



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
erilliskertomus eduskunnalle  
valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen  
ja valtion tilinpäätöskertomuksen  
tarkastuksesta**



K 12/2009 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
erilliskertomus eduskunnalle  
valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen  
ja valtion tilinpäätöskertomuksen  
tarkastuksesta**

ISSN 1796-9530 (nid.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)

Editat Prima Oy  
Helsinki 2009

# Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen varainhoitovuodelta 2008 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalo-

uden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2008 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 18. päivänä toukokuuta 2009

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen



# Pääasiallinen sisältö

Valtioneuvosto on valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoinut eduskunnan mietinnöissään 11/2008 ja 21/2008 edellyttämien toimenpiteiden toteutumisesta. Toimenpiteet ja niiden toteuttaminen eivät kuitenkaan ole kaikilta osin eduskunnan edellyttämän mukaisia.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle annetut yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tiedot eivät kaikilta osin anna oikeita ja riittäviä tietoja siitä, kuinka hyvin valtion voimavarojen kohdentamiselle asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet on saavutettu. Tarkastettujen erityisteemaraporttien perusteella erityisteemaraportoinnin keskeinen tavoite, valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden parantaminen, ei ole toteutunut. Merkittävä osa tiedosta ei vastaa eduskunnan tarpeita. Raportoinnin puutteena on usein rajoittuminen toimintaa kuvailevaksi siten, että raportoinnista puuttuu vaikuttavuuteen keskittynyt analyttinen näkökulma.

Tarkastuksen perusteella tilinpäätöskertomuksen tietoja valtiontalouden kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2008 voidaan pitää oikeina. Talous- ja finanssikriisi korostaa valtiontalouden kehysmenettelyn läpinäkyvyyden ja informaatioperustan merkitystä sekä eduskunnan roolia osana talous- ja finanssipolitiikan ohjausta. Vuoden 2009 talousarvio ja ensimmäinen lisätalousarvio ovat pysyneet kehysten puitteissa, vaikka ne sisältävät elvyttäviä toimia noin kolme miljardia euroa. Elvytystoimet painottuvat verotuksellisiin toimiin, jotka menokehys jättää huomioimatta. Lisäksi menokehysten ulkopuoliset menot ovat kasvaneet huomattavasti.

Valtiontalouden ja koko julkisen talouden kestävyyttä tulee tarkastella kokonaisuutena, ja tarkastelussa on huomioitava, että kehysmenettely ei kaikilta osin yhdistä talousarvon kestävyysliittymiä tekijöitä toiminnan tavoitteisiin ja niiden yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Tilinpäätöksessä valtuuksia ja valtion vastuusitoumuksia koskevien tietojen rajoittuminen talousarviotalouden tason raportointiin vaikeuttaa oikean kuvan muodostamista valtion taloudellisesta asemasta ja riskeistä.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei anneta sellaisia tietoja talousarvion ulkopuolisista rahastoista, joiden perusteella niistä muodotuisi oikea ja riittävä kuva. Eduskunnan budjettivallan edellytysten tehostamiseksi eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista on lisättävä. Talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevia säädöksiä on tarkistettava siten, että rahastojen taloudesta ja toiminnasta saadaan valtion tilinpäätöskertomukseen tarvittavat tiedot.

Vuonna 2008 oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille kohdistetut ohjausjärjestelmätarkastuksen havainnot nostavat esille tarpeen panostaa arviointitiedon hyväksikäyttöön ja kehittää tavoitteiden määrittelyä siten, että tavoitteiden asetannassa on selkeästi havaittavissa tavoitetaso ja yhteys määrärahojen, tulostavoitteiden ja vaikuttavuustavoitteiden välillä. Laajoille pitkän aikavälin tavoitteille tulisi asettaa osa- ja välitavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että vuoden 2008 valtion tilinpäätös on siten laadittu, että se olisi vahvistettavissa.





# Sisällys

<b>1</b>	<b>Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2008</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa</b>	<b>16</b>
4.1	Tarkastusviraston kannanotot	16
4.2	Tarkastuksen kohde ja toteutus sekä menetelmät	17
4.3	Erityisteemojen valinta ministeriöissä	18
4.4	Tarkastushavainnot erityisteemoittain	19
4.4.1	Turvapaikka-asioiden tilannekuva (SM)	19
4.4.2	Valtion tuottavuusohjelma (VM)	21
4.4.3	Maaseudun kehittämisen tulokset ohjelmakaudella 2000–2006 (MMM)	24
4.4.4	Kaivostoiminnan edistäminen (TEM)	26
4.4.5	Kaste-ohjelma ja sen käynnistäminen (STM)	27
4.4.6	Luonnonsuojelualueiden ylläpito ja virkistyskäyttö (YM)	28
<b>5</b>	<b>Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi</b>	<b>32</b>
5.1	Valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus	32
5.2	Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot	38
<b>6</b>	<b>Hallinnonalojen ohjausjärjestelmät</b>	<b>44</b>
6.1	Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	45
6.2	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä	50



# 1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2008

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2008 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtavat tilintarkastajat Aila Aalto-Setälä ja Sari Lakka. Tarkastusta on valvonut ylijohtaja Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätöksen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarvioletaloutta. Tarkastukseen on näin ollen sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito sekä valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastus. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

## Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistä tapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olenmaisilta osin oikein.

Talousarvion toteutumalaskelman mukaan momentin 33.50.53 (Valtionapu sotainvalidien puolisoitten kuntoutustoimintaan, siirtomääräraha 2 v) määräraha on ylittynyt 23 260 euroa ja momentin 28.60.03 (Valtion henkilöstöjärjestelyistä aiheutuvat palkkamenot, siirtomääräraha 2 v) määräraha 32 236 euroa. Perustuslain 85 §:n 1 momentin ja valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää.

Valtion tilinpäätöslaskelmat on muilta osin laadittu valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Liitteellä 11 (Valtion talousarvioletalouden kassanpitotarve ja likvidit varat) on esitetty edellisen varainhoitovuoden lopun kumulatiiviseen ylijäämään tehty korjaus, jolla kumulatiivisen ylijäämän alkusaldoon 1.1.2008 lisättiin 22 541 544,78 euroa. Tilinpäätöksessä (Liite 11, Valtion talousarvioletalouden kassanpitotarve ja likvidit varat) esitettyä tietoa eron teknisyydestä tai siitä, että tehdyn korjauksen jälkeen kumulatiivinen ylijäämä vastaisi todellisia kassavaroja, ei voida tarkastuksen keinoin varmistaa. Koska kumulatiivinen yli- ja alijäämä sekä sen muutokset muodostuvat eduskunnan päättämän talousarvion toteutumisen perusteella, ei kumulatiivista yli- ja alijäämää tarkastusviraston käsityksen mukaan voida muuttaa muutoin kuin eduskunnan päätöksellä.

Liitteen 12 (Valtion takaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) tietoihin sisältyy virheitä ja virheriskejä. Tiedot kootaan valtion tilinpäätökseen tilivirastojen toimitta-

mista tiedoista. Liite ei anna oikeita ja riittäviä tietoja kaikkien olennaisten sen sisältöön kuuluvien vastuusitoumusten määrästä.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on muilta osin esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota seuraaviin valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpilotavan ja tähän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiin, tarkastuksessa esiin tulleisiin valtion tilinpäätökseen vaikuttaviin puutteisiin:

- 1 Tilivirastojen tilintarkastusten yhteydessä tuli esiin joitakin puutteita menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Joissakin tapauksissa talousarviokirjanpidon kohdentamisvirheet ovat merkinneet valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaista määrärahan käyttöajan pidentämistä. Tilivirastojen tilintarkastuksissa tuli esiin myös joitakin talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyjä.
- 2 Tilivirastojen tilintarkastuksissa on todettu virheitä Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen laadintaa varten toimitetuissa valtuuksissa koskevista tiedoissa. Tämän vuoksi ei valtion tilinpäätöksen talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista voida pitää kaikilta osin luotettavina.
- 3 Kiinteinä määrärahoina ja arviomäärärahoina budjetoituihin menoihin liittyvien menojen velkakirjaukset eivät kaikilta osin vastaa valtion talousarviosta annetun lain 19 §:n periaatteita.

## Kirjanpidon ohjaus ja valvonta

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on vaikutettu siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä. Keskuskirjanpidon tietojen valvonta perustuu kuitenkin pääosin tietojen analysointiin eikä voi korvata tilivirastojen omia toimia tai valtion keskuskirjanpidon ohjausta.

Valtion talousarviosta annetun lain 21 § velvoittaa kaikkia virastoja ja laitoksia esittämään oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittamat virastot, joilta ei asetuksen mukaan edellytetä tilinpäätöslaskelmat sisältävää tilinpäätöstä, ovat pääosin esittäneet toimintakertomuksessa talousarvion toteutumista koskevan laskelman tai muulla tavoin kuvanneet talousarvion toteutumista. Yhtenäinen esittäminen kaikilla virastoilla olisi tietojen hyödynnettävyyden kannalta tarkoituksenmukaista. Myös tuoto- ja kululaskelman ja taseen esittäminen tukisi oikeiden ja riittävien taloutta koskevien tietojen esittämistä ja olisi myös sisäisen valvonnan kannalta suositeltavaa.

Lisäksi virastojen ja laitosten tilintarkastuksissa on kiinnitetty huomiota lahjoitettujen varojen sijoittamiseen ja niitä koskevaan kirjanpitoon, valtuuskirjanpidon järjestämiseen sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten ja tilinpäätöksen liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) sisältämiin virheisiin ja virheriskeihin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan liitteen tietojen luotettavuuden lisäämiseksi tilivirastojen tilinpäätösten vastaavan liitteen olennaisuusrajaa tulisi alen-

taa ja pitkäaikaisten sopimusten esittämistä koskevaa ohjeistusta tiukentaa.

Tarkastusvirasto kiinnittää lisäksi huomiota eräisiin virastojen ja laitosten tilintarkastusten yhteydessä esiin tulleisiin maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamista koskeviin puutteisiin, joita on pidettävä myös olennaisina ja poikkeuksellisina sisäisen valvonnan puutteina. Näistä on raportoitu virastojen ja laitosten tilintarkastuskertomuksissa.

## **Tarkastusviraston kannanotto tilinpäätöksen vahvistamiskelpoisuudesta**

Valtion tilinpäätös vuodelta 2008 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti. Tarkastusviraston tässä tilintarkastuskertomuksessa esiin tuomat puutteet ja riskit ja 119 tiliviraston ja muun viraston ja laitoksen tilintarkastuskertomuksissa esittämät huomautukset eivät olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.

Helsingissä 18. päivänä toukokuuta 2009

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä

## 2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2008 annettiin tilintarkastuskertomukset 87 tilivirastosta sekä 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät toimi tilinvirastoina, mutta joiden tuli laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittama toimintakertomus.

Varainhoitovuoden 2008 tilintarkastuksissa todettiin 37 tilivirastossa ja neljässä muussa virastossa sellaisia virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat

huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2007 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 42 tiliviraston ja 12 muun viraston tilintarkastuskertomukseen. Kolmen vuoden vertailutiedot ja hallinnonalakohtainen jakauma esitetään alla olevassa taulukossa.

