdenmukaiset. Sitä vastoin työvoimakoulutusten vaikutusten arviointi ja erityisesti toimintaa kuvaavien seurantamittareiden asettaminen ei ole vielä tyydyttävällä tasolla.³

Ulosottojärjestelmän vuonna 2018 voimaan tulleessa uudistuksessa työnteon kannustimia pyrittiin lisäämään tarjoamalla pitkäaikaistyöttömille oikeus lykätä palkan ulosmittauksen aloitusta enintään kuudella kuukaudella työllistymisestä. Oikeus rajattiin tulorajaulosmittauksen piiriin työllistyville. Tarkastuksen perusteella lykkäysoikeuden toimeenpano on osoittautunut vaikeaksi, ja merkittävä osa lykkäyshakemuksista hylätään. Uudistus ei vaikuta lisäävän työnteon kannusteita edes väliaikaisesti. Kannustinvaikutusta vähentää se, että velka kasvaa korkoa lykkäyksen ajan. Ulosottojärjestelmään tulisivatkin ulosmittauksen lykkäyksen sijasta kehittää ratkaisuja, jotka nopeuttavat velasta vapautumista.¹

Työnteon kannustavuutta on pyritty lisäämään myös keventämällä työtulojen verotusta, mutta se on kallis tapa. Tarkastushavaintojen mukaan työttömyysturvan saajat ja työvoiman ulkopuolella olevat eivät tunne kovin hyvin työttömyysturvan ja työtulojen verotuksen eroja, eivätkä he koe työnteon kevyemmän verotuksen vaikuttavan merkittävästi työllistymisvalintoihin¹. Tarvitaan tarkempaa tietoa siitä, millaisia tosiasiallisia käyttäytymisvaikutuksia työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen erolla on.

Opintotukiuudistukset johtivat huomattaviin ennakoimattomiin menoihin

Opiskelijoiden tukia uudistettaessa tulisi pyrkiä hallitsemaan kokonaisuutta, joka uudistusten moninaisista vaikutuksista muodostuu. Yksittäisen uudistuksen vaikutukset säteilevät niin valtion menoihin ja tutkintojen suoritusaikoihin kuin opiskelijoiden toimeentuloon, työssäkäyntiin ja asumisvalintoihin. 2010-luvulla valtion vuosittaiset opintoetusmenot vaihtelivat 473–806 miljoonan euron välillä. Suorien etuusmenojen ohella opintotukijärjestelmällä voidaan vaikuttaa työllisyyteen. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtion lainataukauksesta. Opiskelijoiden asumistukiuudistuksen jälkeen opiskelijaruokakunnista on tullut suurin yleisen asumistuen saajaryhmä.²

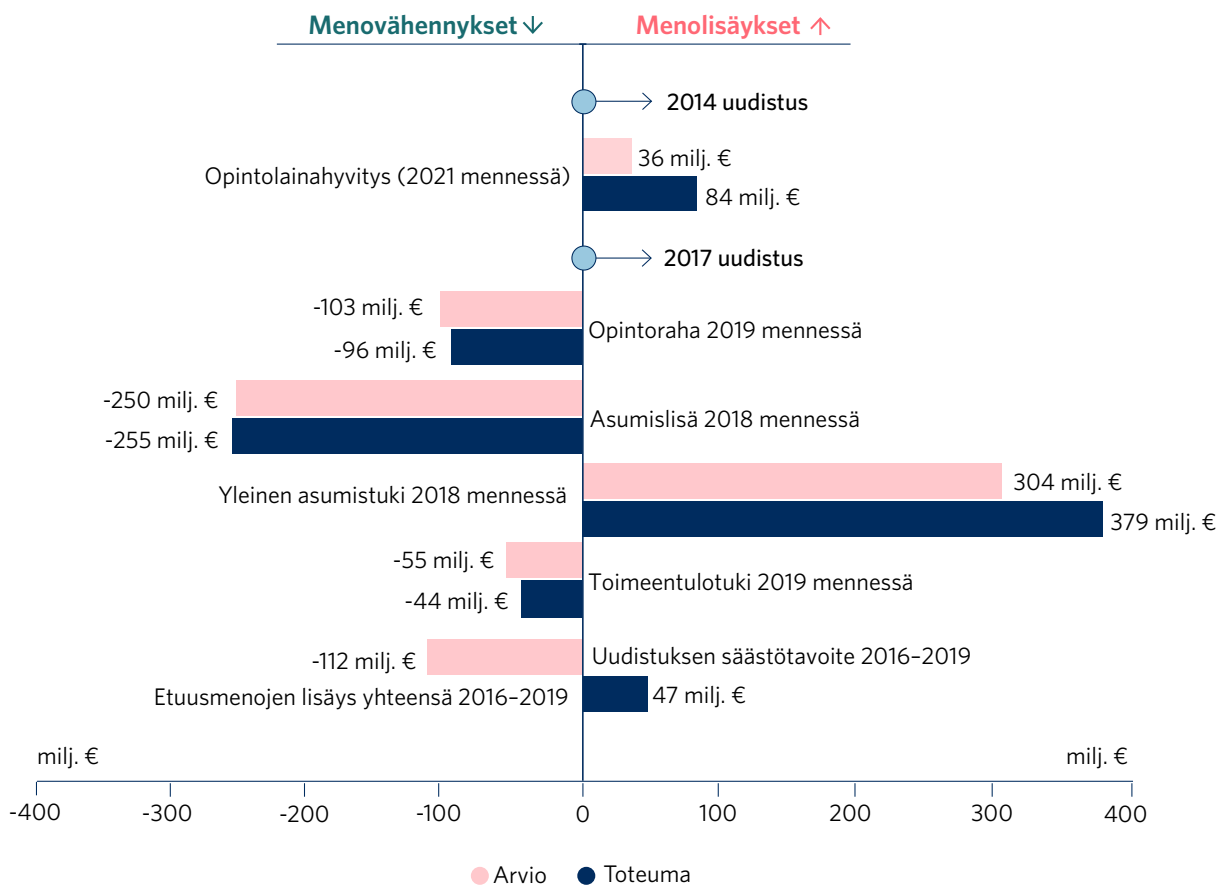
Vuoden 2017 opintotukiuudistuksessa korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tasoa laskettiin ja opintolainan valtiontakausta nostettiin. Samassa yhteydessä opiskelijat siirrettiin opintotuen asumislisäältä yleisen asumistuen piiriin. Uudistuksella tavoiteltiin noin 112 miljoonan euron valtiontalouden säästöjä, jotka tarkastuksen perusteella toteutuivat vain opintorahan osalta. Opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin johti kuitenkin huomattaviin ennakoimattomiin menoihin. Vuonna 2018 asumistukiuudistus oli lisännyt kustannuksia jo vähintään 130 miljoonalla eurolla, kun valmisteluvaiheessa lisäykseksi arvioitiin 54 miljoonaa euroa (ks. kuvio 1). Asumistukiuudistuksen tietopohja oli epäluotettava, sillä arviointilaskelmassa käytettiin vanhentuneita asumismenotietoja. Ennakoimattomia menoja voi osaltaan selittää myös oletettua useamman opiskelijan muuttaminen kalliimpaan asuntoon uudistuksen jälkeen. Opiskelijoiden keskimääräiset asumismenot nousivat muita yleisen asumistuen saajaryhmiä nopeammin myös vuosina 2019 ja 2020.²

Vuoden 2014 opintotukiuudistuksessa otettiin uusille korkeakouluopiskelijoille käyttöön opintolainahyvitys. Sen mukaisesti Kela maksaa 40 prosenttia 2 500 euron omavastuun ylittävistä opintolainasta, jos opiskelija suorittaa tutkinnon määräajassa. Tarkastuksen perusteella opintolainahyvityksen valmisteluvaiheen menoarvio oli ylittynyt 48 miljoonalla



Opintolainan käyttö on lisääntynyt ja korkeakoulututkintojen suoritusajat lyhentyneet opintotukiuudistusten myötä.

eurolla vuoteen 2021 mennessä (ks. kuvio 1). Ylitystä ei kuitenkaan voi tulkita epäonnistumiseksi, sillä uudistusten tavoitteena oli lisätä opintolainan käyttöä. Tutkintojen suoritusajat myös lyhentyivät 2010-luvulla sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa, mikä voi vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen. Syyslukukaudella 2014 opintonsa aloittaneista ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon määrääjässä suoritti noin 4–5 prosenttiyksikköä suurempi osuus kuin vuotta aiemmin aloittaneista, joilla ei ollut oikeutta opintolainahyvitykseen. Ammattikorkeakoulututkintonsa määrääjässä suorittaneiden osuus tosin kasvoi jo ennen opintolainahyvityksen käyttöönottoa.²



Kuvio 1: Vuosien 2014 ja 2017 opintotukiuudistusten keskeiset vaikutukset etuusmenoihin.²

Opintotuen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon sekä tuen saajien lainankäyttö että ansiotulot, ja riittävyttä tulisi seurata henkilötason aineistoilla. Kelassa rekisteröityjen tulotietojen perusteella opintotukea saaneiden keskimääräiset reaalitulot kasvoivat 2010-luvulla kaikilla oppilaitosasteilla. Ansiotulot ovat edelleen opintotuen saajien merkittävin tulonlähde, mutta työssäkäynti voi myös hidastaa korkeakouluopintojen suoritusta. Nykytiedon perusteella on kuitenkin epäselvää, helpottaako opintojen aikainen työnteko työllistymistä valmistumisen jälkeen.²

Pysyväisluonteisten toimintojen tavoitteet ja vaikutukset voidaan saavuttaa pitkäjänteisellä rahoituksen suunnittelulla, toiminnan seurannalla ja yhteistyöllä

Strategioiden, tiekarttojen tai muiden hallituksen päätösten tavoitteet ja toimeenpano ovat vahvasti hallituskausiin sidottuja, vaikka niiden kohteena oleva toiminta on pysyväisluonteista ja toiminnan vaikutusten kuitenkin odotetaan ulottuvan usealle hallituskaudelle. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta ovat aluekehitykseen sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (TKI) kohdistuva valtion tuki ja rahoitus, ja ne olivat myös tarkastuksen kohteena^{4,5}. Valtio tuki aluekehitystä vuonna 2018 noin 369 miljoonalla eurolla ja vuonna 2022 noin 474 miljoonalla eurolla. Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoitus oli 1,95 miljardia euroa vuonna 2018 ja 2,49 miljardia euroa vuonna 2022.