	TILINTARKASTUSKERTOMUKSET VUONNA		KIELTEISET LAILLISUUSKANNANOTOT VUONNA	
	2008	2006	2007	2008
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1	1	1	1
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	2	2	
Sisäasiainministeriön hallinnonala	13	1	6	1
Puolustusministeriön hallinnonala	4	2	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	13	1	2	5
Opetusministeriön hallinnonala	28	23	21	19
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	2	2	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	10	3	4	5
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	12	11	5
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	7	2	2	2
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	119	50	54	41

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt vuoteen 2007 verrattuna. Vuosien 2006 ja 2007 tietojen vertailtavuuteen vaikuttaa se, että tilintarkastuskertomuksia annettiin vuodelta 2007 ensimmäistä kertaa myös muista kuin tilivirastona toimivista virastoista ja laitoksista.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat edelleen puutteet

tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen ja muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin 11 virastoa. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin

22 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on kuitenkin edelliseen vuoteen verrattuna jonkin verran parantunut.

Toiseksi merkittävimmän kokonaisuuden muodostivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevat virheet. Näitä huomautuksia sisältyi 14 tilintarkastuskertomukseen. Koska huomautukset koskivat eri asioita, niiden yhteismäärä oli verrattain suuri eli lähes 30. Merkittävimpänä on pidettävä määrärahan ylittymistä kahdella siirtomäärärahamomentilla. Muut tämän ryhmän huomautukset koskivat joko määrärahan käytötarkoitukseen liittyviä virheitä tai sellaisia virheitä menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa, jotka tosiasiasa merkitsivät myös määrärahan käyttöajan pidentämistä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon neljän viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat yleensä valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

Tarkastusvirasto kiinnitti lisäksi huomiota myös eräisiin virastojen ja laitosten tilintarkastusten yhteydessä esiin tulleisiin maksuliikkeen ja kirjanpidon hoitamista koskeviin puutteisiin, joita on pidettävä myös olennaisina ja poikkeuksellisina sisäisen valvonnan puutteina.

Koska kannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä, tästä ei valtion taloudenhoidon kokonaisuuden kannalta voida tehdä sitä johtopäätöstä, että noin neljännes ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kysymys olisi valtion varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että virastot ovat taloudelliselta kooltaan erilaisia.

Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

### 3 Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa

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

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

Eduskunnan kirjelmässä 21/2008 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 4 Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon.
- 5 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet raja-

pinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Hallitus on tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008 raportoanut asioista, joista eduskunta on raportointia edellyttänyt.

Edellä mainitut asiakohdat 1–5 ovat kohtaa 3 lukuun ottamatta olleet Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen välittöminä kohteina vuonna 2008. Niistä on myös raportoitu tarkastusviraston eduskunnalle antamissa kertomuksissa: Asiakohdista 1 ja 2 raportoitiin Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Asiakohdista 4 ja 5 raportoitiin Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007.

Tässä kertomuksessa arvioidaan asiakohdista 1 ja 2 koskevaa raportointia ja siihen liittyvien, vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksen antamisen ja eduskunnan siihen antaman kannanoton jälkeen toteutettujen toimenpiteiden asianmukaisuutta ja riittävyttä. Lisäksi on asiakohdista 3 liittyen huomattava, että valtiovarainministeriö oli valinnut tuottavuusohjelman tilinpäätöskertomuksessa laajemmin ja syvällisemmin raportoitavaksi, yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan merkittäväksi erityisteemaksi ja että tarkastusvirasto on tarkastanut tätä teemaraportointia ja kertonut tämän tarkastuksen tuloksista tämän kertomuksen luvussa 3 Yhteiskunnalliset vaikutavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa.

Asiakohdista 4 ja 5 koskevaa raportointia ja siihen liittyvien toimenpiteiden asianmukaisuutta arvioidaan valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007.



nastaa varainhoitovuodelta 2008, joka annetaan syyskuussa 2009. Lisäksi viimeksi mainitussa kertomuksessa käsitellään aiempaan eduskunnan edellyttämään raportointiin liittyen verotukia sekä raportoidaan myös keväällä 2009 valmistuvien tarkastusten perusteella tuottavuuden kehittämiseen liittyvistä ongelmista otsikolla Tuottavuus valtiolla.

## Valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisääminen (asiakohta 1)

Eduskunnan edellyttämä lainsäädäntövalmistelu on aloitettu. Hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.3.2009 tekemää linjausta, jonka mukaan valtion tietojärjestelmäarkkitehtuuria koskeva päätöksenteko siirretään lainsäädäntömuutosten avulla konsernitasolle valtiovarainministeriöön, voidaan pitää tehtyjen tarkastusten perusteella oikeansuuntaisena kehityksenä. Esitetyllä muutoksella pyritään vastaamaan tarkastuksissa esille tuotuihin puutteisiin ja ongelmiin. Vuoden aikana IT-toiminnan ohjauksen järjestämisessä ei ole kuitenkaan vielä päästy konkreettisesti vaikuttaviin lopputuloksiin. Tarkastusvirasto korostaa, että muutoksen läpivientiä voi pitää suurena haasteena, jota ei tule aliarvioida. Jatkotyössä tarvitaan hyvin ammattitaitoista virkamiesjohtamista ja lainsäädännön valmistelua. Muutokset edellyttävät riittäviä resursseja myös julkishallinnossa, jotta muutosten läpivienti turvataan ja voidaan varmistaa IT-toimittajista riippumaton ohjaus.

## Tunnistus- ja varmennepalveluiden kehittäminen (asiakohta 2)

Tarkastusviraston tarkastuksessa havaittiin, että Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluiden hinnoittelu ei ole ollut asianmu-

kaista. Varmennepalveluiden tuottaminen on ollut hyvin tappiollista niiden käyttöönotosta lähtien, liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on vuonna 2008 ollut ainoastaan 40 prosenttia. Sen sijaan julkisoidellisena suoritteena hinnoiteltu passien biometrinen varmentaminen on ollut ylihinnoiteltua. Tarkastusvirasto on huomauttanut Väestörekisterikeskuksen tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2008 virastoa varmennepalveluiden hinnoittelusta.

Julkisen hallinnon sähköisen tunnistamispalvelujen tuottamiseen ja organisointiin liittyviä ongelmia on pyritty ratkaisemaan jo vuodesta 2003 lähtien useilla selvityksillä. Valtiovarainministeriö on lokakuussa 2008 perustanut uuden työryhmän selvittämään erityisesti Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelujen ongelmia. Tämän selvitystyön pohjalta tehtävät toimenpiteet on tarkoitus toteuttaa vuonna 2010. Toisaalta virkamiesten tunnistamisen yhtenäistämistä koskevat toimenpiteet (ns. VIRTU-hanke) ovat edenneet suunnitellusti. Liikenne ja viestintäministeriö on valmistellut hallituksen esityksen laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE35/2009). Tarkastusvirasto on liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa 15.4.2009 todennut, että hallituksen esityksessä olevat tiedot eivät kaikin osin ole virheettömiä ja ristiriidattomia, ja että ehdotettu laki ei poista kuin marginaalisin osin niitä ongelmia, joita tunnistuspalvelujen kehittämistä ja käyttöä koskevassa tarkastuksessa tuli esiin.

Yhteenvetona voidaankin todeta, että vaikka eduskunnan kannanoton mukaista kehitystä on tapahtunut, tunnistus- ja varmennepalvelujen kehittäminen on edennyt hitaasti. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös tietoyhteiskuntakehitykseen vaikuttavan lainsäädännön valmistelun laatuun.

# 4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa

## 4.1 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusvirasto on kolmena edellisenä vuotena tarkastanut valtion tilinpäätöskertomuksen yleistä vaikuttavuustietoantia ja todennut erilliskertomuksissaan, etteivät esitetyt tiedot ole toivotulla tavalla antaneet käyttökelpoista yhteiskunnallista vaikuttavuustietoa. Valtion vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastus kohdistettiin hallinnonalakohtaisiin erityisteemoihin, joissa yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan ja on tarkoitus käsitellä laajemmin ja syvällisemmin kuin ministeriön toimialan tuloksellisuutta koskevassa muussa osuudessa. Hallinnonalakohtaisista erityisteemoista raportoinnin keskeisenä tarkoituksena on valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden parantaminen.

Näiden vaatimusten näkökulmasta voidaan tarkastuksen tuloksena todeta, että vaikuttavuustiedon tarkastuksessa muka-

na olleet erityisteematekstit ovat suurelta osin heikkotasoisia. Niiden perusteella ei voi muodostaa kokonaiskuvaa erityisteeman yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Vuoden 2008 tilinpäätöskertomus on jo viides uusimuotoinen kertomus, ja kolmas kerta, kun erityisteemat ovat nykymuotoisena mukana, joten kysymyksessä ei enää voi olla aiempaa vaativamman tiedontuottamisen harjoitteluvaiheesta. Riskinä on, että vaikuttavuustiedon riittämätön laatutaso jää pysyväksi ilmiöksi.

Ministeriöille annettu velvollisuus ja tilaisuus esittää erityisteemoissa eduskunnan toivomaa laaja-alaisempaa ja syvällisempää yhteiskunnallista vaikuttavuustietoa ei nykyisellään vastaa tarkoitustaan. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että erityisteemaraaportoinnin keskeinen tavoite parantaa valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyttä ei ole toteutunut.

## 4.2 Tarkastuksen kohde ja toteutus sekä menetelmät

Hallinnonalat raportoivat vuosittain yhdestä tai kahdesta erityisteemasta. Niissä ministeriöiden on tarkoitus käsitellä ajankohtaisia teemoja vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta siten, että ne tuovat tilinpäätöskertomukseen olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.

Kultakin hallinnonalalta tarkastettiin yhden erityisteeman raportointi. Mikäli hallinnonala raportoi tilinpäätöskertomuksessa useammasta kuin yhdestä erityisteemasta, valittiin tarkastukseen kohteeksi sellainen erityisteema, jonka aihepiiristä oli käytettävissä mahdollisimman tuoretta tarkastustietoa.

Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisastetta, eli toiminnalla tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten toteutumista. Tarkastuksessa keskityttiin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Tarkastuskohteena oli myös erityisteemoissa raportoitu toiminnallinen tuloksellisuus, jos toi-

minnallisilla tuloksellisuustiedoilla oli keskeistä merkitystä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta tai tiedot olivat oleellinen osa teemakokonaisuutta tai tiedoissa havaittiin olennaisia virheitä tai puutteita. Toiminnallisen tuloksellisuuden osia ovat toiminnallinen tehokkuus (taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus, kustannusvastaavuus), tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

Tarkastuksen vertailu- ja tausta-aineistona sekä lähteinä olivat sekä tarkastusviraston tuottama aineisto (mm. tarkastuskertomukset, jälkiseurantaraportit, lausunnot) että ulkopuoliset lähteet (mm. työryhmäraportit, selvitykset, kirjallisuus).

Hallinnonalakohtaisista erityisteemoista raportoinnin keskeisenä tarkoituksena on valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden parantaminen. Valituissa erityisteemoissa yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan käsitellä laajemmin ja syvällisemmin kuin ministeriön toimialan tuloksellisuutta koskevassa muussa osuudessa.

## 4.3 Erityisteemojen valinta ministeriöissä

Koska aiheen valinta erityisteemaksi voi merkittävästi vaikuttaa erityisteemara-portoinnin sisältöön ja hyödynnettävyyteen, pyydettiin tarkastuksen ohessa kaikilta 12 ministeriöltä lyhyt selvitys siitä, millaisen prosessin perusteella ministeriö päättää tilinpäätöskertomukseen mukaan otettavista erityisteemoista. Ministeriöiltä saatujen selvitysten perusteella kaikki ministeriöt pyrkivät valitsemaan eduskuntaa kiinnostavan, yhteiskunnallista vaikuttavuutta omaavan aiheen.

Hyvän erityisteeman valikoitumista ja valmisteluresurssien tehokasta käyttöä edesauttaa, jos erityisteeman valikoitumis- ja laatimisprosessi on osana tilinpäätöskertomusvalmistelua systematisoitu, ohjeistettu ja dokumentoitu. Yhtenä esimerkkinä hyvästä käytännöstä voidaan pitää liikenne- ja viestintäministeriön prosessia, jossa valtion tilinpäätöskertomukseen raportointi on vastuutettu ja dokumentoitu osa ministeriön suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosessia. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjausprosessit – oppaassa on kuvattu valtion tilinpäätöskertomusraportoinnin osalta muun muassa rapor-

toinnin lähtökohdat ja tarkoitus, sisältövaatimukset, prosessin käynnistämispulssi, vuosittaisen prosessiohjeen anto, prosessin kulku ja ajankohta sekä yhteydet muihin asiakirjoihin ja prosesseihin.

Systematiikan puute voi ilmetä muun muassa siinä, että valintaprosessi on liiaksi yhden henkilön tai yksikön varassa, keskustelut teeman valitsemiseksi ovat osin sattumanvaraisia, potentiaalisia teema-aiheita ei priorisoida eikä kirjallisia perustelumuitioita teeman valitsemiseksi tehdä. Vaikka prosessin systematisointi osaltaan varmistaa hyvän erityisteema-aiheen valikoitumista, on se kuitenkin vain laadunvarmistuksen yksi vaihe eikä se takaa erityisteeman vaikuttavuustietoraportoinnin laadukkuutta.

Tietyn teeman valikoitumista tilinpäätöskertomuksen hallinnonalakohtaiseksi erityisteemaksi näyttää muusta valikoitumisprosessista riippumatta edesauttavan se, että potentiaalisesta teemasta on lähiaikoina valmistunut laajahko vaikuttavuus selvitys, arviointi tai raportti, josta saadaan taustamateriaalia erityisteemasta raportointiin.

## 4.4 Tarkastushavainnot erityisteemoittain

### 4.4.1 Turvapaikka-asioiden tilannekuva (SM)

#### Johtopäätökset

Turvapaikka-asioista raportointi on pitkälti pelkästään kuvaileva, ja siitä puuttuu analyttinen ja kriittinen näkökulma. Erityistee-  
maa ei ole käsitelty vaikuttavuusarvioinnin  
näkökulmasta eikä se tuo tilinpäätöskerto-  
mukseen olennaista syventävää tietoa val-  
tion taloudellisen päätöksenteon ja yhteis-  
kunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Maa-  
hanmuuttovirasto ei ole esittänyt turvapaik-  
ka-asioiden käsittelystä vaikuttavuusluku-  
ja, lukuun ottamatta maahanmuutto-osiossa  
käsiteltyä päätösten pysyvyyttä muutoksen-  
haussa. Myös toiminnallisen tuloksellisuus-  
lukujen esittäminen ei ole ollut riittävää,  
joten erityisteeman antaman tiedon hyödyn-  
nettävyyttä on asioiden seurannan ja kehit-  
tämisen kannalta pidettävä vähäisenä.

Laadulliset ja kriittiset tarkastelunäkökul-  
mat puuttuvat lähes kokonaan, eikä viran-  
omaistoiminnan mahdollisia esteitä ja kehit-  
tämismahdollisuuksia käsitellä.

Vaikuttavuusmittaristo on pääosin edel-  
leen luomatta, vaikka kehittämistyöhön on  
panostettu vuodesta 2006 lukien. Tilinpää-  
töskertomusinformaation tulisi painottua  
asetettujen vaikuttavuustavoitteiden saavut-  
tamisen tarkasteluun. Tavoitteita asetettaes-  
sa on syytä ottaa entistä paremmin huomioon  
turvapaikka-asioiden (kuten myös muiden  
maahanmuuttoasioiden) hoidon poikkihal-  
linnollisuus. Oikeille tiedoille perustuvien ja  
oikeudenmukaisten turvapaikkapäätösten  
tekeminen edellyttää tiivistä ja ajantasaista  
yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Yhteis-

työllä on oleellinen merkitys myös turvapai-  
kanhakijoiden sijoittamisessa vastaanotto-  
keskuksiin ja kuntiin sekä kotouttamisessa  
yhteiskuntaan.

#### Tarkastushavainnot

Turvapaikka-asioiden tilannekuva selvi-  
teltäessä ei vuoden 2008 alussa toteutet-  
tua organisaatiouudistusta ja sen vaikutuk-  
sia sisäasiainministeriön maahanmuuttoyk-  
sikön ja Maahanmuuttoviraston toimintaan  
ole erityisteemaraaportoinnissa analysoitu.  
Organisaatiomuutokset vaikuttavat oleel-  
lisesti turvapaikka-asioiden hallintaan  
toisaalta asettamalla sille uusia haasteita ja  
toisaalta luomalla mahdollisuuksia asioiden  
tehokkaampaan ja oikeusvarmempaan hoi-  
toon.

Viranomaisyhteistyöllä on turvapaikka-  
asioissa, kuten muissakin maahanmuutto-  
asioissa, suuri merkitys. Vaikka hallintoa on  
koottu yhteen, toiminta edellyttää edelleen-  
kin kiinteää, yli hallinnonalarajojen ulottu-  
vaa yhteistyötä ministeriöiden välillä ja kun-  
tien kanssa. Näitä asioita ei erityisteemassa  
ole käsitelty.

Ulkomaalaishallinnossa toteutettiin vuon-  
na 2006 konsultin avulla vaikuttavuuden mit-  
taamista koskeva projekti<sup>1</sup>, jossa ulkoma-  
laishallinnon vaikuttavuus ja kustannuste-  
hokkuus mallinnettiin ensimmäisen kerran.  
Projektissa luotua mallia ja vaikuttavuusta-  
voitteita sekä mittareita oli tarkoitus hyödyn-  
tää poikkihallinnollisten prosessien tavoittei-

<sup>1</sup> Suomen ulkomaalaishallinnon vaikuttavuuden ja arvonluon-  
nin mittaaminen. Loppuraportti. Accenture 8.6.2006.

den asettamisessa ja seurannassa sekä kehittämistyön ohjaamisessa.

Projektiraportissa tuotiin esille osin samoja toiminnan tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä kuin tarkastusviraston ulkomaalaisviraston toimintaa käsittelevässä tarkastuskertomuksessa<sup>2</sup> ja sitä koskevassa jälkiseurantaraportissa<sup>3</sup>, joissa on painotettu poikkihallinnollisten prosessien sujuvuuden ja koordinaation merkitystä sekä yhteisiä tietojärjestelmiä. Konsultin laatimassa projektiraportissa kansainvälisen yhteistyön nähtiin olevan usein kustannustehokkain tapa parantaa vaikuttavuutta.

Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittämistä käsitellyt raportti<sup>4</sup> valmistui vuonna 2008. Raportti sisälsi ehdotuksia, jotka koskivat maahanmuuttohallinnon rakenteellisen kehittämisen ohella eri viranomaisten ohjausvastuita ja jossain määrin myös maahanmuuton yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita.

Maahanmuuttoviraston tulossopimukset eivät ole kuvanneet kyllin selkeästi viraston yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Maahanmuuttoviraston vuoden 2008 tulossopimus sisälsi tavoitteen luoda mittarit yhteistyössä maahanmuutto-osaston kanssa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mittaamiseksi.

Valtion talousarviossa vuodelle 2008 varsinaiset vaikuttavuustavoitemittarit asetettiin ainoastaan päätösten pysyvyydelle muutoksenhaussa sekä odotusajalle vastaanottokeskuksissa. Tavoitteena oli, että niiden muutoksenhakutuomioistuinten päätösten, joissa Ulkomaalaisviraston (nykyisin Maahanmuuttovirasto) päätös kumotaan sillä perusteella, että virasto on tehnyt laintulkinta- tai

menettelyvirheen, on alle viisi prosenttia valitusten kokonaismäärästä. Tavoite odotusajalle vastaanottokeskuksissa oli enintään kaksi kuukautta. Majoitusaika vastaanottokeskuksissa tai yksityismajoituksessa on riipuvainen turvapaikkahakemusten käsittelyajoista ja siihen mahdollisesti liittyvän valitusprosessin kestosta

Päätösten pysyvyyttä on tarkasteltu erityisteemaosion sijasta maahanmuuttohallintoa koskevassa osiossa. Siinä on yleisesti todettu, että kertomusvuonna tämä tavoite on saavutettu. Turvapaikka-asioita ei ole erikseen käsitelty eikä vastaanottokeskuksia koskevan tavoitteen saavuttamista kommentoitu.

Erityisteemassa ei ole mainittua Maahanmuuttoviraston vuoden 2009 tulossopimuksessa olevaa toimintaympäristöön mahdollisesti varsin merkittävästi vaikuttavaa muutosta eli muiden Pohjoismaiden tiukentanutta käytäntöä perheenyhdistämisasiossa. On kuitenkin erittäin todennäköistä, että sillä on, ja tulee vastaisuudessaakin olemaan, suuri merkitys turvapaikanhakijoiden määrään, joka vuonna 2008 oli yli 4000 ja jonka on Maahanmuuttoviraston toimintaympäristöanalyysissä arvioitu olevan vuonna 2009 jo 6000.

Turvapaikka-asioiden tilannekuvaosiossa tarkastellaan Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määriä, maahantuloreittejä, vastuunmäärittämis- eli Dublin-menettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia ja majoituskapasiteettitarvetta. Sen sijaan tekstissä ei ole kerrottu vireillä olevien asioiden lukumääriä ja käsitellyiviä, joilla on ratkaiseva merkitys vastaanottokeskusten palvelukyvyyn ja turvapaikanhakijoiden aiheuttamien kustannusten kan-

<sup>2</sup> VTV:n tarkastuskertomus 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta – lähinnä toimintaprosessien kautta tarkasteltuna.

<sup>3</sup> VTV:n jälkiseurantaraportti 31.12.2006.

<sup>4</sup> Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen. Selvitysmies Ole Norrback. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2008.

nalta. Maahanmuuttoviraston vuodelta 2008 antaman toimintakertomuksen mukaan viraston puhuttelua ja päätöstä odotti vuoden 2008 lopussa yhteensä noin 2700 hakijaa. Vuoden 2008 ensimmäisellä vuosipuoliskolla käsittelyaika turvapaikkahakemusten normaalimenettelyssä oli 176 ja nopeutetussa menettelyssä 57 vuorokautta. Hakemäärän voimakkaan kasvun vuoksi käsitteily normaalimenettelyssä oli vuoden lopulla venynyt jo puoleentoista vuoteen.

Maahanmuuttovirastoa koskevista riskianalyseista ei erityisteemassa ole kerrottu. Riskianalyysien<sup>5</sup> mukaan suurimmat yhteiskunnalliset vaikuttavuusriskit liittyvät hallinnon ohjauksen puutteisiin. Tämän riskin suuruus on arvioitu 80 prosentiksi. Riskit, joissa todennäköisyys on arvioitu vähintään 50 prosentiksi, liittyvät muun muassa asiakirjojen hallinnointiin ja rekisterimerkintöjen oikeellisuuteen, resurssien riittämättömyyteen sekä uusien tietojärjestelmien käyttöönottoon.