Rahoituksen suunnittelua ja käyttöä pysyväisluonteisiin tai pitkän aikajänteen kohteisiin tulee tehostaa ja toimintaa seurata riittävästi.^{4,5} Lisäksi tiedonhallintaa tulee kehittää ja huomiota kiinnittää tiedonhallinnan etu- ja jälkikäteiseen arviointiin, jotta tuotettua tietoa voidaan hyödyntää toiminnan tulevassa kehittämisessä.⁴

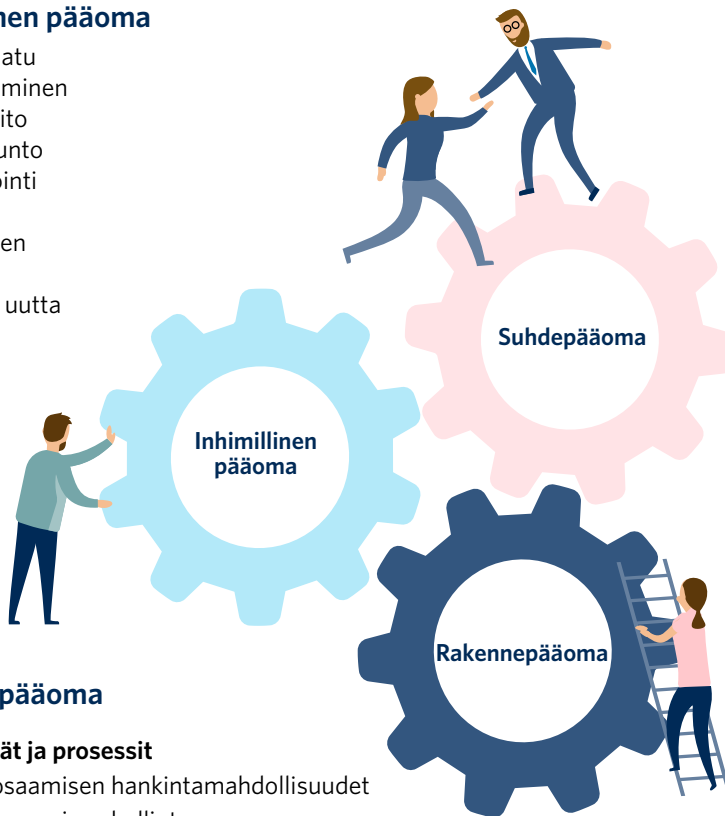
Valtionhallinnon toiminnan tulisi näyttyä toiminnasta vastaaville tahoille ja palvelujen käyttäjille yhtenäisenä ja johdonmukaisena, mikä voidaan saavuttaa panostamalla eri hallinnonalojen väliseen koordinaatioon ja hallinnon tasojen toiminnalliseen yhteistyöhön.^{4,5,6,7} Yhteistyö valtionhallinnon sisällä edistää toiminnan tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta mutta edellyttää sitä, että aineetonta pääomaa hallitaan kokonaisuutena. Tällä hetkellä aineeton pääoma lohkoutuu liikaa eri hallinnonaloille ja hallinnon tasoille ja sen osia hallitaan erikseen. Siksi myös rahoituksen ohjaus pirstoutuu. Kuviossa 2 kuvataan aineettoman pääoman eri osatekijöitä ja niiden keskinäistä riippuvuutta rattaistona.

Inhimillinen pääoma

Määrä ja laatu
Oikea osaaminen
Ammattitaito
Älyllinen kunto
Työhyvinvointi
Innostus
Sitoutuminen
Motivaatio
Kyky luoda uutta

Suhdepääoma

Toimijat
Asiakkaat
Kumppanit
Alihankkijat ja toimittajat
Yhteisöt
Verkostot
Muut sidosryhmät



Rakennepääoma

Järjestelmät ja prosessit

Tiedon ja osaamisen hankintamahdollisuudet
Tiedon ja osaamisen hallinta
Ihmisten hyvinvoinnista ja kunnosta huolehtiminen
Tietosuojasta ja tietoturvasta huolehtiminen
Vuorovaikutus ja viestintä

Organisaatorakenne

Yhteistyö
Toimintatavat ja mallit

Teknologia (ICT)

Tietotekniset mahdollisuudet
Pääsy tietoon
Työvälineet
Tietoverkot
Somejärjestelmät ja muut alustat
(ekosysteemien, alustalouden
toiminnan mahdollistaminen

Henkiset rakenteet

Ilmapiiri
Yhteisöllisyys
Arvot
Kulttuuri
Johtaminen

Kuvio 2: Aineettoman pääoman hallinnan kokonaisuus. (Tiedot: Rastas & Einola-Pekkinen 2001 ja Ojala 2008)⁴



TKI-toiminnan ja tutkimustiedon hallintaan tähtäävä strateginen, operatiivinen ja rahoitusohjaus tulee sovittaa paremmin yhteen.

Lyhytjänteinen rahoitusohjaus on hankaloittanut tutkimustiedon kaupallistamisen tukemista

Terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategian tavoitteena on tehdä Suomesta kansainvälisesti tunnettu terveysalan TKI- ja liiketoiminnan edelläkävijä. Tarkastuksen perusteella kasvustrategian ja sen vuosien 2016–2018 tiekartan tehokasta toimeenpanoa ja tuloksellisuuden arviointia ovat kuitenkin vaikeuttaneet tavoitteiden yleisluontoisuus, ohjausvälineiden heikko koordinaatio, lyhytjänteinen rahoitus sekä toimijoiden vastuiden ja tehtävien epäselvyys. Terveysalan sektorirajat ylittävää TKI-toimintaa ja siihen suunnattua rahoitusta on ohjattu ensisijaisesti hallinnonalakohtaisesti, vaikka strategiassa tavoitteita oli asetettu koko tiedon arvoketjulle ja uudet rahoitusinstrumentit mahdollistivat rahoituksen kohdistumisen arvoketjun eri osiin. Tutkimustiedon hyödyntämisen taloudellinen tuen tulee kattaa koko arvoketju tiedon tuottamisesta sen kaupallistamiseen asti, jotta rahoitusorganisaatiot voivat suunnitella rahoitusta kokonaisuutena pitkällä aikavälillä. Lyhytjänteinen rahoitusohjaus on hankaloittanut tutkimustiedon kaupallistamisen tukemista.⁴

Vuosina 2016–2018 terveysalalta puuttuivat tarkastuksen perusteella tiedon politiikan ja hallinnan periaatteet, jotka olisivat määritelleet alaan kohdistuvat tiedonhallinnan vastuut, tarpeet, mahdollisuudet ja ratkaisut. Terveysalan kasvustrategiaan ei sisältynyt arviota strategian toimeenpanon vaikutuksista valtion tai TKI-toimijoiden aineettoman pääoman muodostumiseen eikä vaadetta ennakoida tai arvioida kasvustrategian toimeenpanon taloudellisia vaikutuksia. Tästä syystä myös kehittämistoimien tuloksellisuuden arviointi on jäänyt niukaksi.⁴

Kasvustrategian toimeenpanossa tiedonhallinta on ollut tiedon ja tietotarpeiden tunnistamista, kokoamista ja välittämistä. Kuitenkin vain osa tuotetusta tiedosta on käytetty toimeenpanon kehittämiseen ja seurantaan. Ministeriöiden ja rahoitusorganisaatioiden omista lähtökohdista harjoittama kehittämistoiminta on kaventanut kasvustrategian ja se toimeenpanon kokonaisuuden hallintaa. Tuotetun tiedon arvioimiselle ja hyödyntämiselle tulevassa toiminnassa ei ole osoitettu selkeitä tavoitteita eikä resursseja.⁴

Tempoileva rahoitus vaikeuttaa pitkäjänteisyyttä vaativaa aluekehitystyötä

Aluekehittämiseen tarvittaisiin pitkäjänteisempää resurssisuunnittelua, jotta kestävä kasvu, kilpailukyky ja muut alueiden kehittämisen tavoitteet toteutuisivat. Alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävä kehitystä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Alueiden kehittämistoimintaa suuntaavat valtioneuvoston asettama aluekehittämispäätös ja maakuntien maakuntaohjelmat. Aluekehittämispäätöksen tavoitteet on asetettu vuoteen 2030 ja siinä korostetaan sitä, että kaikkialla Suomessa on innovaatiotoimintaan ja yrittäjyyteen kannustava toimintaympäristö. Kansallisia tavoitteita tuetaan sekä valtion että EU-ohjelmien rahoituksella. Koronapandemian myötä alueiden tukemisen määrärahat kaksinkertaistuivat vuosina 2020–2021 edellisiin vuosiin verrattuna.⁵

Tarkastuksen perusteella vuosien 2020–2023 aluekehittämispäätöksen valmistelu ja toimeenpano toteutettiin suunnitellusti. Aluekehitysrahoituksen vaihtelut ja päätöksen toimeenpanosuunnitelman puutteelliset vaikuttavuusindikaattorit heikentävät toiminnan tavoitteiden saavuttamista ja seurantaa. Tämä tekee toiminnasta tempoilevaa, vaikeuttaa sopeutuksellisen toiminnan toteuttamista sekä vuoropuhelua alueiden kanssa.⁵



Tuleviin aluekehittämispäätöksiin pitää sisällyttää kattavat vaikuttavuusmittarit, jotta tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida.

Koronakriisin johdosta alueille myönnettiin syksyllä 2020 elvytysrahoitusta, jota saadakseen alueiden tuli laatia omat selviytymissuunnitelmat elinkeinorakenteen uudistamisesta. Selviytymissuunnitelmissa tuli painottaa innovaatioihin, osaamiseen ja kansainvälisyyteen nojaavia toimia, jotka vauhdittavat digitalisaatiota sekä kestävä ja hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamista. Tarkastuksen perusteella selviytymissuunnitelmat oli laadittu hyvin yleisellä tasolla, eikä niiden sisällöllä ollut merkitystä rahoituksen alueellisessa jakautumisessa. Alueelliset elvytystoimet ovat kuitenkin tukeneet välillisesti myös aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa.

Tarkastusvirasto havaitsi alueellista ja toimialakohtaista vaihtelua kehittämistuissa, joita Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät keväällä 2020 koronakriisistä kärsineille matkailutoimialojen yrityksille. Yksittäisissä tapauksissa tukipäätösten perustelut eivät olleet kaikilta osin johdonmukaisia, eikä eri alueiden hakijoita kohdeltu täysin yhdenvertaisesti. Yleisesti hylkäysperustelut olivat kriteerien mukaiset, eli tukihakemukset eivät täyttäneet asetettuja ehtoja. Matkailuyrityksille myönnettiin kehittämistukia noin 120 miljoonan edestä.⁵

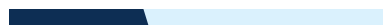
Valtionhallinto on edistänyt yritysten investointeja parantamalla yritysten toimintaedellytyksiä, mutta palvelujen digitalisointiin on syytä edelleen panostaa

Valtionhallinnossa on tarkastusten jälkiseurantojen perusteella tehty viime vuosina runsaasti yritysten toimintaympäristöä parantavia ja investointeja edistäviä kehittämistoimia.^{6,7} Tarkastusvirasto totesi vuonna 2017 julkaistuissa tarkastuksissa, että valtioneuvosto voi vaikuttaa yritysten investointeihin muun muassa selkeyttämällä lainsäädäntöä, kehittämällä päätöksentekoa, vahvistamalla infrastruktuuria ja sujuvoittamalla lupaprosesseja. Lisäksi suositettiin lisäämään viranomaisten ja yritysten välistä dialogia ja vahvistamaan infrastruktuuria sekä markkinoinnin ja julkisten hankintojen osaamista hallinnossa.⁶ Vuonna 2019 tarkastusvirasto suositti panostamaan palveluiden digitalisoinnissa vielä enemmän asiakaslähtöisyyteen sekä tiiviimpään yhteyteen digikehittämisen tuen, ohjauksen ja rahoitusmallien välillä.⁷

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kehittämistoiminta on painottunut digitaalisiin palveluihin yritysten asioinnin sujuvoittamiseksi viranomaisten kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla keskeisiä investointiympäristöä, vientiä, kansainvälistymistä ja suomalaisen osaamisen tunnettavuutta edistäviä toimia olivat Business Finlandin perustaminen vuonna 2018 ja Team Finland -verkoston strategian uudistaminen vuonna 2019. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on edistetty lääkekehityksen ja lääketeollisuuden investointeja sekä harmonisoitu biopankkitoimintaa, jolla voidaan tukea terveysalan TKI-toimintaa sekä tuotteiden ja palvelujen kehittämistä. Hallinnon digitalisaation edistämisen tavoitteita ei ole kuitenkaan täysin saavutettu, ja erilaiset toimintamallit ja palvelut vaativat edelleen huomiota.⁷

Koronapandemia muutti investointien edistämistyötä merkittävästi maailmanlaajuisesti. Monissa maissa investoinninedistämisorganisaatiot ovat keskittyneet uusasiakashankinnan sijasta *aftercare*-malliin, jossa yritetään saada markkinoille jo sijoittuneita yrityksiä kasvattamaan liiketoimintaansa. Myös Suomessa on otettava huomioon *aftercare*-työhön suunnatavat resurssit.