#### 4.4.2 Valtion tuottavuusohjelma (VM)

##### Johtopäätökset

Erillisteemaraportin hyvänä puolena on se, että valtion tuottavuusohjelmaa on tarkasteltu useasta näkökulmasta. Valitut näkökulmat ilmentävät hyvin sitä, että tuottavuuden parantamiseen pyrkivillä hankkeilla on vaikutuksia ja yhteyksiä moniin eri tekijöihin pelkän henkilötyövuosien vähentämisen lisäksi.

Erityisteemaraportoinnin ongelmana on, että tuottavuusohjelmasta raportointi keskittyy pitkälti toiminnan yleiseen kuvaamiseen, toiminnan aloittamisen kuvaamiseen ja

vähemmässä määrin itse toiminnan tuloksista ja vaikutuksista raportointiin. Raportoinnissa korostuu henkilötyövuosimuutosten ja uusien henkilötyövuosivähennystavoitteiden esittäminen ilman syvällisempää tietoa tuottavuustoimenpiteistä ja niihin liittyvistä tuottavuushyödyistä.

Tuottavuuden kannalta merkittävä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus olisi raportoinnissa edellyttänyt syvällisempää ja analyttisempää käsitteilyä. Raportoinnin perusteella valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistuksen merkittävyydestä osana valtion tuottavuusohjelmaa ei saa oikeaa ja riittävää kuvaa. Tekstissä ei esitetä uudistuksen lähtö-, nyky- eikä tavoitetilaa. Tällöin tavoitteen saavuttamisen astetta, toiminnan vaikuttavuutta, ei voida arvioida, eikä sitä myöskään raportissa esitetä. Tekstissä ei myöskään esitetä toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tavoite- ja toteumatietoja kuten toiminnan kokonaisvolymejä, niiden muutoksia, henkilötyövuosimääriä, suoritteita ja kustannuksia.

Tuottavuusohjelman tavoitteena on tuottavuuden parantaminen uudistamalla rakenteita ja prosesseja tietotekniikkaa hyödyntämällä. Näistä asioista erityisteematekstissä ei kuitenkaan raportoida tarkemmin. Tietotekniikan hyödyntäminen edellyttää yleensä muutoksia toimintarakenteissa ja prosesseissa, jolloin päätöksenteon kannalta keskeistä tietoa olisi juuri raportoida näistä toimintatapamuutoksista ja niiden mahdollisesti vaativista lainsäädännön muutoksista.

Raportoinnissa olisi ollut syytä kertoa tarkemmin, mihin palvelukeskustoiminnan perustalla olevat tuottavuushyödyt perustuvat, mikä on uudistusten vaihe ja mihin asioihin tehtyjen selvitysten perusteella tulisi vastaisuudessa kiinnittää huomiota. Keväällä

<sup>5</sup> Lähde: Maahanmuuttoviraston tulossopimus vuodelle 2009.

2009 on Valtionkonttorin Kieku-ohjelmasta (valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelma) laadittu laaja loppuarviointi ja ulkoinen laatuarviointi, joiden tietoja olisi voinut paremmin hyödyntää raportoinnissa.

Raportoinnista puuttuu kriittinen esittämis-tapa. Kertomustekstissä ei tuoda esille palvelukeskustoimintaan liittyviä haasteita eikä asioita, joihin panostaminen olisi keskeistä palvelukeskustoiminnan onnistumisen ja tuottavuushyötyjen realisoinnin kannalta, ja joihin eduskunta voisi päätöksenteollaan vaikuttaa. Palvelukeskustoiminnan onnistuminen vaatii muutoksia myös asiakasvirastojen toiminnassa. Asiakasvirastoissa tapahtuvien ja tarvittavien muutosten osuutta palvelukeskustoiminnasta saatavien hyötyjen toteutumiseksi ei tuotu mitenkään esille.

Valtiovarainministeriö laati selvityksen valtion tuottavuusohjelman toteuttamisen vaikutuksista hallituksen päättämällä rakennemuutospaikkakunnilla ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus tutki valtion alueellistamis- ja tuottavuusohjelman vaikutuksia maakunnissa. Erityisteematekstin hyödynnettävyyden kannalta tehdyistä ja tilatuista arvioinneista olisi ollut syytä esittää niiden keskeisimmät tulokset.

Valtion tuottavuusohjelmasta raportointi valtion tilinpäätöskertomuksen tilimuis-tutuskertomus-osassa on tasoltaan hyvin samantapaista kuin erityisteemassa raportointi: tuottavuusohjelman taustan ja tavoitteiden yleistä kuvaamista. Tekstin perusteella on hyvin vaikea saada käsitystä siitä, mitä tuottavuustoimenpiteitä on käytännössä tehty tai mitkä näiden tulokset ovat.

Erityisteemaa ei ole käsitelty vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta eikä se tuo tilinpäätöskertomukseen olennaista syventävää tietoa eduskunnalle valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.

## Tarkastushavainnot

Erityisteeman mukaan keskeinen vuoden 2008 aikana työn tuottavuuden paranemiseen ja työvoimatarpeen vähenemiseen vaikuttanut toimenpide oli valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus. Siitä ei kuitenkaan esitetä uudistuksen lähtö-, tavoite- eikä nykytilaa. Työvoimatarpeen vähenemisen osalta viitataan Valtionkonttorin arviointiin, jonka mukaan talous- ja henkilöstöhallinnon uudistamisen vaikutus työvoimatarpeen vähenemiseen on vuoden 2003 lähtötilanteesta ollut tähän mennessä noin 500 henkilötyövuotta. Koko tuottavuusohjelman seurauksena valtion henkilöstömäärän todetaan vähentyneen vuodesta 2006 vuoteen 2007 noin 1 300 henkilötyövuotta ja vuodesta 2007 vuoteen 2008 noin 2 400 henkilötyövuotta.

Erityisteematekstissä todetaan, että tuottavuusohjelman toteuttamistoimenpiteet on sisällytetty kehyspäätökseen (25.5.2007), ja ohjelman toteuttamista koskevat keskeiset toimenpiteet talousarvioon. Näiden toimenpiteiden sisältöä ei tekstissä kuitenkaan analysoida, vaan kerrotaan vain toimenpiteiden tavoite: valtion henkilötyövuosimäärä vähennee vuonna 2008 edellisestä vuodesta 2 170 henkilötyövuodella.

Tarkastusvaliokunta totesi jo edellisen vuoden (2007) tilinpäätöskertomuksen käsittelyn yhteydessä antamassaan mietinnössä<sup>6</sup>, että tuottavuusohjelman alkuperäiset tuottavuusperustelut ovat korvautuneet henkilöstön vähennystavoitteilla, eikä ohjelmassa ole riittävästi noudatettu hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteita. Erityisteemaraaportoinnissa kuitenkin korostuu edelleen henkilötyövuosimuutosten ja uusien henkilötyövuosivähennystavoitteiden esittäminen.

<sup>6</sup> TrVM 1/2008 vp.



Teematekstin mukaan valtiovarainministeriö on laatinut selvityksen valtion tuottavuusohjelman toteuttamisen vaikutuksista hallituksen päättämällä rakennemuutospaikkakunnilla, jonka lisäksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on tutkinut valtion alueellistamis- ja tuottavuusohjelman vaikutuksia maakunnissa. Mitään tuloksia näistä selvityksistä ei esitetä. Tuottavuusohjelman tavoitteen todetaan koostuvan hallinnonalojen rakenteiden, toiminnan ja prosessien sekä tietotekniikan käytön tehostamisen tuottavuutta parantavista vaikutuksista sekä poikkihallinnollisten ja useita hallinnonaloja koskevien hankkeiden vaikutuksesta. Näistä asioista tekstissä ei kuitenkaan juuri raportoida. Teematekstissä ei myöskään esitetä tarkemmin, miten valtiovarainministeriö on pyrkinyt ottamaan huomioon valtiovarain controller -toiminnon tilaaman tuottavuusohjelman ulkoisen väliarviointin tulokset ja ehdotukset tuottavuusohjelman toteuttamista jatkettaessa.

Valtiovarainministeriö raportoi talous- ja henkilöstöhallinnon uudistuksesta myös ministeriön toimialaa koskevassa tuloksellisuuden kuvauksessa "valtion konserniohjaus ja yhteiset palvelut". Tekstissä todetaan, että talous- ja henkilöstöhallinnon uudelleen organisoinnilla tavoitellaan merkittävää tuottavuuden parantumista. Tekstissä kuvataan palvelukeskustoiminnan volyyymia, kuten henkilöstön määrää, toimipaikkoja ja suoritteiden määrää. Palvelukeskusten palveluiden asiakastyytyväisyyden todetaan parantuneen, ja siitä esitetään mittariarvo (3,78). Mitään tavoitelukuja näille toiminnoille tai tuottavuuden parantumiselle ei esitetä. Toiminnan onnistuneisuuden arviointi suhteessa tavoitteisiin ei näin ollen ole mahdollista. Tekstissä ei tuoda esille palvelukeskustoi-

mintaan liittyviä haasteita tai asioita, joihin panostaminen olisi palvelukeskustoiminnan onnistumisen ja tuottavuushyötyjen realisoitumisen kannalta keskeistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtion talous- ja henkilöstöhallinnon uudistamista erityisesti Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen osalta<sup>7</sup>. Yhtenä tarkastuksen päähuomiona oli koko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon lähtö- ja tavoitetilanteen määrittelyn epämääräisyys. Tämä näkyy myös erityisteemaraaportoinnissa tavoitetietojen puuttumisena tai epämääräisyytenä.

Valtiokonttori asetti vuonna 2004 Kieku-ohjelman, jonka tavoitteena oli parantaa talous- ja henkilöstöhallintotehtävien tehokkuutta 40 prosentilla toimintatapoja ja rakenteita kehittämällä. Tavoitteena oli myös se, että asiakas- ja työtyytyväisyys ovat näissä tehtävissä nykyistä parempia. Tarkastuksessa havaittiin, että Kieku-ohjelman tavoite on useissa yhteyksissä esitetty pelkästään mainittuna prosenttilukuna. Tarkastusvirasto katsoi, että pelkkä prosentuaalinen tehokkuuden parantamistavoite ei kerro konkreettisesti valtiotasolla tavoitteen toteutumiseksi vaadittavista ja tarvittavista prosessi- ja toimintatapamuutoksista eikä niiden laajuudesta ja vaikutuksista henkilötyövuosien määrään ja kustannuksiin.

Tarkastuksessa myös havaittiin, että vaikka ministeriöt ovat tehneet päätöksiä palvelukeskuksen asiakkaaksi siirtymisestä, ovat hallinnonalojen virastot ja laitokset siirtäneet vain hyvin pienen osan tehtävistään tai ainoastaan prosessin osia palvelukeskuksen hoidettavaksi. Näin ollen raportoidut prosenttiosuudet asiakkuuksista voivat antaa harhaanjohtavan kuvan toiminnan onnistuneisuudesta.

<sup>7</sup> VTV:n tarkastuskertomusluonnos: Sisäasiainhallinnon palvelukeskus, Dno 97/54/07, 24.2.2009.