Uusien ulkomaisten investointien (yritysostojen ja uusinvestointien) lukumäärä on ollut viimeisen viiden vuoden ajan koronapandemiasta huolimatta suhteellisen tasainen, keskimäärin noin 283 kappaletta vuodessa. Nettomaksuvirrassa on kuitenkin ollut suurtakin vaihtelua, ja joinakin vuosina Suomesta vedettiin takaisin ulkomaille enemmän sijoituksia kuin Suomeen tehtiin.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (14/2021)
- 2 Opintotukiuudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (2/2022)
- 3 Jälkiseurantaraportti 21.10.2021. Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta (8/2018)
- 4 Tutkimustiedon hyödyntämisen hallinta liiketoiminnassa terveysalalla (3/2022)
- 5 Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen (7/2022)
- 6 Jälkiseurantaraportti 30.11.2021. Yritysten investointien edistäminen – Kokonaisarviointi (3/2017) ja Yritysten investointien edistäminen – Neljän toimialan näkökulma (4/2017)
- 7 Jälkiseurantaraportti 24.8.2021. Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa (6/2019).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://vuosikertomus2022.vtv.fi>.



2 Valtion virastot esittävät tilinpäätöksissään pääosin oikeat ja riittävät tiedot

Valtion kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet vuoden 2021 tilinpäätöksissä pääosin oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta. Tilinpäätöslaskelmien puutteista raportoitiin ainoastaan kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Huomautuksen sai kuitenkin peräti 28 prosenttia tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä, koska talousarvion vastaisia menettelyitä oli edelleen paljon ja koska sisäisen valvonnan huomautukset ovat lisääntyneet edellisestä vuodesta.



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.

Huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden osuus on pysynyt ennallaan

Tarkastusvirasto antoi vuodelta 2021 yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta valtion kirjanpitoyksiköille. Tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä 17 (28 %) sai huomautuksen, sillä niiden tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä todettiin olennaisia puutteita. Edellisvuoden perusteella huomautus oli annettu 18 kirjanpitoyksikölle.¹

Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot, onko sisäinen valvonta toimivaa ja onko talousarviota noudatettu (taulukko 1). Tilinpäätöslaskelmiin ja toiminnallisen tehokkuuden tietoihin liittyvä huomautus annettiin ainoastaan viidelle kirjanpitoyksikölle. Niiden määrä on siten vähentynyt selvästi viime vuodesta. Huomautuksista kaksi koski toiminnallisen tehokkuuden tietoja ja kolme tilinpäätöslaskelmia.¹

Taulukko 1: Vuoden 2021 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	!	!	✓
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	✓	✓	✓
Rahoitusvakuusvirasto	✓	✓	✓
Tilastokeskus	✓	✓	✓
Tulli	✓	✓	✓
Valtiokonttori	✓	✓	!
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	✓	✓	✓
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet	✓	!	✓
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	✓	✓	✓
Verohallinto	✓	✓	✓
Digi- ja väestötietovirasto	✓	✓	✓

* 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	✓	✓	✓
Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos	✓	!	!
Ympäristöministeriö	✓	!	✓
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	✓	✓	✓
Suomen ympäristökeskus	✓	✓	✓

Tarkempia tietoja kirjanpitoyksiköiden saamista huomautuksista löytyy vuosikertomuksen verkko-versiosta: <https://vuosikertomus2022.vtv.fi>.



Peräti viisi kirjanpitoyksikköä on saanut vuosittain huomautuksen kuutena vuotena peräkkäin.

Jotkin kirjanpitoyksiköt ovat viime vuosina saaneet toistuvasti huomautuksen sisältävän eli mukautetun tilintarkastuskertomuksen. Peräti viisi kirjanpitoyksikköä on saanut vuosittain huomautuksen kuuden viimeisen vuoden aikana. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat KEHA-keskus, Väylävirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet).¹

Tilintarkastuksen voimakkain keino on asettaa tarkastuskohteen johdolle velvollisuus ilmoittaa toimenpiteistä, joihin kohde on ryhtynyt huomautukseen johtaneen asiantilan korjaamiseksi. Tarkastusvirasto asetti ilmoitusvelvollisuuden vuodelta 2021 kolmelle kirjanpitoyksikölle. Ahvenanmaan valtionvirastolle asetettiin ilmoitusvelvollisuus tase-erittelyiden ja työ- ja elinkeinoministeriölle valtuusseurannan puutteista. Lisäksi Palkeille asetettiin jälleen ilmoitusvelvollisuus keskitettyjen taloushallintotehtävien sisäisen valvonnan järjestämisestä.¹

Keskitettyjen taloushallintotehtävien sisäistä valvontaa ja sen ohjausta tulisi terävöittää

Voimassa olevat säännökset asettavat vaatimuksia valvontaympäristölle ja siten rajoittavat keinoja, joita voidaan käyttää toiminnallisen tehokkuuden tavoitteluun. Tämä tulisi ottaa Palkeissa huomioon talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnan järjestämisessä sekä erityisesti prosesseja ja tietojärjestelmiä kehitettäessä.¹

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulisi varmistaa säännös- ja tulosohjauksella, että keskitettyjen taloushallintotehtävien valvontaympäristö kehittyy tasapainoisesti sekä laadukkaaksi että tehokkaaksi. Tavoitteita asetettaessa tulee samalla arvioida sisäisen valvonnan riskinottohalukkuus. Palkeiden tavoiteasetannassa tulisi tilintarkastuksen näkökulmasta huomioida nykyistä paremmin toimiva sisäinen valvonta. Säännösten arvioinnin tulisi olla olennainen osa toiminnan kehittämistä. Niiden ei esimerkiksi tulisi rajoittaa automatiikan kehitystä, silloin kun sen avulla on mahdollista saavuttaa sama tai korkeampi varmuustaso toimintojen suorittamisessa tai sisäisen valvonnan tehokkuudessa.¹

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjausotteen terävöittäminen ja sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää yhtäältä yhteistyön ja ymmärryksen lisäämistä konsernitoimijoiden välillä. Lisäksi valtiovarainministeriössä, Valtiokonttorissa ja Palkeissa tulee turvata riittävä osaaminen niin säädösten, määräysten ja ohjeiden valmisteluun kuin prosessien ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Toimiva sisäinen valvonta tukee myös toiminnallisen tehokkuuden tavoitteita.¹

Sisäisestä valvonnasta annettiin aiempaa enemmän huomautuksia

Yhteensä yhdeksän kirjanpitoyksikköä sai vuodelta 2021 huomautuksen sisäisen valvonnan järjestämisestä. Huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on kasvanut vuodesta 2020, jolloin sisäisen valvonnan huomautuksen sai kuusi yksikköä.¹

Yleisin syy sisäisen valvonnan huomautukselle oli vuonna 2021 valtuusseurantaan liittyvä puute, josta sai huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä: ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Innovaatiorahoituskeskus Business Finland.¹

Valtuuksilla tarkoitetaan eduskunnan talousarviossa antamaa lupaa sitoutua menoihin, jotka tulevat maksettaviksi varainhoitovuotta seuraavina vuosina. Tarkastusvirasto on vuosittain havainnut valtuuksissa huomautettavaa joko tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen, talousarvion noudattamisen tai sisäisen valvonnan näkökulmasta.

Valtuusseurantaa koskevien huomautusten suuri määrä kuvastaa osaltaan valtuusseurannan järjestämisen vaikeutta hallinnossa. Valtuuksien seurantaan tarvitaankin kirjanpitoyksiköissä lisää asiantuntemusta.¹

Arvonlisäveromenoihin liittyi useita talousarvion vastaisia menettelyitä

Yhdeksän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomus sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton eli yhden tai useamman yksilöidyn laillisuushuomautuksen siitä, ettei kirjanpitoyksikkö ole kaikilta osin noudattanut talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä.¹ Talousarvion ja säännösten vastaiset menettelyt ovat hieman vähentyneet vuodesta 2020, jolloin kielteisen laillisuuskannanoton sai 11 kirjanpitoyksikköä. Vuosilta 2018 ja 2019 kielteisen laillisuuskannanoton sai kuitenkin vain 7 kirjanpitoyksikköä.

Laillisuushuomautuksia vuodelta 2021 annettiin kuitenkin yhteensä 13, koska Opetushallitus, Väylävirasto, KEHA-keskus ja Terveystieteiden tutkimuskeskus saivat kukin kaksi laillisuushuomautusta. Huomautuksista valtaosa koski menettelyä, josta kyseistä kirjanpitoyksikköä ei ole aiemmin huomautettu, mutta Opetushallitus, Väylävirasto ja KEHA-keskus saivat kukin vuodelta 2021 laillisuushuomautuksen syystä, josta niitä oli huomautettu jo vuonna 2020.¹

Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä taloudenhoidon yksittäistä osa-aluetta tai menettelyä, joten sen saaminen ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.

Selvästi yleisin syy laillisuushuomautukseen oli vuonna 2021 se, että kirjanpitoyksikkö oli käyttänyt hallinnonalan yleistä arvonlisäveromomenttia tilanteessa, jossa se ei talousarvion mukaan ole ollut sallittua. Tästä syystä annettiin huomautus viidelle kirjanpitoyksikölle, ja huomautuksista neljä liittyi momentteihin, jotka oli budjetoitu arvonlisäverollisina. Näissä

Yhdeksän kirjanpitoyksikköä sai vuoden 2021 tilintarkastuskertomuksessa kielteisen laillisuuskannanoton.





Useita kirjanpitoyksiköitä velvoitettiin peruuttamaan seuraavalle vuodelle siirrettyä määrärahaa talousarvion vastaisen menettelyn takia.

tilanteissa arvonlisäveromeno olisi kuulunut samalle momentille kuin varsinainen meno. Viides huomautus annettiin siitä, että hallinnonalan arvonlisäveromomenttia oli käytetty arvonlisäverottoman laskun yhteydessä.¹

Talousarvion vastaiset arvonlisäveromenettelyt ovat käytännössä tarkoittaneet sitä, että virheellisen kirjauksen tehnyt virasto on säästännyt käytössään olevaa määrärahaa kirjaamalla hallinnonalan arvonlisäveromomentille sinne kuulumattomia menoja. Jos kyse on ollut useampivuotisesta siirtomäärärahasta, on tarkastusvirasto edellyttänyt kirjanpitoyksikköä peruuttamaan seuraavalle vuodelle perusteettomasti siirretyn määrärahan eli virheellisesti kirjatun arvonlisäveromenon osuuden seuraavalle vuodelle siirretystä määrärahasta. Määrärahan peruuttamista edellytettiin neljän kirjanpitoyksikön tilintarkastuksessa, mikä on selvästi tavallista suurempi määrä. Näistä tapauksista kolme liittyi arvonlisäveromenettelyihin ja yksi talousarvion vastaiseen tulon kirjaamiseen bruttobudjetoidulle momentille.¹

Muista eläkejärjestelmistä valtiolle aiheutuvat vastuut tulee raportoida kattavammin

Valtion eläkejärjestelmä käsittää valtion työntekijöiden eläketurvan, jonka valtio rahoittaa kokonaan. Sen lisäksi valtio rahoittaa kokonaan Kansaneläkelaitoksen maksamat eläkkeet, kuten kansaneläkkeen ja takuueläkkeen, sekä osallistuu yrittäjä-, merimies- ja maatalousyrittäjien eläkkeiden rahoitukseen.

Valtion sitoutumisesta eri eläkejärjestelmiin aiheutuu valtionaloudelle huomattavia kustannuksia, ja ne muodostavat siten merkittävän taloudellisen vastuun. Vuonna 2021 eläkkeiden yhteissumma oli noin 10,2 miljardia euroa, eli ne kattoivat noin 15 prosenttia valtion talousarvion määrärahojen kokonaismäärästä. Eläkkeistä raportoitavien tietojen asianmukaisuus on tärkeää päätöksenteon tietoperustan näkökulmasta, sillä valtion tilinpäätöksen tulee tarjota oikeat ja riittävät tiedot eri eläkejärjestelmistä aiheutuvista vastuista.²

Valtion rahoitusvastuulle kokonaan tai osittain kuuluvien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Valtion eläkejärjestelmästä aiheutuvat vastuut on raportoitu asianmukaisesti. Muista eläkejärjestelmistä – muun muassa yrittäjäeläkkeestä ja maatalousyrittäjien eläkkeistä – aiheutuvia vastuuta ei kuitenkaan ole tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä. Tarkastusvirasto katsoo, että nämä vastuut tulisi tunnistaa ja raportoida osana valtion tilinpäätösraportointia. Valtion tilinpäätöstä ollaan uudistamassa, ja uusimuotoinen tilinpäätös on tarkoitus laatia ensimmäisen kerran vuodelta 2024. Mahdolliset uudistukset olisi luontevaa huomioida valtion tilinpäätöskokonaisuuden uudistuksen yhteydessä.²



Rahapelituotoista on myönnetty avustuksia varsin vakiintuneelle joukolle. Se vähentää myöntökriteerien tosiasiallista vaikutusta.

Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävissä avustuksissa tulisi kehittää valvontaa, läpinäkyvyyttä ja tuloksellisuuden näkökulmaa

Rahapelitoiminnasta valtiolle tuloutetut tuotot ovat muodostaneet huomattavan osan monien yhteiskunnallisten toimintojen rahoituksesta. Avustuksia ovat myöntäneet niin sanottuina tuotonjakoministeriöinä opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettävien avustusten hallinnoinnista on vastannut sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA).³

Avustusten hallinnointiprosesseissa on toimittu olennaisilta osin säädösten mukaisesti, mutta avustusten valvonnassa on puutteita, eikä avustusten myöntämisprosessi ole kaikilta osin riittävän läpinäkyvä. Rahapelitoiminnan tuotoista on myönnetty avustuksia varsin vakiintuneelle tuensaajien joukolle, mikä on osaltaan vähentänyt avustuksen myöntämisen kriteerien tosiasiallista vaikutusta. Vakiintuneet tuensaajat ja yleisluontoiset myöntökriteerit voivat heikentää avustusten myöntämisprosessin läpinäkyvyyttä. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun osoittaminen vaikeutuu, ellei avustusten myöntöharkinta ole riittävän läpinäkyvää.³

Valtionapuviranomaisten menettelyt avustusten hallinnoinnissa poikkeavat niin ikään monella tapaa toisistaan. Eroja ilmeni hakemusten käsittelyssä, dokumentoinnissa, päätöksenteon valmistelussa ja avustusten käytön valvonnan yleisissä menettelyissä. Eroja oli myös avustuksiin liittyvien ehtojen yksityiskohdissa. Tarkastuksen perusteella on ilmeinen tarve lähentää avustusten hallinnoinnin käytäntöjä sekä edistää valtionavustustoiminnasta saatavan tiedon saatavuutta ja käyttöä. Myös avustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta tulee lisätä.³

Valtionapuviranomaisten toiminnassa todettiin eroja myös sen suhteen, kuinka avustettavan toiminnan tuloksellisuus huomioidaan avustusprosessin eri vaiheissa. Tuloksellisuuden näkökulma ei nivoudu avustusprosessiin niin tiiviisti, että se ohjaisi merkittävästi rahapelituotoista myönnettävien avustusten kohdentamista. Avustusten tuloksellisuutta koskevia linjauksia tulisi selkeyttää.³

Rahapelitoiminnan tuotot ovat pienentyneet, ja tuottojen pysyvään alenemiseen vastaamiseksi on valmisteltu uutta rahoitusmallia, joka on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2024 alkaen. Uudessa mallissa rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitetut menot tulisivat kohdennettavaksi ja ratkaistavaksi talousarvioprosessissa samaan tapaan kuin muut valtiontalouden menokehykseen kuuluvat menot.³

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Valtionhallinnon tilintarkastukset vuodelta 2021
- 2 Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä (1/2022)
- 3 Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetty avustukset - Hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset (9/2022).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://vuosikertomus2022.vtv.fi>.



3 Toimiva hallinto tarvitsee suunnitelmallisuutta ja konkreettisia tavoitteita

Valtiontalouden hyvä hoito edellyttää, että hallinto toimii suunnitelmallisesti. Riittävän konkreettiset ja pitkäjänteiset tavoitteet luovat perustan sille, että hallinnon toimintaa, sen tuloksellisuutta ja taloudellisia vaikutuksia voidaan ohjata ja seurata.



Organisaatiofuusioihin, osaamisen kehittämiseen, rekrytointeihin sekä ilmastorahoitukseen kohdistuneissa tarkastuksissa havaittiin, että suunnittelu ei ole ollut riittävän tarkkaa ja pitkäjänteistä. Virastoja fuusioitaessa monet tavoitteet ja niillä tavoitellut vaikutukset ovat jääneet seurannan näkökulmasta epämääräisiksi. Valtion henkilöstön määrän suunnittelu on ollut lyhytjänteistä tehtävissä, joihin valtio kouluttaa itse työvoiman. Virastot eivät myöskään ennakoineet riittävästi tarvitsemaansa osaamista. Kehitysyhteistyön osana on myönnetty kansainvälistä ilmastorahoitusta vuosina 2017–2021 yhteensä yli 600 miljoonaa euroa, mutta ulkoministeriöltä on puuttunut selkeä suunnitelma siitä, miten hallituksen linjaukset ilmastorahoituksen lisäämisestä pannaan toimeen.

Organisaatiofuusion tarve tulisi perustella ja tavoitteet määritellä täsmällisesti

Virastofuusioiden valtionhallinnossa tarvitsevat parempaa valmistelua, konkreettisia tavoitteita ja taloudellisten vaikutusten arviointia ja seurantaa. Fuusioilla pyritään tehostamaan ja kehittämään viranomaisen toimintaa, mutta tarkastuksen perusteella fuusioiden jälkeen organisaatiot eivät välttämättä muutu merkittävästi.¹

Tarkastusvirasto arvioi tarkastuksessa, miten organisaatiofuusioita valtiolla valmistellaan, toteutetaan ja seurataan. Lisäksi arvioitiin, saavutetaanko organisaatiouudistuksille asetetut tavoitteet. Esimerkeiksi otettiin kaksi viimeaikaista virastouudistusta: Kilpailu- ja kuluttajaviraston perustaminen ja Ruokaviraston fuusioituminen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhdistyivät vuonna 2013 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Ruokavirasto puolestaan perustettiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle 2019 yhdistämällä Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto. Ruokavirastoon siirrettiin lisäksi tietohallinnon palveluja Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta sekä kasvinsuojeluaineiden käytön valvontatehtävät Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta.¹



Fuusion suunnitteluvaiheessa tulisi huomioida seurannan tarpeet ja määritellä konkreettiset tavoitteet, onnistumisen kriteerit ja arvioinnin prosessit.

Tarkastuksessa havaittiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston fuusioiden taloudellisia, digitaalisia ja muita vaikutuksia arvioitiin valmisteluvaiheessa hyvin yleispiirteisesti tai jopa heikosti. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa voidaan esittää muun muassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, erittelyjä rahoitukseen varautumisesta, tietoja vaikutusten kehittymisestä eri aikaväleillä tai hyötyjen ja kustannusten vertailutietoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston fuusioista ei tehty varsinaisia taloudellisia eikä muita vaikutusarvioita. Olisi hyvä, että virastofuusioiden tarve ja tavoitteet määriteltäisiin jatkossa täsmällisesti ja konkreettisesti mukaan lukien euromääräiset vaikutukset.¹

Fuusioita ei edeltänyt kattava keinovalikoiman selvittäminen tai sen punninta, mitä vaihtoehtoisia tapoja tai ratkaisumalleja olisi ollut haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös hallituksen esityksissä vaihtoehtojen tarkastelu jäi melko vähälle tai puuttui kokonaan. Fuusiolle ei asetettu riittävän konkreettisia tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta fuusioinnin onnistumista voitaisiin arvioida. Monet tavoitteet ja niillä tavoitellut vaikutukset ovat jääneet myös seurannan näkökulmasta epämääräisiksi. Fuusioiden seurannan edellytyksenä on, että fuusioille asetetut tavoitteet ovat riittävän konkreettisia ja että niiden toteutumisen ja aikaan saatujen vaikutusten seuraamiseksi on olemassa prosessit ja jonkinlaiset onnistumisen kriteerit tai mittarit. Seurannan tarpeet tulisikin huomioida jo fuusion suunnitteluvaiheessa.¹

Valtiolla ei ole virastouudistuksia koskevaa yhteistä periaatetta tai ohjetta, joka ohjaisi tarkastelemaan uudistuksia valtion virastokokonaisuuden ja kokonaisrakenteen kannalta. Myöskään ohjeistusta virastofuusioiden tarpeellisuuden arvioinnista ei ole ollut. On kuitenkin huomattava, että Valtiovarainministeriö on antanut joulukuussa 2021 suosituksen valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista virastoissa.¹

Organisaatiot pysyvät lähes ennallaan fuusioiden jälkeen

Virastofuusio vaikutti tarkastuksen perusteella vain vähän Ruokaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston ydintehtävien organisointiin ja johtamisjärjestelmään. Molemmissa virastoissa vanhat organisaatiot ovat yhä selvästi nähtävillä. Ruokavirastossa suurin muutos koski tietohallintoa, joka koottiin uudeksi toimintakokonaisuudeksi.¹

Johtaminen ja johtamisjärjestelmä vaikuttavat keskeisesti siihen, miten ja missä määrin fuusiolle asetetut tavoitteet toteutuvat. Tarkastettujen virastojen johtotehtävät ja johtamisjärjestelmät noudattavat ydintehtävien organisoinnin ja hoidon osalta pitkälti aiempien virastojen vastaavia. Lisäksi Ruokavirastoon luotiin uusia rakenteita strategisen johtamisen tarpeisiin.¹