Valtion tuottavuusohjelmasta on erityisteeman ja ministeriön toimialaa koskevan yleisen tuloksellisuusosion lisäksi raportoitu valtion tilinpäätöskertomuksen tilimuis-tuskertomus-osassa. Kolmessa eri kohdas-sa raportointi vaikeuttaa kokonaiskuvan saa-mista aiheesta. Tilimuis-tuskertomusosios-sa kerrotaan, että tuottavuustoimenpiteitä on yli 200 eri hallinnonaloilla. Konkreettisis-ta tavoitteiden saavuttamisesta tai tutkimus-tuloksista ei kuitenkaan kerrota, vaan luetel-laan hallinnon tekemisiä.

#### 4.4.3 Maaseudun kehittämisen tulokset ohjelmakaudella 2000 – 2006 (MMM)

##### Johtopäätökset

Erityisteemaraportoinnissa on kerrottu sel-keästi asetetuista tavoitteista ja niiden ja saavuttamisesta. Erityisteemassa käsitel-tyjen ohjelmien todellisen vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin hyvin haasteellista. Julkinen rahoitus on tuonut uusia työpaik-koja, mutta niiden pysyvyys ja määrä eivät ole niin hyviä kuin teemaraportoinnista voi-si päätellä.

Erityisteemaraportissa mainitut vaikutta-vuustulokset jopa kymmenistä tuhansista työpaikoista perustuvat hankkeiden vetäjien omiin ilmoituksiin, joihin on sekä tarkastus-viraston aikaisempien tarkastusten että osin myös ohjelmien jälkiarviointien perusteel-la syytä suhtautua hyvin kriittisesti. Oikean ja riittävän kuvan saamiseksi tietojen tulisi perustua muuhunkin evidenssiin kuin pel-kästäään hankevetäjien toimittamiin tietoihin.

Tämän erityisteeman vaikuttavuustiedon tarkastusta varten tarkastusvirasto analysoi

hankerahoituksen työllisyysvaikutuksia kun-takohtaisella paneeliaineistolla, ja tulosten mukaan kehittämishankkeiden pysyvät vai-kutukset työllisyyteen ovat todennäköisesti melko marginaalisia.

Edellä mainittujen syiden johdosta erityis-teeman raportoinnissa esitetyt toteumaluvut eivät ole suoraan hyödynnettävissä päätök-senteon pohjaksi, vaan päätöksenteossa on otettava huomioon edellä esitetyt varau-mat tiedon käyttökelpoisuudesta.

##### Tarkastushavainnot

Maaseudun kehittämishojelmien keskeise-nä tavoitteena on ollut harvaanasutuilla seu-duilla asuvan väestön toimeentulon ja työ-paikkojen turvaaminen sekä maaltamuuton hidastuminen. Rahoituksen yhteenlasketuk-si vaikutukseksi laskettiin maa- ja metsä-talousministeriön vuonna 2008 julkaistussa raportissa<sup>8</sup> yli 15 000 uutta työpaikkaa ja yli 7 000 uutta yritystä. Erityisteeman raportoin-nissa työpaikkoja ilmoitetaan syntyneen vie-läkin enemmän, yli 20 000, mutta yrityksiä taas hieman vähemmän, 6000 kappaletta. Ohjelmien yhteenlaskettu työpaikkatavoite oli 17 000 uutta työpaikkaa ja yritystavoite 4 000 uutta yritystä, joten näiltä osin ohjel-mat jopa ylittivät tavoitteensa.

Ohjelmakauteen 2000–2006 kokonaisuute-na ei ole tähän mennessä kohdennettu tar-kastusviraston tuloksellisuustarkastuksia, mutta tarkastusvirasto tarkasti<sup>9</sup> vuonna 2000 hankevetäjien työpaikkailmoitusten paik-kansapitävyyttä ohjelmakauden 1995–1999 kehittämishankkeissa ja havaitsi ilmoitetut määrät liioitelluiksi. Hankerekisteriin tal-lennettujen uusien työpaikkojen keskiarvo oli yli kaksinkertainen toteutuneisiin henki-

<sup>8</sup> MMM (2008): Näin tehtiin – Maaseudun kehittämishojelmat 2000–2006.

<sup>9</sup> VTV:n tarkastuskertomus 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet.

lötyövuosiin nähden. Toisin sanoen, todellisuudessa työpaikkoja oli olemassa alle puolet ilmoitetuista.

Samansuuntaisia tuloksia saatiin tarkastusviraston vuoden 2004 tarkastuksessa<sup>10</sup>, jossa tarkastettiin paikallista maaseudun kehittämistä vuosina 2000–2003. Tarkastuksen perusteella todettiin, että hankkeiden vaikutusten pysyvyyttä on vaikea arvioida. Muun muassa työllistävät vaikutukset saattoivat monissa tapauksissa jäädä vain hankkeiden toteutuksen aikaisiksi. Myös uusien yritysten syntyminen vaikutti tarkastetuissa hankkeissa vähäiseltä.

Kaudella 2000–2006 rahoitukseltaan suurin ohjelma oli alueellinen maaseudun kehittämisohjelma eli ALMA, jonka jälkiarviointi valmistui vuoden 2008 lopulla. Jälkiarviointiraportin yhteenvedossa ohjelmaa arvioinut tutkija- ja konsulttiryhmä totesi muun muassa seuraavaa:

- väestön maaltamuutto on hidastunut, mutta tämä johtunee enemmän kansantalouden suhdannevaihteluista kuin ALMA:n toimenpiteistä
- hankkeiden suorat vaikutukset väestökehitykseen olivat vähäisiä
- isoihin väestömuutostrendeihin vaikuttaminen tämäläisillä ohjelmilla on erittäin haasteellista
- mikään työpaikka ei synny tai säily yksinomaan jonkin hankkeen tai ohjelman seurauksena
- työpaikkatiedot perustuvat hanketoimijoiden omiin ilmoituksiin, jotka voivat olla tarkoitushakuisia
- työpaikkakehitykseen vaikuttaa eniten yleinen taloudellinen ja tekninen kehitys, ei niinkään ohjelmassa rahoitetut hankkeet

- on hyvin hankalaa arvioida, missä määrin toimenpiteet ovat vaikuttaneet maaseutuväestön tulotasoon, sillä tähän vaikuttaa niin monia muitakin tekijöitä.

Mitään varsinaisia tilastollisia analyysejä jälkiarviointissa ei ollut käytetty, tai ainakaan näistä ei raportoitu. Ohjelmien evaluointissa olisi kuitenkin hyödyllistä tietää, pystytäänkö hankkeiden vaikutuksia lainkaan todentamaan empiirisellä evidenssillä. Sen vuoksi tämän erityisteeaman vaikuttavuustiedon tarkastuksessa arvioitiin hanke- rahoituksen vaikutuksia työttömyyslukuihin ALMA-ohjelman osalta. Arvioinnissa käytettiin kuntatason paneeliaineistoa vuosilta 2001–2006. Tuloksissa on vakioitu työttömyyteen vaikuttavat suhdanne- ja kuntakoh- taiset tekijät.

Tuloksista havaittiin, että maaseudun kehittämishankkeilla on ollut vaikutusta työttömyysasteeseen. Tuhat euroa lisää kehittämistä on laskenut työttömyysastetta noin 0,0006 prosenttiyksikköä. Keskimääräinen hankemaksatus alle 50 000 asukkaan kunnissa, 74 000 euroa kuntaa kohti vuodessa, on täten vähentänyt kunnan työttömyysastetta noin 0,04 prosenttiyksikköä. Vaikutus ei siis ole ollut järin suuri, mutta kuitenkin tilastollisesti merkittävä. ALMA-rahoituksen välitön työllisyysvaikutus on ollut keskimäärin 1,5 henkilöä vuodessa kuntaa kohti. Kokonaistasolla tämä tekee hieman yli 300 työpaikkaa koko ALMA-alueella Etelä- ja Länsi-Suomessa. Myöhemmin toteutuvia työllisyysvaikutuksia aineistossa ei havaittu, ainakaan 1–2 vuoden viipeellä.

<sup>10</sup> VTV:n tarkastuskertomus 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä.

#### 4.4.4 Kaivostoiminnan edistäminen (TEM)

##### Johtopäätökset

Erityisteeman käsittely on erittäin niukkaa, liian yleisellä tasolla, pelkästään myönteisiä asioita toteava ja kohdistuu sellaisiin seikkoihin, joiden perusteella ei voi arvioida tai tehdä johtopäätöksiä valtion toimenpiteiden yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tai toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Esityksestä puuttuvat täysin harjoitettua kaivostoimintaa koskevat tiedot samoin kuin tiedot valtion toteutuneista edistämistoimenpiteistä, niille asetetuista tavoitteista sekä aikaansaaduista tuloksista ja vaikutuksista. Tekstissä ei ole muillakaan tavoilla pyritty kuvaamaan tai arvioimaan valtion edistämistoimenpiteille asetettuja tavoitteita tai niillä saavutettuja tuloksia tai vaikutuksia.

Teemaa ei ole käsitelty vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta eikä siten, että se toisi olennaista ja syventävää tietoa päätöksenteon tueksi tai vaikuttavuuden arvioinnin pohjaksi. Teksti ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa kaivostoiminnan edistämisen yhteiskunnallisesta merkityksestä tai edistämistoiminnan toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Esitetyn tiedon käyttöarvon voidaan arvioida olevan hyvin vähäinen.

##### Tarkastushavainnot

Erityisteemaraportoinnissa on keskitytty kolmeen seikkaan, jotka ovat kansainvälisen talouden vaihtelujen heijastuminen kaivostoiminnassa, Suomen kilpailutekijät ja hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokous 16.9.2008. Tarkastusvirasto

on antanut kaivostoimintaa käsittelevän tarkastuskertomuksen<sup>11</sup>.

Erityisteemassa kuvataan kaivostoimintaa ja sen edistämistä valtion toimenpitein rajoituen myönteisiin asioihin ilman, että asiaa on tarkasteltu analyttisesti ja huomioiden tarve sovittaa yhteen maanomistajien ja yhteiskunnan eri intressejä. Kaivostoiminnan ja sen edistämistoiminnan haitallisia tai ristiriitaisia näkemyksiä aiheuttavia seikkoja ei ole analysoitu.

Tarkastuksen mukaan viranomaisilla ei ole ollut esittää poliittisen päätöksenteon perusteeksi tarkempia tietoja Suomen geologisesta potentiaalista ja varannoista tai niiden riittävydestä nyt ja pitkällä ajanjaksolla. Tarkastusvirasto esitti, että potentiaalista ja varannoista tulisi hankkia ja esittää poliittiselle päätöksentekijälle riittävät tiedot, jotta niiden hyödyntämistä voitaisiin ohjata taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla.

Erityisteematekstissä on sanottu kansalaisten suhtautumisen kaivostoimintaan olevan myönteistä etenkin työttömyysalueilla. Kansalaisten suhtautuminen ei kuitenkaan ole ollut edes työttömyysalueilla nyt esitetyllä tavalla yksiselitteisen myönteistä. Ainakin uraanin etsintä on kohdannut runsaasti varauksellista ja myös kielteistä suhtautumista.