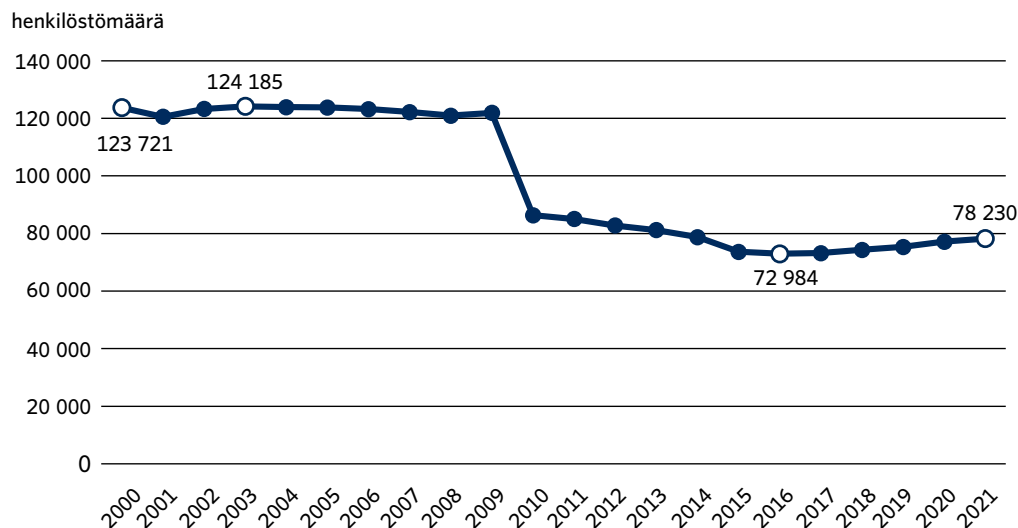
Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston tulosohejaus on muuttunut fuusioiden jälkeen yksityiskohtaisesta ohjauksesta laajemmaksi ja strategisemmaksi ylätason ohjaukseksi. Ohjaava ministeriö antaa konkreettisten suoritettavien sijaan virastolle strategisen suunnan, johon tämän tulee pyrkiä.¹

Virastofuusioiden vaikutus tulosoajaukseen on ollut tarkastuksen mukaan vähäinen. Sekä tulostavoitteet että tulosoajauksen organisointi ovat pysyneet hyvin samankaltaisena kuin ennen fuusiota, vaikka tulostavoitteissa onkin siirrytty strategisemmalle tasolle. Samalla kun tulosoajaus on muuttunut strategisemmaksi, ministeriöt ovat seuranneet satunnaisesti tai vähän fuusion tavoitteiden toteutumista. Fuusioiden seurannan parantaminen olisi tarpeen, kun mitataan uudistettujen organisaatioiden toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.¹

Henkilöstömääriä suunnitellaan valtiolla vain tehtävä- tai virastokohtaisesti

Tarkastusvirasto arvioi kahdessa tarkastuksessa valtion osaamisen kehittämistä ja rekrytointeja sekä niitä koskevaa henkilöstösuunnittelua. Tarkastukset kohdistuivat valtion ohjaukseen² sekä virastojen toimintaan osaamisen kehittämisessä ja rekrytoinneissa.³

Talousarvialouden henkilöstömäärä on laskenut merkittävästi 2000-luvulla: vuonna 2000 henkilöstöä oli noin 124 000 mutta vuonna 2021 enää noin 78 000. Merkittävin syy vähentymiseen on ollut organisaatiomuutokset. Esimerkiksi vuonna 2010 yliopistolaitos ja sen henkilöstö siirtyivät talousarvialouden ulkopuolelle. Viime vuosina henkilöstömäärä on kuitenkin jälleen kasvanut: vuodesta 2016 vuoteen 2021 henkilöstömäärä kasvoi yli viidellä tuhannella eli noin seitsemällä prosentilla.²



Kuvio 3: Talousarvialouden henkilöstömäärä vuosina 2000–2021. (Lähde: Tutkihallintoa.fi)

Valtiolla ei suunnitella henkilöstömäärää strategisesti ja pitkällä aikavälillä.



Henkilöstömäärän nousua ei ole suunniteltu. Valtiolla ei ole sellaista strategisen tason henkilöstösuunnittelua, jossa määriteltäisiin pitemmällä aikavälillä valtion haluttu henkilöstömäärä. Tarkoituksenmukainen henkilöstömäärä riippuu siitä, mitä tehtäviä valtion talousarvioletalouden piiriin kuuluu ja miten paljon valtio käyttää määrärahoja henkilöstön palkkoihin ja muihin kuluihin.²

Henkilöstömäärän suunnittelu kuuluu hallinnonalojen toimintaa ja taloutta ohjaaville ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille itselleen. Toisaalta myös valtioneuvosto ohjaa henkilöstön määrää eri tavoin. Hallitusohjelmissa ja valtioneuvoston selonteissa on asetettu tavoitteita viranomaisten henkilöstömäärälle, ja taloussuunnittelussa virasto- tai tehtäväkohtaisia henkilöstömääriä on ohjattu hyvinkin tarkasti.²

Henkilöstömäärätavoitteita on asetettu esimerkiksi poliisille, Hätaikeskuslaitokselle ja Puolustusvoimille. Tavoitteet ovat olleet pääosin johdonmukaisia ja kohtuullisen selkeitä, joskin erityisesti poliisille esitettyjä tavoitteita on muutettu usein. Poliisille asetettu tavoite on koskenut vain poliisimiesten määrää, vaikka poliisin henkilöstöstä noin neljännes on muuta henkilöstöä kuin poliisimiehiä. Tavoitteen asettaminen vain poliisimiesten määrälle saattaa johtaa siihen, että tavoite pyritään saavuttamaan korvaamalla epätarkoituksenmukaisesti muuta henkilöstöä poliisimiehillä.²

Henkilömääräohjaus on ollut siten johdonmukaista, että talousarvioesityksissä henkilöstömäärätavoitteet on esitetty yhtenä määrärahojen mitoitusta muuttavana tekijänä. Toisaalta määrärahan mitoitukseen ovat vaikuttaneet useat erisuuntaiset tekijät: määrärahan taso on voitu nostaa henkilöstön lisäämiseksi mutta samalla laskea muilla perusteilla.²

Valtio järjestää itse tehtävään vaadittavan koulutuksen jopa neljännekselle henkilöstöstään. Koulutettavia henkilöstöryhmiä ovat esimerkiksi Puolustusvoimien upseerit, raja- ja merivartijat, poliisimiehet, hätaikeskuspäivystäjät sekä Rikosseuraamuslaitoksen vartijat. Näissä henkilöstöryhmissä rekrytointien onnistuminen edellyttää, että viran edellyttämän tutkinnon suorittaa vuosittain riittävän moni. Hätaikeskuspäivystäjän, poliisin ja vartijan koulutusten aloituspaikkojen ja tutkinnon suorittaneiden määrät ovat vaihdelleet viime vuosikymmenen aikana paljon. Tarvitaan pitkäjänteistä koulutuspaikkojen suunnittelua, jotta henkilöstömäärille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Valtiovarainministeriön tulisi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa vahvistaa valtion pitkäaikaista henkilöstösuunnittelua erityisesti niissä tehtävissä, joihin valtio kouluttaa itse työvoiman.²

Virastoissa tarvittavaa osaamista ei vielä suunnitella pitkäjänteisesti

Valtiolla on jo pitkään tunnistettu, että hallinnon tuloksellinen toiminta vaatii osaavaa henkilöstöä. Esimerkiksi valtioneuvoston viimeisessä, vuonna 2001 annetussa henkilöstöpoliittisessa linjauksessa todetaan, että hallinnon yksiköiden on kyettävä hankkimaan ja säilyttämään palveluksessaan ammattitaitoinen, työkykyinen, motivoitunut ja jatkuvasti kehittyvä henkilöstö. Koulutustasolla mitattuna valtion henkilöstön osaamisen taso on kohonnut:



Valtio järjestää itse tehtävään vaadittavan koulutuksen jopa neljännekselle henkilöstöstään.

vuonna 2021 noin 57 prosentilla oli korkeakoulututkinto, mikä on 17 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2002.^{2,3}

Valtion HR-ohjausryhmä on painottanut osaamisen kehittämistä, ja tavoite näkyykin useimmissa tulossopimuksissa. Virastojen tulossopimuksissa osaamisen kehittämiseksi asetetut tavoitteet ovat kuitenkin vielä yleisluonteisia, jolloin niiden ohjaavuus on heikko ja toteutumisen selvittäminen vaikeaa. Työtyytyväisyysmittausten perusteella valtion henkilöstö on melko tyytyväinen siihen, miten työ mahdollistaa oppimisen ja uudistumisen ja miten valtio työnantajana toimii osaamisen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Valtion pänostus osaamisen kehittämiseen on selvitettävissä lähinnä sen kustantaman henkilöstökoulutuksen osalta, mutta suuri osa kehittämisestä tapahtuu kuitenkin työssä oppimalla.^{2,3}

Virastojen henkilöstösuunnittelussa ja ennakoinnissa ovat korostuneet henkilöstön määrä, eläköityminen ja muu poistuma sekä korvaavat rekrytoinnit. Virastot eivät ennakoisi systemaattisesti tarvitsemaansa osaamista eivätkä henkilöstösuunnittelussa huomioi poistuvaa osaamista. Tämä muodostaa riskin virastojen toiminnalle ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Virastoissa ei ole luotu dokumentoitua kokonaisnäkemystä tulevaisuudessa tarvittavista henkilöstövoimavaroista ja osaamisesta.³

Henkilöstön osaamista on pyritty kehittämään edistämällä liikkuvuutta. Henkilöstön, osaamisen ja tiedon liikkuvuuden lisääminen on ollut yksi valtion yhteinen henkilöstöpoliittinen tavoite. Liikkuvuudelle ei kuitenkaan ole asetettu tavoitetasoa eikä tiedon ja osaamisen liikkuvuutta ole tarkemmin määritelty tai selvitetty. Virastoissa liikkuvuus onkin ymmärretty lähinnä henkilöstön liikkuvuutena. Jotta liikkuvuutta voitaisiin edistää, tulisi käsite määritellä nykyistä täsmällisemmin. Erityisesti tulisi selkeyttää, mitä tiedon ja osaamisen liikkuvuus voisivat käytännössä olla.^{2,3}

Suomen kansainväliseltä ilmastorahoitukselta ovat puuttuneet selkeät tavoitteet ja toimeenpanosuunnitelmat

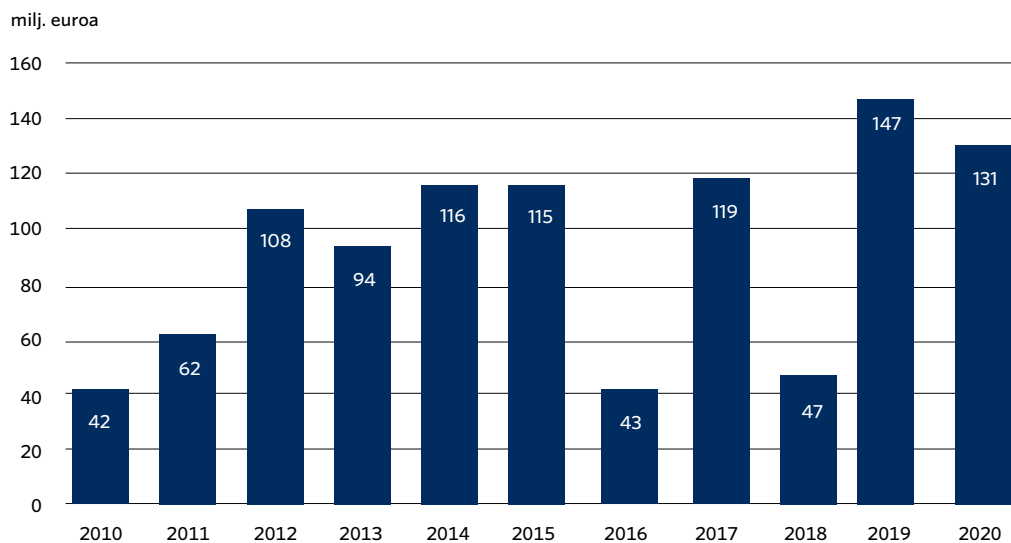
Suomi on Pariisin ilmastopöytäkirjassa sitoutunut yhdessä muiden teollisuusmaiden kanssa rahoittamaan kehittyvien maiden ilmastotoimia. Tarkastuksessa havaittiin, että Suomella ei ole kuitenkaan ollut julkista suunnitelmaa kasvavan ilmastorahoituksen määrästä, kohdentamisesta tai tuloksellisuudesta.⁴

Kansainvälinen ilmastorahoitus on osa Suomen julkista kehitysyhteistyötä, jota hallinnoi ulkoministeriö. Vuosina 2017–2020 Suomen raportoima ilmastorahoitus oli 47–147 miljoonaa euroa, ja sen osuus koko kehitysyhteistyöstä oli 6–15 prosenttia. Vuoden 2021 ennakotietojen mukaan ilmastorahoituksen määrä olisi 183 miljoonaa euroa, joka on noin 15 prosenttia kehitysyhteistyön maksatuksista. Pääministeri Marinin hallitus on linjannut, että Suomen ilmastorahoitusta lisätään ja sitä pyritään kohdentamaan tasan ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen.⁴ Ulkoministeriö tiedotti maaliskuussa 2022 Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen lähes kaksinkertaistuvan tällä hallituskaudella.



Ilmastorahoituksen suunnittelu ei ole ollut kovin läpinäkyvää.

Ulkoministeriöltä on puuttunut selkeä suunnitelma siitä, miten hallituksen linjaukset pannaan kokonaisuutena toimeen, minkälaisia valintoja rahoitusta kohdennettaessa tehdään ja millä perusteilla. Myös ministeriön kehityspolitiikan tuloskartoista ja indikaattoreista ovat puuttuneet ilmaston muutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen määrälliset tavoitteet. Kun rahoitusmäärän tasoa tai muita strategisia tavoitteita ei ole määritelty julkisesti, rahoituksen suunnittelu ei ole ollut kovin läpinäkyvää. Tällöin myös tuloksellisuuden toteaminen on vaikeaa.⁴

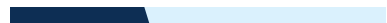


Kuvio 4: Suomen julkinen kansainvälinen ilmastorahoitus vuosina 2010–2020. (Lähde: Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelma. Ulkoministeriön julkaisuja 2022:2)

Ilmastorahoituksen tavoitteita on täsmennetty jonkin verran ulkoministeriön ohjausasiakirjoissa, jotka koskevat yksittäisiä rahoitusvälineitä ja rahoitusta kanavoivia organisaatiota. Ministeriön käytännöt ja mahdollisuudet vaikuttaa ilmastorahoituksen eri instrumenttien tuloksellisuuteen vaihtelevat kuitenkin suuresti, eikä ulkoministeriö seuraa kaikkien rahoitusvälineiden ilmastotuloksia järjestelmällisesti.⁴

Jotta ulkoministeriö voisi seurata ja raportoida ilmastorahoituksen tuloksellisuutta taroituksenmukaisesti, sillä tulisi olla käytössään mahdollisimman järjestelmällistä ja yhdenmukaista tietoa eri rahoitusvälineiden ja organisaatioiden kautta toteutettujen ilmastotoimien tuloksista. Tässä on suuria haasteita sekä Suomella että muilla rahoittajamailla.⁴

Tarkastusvirasto suosittelikin, että ulkoministeriö laatisi julkisen suunnitelman siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet. Samalla ministeriön tulisi kehittää ilmastorahoitusta koskevaa operatiivista suunnittelua ja päätöksentekoa. Olisi tärkeää perustella ilmastorahoitusta koskevat päätökset myös ilmastotulosten näkökulmasta ja varmistaa, että rahoituksen tuloksia seurataan, tilastoidaan ja raportoidaan mahdollisimman järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti.⁴ Ulkoministeriö julkaisi maaliskuussa 2022 ensimmäistä kertaa Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen pitkän aikavälin suunnitelman, joka ulottuu vuoteen 2026 saakka.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Organisaatiouusiut (4/2022)
- 2 Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Valtion ohjaus (5/2022)
- 3 Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Virastojen toiminta (6/2022)
- 4 Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus (6/2021).

Luvun teemoihin ja taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä vuosikertomuksen verkkoversiossa:
<https://vuosikertomus2022.vtv.fi>.



4 Tarkastusvirasto keskittyy lakisääteisiin tehtäviinsä ja valmistautuu uusiin

Tarkastussuosituksiin tartutaan hallinnossa hyvin: yli 80 prosenttia on toimeenpantu joko kokonaan tai osittain kahden viimeisen vuoden aikana. Tarkastusvirastolla on tarkastustoiminnan lisäksi myös muita lakisääteisiä tehtäviä, jotka tukevat osaltaan demokratiaa, julkisen talouden kestävyyttä sekä kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan. Avoimuusrekisterin ylläpito ja hyvinvointialueen tarkastusvaltuus laajentavat tehtäväkenttäämme entisestään.



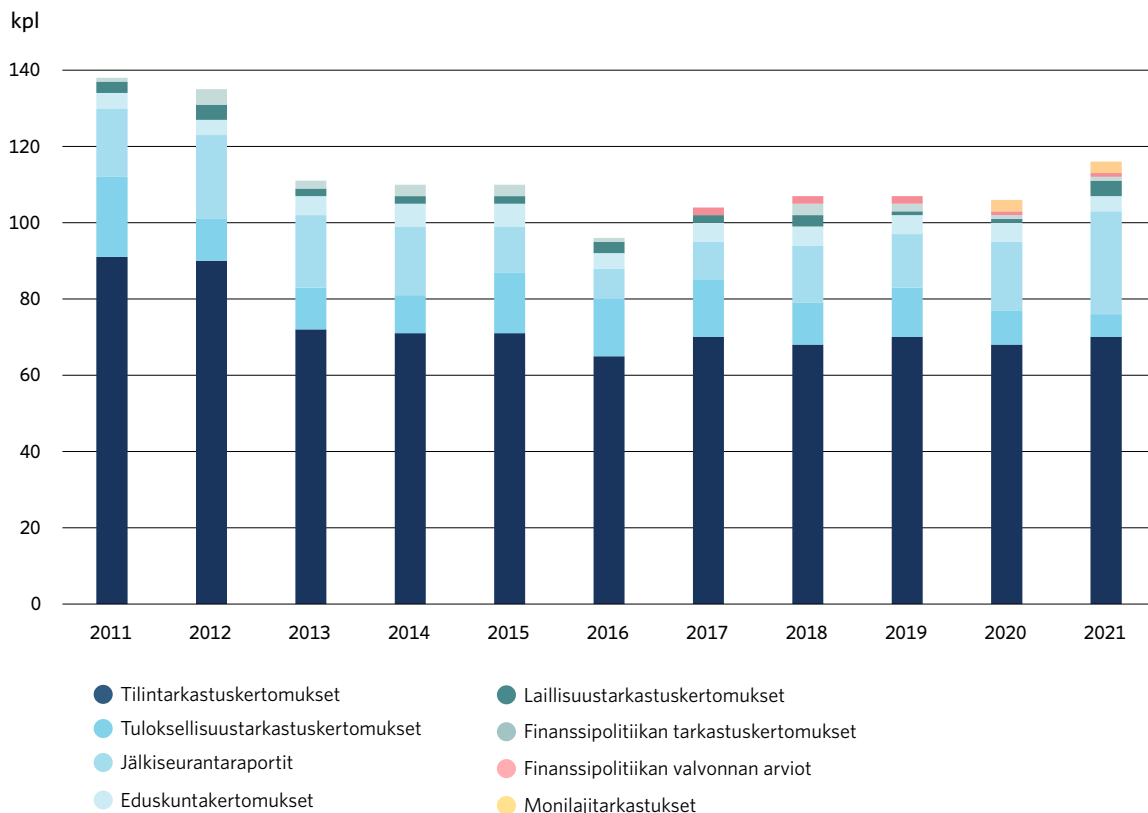
Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumaton tarkastus- ja valvontaviranomainen, jonka asema ja tehtävät on säädetty perustuslaissa. Tarkastamme valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista, valvomme finanssipolitiikan sääntöjä sekä puolue- ja vaalirahoitusta sekä käsittelemme valtion taloudenhoitoa ja omaisuutta koskevia kanteluita ja väärinkäytösilmoituksia. Toiminnan keskiössä on varmistaa valtion taloudenhoidon tuloksellisuus sekä edistää luottamusta päätöksenteon tietoperustaan, avoimuuteen ja kestävyyteen. Tarkastustehtävään lukeutuu tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta, laillisuustarkastusta, finanssipolitiikan tarkastusta sekä monilajitarkastuksia. Keräämme tietoa tarkastusten vaikuttavuudesta esimerkiksi seuraamalla tarkastussuosituksen toteutumista.

Tarkastustoiminnan vaikuttavuus rakentuu tarkastussuosituksen toimeenpanosta

Kohdistamme tarkastuksemme valtiontalouden kannalta olennaisiin ja päätöksenteon kannalta merkittäviin aiheisiin mahdollisimman oikea-aikaisesti. Näin pyrimme varmistamaan, että valtion taloudenhoidon tuloksellisuus ja luottamus päätöksenteon tietoperustaan paranevat ja että luottamus suomalaisen valtionhallinnon avoimuuteen, tuloksellisuuteen ja kestävyyteen vahvistuu. Tarkastustoimintamme perustuu viraston vahvistettuun tarkastussuunnitelmaan. Vuoden 2021 aikana valmistui yhteensä 84 tarkastuskertomusta, ja vuoden 2022 aikana valmistuu suunnitelman mukaan yhteensä 83 tarkastuskertomusta.



Jälkiseurannan avulla saadaan arvokasta tietoa tarkastussuositusten toimeenpanosta.



Kuvio 5: Tarkastus- ja valvontatoiminnan julkaisuiden määrät vuosina 2011–2021.

Tarkastuskertomukset ja eduskuntakertomukset ovat tarkastustoiminnan pääsuoritteita. Tarkastuskertomusten kokonaismäärät ovat pysyneet vuosien 2011–2021 vertailujaksolla suhteellisen tasaisena, vaikka pientä laskua on pidemmän aikavälin tarkastelussa havaittavissa. Tilintarkastuskertomusten määrä heijastelee kirjanpitoyksiköiden määrän muutoksia. Tuloksellisuustarkastusten määrä on laskenut vuosina 2020–2021, mutta toisaalta vuodesta 2020 lähtien on valmistunut monilajitarkastuksia, joissa tuloksellisuustarkastukseen on yhdistetty laillisuus- tai tilintarkastuksen elementtejä. Tuloksellisuustarkastuskertomuksia valmistui eniten vuosina 2011 ja 2015–2017.

Tarkastuskertomuksissa annetaan korjaus- ja kehittämissuosituksia tarkastuksen kohteena olevalle hallinnolle, ja suositusten toteutumisen seuranta jälkiseurantojen avulla on yksi toimintamme vaikuttavuuden perusmittareista. Jälkiseurannassa selvittämme, onko hallinto ryhtynyt tarkastusten havaintojen pohjalta asianmukaisiin toimiin asiantilan korjaamiseksi tai toiminnan kehittämiseksi. Seurannan perusteella tarkastussuositusten toteutumisprosentti on pysynyt karkeasti arvioiden samalla tasolla vuosina 2020–2021. Vuonna

2021 toteutetuissa jälkiseurannoissa arvioitiin yhteensä 84 suositusta, ja niistä 82 prosenttia on pantu toimeen joko kokonaan tai osittain. Vuonna 2020 suosituksista oli toteutunut kokonaan tai osittain 84 prosenttia ja vuonna 2019 yhteensä 78 prosenttia.