Erityisteemaraportin mukaan kaivostoiminnan työllistävä vaikutus on yksi keskeisimpiä perusteita kaivostoiminnan edistämiseksi. Tarkastuskertomuksessa arvioitiin kaivostoiminnan työllistävä vaikutus koskevien käsityksien perusteita ja todettiin, että selvitykset on tehty lähinnä kaivoshankkeiden suunnittelu- ja kehittämisvaiheessa. Toteutuneesta työllistävyydestä ja sen alueellisesta kohdentumisesta oli sen sijaan

<sup>11</sup> VTV:n tarkastuskertomus 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä.

käytettävissä vain vähän tutkimustietoa. Lisäksi valtakunnalliset panos-tuotos-mallit antoivat liian optimistisen kuvan pienillä ja tuotantorakenteeltaan yksipuolisilla alueilla. Tarkastuksen mukaan kasvava osa kaivosten työllistävästä vaikutuksesta voi valua seutukunnan ja Suomen ulkopuolelle. Tarkastusvirasto esitti, että kaivostoiminnan työllisyysvaikutuksia tulisi tutkia nykyistä laajemmin.

Tarkastusvirasto totesi tarkastuksessaan, että kaivostoiminnan edistäminen oli työ- ja elinkeinoministeriössä painottunut kaivostoiminnan lisäämiseen ja esiintymien hyödyntämisedellytysten luomiseen. Sen sijaan haitat ja alan ulkopuoliset asianosaistahot eivät ole saaneet riittävästi painoarvoa.

Kaivosten tuottama sivukivi muodostaa ja samalla myös kolmasosan Suomen kokonaisjätelmästä. Viranomaiset eivät olleet kuitenkaan kiinnittäneet sanottavammin huomiota sivukiviin, niiden synnyn hillitsemiseen ja mahdollisuuksiin hyötykäytön edistämiseen. Tarkastuksessa tuotiin esiin myös se, että yhtiöt ovat voineet harjoittaa kaivostoimintaa Suomessa osin muiden kuin omalla riskillään: Kaivoslaki ei tunne vastuita, jotka ulottuisivat pidemmälle toiminnan lopettamisen jälkeiseen aikaan tai tilanteeseen, jossa kaivosyhtiötä ei enää ole, tai se ei kykene kantamaan vastuitaan.

Tarkastusvirasto piti tarkastuksen perusteella tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää edistämistoimintansa perusteeksi kaivostoimintaan liittyvät erilaiset yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat. Kaivostoimintaan liittyvien eri näkökulmien yhteensovittamista tulee tapahtumaan kaivoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Erityisteemaraaportissa lainsäädännön on todettu olevan vakaa, mutta vuosikautia vireillä ollutta kaivoslain kokonaisuudistusta siinä ei ole otettu huomioon eikä uudistuksesta ole kerrottu.

Kaivoslakiehdotus on ollut lausunnolla loppuvuonna 2008.

#### 4.4.5 Kaste-ohjelma ja sen käynnistäminen (STM)

##### Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveysministeriö raportoi erityisteemana Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisesta kehittämisohjelmasta (Kaste-ohjelma).

Erityisteeman raportoinnissa ei ole ollenkaan huomioitu vaikuttavuusarvioinnin näkökulmaa, vaikka tämä on raportoinnin keskeinen lähtökohta. Ministeriön valitsema aihe estää suoran tuloksellisuus- ja vaikuttavuustiedon esittämisen. Kaste-ohjelman raportointi tuo päätöksentekijöille lähinnä yleisen tason tietoa ohjelman tavoitteista ja alkuvaiheen toimenpiteistä.

Kaste-ohjelman esittelyssä kuitenkin selostettu ministeriön keskeisen suunnittelu- ja ohjausinstrumentin tavoitteita ja niiden toteuttamisen toimeenpanoa. Tältä osin teematekstissä tarkastellaan vaikuttavuuden ydinkysymyksiä suunnitteluvaiheen näkökulmasta: aiotaanko tehdä oikeita asioita ja lähdetäänkö oikeaan suuntaan.

##### Tarkastushavainnot

Erityisteemaraaportointi koostuu lähes kokonaan Kaste-ohjelman taustan, tavoitteiden, toteutustavan ja voimavarojen kuvauksesta. Lisäksi tekstiosan lopussa kuvataan ensimmäisenä toimeenpanovuonna tehtyjä toimenpiteitä. Tässä yhteydessä esitellään ohjelman käynnistymistä sekä sen tavoitteiden ja toimenpiteiden tarkentamiseksi tehdyn toimeenpanosuunnitelman valmistelua.

Tekstissä kuvataan lähes yksinomaan ohjelman sisäistä, hallinnollista organisoimista. Ulkoisista seikoista mainitaan ainoastaan se, mihin tarkoituksiin ohjelmaan sidottuja ensimmäisen vuoden kehittämishankkeita on myönnetty. Erityisteeman raportoinnissa ei ole käytetty hyväksi määrällisiä tai suhteellisia tunnuslukuja tai muutostietoja kuvaavia taulukoita tai kuvioita.

Kaste-ohjelman vaikuttavuustietoja tai sen toiminnallista tuloksellisuutta kuvaavia tietoja ei esitetä ollenkaan. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusnäkökulmia ei ole voitu sisällyttää tarkasteluun, koska ohjelman toteutus on vasta alkuvaiheessa, ja sillä ei ole vielä ulkoisia tuloksia. Ohjelma on käynnistynyt vuoden 2008 alussa, ja sitä toteutetaan vuoden 2011 loppuun saakka.

Kaste-ohjelma on sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon palvelujen keskeinen suunnittelu- ja ohjausinstrumentti, ja näin ollen sillä on selkeä kytkös myös sektorin vaikuttavuustavoitteisiin. Kaste-ohjelman tuloksia tullaan tarkastelemaan suunnitelman mukaan 19 tilastollisen seuranta-indikaattorin avulla. Ohjelman tavoitteet on kirjattu selkeinä määrällisinä muutostavoitteina, mutta toteutuksen alkuvaiheessa tehtyjen interventioiden tuloksista ei ole vielä tietoa. Kaste-ohjelman kokonaisarvioinnin aloituksen todetaan siirtyneen vuodelle 2009.

Edellä kuvatun perusteella Kaste-ohjelman valintaa vaikuttavuusraportoinnin erityistekniseksi tässä vaiheessa ohjelmaa ei voida pitää onnistuneena. Mikäli vaikuttavuuden käsite ymmärretään laajemmin kuin toiminnan tuloksien ulkoisina ja itse toimintaprosessista erotettuina vaikutuksina, voidaan Kaste-ohjelman valintaa erityistekniseksi perustella esimerkiksi ohjelman valmistelun vaikuttavuudella. Jos ministeriön

tavoitteena on ollut informoida Kaste-ohjelman suunnitteluvaiheen toimenpiteiden vaikuttavuudesta, olisi tällöin raportoinnin pitänyt olla esitettyä analyttisempää. Ministeriön olisi pitänyt verrata Kaste-ohjelman ja sen edeltäjän Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (Tato) keskinäisiä eroja suunnittelun ja toimeenpanon osalta. Myös Taton toteutuksessa ilmenneet puutteet<sup>12</sup> ja sen heikko vaikuttavuus kuntien toimintaan olisi pitänyt esittää avoimesti sekä samalla kuvata, miten ongelmat on ratkaistu paremmin uudessa ohjelmamallissa. Kriittisen ja vertailevan näkökulman kautta olisi ohjelman suunnittelua ja toimeenpanoa voitu arvioida vaikuttavuuden näkökulmasta. Raportoinnissa ei ole kuitenkaan käsitelty vertailevasti tällaisia näkökulmia.

#### 4.4.6 Luonnonsuojelun alueiden ylläpito ja virkistyskäyttö (YM)

##### Johtopäätökset

Vaikuttavuusnäkökulma puuttuu erityistekniskäytännöstä suurelta osin eikä se anna olennaista syventävää tietoa valtion taloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Toiminnan raportoinnin peruslogiikka (tavoitteet – toiminta – tulokset/suoritteet – vaikutukset) ei ole ohjannut teematekstin laadintaa. Teksti on pääosin kuvailevaa ja analyysit hyvin niukoja. Kuvioita ei ole käytetty havainnollistamaan tuotos-panos-suhdetta. Taulukoissa on lähinnä panostietoja eikä ei tietoja tavoitteista, toteutumista tai vaikutuksista.

Tekstissä on kerrottu erilaisista suunnitelmista, pyrkimyksistä, toimenpiteistä ja tapahtumista, muttei ole priorisoitu näitä mil-

<sup>12</sup> Taton puutteita on käsitelty myös VTV:n tarkastuskertomuksessa 40/2002.

lään tavoin. Tekstistä ei pysty erottamaan eri tietojen merkittävyyttä ja oleellisuutta eikä niiden merkitystä tuloksellisuuteen ja tulevaan kehitykseen.

Mittareita ja tunnuslukutietoja on esitetty jonkin verran, mutta ne eivät kuvaa kovin hyvin toiminnan vaikuttavuutta, vaan ennemminkin suoritteita ja panostuksia.

Erityisteemassa ei ole toivotulla tavalla pystytty siirtymään sekalaisesta pikkutiedosta laajempiin kokonaisuuksiin ja vaikutuksiin eikä myöskään asettamaan teemaa laajempaan viitekehykseen. Teema liittyy laaja-alaiseen toimintakenttään, jossa on monta toimijaa ja ehkä osin ristiriitaisiakin tavoitteita, mutta tästä ei ole kerrottu eikä asiaa analysoitu. Tavoitteisiin ja toimintaan liittyviä riskejä, uhkia tai ristiriitoja ei ole analysoitu eikä esimerkiksi voimavarojen riittävydestä suhteessa saavutuksiin ja tuleviin tavoitteisiin saa selkeää kuvaa.

Erityisteemateksti antaa melko hyvin ajantasaista tietoa meneillään olevista projekteista, suunnitelmista ja osin tavoitteistakin, mutta olennaista tietoa vaikuttavuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta suhteessa käytettyihin resursseihin ei tekstissä juurikaan ole. Annetun tiedon käyttökelpoisuus yhteiskuntapolitiisesta vaikuttavuudesta käytävään keskusteluun tai analyysiin on edellä olevan perusteella melko huono.

## Tarkastushavainnot

Luonnon monimuotoisuuden säilyminen ja luonnon virkistyskäytön edistäminen ovat luonnonsuojelualueiden kaksi perustavoitetta. Näistä luonnonsuojelulliset tavoitteet

ovat ensisijaisia ja asettavat rajat alueiden virkistyskäytölle.

Erityisteemassa on kerrottu matkailun, luontomatkailun tai luonnon virkistyskäytön edistämisen sisältyvän muun muassa hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston periaatepäätöksiin<sup>13</sup>. Tarkemmista tavoitteista tai niiden toteutumisesta ei ole kerrottu eikä käsitteitä määritelty. Esimerkiksi luontomatkailusta ei ole olemassa yhteisesti sovittua määritelmää<sup>14</sup>. Teemaotsikossa puhutaan ylläpidosta, ja ensimmäisessä lauseessa huollon ja ylläpidon tehtävistä, mutta näitä ei ole määritelty esimerkiksi suhteessa luonnonsuojelualueiden hoidon käsitteeseen. Kansallispuistojen (35 kpl) ominaispiirteistä valtion maalle perustettuina, suurina yli 1000 hehtaarin ja yleisölle avoimina luonnonsuojelualueita, ei ole kerrottu eikä valtion muita luonnonsuojelualueita tai retkeilyyn ja virkistyskäyttöön tarkoitettuja valtion retkeilyalueita (7 kpl) ole mainittu.