Jälkiseuranta tehdään säännönmukaisesti finanssipolitiikan, laillisuus-, tuloksellisuus-, ja monilajitarkastuksista, kun tarkastuksesta on kulunut 2–3 vuotta ja kun tarkastuksen kohteena olleella hallinnolla on ollut riittävästi aikaa kehittää toimintaa suositusten suuntaisesti. Kuitenkin vuosittain osa suosituksista jää jälkiseurannan havaintojen perustella toimeenpanematta joko kokonaan tai pääosin. Syitä on monia: kehittämistoimet voivat esimerkiksi olla kesken tai hallinnossa ei ole nähty niille tarvetta. Toisinaan tarkastusvirasto on myös voinut arvioida, etteivät toimet ole olleet riittäviä. Vuosina 2020–2021 on yhteensä 26 suositusta jäänyt toimeenpanematta tai niiden toimeenpanoa on lykätty.

Tilintarkastuksen suositusten toteutumista seurataan osana tilintarkastusprosessia, eikä erillisiä jälkiseurantoja tehdä. Tilintarkastusten suosituksista 85 prosenttia oli toimeenpantu vuonna 2021. Arvioituja suosituksia oli yhteensä 194, ja lukuun sisältyy valtionhallinnon yhteisten prosessien tarkastuksen suositukset. Tilintarkastuksen suositusten seurantatasoa on uudistettu vuoden 2021 aikana, minkä vuoksi tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia edellisvuosiin nähden.

Valvontatyöllä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys

Lakisääteisiin tehtäviimme kuuluu tarkastuksen ohella erityyppisiä valvontatehtäviä, joita ovat puolue- ja vaalirahoitusvalvonta, finanssipolitiikan valvonta sekä kantelu- ja väärinkäytösilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely. Vuodesta 2023 ylläpidämme myös avoimuusrekisteriä ja valvomme vaikuttamistoimintaa.

Tarkastusvirastolle voi kuka tahansa kannella toiminnasta, joka ei noudata valtion budjettia tai joka on muutoin valtion varojen hoidon kannalta lainvastaista. Kannella voi myös puolue- ja vaalirahoitusilmoitusten puutteista. Lisäksi valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja rahaston on ilmoitettava tarkastusvirastolle viipymättä toiminnassaan tehdystä väärinkäytöksestä, joka kohdistuu sen hoitamaan tai vastattavana olevaan omaisuuteen. Kantelujen ja kansalaiskirjeiden määrä on kaksinkertaistunut vuosittain viimeisten kahden vuoden aikana ja myös väärinkäytösilmoituksia on vastaanotettu aiempaa enemmän. Vuoden 2021 aikana vastaanotimme lähes 150 kantelua, väärinkäytösilmoitusta tai kansalaiskirjettä. Lisäksi neuvoimme kansalaisia kanteluita ja väärinkäytöksiä koskeissa yhteydenotoissa 120 kertaa. Kantelut ja väärinkäytösilmoitukset koskivat esimerkiksi hävittäjä- ja ICT-hankintoja, ulosottoasioita, oikeusapua, ministeriöiden edustuskuluja, tutkimus- ja kehitysyhteistyörahoitusta sekä valtionavustuksia.

Vaalirahoituksen läpinäkyvyys vahvistaa kansalaisten luottamusta siihen, että demokraattinen järjestelmä toimii. Suomessa kansalaisille on taattu mahdollisuus tutustua ehdokkaiden vaalirahoitukseen, sillä ehdokkailla on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa saamansa vaalirahoitus, ja ilmoitukset ovat julkisia asiakirjoja. Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen

vaalityöryhmä arvioi vaalilain, puoluelain ja vaalirahoituslain kehittämistarpeita ja antoi loppuraporttinsa helmikuussa 2022. Työryhmä esitti uudistuksia, joilla parannettaisiin valvonnan edellytyksiä sekä puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta.

Tarkastusviraston vaalirahoitusvalvonta vastaanottaa ilmoitusvelvollisten vaalirahoitusilmoitukset ja julkaisee ne verkkosivuillaan. Valvomme myös, että kaikki ilmoitusvelvolliset tekevät ilmoituksen ja että niissä on annettu oikeat ja riittävät tiedot. Kaikki ehdokkaat voivat tehdä ennakoilmoituksen ennen vaaleja. Vaalituloksen vahvistamisen jälkeen selvittää, ketkä ovat vaalirahoituksestaan ilmoitusvelvollisia.

Tammikuussa 2022 käytiin historian ensimmäiset aluevaalit, ja niitä edelsi tarkastusvirastossa laaja valmistelutyö. Aluevaaleissa ennakoilmoituksen laati määräaikaan mennessä 3 067 ehdokasta eli 29 prosenttia kaikista ehdolla olleista. Vaalirahoituksesta oli ilmoitusvelvollisia vuoden 2022 aluevaaleissa yhteensä 2 785 henkilöä. Helmikuussa 2022 raportoimme eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa.

Tarkastamme vuosittain myös puoluerahoitusta ja puolueiden valtionavustusta eli puoluetukea. Vuonna 2021 suoritimme 52 tarkastusta, joista raportoimme eduskunnalle helmikuussa 2022. Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti ja auktorisoitujen tilintarkastajien raportointi on parantunut viime vuosina. Kuitenkin valvottavien yhteisöjen kirjanpidossa ja tilintarkastajien työssä on edelleen parannettavaa.

Valvomme myös finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen asettamista ja toteutumista. Vuodesta 2017 lähtien olemme myös laatineet säännöllisesti jälkikäteisarvion talousennusteista julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen nojalla. Valvonnalla edistetään finanssipolitiikan sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä. Finanssipolitiikan valvonta on luonteeltaan jatkuvaa toimintaa, ja raportoimme valvonnan tulokset kaksi kertaa vuodessa. Valtioneuvoston tulee noudattaa tarkastusviraston julkisia kannanottoja tai vastata julkisesti, miksi niitä ei noudateta.

Syksyn 2021 raportissa arvioimme, että Suomen finanssipolitiikka on koronapandemian aikana tukenut taloutta asianmukaisesti ja että Suomen julkinen talous oli toipumassa koronakriisistä hieman ennakoitua nopeammin. Kevään 2022 arviossa julkisen talouden suunnitelmasta totesimme Ukrainan sodan heikentäneen lähivuosien talousnäkymiä. Kiinnitimme huomiota hallituksen tällä vaalikaudella toteuttamiin menokehyspoikkeuksiin, joista osa arvioimme kehysperiaatteiden vastaisiksi. Olemme molemmissa raporteissa nostaneet esiin tarpeen varmistaa hallituksen kestävyystiekarttaan sisältyvä tavoite velkasuhteen kasvun taittamisesta, jotta voidaan varautua esimerkiksi korkotason nousun riskeihin. Kestävyystiekartta tulisi päivittää pikaisesti.

Tarkastusvirasto valmistautuu uusiin tehtäviinsä

Olemme valmistautuneet kuluvan vuoden aikana uusiin tehtäviin hyvinvointialueiden tarkastajana sekä avoimuusrekisterin pitäjänä ja lobbaus- eli vaikuttamistoimintaa valvovana viranomaisena.

Valtioneuvoston keväällä 2020 asettama parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijaryhmä ehdottivat 2.12.2021 antamassaan mietinnössä avoimuusrekisterilain säätämistä ja rekisterin perustamista. Hallitus antoi kesäkuussa 2022 esityksen avoimuusrekisterilaiksi, ja esityksen mukaan laki tulisi voimaan 1.1.2024. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että



oikeushenkilöiden tai yksityisten elinkeinonharjoittajien tulee rekisteröityä avoimuusrekisteriin, kun ne aloittavat eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvan, ammattimaisen ja pitkäjänteisen vaikuttamistoiminnan. Myös vaikuttamistoimintaan liittyvää ammattimaista neuvontaa tarjoavien, esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistojen, tulee rekisteröityä. Rekisteröityjen on ilmoitettava avoimuusrekisteriin kahdesti vuodessa harjoittamansa vaikuttamistoiminta tai -neuvonta. Tiedot julkaistaan verkossa.

Avoimuusrekisterin tavoitteena on parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, torjua epäasiallista vaikuttamista ja siten vahvistaa kansalaisten luottamusta. Lobbaus nähdään hyväksyttäväksi osaksi demokraattista järjestelmää, ja avoimuusrekisterillä tehdään siitä avointa. Hallituksen esityksen mukaan tarkastusvirastosta tulee avoimuusrekisterin ylläpitäjä, joka jatkossa myös valvoo rekisteriin liittyvien ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista. Tarkastusvirasto asettaa lisäksi neuvottelukunnan, joka laatii hyvän edunvalvontatavan ja seuraa muutoinkin lainsäädännön ja avoimuusrekisterin toimivuutta.

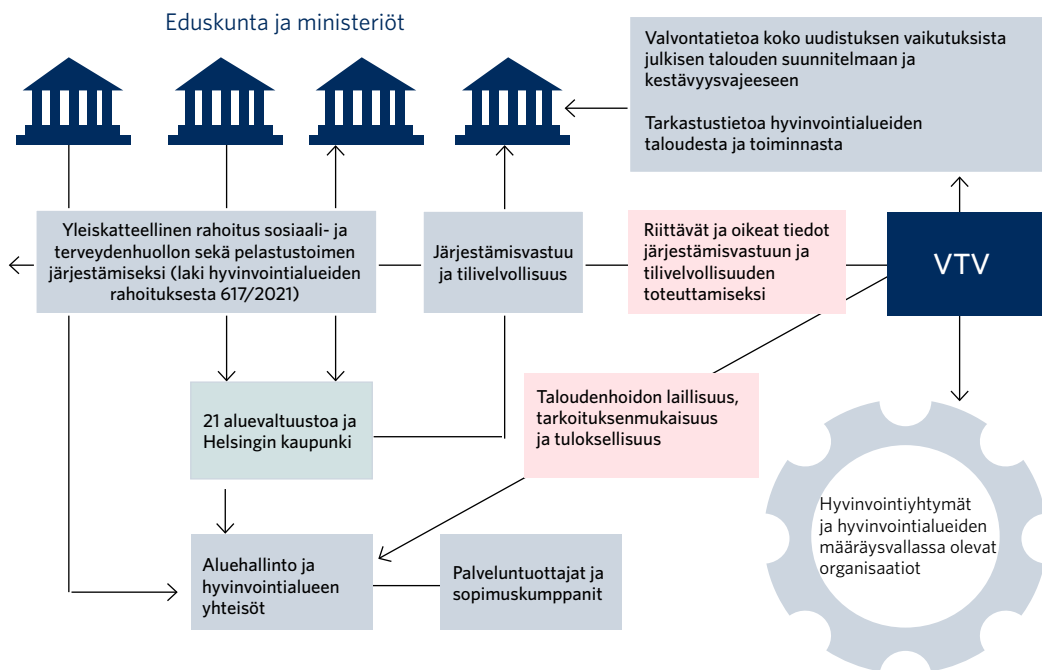
Valmistaudumme myös vuoden 2023 aikana käynnistyvään hyvinvointialueiden tarkastustehtävään. Valmistelussa kokoamme tilannekuvaa hyvinvointialueiden rakenteista, taloudenhoidosta ja toiminnasta sekä suunnittelemme, kuinka tarkastus toteutetaan. Tunnistamme myös keskeiset tietolähteet ja -kanavat hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta, ja luomme tarkastusvirastoon tietopohjan ja seurantakäytännöt, jotka mahdollistavat kaikkien hyvinvointialueiden taloudenhoidon tarkastamisen säännöllisesti, joko vuosittain tai tietyin määräajoin. Samalla tarkastustoimintamme laajenee sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen.