Metsähallitus mainitaan useasti, mutta sen roolia ja tehtäviä ei kerrota selkeästi eikä myöskään viitata ympäristöministeriön tuloksellisuusosion muuhun tekstiosuuteen, jossa Metsähallituksesta on oma osionsa. Siinä on muun muassa kerrottu, että Metsähallituksen luontopalvelut hoitaa valtion luonnonsuojelu- ja retkeilyalueita ympäristöministeriön ohjauksessa ja rahoittamana.

Metsähallituksen luontopalvelujen yhtenä tehtävänä on luoda mahdollisuuksia luontomatkailulle. Toisaalta Metsähallituksen liiketoiminta-alueista Villi Pohjola vastaa Metsähallituksen liiketoimintana harjoittamista maksullisista luonto(matkailu)palveluista. Metsähallituksen liiketoimintaa tai sen suhdetta julkisena hallintotehtävänä hoidetta-

<sup>13</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta 21.12.2006, Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi 13.2.2003, ns. VILMAT-ohjelma.

<sup>14</sup> Luontomatkailun professori Liisa Tyrväinen, virkaanastujaisesityelmä 28.2.2006, Lapin yliopisto.

vaan luonnonsuojelualueiden ylläpitoon ja virkistyskäytön edistämiseen ei teematekstissä ole analysoitu.

Potentiaalisia tai toteutuneita ristiriitoja ja ongelmia ei juurikaan tuoda tekstissä selkeästi esille eikä analysoida. Luonnonsuojelulisten tavoitteiden ensisijaisuutta virkistyskäyttötavoitteisiin nähden ei ole suoraan kerrottu. Mitään analyysia mahdollisesta ristiriidasta luonnonsuojelutavoitteiden ja virkistystavoitteiden välillä ei ole. Teematekstissä kerrotaan käytännön toimenpiteistä, joilla yritetään vähentää virkistyskäytön haitallisia vaikutuksia, muttei analysoida tai arvioida tilannetta mitenkään. Kestävän matkailun periaatteisiin liittyen on todettu, että kestävyuden varmistaminen edellyttää, että käytön ja sen vaikutusten seurantaan on riittävät resurssit. Mitään arviota siitä, ovatko resurssit riittävät, ei kuitenkaan ole.

Teematekstissä on todettu, että yleisökäyntimäärien kasvu aiheuttaa kasvavia voimavaratarpeita alueiden huollon ja ylläpidon tehtävissä. Taulukossa on eritelty Metsähallituksen luontopalveluiden rahoitusta ja varojen käyttöä ylläpitoon vuonna 2008, muttei ole avattu lukujen sisältöä. Luontopalvelujen vuoden 2008 vuosikertomuksessa<sup>15</sup> on esimerkiksi kerrottu, että palveluvarustusten kokonaisuus pysyi keskimäärin hyvänä tai keskinkertaisena, mutta rakennuksista oli huonokuntoisia kuitenkin 19 prosenttia ja silloistakin 12 prosenttia.

Teematekstissä on virkistyskäytön kokonaisuudesta kerrottaessa analysoitu hyvin, miten eri syistä johtuva rahoituksen reaalin väheneminen vaarantaa matkailulle tär-

keiden reittien ja rakenteiden huollon ja ylläpidon ja miten tilanteeseen on pyritty sopeutumaan tuottavuutta parantamalla, palveluja karsimalla ja investointeja lykkäämällä.

Vaikka mittareita ja tunnuslukuja on tiedon esittämisessä käytetty jonkin verran hyväksi, on mittaritietojen esittämisessä ja lukujen analysoinnissa vielä melkoisesti parannettavaa.

Teematekstissä ei ole kerrottu, mitkä mittarit ovat vaikuttavuusmittareita ja mitkä suoritemittareita. Esimerkiksi kävijäpalautteen myönteisyys Luontoon.fi -palvelussa ja luonnonsuojelualueiden kävijämäärien kehitys ovat vaikuttavuusmittareita, ja kävijämäärien kehitys luontoon.fi -palvelussa on suoritemittari<sup>16</sup>.

Teematekstissä on kerrottu, että Metsähallitus on määritellyt suojelualueille kestävän matkailun periaatteet, ja että kestävyttä arvioidaan mittareilla, jotka perustuvat niin sanotun hyväksyttävän muutoksen rajaan (LAC-malli). Kestävän luontomatkailun periaatteet määriteltiin Metsähallituksessa jo kuusi vuotta sitten<sup>17</sup>. Hankkeessa todettiin jo vuonna 2003, että kestävyuden arviointia kehitetään niin sanotun LAC-mallin mukaisesti ja pilottialueet määrättäisiin vuonna 2003. Erytisteemaraportoinnissa olisi ollut jo syytä esittää mittaustuloksia ja niiden analyysia tai selvitys siitä, miksi tuloksia ei ole käytettävissä.

Erytisteematekstissä on kerrottu paikallistaloudellisista vaikutuksista käyttäen esimerkkinä Pallas – Yllästunturin aluetta. On hyvä, että taloudellisista vaikutuksista on annettu euromääräisiä tietoja, mutta yksit-

<sup>15</sup> Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2008. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu. Sarja B 115.

<sup>16</sup> YM:n raportteja 1/2008: Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2009–2012. Ympäristöministeriön tulostavoitteet ja voimavarat vuodelle 2009.

<sup>17</sup> Kestävän luontomatkailun periaatteet -hanke 2002–2003.



täisestä esimerkistä ei selviä, ovatko siinä havaitut vaikutukset tasoltaan keskimääräisiä, tavallista parempi vai huonompia. Yksittäiskohteen luvut olisi myös syytä suhteuttaa kokonaisuuteen. Esimerkiksi Luontopalvelujen vuoden 2007 vuosikertomuksessa<sup>18</sup> on kerrottu, että suosituimpien suojelualueiden virkistyskäytön ja luontomatkailun vaikutuksen paikallistalouteen on vuositasolla arvioitu olevan 250–300 miljoonaa euroa ja noin 3 500 henkilötyövuotta.

Ulkopuolisista arvioinneista on kerrottu, mutta kovin niukasti. Teematekstissä on kerrottu, että "Suomen luonnonsuojelualueiden hoidosta tehtiin viimeksi vuonna 2005 kansainvälinen arviointi. Arvioinnin tulos oli, että Suomen suojelualueiden hoidon taso

on hyvä." Kun arvioinnin tekemisestä on jo lähes 5 vuotta<sup>19</sup>, olisi vaikuttavuuden kannalta ollut hyvä kertoa myös, mitä on tapahtunut arvioinnin ansiosta ja jälkeen. Luonnonsuojelun tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi arviointiryhmä esitti joukon suosituksia, joiden johdosta Metsähallitus päätti muun muassa kehittää tiedonhallintaansa ja ryhtyä julkaisemaan viiden vuoden välein "Puistojen tila" raportteja. Toukuussa 2007 julkaistu Puistojen tila -raportti antaa kokonaiskuvan Suomen suojelualuejärjestelmän nykytilasta ja tilaa koskevan tiedon tasosta, ja raporttia voidaan käyttää lähtökohtana arvioitaessa uusien suojelutoimien ja suojelualueiden hoidon vaikuttavuutta.

<sup>18</sup> Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2007. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 90.

<sup>19</sup> Arviointityö tehtiin pääosin vuonna 2004 ja raportti julkaistiin huhtikuussa 2005. Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas. Nature Protection Publications of Metsähallitus. Series A 147.

# 5 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi

## 5.1 Valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion taloudenhoidon ja sen osana finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaa sekä finanssipolitiikan hallintavälineiden toimivuutta ja vaikutuksia. Tarkastusviraston pysyvänä tarkastuskohteena on myös finanssipolitiikan vaikuttavuutta koskevan hallituksen eduskunnalle tekemän raportoinnin oikeellisuus ja riittävyys. Erityistä huomiota kiinnitetään valtiontalouden kehysmenettelyyn. Pää tavoitteena on arvioida kehysmenettelyn toimivuutta valtiontalouden ohjauksen ja finanssipolitiikan välineenä. Tarkastuskokonaisuudessa pyritään vastaamaan siihen, onko valtiontalouden kehysmenettely ollut läpinäkyvää, onko kehysmenettely toiminut tarkoitetulla tavalla ja onko kehysmenettelyllä saavutettu sille asetetut tavoitteet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto sisällyttää valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden jatkuvan tarkastuksen tärkeimmät havainnot vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen. Eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa kehyspäätöksen noudattamisesta sekä kehyspäätöksen ja tilinpäätöksen suhteesta raportoidaan Valtiontalouden tarkastusviraston tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen toimintayksiköiden tarkastushavaintoihin perustuen.

Kehysmenettelyn toimivuutta kokonaisuutena arvioiva raportointi esitetään teemareportissa 2010. Teemareportti koostuu erillistarkastusten ja vuotuisen seurannan keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä. Koko vaalikauden 2007–2011 osalta valmistuu erillinen raportti vuonna 2012.

### Finanssipolitiikan vaihtoehtoja ja perusteita koskevan tiedon merkitys

Meneillään oleva talous- ja finanssikriisi ja siihen reagoiminen korostavat osaltaan tarvetta finanssipoliittisen päätöksenteon ja päätöksenteon valmistelun riittävään dokumentointiin. Eri vaihtoehtojen vaikutuksista ja riskeistä tehtävien arvioiden tulisi niin ikään perustua oikeaan ja riittävään tietoon. Aktiiviseen finanssipolitiikan käyttöön suhdanteiden tasoittamisen välineenä ja yleensä julkisen vallan aktiivisempaan roolin taloudessa sisältyy merkittäviä informaatio-ongelmia. Ne koskevat esimerkiksi elvytystoimenpiteiden ja niistä irtautumisen ajoittamista sekä julkisten tukien kohdentamista ja valintaa.

Finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen eduskunnan valtiontalouden kehyksiä koskevan

selonteon käsittelyn merkityksestä ja roolista osana talous- ja finanssipolitiikan hallintaa. Valtiosääntöisistä näkökulmista on helppo perustella sitä, että eduskunnalle valtion ylimmän finanssivallan ja tähän kuuluvan valvontavallan haltijana kuuluu viime kädessä näkemysvalta julkisen talouden kokoa ja strategista kehittämistä koskevista linjauksista. Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan valtionaloudellisessa valvontavallassa arvioitaviin asioihin.