Hyvinvointialueilla tarkastusviraston tehtävä on tarkastaa niiden toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta. Hyvinvointialueille kohdistuva valtion rahoitus jakautuu kolmeen osaan: yleiskatteelliseen rahoitukseen (valtionosuuksiin), investointirahoitukseen ja muuhun rahoitukseen (valtionavustuksiin). Tarkastusoikeus kattaa hyvinvointialueet, hyvinvointialuekonserniin kuuluvat yhteisöt, säätiot ja laitokset sekä alueiden yhteisessä määräysvallassa olevat yhteisöt.

Tarkastusoikeus ulottuu valtion rahoituksen osalta myös Helsingin kaupungin pelastustoimeen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja näiden tehtävien hoitamiseksi perustettuihin yhteisöihin, jotka ovat kaupungin määräysvallassa. (Hyvinvointialuelaki 611/2021, laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muutoksesta 660/2021, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 615/2021.)



Hyvinvointialueiden tarkastajana tehtävämme on tuottaa eduskunnalle, ministeriöille ja niiden alaisille organisaatioille puolueetonta ja riippumatonta tietoa hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta. Voimme siten myös arvioida ja valvoa uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista suhteessa julkisen talouden tilaan ja kestävyysvajeeseen.



Kuvio 6: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävät hyvinvointialueella.

Organisaatiomuutos ja digitalisaatio tehostavat viraston työtä

Olemme vuosikertomusjaksolla syyskuusta 2021 elokuuhun 2022 ryhtyneet selkeyttämään viraston organisaatio- ja johtamismallia sekä toteuttamaan tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatoiminnan tavoitteita entistä tehokkaammin. Syksyllä 2021 toteutimme johtamis- ja organisaatiomallin itsearvioinnin, jonka tulosten pohjalta käynnistimme keväällä 2022 mallin muutoksen. Muutostyössä keskitytään tehostamaan päätöksentekoa ja tiedonkulua, selkeyttämään vastuita ja tavoiteasetantaa, kehittämään esimiestyötä sekä arvioimaan projektimallin käyttöä. Uuden organisaatio- ja johtamismallin on tarkoitus olla toiminnassa vuoden 2023 alusta. Lisäksi kehitämme edelleen vastuullisuusraportointiamme. Tarkastusviraston ensimmäinen vastuullisuusraportti julkaistiin kesällä 2021.

Olemme myös kehittäneet viraston digitaalista perustaa ja lisänneet tiedon ja analytiikan hyödyntämistä tarkastus- ja valvontatoiminnassa. Digitaalisen kehittämisen tavoitteena on tukea tarkastusviraston toiminnan vaikuttavuutta. Kehittämistyössä on painotettu tehokasta tiedonhallintaa, teknistä arkkitehtuuria ja digitaalisessa kehittämisessä tarvittavia

rakenteita ja työkaluja. Tilintarkastuksen uusi tietovarastoratkaisu mahdollistaa tarkastuksen tietoaineistojen yhtenäisen käsittelyn, laajan hyödyntämisen sekä tehokkaamman ja tietoturvallisen analysoinnin. Olemme myös pilotoineet robotiikkaa tarkastuksessa, ja tavoitteenamme on hyödyntää sitä tuotantokäytössä vuoden 2022 aikana.

Tarkastusvirastossa on käynnistetty vuoden 2022 aikana kaksi tärkeää järjestelmäinvestointia, jotka tehostavat lakisääteisten tilintarkastus- ja avoimuusrekisteritehtävien hoitamista. Tilintarkastuksen uusi tietojärjestelmä parantaa tarkastuksen suunnittelua ja toteuttamista sekä auttaa tarkastuksen ohjauksessa ja laadunvalvonnassa. Järjestelmän avulla parannetaan dokumentointia ja yhteistä tiedonkulkua. Uusi avoimuusrekisterin ylläpito-tehtävä edellyttää rekisterijärjestelmän ja siihen liittyvän verkkopalvelun rakentamista.

Tarkastusjulkaisu 9/2021–8/2022

Eduskunnalle annettavat kertomukset

K 20/2021 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021
K 22/2021 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021
K 4/2022 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaali- rahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa
K 5/2022 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puolue- rahoituksen valvonnasta 2021
K 20/2022 vp	Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Tilintarkastuskertomukset hallinnonaloittain

Valtion tilinpäätös

D/574/04.08.01/2021 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

D/553/04.08.01/2021 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

D/566/04.08.01/2021 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön hallinnonala

D/560/04.08.01/2021 Ulkoministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

D/536/04.08.01/2021	Oikeusministeriö
D/537/04.08.01/2021	Oikeusrekisterikeskus
D/545/04.08.01/2021	Rikosseuraamuslaitos
D/524/04.08.01/2021	Syyttäjälaitos
D/557/04.08.01/2021	Tuomioistuinlaitos
D/561/04.08.01/2021	Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

D/547/04.08.01/2021	Sisäministeriö
D/514/04.08.01/2021	Hätäkeskuslaitos
D/534/04.08.01/2021	Maahanmuuttovirasto
D/519/04.08.01/2021	Pelastusopisto
D/541/04.08.01/2021	Poliisihallitus
D/544/04.08.01/2021	Rajavartiolaitos
D/522/04.08.01/2021	Suojelupoliisi

Puolustusministeriön hallinnonala

D/542/04.08.01/2020	Puolustusministeriö
D/1080/04.08.01/2020	Puolustushallinnon rakennuslaitos
D/543/04.08.01/2020	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

D/567/04.08.01/2021	Valtiovarainministeriö
D/510/04.08.01/2021	Ahvenanmaan valtionvirasto
D/525/04.08.01/2021	Digi- ja väestötietovirasto
D/527/04.08.01/2021	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
D/440/04.08.01/2021	Rahoitusvakausvirasto
D/555/04.08.01/2021	Tilastokeskus
D/556/04.08.01/2021	Tulli
D/562/04.08.01/2021	Valtiokonttori
D/563/04.08.01/2021	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
D/564/04.08.01/2021	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
D/565/04.08.01/2021	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
D/568/04.08.01/2021	Verohallinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

D/538/04.08.01/2021	Opetus- ja kulttuuriministeriö
D/515/04.08.01/2021	Kansallisarkisto
D/518/04.08.01/2021	Museovirasto
D/539/04.08.01/2021	Opetushallitus
D/549/04.08.01/2021	Suomen Akatemia
D/523/04.08.01/2021	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

D/533/04.08.01/2021	Maa- ja metsätalousministeriö
D/532/04.08.01/2021	Luonnonvarakeskus
D/535/04.08.01/2021	Maanmittauslaitos
D/546/04.08.01/2021	Ruokavirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

D/530/04.08.01/2021	Liikenne- ja viestintäministeriö
D/528/04.08.01/2021	Ilmatieteen laitos
D/531/04.08.01/2021	Liikenne- ja viestintävirasto
D/569/04.08.01/2021	Väylävirasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

D/559/04.08.01/2021	Työ- ja elinkeinoministeriö
D/526/04.08.01/2021	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
D/512/04.08.01/2021	Energiavirasto
D/513/04.08.01/2021	Geologian tutkimuskeskus
D/529/04.08.01/2021	Innovaatiorahoituskeskus Business Finland
D/516/04.08.01/2021	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
D/540/04.08.01/2021	Patentti- ja rekisterihallitus
D/558/04.08.01/2021	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

D/548/04.08.01/2021	Sosiaali- ja terveysministeriö
D/517/04.08.01/2021	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
D/520/04.08.01/2021	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
D/521/04.08.01/2021	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
D/551/04.08.01/2021	Säteilyturvakeskus
D/554/04.08.01/2021	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

D/570/04.08.01/2021	Ympäristöministeriö
D/511/04.08.01/2021	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
D/550/04.08.01/2021	Suomen ympäristökeskus

Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

D/571/04.08.01/2021	Palosuojelurahasto
D/572/04.08.01/2021	Valtion televisio- ja radiorahasto
D/573/04.08.01/2021	Öljysuojarahasto

Yhteenvetoraportit

11/2021	Yhteenvetoraportti: Vuoden 2020 tilintarkastukset
8/2022	Yhteenvetoraportti: Vuoden 2021 tilintarkastukset

Laillisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

13/2021 Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa

Valtiovarainministeriön hallinnonala

15/2021 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

Jälkiseurantaraportit

11/2020 Talousarvion yhtenäisyys

Finanssipolitiikan tarkastuskertomukset

Jälkiseurantaraportit

6/2018 Kuntatalouden ohjaus

19/2018 Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit

16/2019 Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa

Finanssipolitiikan valvonnan arviot

Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2022

Tuloksellisuustarkastuskertomukset ja jälkiseurantaraportit hallinnonaloittain

Valtioneuvoston kanslia

Jälkiseurantaraportit

13/2019 Biotalous hallituksen kärkihankkeena – kärkihankerahoituksen kokonaisuus

15/2019 Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt

Sisäministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

5/2019 Poliisin liikennevalvonta

10/2019 Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa

Valtiovarainministeriön hallinnonala

4/2022	Organisaatiofuusiot
5/2022	Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Valtion ohjaus
6/2022	Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Virastojen toiminta

Jälkiseurantaraportit

15/2017	Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus
16/2017	Kybersuojauksen järjestäminen (jatkoseuranta)
4/2019	Keskitetty ICT-palvelut ja -hankinnat
12/2019	Avoin tieto ja viranomaistiedon hyödyntäminen
3/2020	Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisin-ratkaisumekanismia
5/2020	Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – koneet ja laitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

2/2022	Opintotukiudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla
--------	--

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Jälkiseurantaraportit

1/2018	Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa
1/2019	Biotalous hallituksen kärkihankkeena – Maatilatalouden kehittämis-rahaston Makeran lisärahoitus

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

3/2022	Tutkimustiedon hyödyntämisen hallinta liiketoiminnassa terveysalalla
7/2022	Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen

Jälkiseurantaraportit

3/2017	Yritysten investointien edistäminen: Kokonaisarviointi
4/2017	Yritysten investointien edistäminen: Neljän toimialan näkökulma
8/2018	Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta
15/2018	Kotoutumiskoulutus
17/2018	Valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelu
2/2019	Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen
3/2019	Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

14/2021 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

Jälkiseurantaraportit

11/2017 Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa
9/2018 Asiakkaan lasten huomioiminen aikuisten mielenterveyspalveluissa

Monilajitarkastuskertomukset

12/2021 Valtion velanhallinta
1/2022 Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä
9/2022 Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyt avustukset – Hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset

Selvitykset

1/2021 Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet – Katsaus kirjallisuuteen ja politiikkatoimiin

Jälkiseurantaraportit

3/2017 Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa
3/2018 Viranomaisyhteistyö – erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla (selvitys)

Muistiot

14.10.2021 Tarkastus- ja arviointitoimijoiden roolit ja tehtävät hyvinvointialue-konsernissa sekä sisäisen valvonnan järjestäminen



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

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