Valtionalouden kehukset ovat keskeisin valtionalouden keskipitkän aikavälin suunnittelun ja taloudenhoidon linjausten väline. Valtionalouden kehukset ovat myös yksi merkittävimmistä ja toimivimmista valtion konserniohjauksen (valtion toiminnan ja talouden ohjauksen kokonaisuutena) välineistä. Valtionalouden kehukset ovat kuitenkin samalla lähinnä hallituksen käyttämä poliittinen suunnitteluväline. Valtionalouden tasapaino ja siihen liittyvät tavoitteet otetaan pääosin huomioon asetettaessa valtionalouden kehysten kokonaistasoa. Koska kehysmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on menojen hillintä, ja koska samalla kehysmenettely on haluttu pitää hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisena, ei valtion tuloja eikä myöskään verotukia ole otettu kehysjärjestelmässä tapahtuvaan tarkasteluun. Tuloja ei siten oteta huomioon kehyksissä kuin niiltä osin, että kehyksissä esitetään sääntö 400 miljoonaa euroa ylittävien osakkeiden myyntitulosten käyttämisestä. Valtionalouden kehymiä koskeva selonteko esitetään eduskunnalle kevätistuntokauden puolivälissä siten, että eduskuntakäsit-

tely painottuu huhtikuulle. Toukokuun alussa eduskunnalle annetaan edellisen varainhoitovuoden valtion tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus, jossa on valtionalouden kehityksen ja riskien kannalta olennaista tietoa. Syyskuun puolivälissä eduskunnalle annettavassa valtion talousarvioesityksessä sekä myöhemmin syksyllä laadittavassa vakaushjelman päivityksessä on sellaisia laskelmia julkisen talouden kestävydestä ja muista asioista, jotka olennaisessa määrin taustoittaisivat myös valtionalouden kehymiä. Suomen vakaushjelman päivitys saataan perustuslain tarkoittamana selvitysasi-ana eduskunnan asianomaisten valiokuntien käsiteltäväksi. Pohdittaessa dokumentaation lisäämistä onkin samalla pohdittava sitä, milloin ja missä menettelyssä tarkempi dokumentaatio on järkevää saattaa eduskunnan käsiteltäväksi.

## Valtionalouden kehysten noudattaminen varainhoitovuonna 2008

Meneillään oleva talouskriisi asettaa valtionalouden kehysmenettelyn toimivuuden todelliselle koetukselle äkillisissä ja ennakkoimattomissa tilanteissa. Päätöksenteon läpinäkyvyys on nyt erityisen tärkeää. Riittävän ja oikean dokumentaation merkitys kasvaa.

Varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöskertomuksessa hallitus raportoi kehysten noudattamisesta. Tilinpäätöskertomuksen mukaan valtionalouden kehukset ovat vuonna 2008 pitäneet siitä huolimatta, että jo vuoden 2008 toinen ja kolmas lisätalousarvio sisältävät elvyttäviä toimia. Toukokuun 2007 kehyspäätöksessä kertomusvuodelle 2008 asetettiin menokehukseksi 33 577 miljoonaa euroa vuoden 2008 hintatasossa. Kehyspäätöksen

mukaisesti menokehystä on korjattu teknisesti hinta- ja rakennemuutoksien, joiden jälkeen menokehystaso tarkentui 34 332 miljoonaan euroon vuoden 2008 hintatasossa. Kehysmenojen kokonaismäärä oli hallituksen talousarvioesityksessä 33 890 miljoonaa euroa, mikä jätti 46 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen. Varsinaiseen talousarvioon eduskunta lisäsi kehykseen luettavia menoja 44 miljoonalla eurolla. Hallitus antoi eduskunnalle kertomusvuonna varsinaisen talousarvioesityksen lisäksi kolme lisätalousarvioesitystä. Näissä määrärahoja lisättiin yhteensä 714 miljoonaa euroa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella arvioidaan kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2008 voidaan pitää oikeana.

Tarkastus on vuoden 2008 osalta tehty vertaamalla 25.5.2007 tarkistettua kehyspäätöstä tarkastusvirastossa laadittuun vuoden 2008 laskennalliseen kehykseen, vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja vuoden 2008 lopulliseen talousarvioon, joka sisältää vuoden 2008 varsinaisen talousarvion sekä kaikki vuoden 2008 lisätalousarviot. Keskeisimmät ongelmat valtiontalouden kehysten noudattamisen todentamisessa liittyvät valtiontalouden kehysten hinta- ja rakennekorjausten dokumentointiin.

Kehyspäätöksissä rakennemuutokset on esitetty kootusti momenteittain ja hinta- ja kustannusarvioesitykset menon taloudellisen laadun mukaan momenttiryhmittäin. Erityisesti rakennemuutosten hallinnan kannalta tämä lisää kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä ja helpottaa vertailutaulukoiden laatimista.

Päätöksen liitteenä olevassa taulukossa on osa muutoksista esitetty yleisluontoisesti, joten korjausten kohdistaminen ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti päätöksestä todettavissa. Hintaindeksien osalta ongelmallis-

ta tarkastuksen kannalta on se, että vaikka käytetyt indeksit sisältöineen ja muutoksineen on esitetty kehyspäätöksessä, ei niihin tehtyjen korjausten perusteita ole esitetty indeksikohtaisesti tai kootusti kehyspäätöksessä.

Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon. Tämä tukee kehysmenettelyn tavoitteena olevaa talousarvion menojen kasvun hillintää. Tarkastusvirastossa on valtiontalouden kehysten noudattamisen tarkastuksen yhteydessä verrattu korjattua kehystä myös varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen mukaisiin menoihin. Tilinpäätöstietojen valossa näyttää siltä, että kehysmenettelyllä on ollut normaalioloissa menoja hillitsevä vaikutus.

Maailmanlaajuisen finanssikriisin laajeneminen reaalityalouden taantumaksi kaikissa kehittyneissä kansantalouksissa vuoden 2008 aikana asettaa kuitenkin valtiontalouden kehysmenettelyn uudenlaisten haasteiden eteen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että valtiontalouden kehysten mitoitus tehdään vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä, jolloin voimakas suhdannekäännös hallituskauden aikana saattaa johtaa tilanteeseen, jossa kehysten mitoitus ei ole tilanteeseen nähden tarkoituksenmukainen. Tätä ongelmaa kuitenkin lieventää se, että automaattiset vakauttajat ovat kehysten ulkopuolella.

Valtiontalouden kehyksiä voidaan pitää tällä hetkellä valtiontalouden kehysmenettelyn perimmäisiin tavoitteisiin nähden liiankin tunnottomina valtion tulojen ja niiden muutosten käsittelylle. Valtiontalouden kehyspäätös sisältää kuitenkin arvion valtiontalouden tasapainosta ja tuloista sekä keskeisiä veropoliittisia linjauksia. On tärkeää, että niitä tarkastellaan kokonaisu-

tena ja ne esitetään kootusti yhdessä virallisasiakirjassa. Valtiontalouden kehysjärjestelmä on tältä osin kehittynyt myönteiseen suuntaan.

## Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2009 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarviossa

Syyskuussa 2008 annettu hallituksen budjettiesitys vuodelle 2009 oli elvyttävä. Verotusta kevennettiin 1,8 miljardilla eurolla, lapsiperheille ja vähätuloisille suunnattuja etuuksia parannettiin sekä asuntojen uudis- ja korjausrakentamista tuettiin. Lisäksi syksyn 2008 aikana päätettiin uusista elvyttävistä toimita vuoden 2008 III lisäbudjetissa sekä vuoden 2009 budjettiesityksen täydennyksessä. Vuoden 2009 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen sisällytettiin elvyttäviä toimia, jotka panevat liikkeelle 1,6 miljardin euron hankkeet. Budjettitalouden tasapainoa heikentävä vaikutus on noin 0,7 miljardia euroa vuonna 2009.

Kaiken kaikkiaan näiden elvyttävien toimien budjettivaikutus on valtiovarainministeriön tarkistetun arvion mukaan noin 1,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen vuonna 2009. Tämä vastaa Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2008 hyväksymässä Euroopan talouden elvytysuunnitelmasa (European Economic Recovery Plan) asetettua tavoitetta.

Karkeasti arvioituna vuoden 2008 lisäbudjetit ja vuoden 2009 budjetti sekä vuoden 2009 ensimmäinen lisätalousarvio sisältävät elvyttäviä toimia noin 3 miljardin euron edestä. Näistä veronkevennyksiä on noin 2,3 miljardia euroa ja menonlisäyksiä noin 0,7 miljardia euroa. Veronkevennyksistä 1,3 miljardia euroa on suunnattu ansiotuloveron

kevennyksiin. Voidaan siis todeta, että elvytyksen painopiste Suomessa on verotuksellisissa toimita.

Tämä herättää ajatuksia siitä, että meno-kehysten sitovuuden vuoksi elvytystoimet painottuvat kehysten ulkopuolella oleviin menoihin ja toisaalta tulopuolen tekijöihin, kuten veronkevennyksiin. Tätä näkemystä vahvistaa se, että hallituksen kehysriihen 24.3.2009 linjausten mukaan sovittua menotasoa ei leikata, mutta menonlisäykset ovat teknisiä. Hallitus valmistelee 200 miljoonan euron uudelleen kohdennukset menokehysten sisällä vuoden 2010 budjettiesitykseen.

EU-maiden ilmoittamat finanssipoliittiset elvytystoimet jakautuvat jokseenkin tasan budjetin tulopuoleen eli verojen alennuksiin ja menojen lisäyksiin. Suomessa elvytystoimien painopisteen ollessa selkeästi verotuksessa johtaa siihen, että elvytyksen toimivuus riippuu keskeisesti kuluttajien käyttäytymisestä. Kulutuskysyntään puolestaan vaikuttaa kansantalouden kasvun voimakas hidastuminen, ja sen myötä kuluttajamielialojen synkkeneminen työttömyyden lisääntyessä.

Veronkevennyksistä osa valuu aina myös kuluttajien lisääntyvään säästämiseen. Suomen osalta voidaan perustellusti arvioida, että kuluttajien varovaisuus ja säästämisaste (säästön suhde käytettävissä olevaan tuloon) tulevat nousemaan. Paine tähän johtuu jo siitä, että viime vuonna kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan kuluttajien säästämisaste oli -0,9 prosenttia.

Tärkeitä kriteereitä elvytykselle ovat nopea vaikuttavuus ja väliaikaisuus, jotta taantumien helpottaessa menojen supistaminen ei muodostu ongelmaksi. Suurin osa päätetyistä elvytystoimista on kertaluontoisia tai määräaikaista. Menonlisäyksiä on kohdennettu erityisesti perusparannus-, korjaus- ja investointihankkeiden aikaistamiseen, mikä tukee menonlisäysten nopeaa vaikutta-

vuotta, kun toteutus voidaan aloittaa jo vuosien 2009 ja 2010 aikana, jolloin taantumana negatiiviset vaikutukset työllisyyteen ovat perusennusteen mukaan voimakkaimmillaan. Pysyviä menonlisäyksiä, kuten lapsiperheiden ja vähävaraisten etuuksien nostot, on vain vähän elvyttävien toimien kokonaissummasta.

Vuoden 2008 valtion tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että elvytystoimiin kuuluvat veronalennukset on tarkoitettu pysyväisluontoisiksi.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on arvioitu valtiontalouden kehysten noudattamista myös varainhoitovuoden 2009 osalta. Vuoden 2009 talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu 13.3.2008 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen. Talousarviota oli laskentahetkeen mennessä täydennetty yhdellä lisätalousarviolla, ja se on otettu huomioon laskennassa.

Vuonna 2009 ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen menotaso näyttäisi olevan kehysten puitteissa, mutta taantumana syveneminen asettaa huomattavia paineita menokehysten pitävyydelle. On huomattava, että kehysten ulkopuoliset menot ovat kasvaneet merkittävästi. Tähän vaikuttavat ensinnäkin automaattisten vakauttajien toiminta ja toisaalta myös finanssisijoitusten kasvu. Voidaan todeta, että kehysmenettely on sallinut investoinnit osaamiseen ja innovaatioihin sekä yritystoiminnan ja yritysrahoituksen jatkuvuuteen juuri finanssisijoitusten lisäämisen kautta. Finanssisijoitusten kautta innovaatiojärjestelmän tukemiseen on kanavoitu muun muassa valtion osuus säätiöyliopistona toimivan Aalto-yliopiston pääomaan.

## Kehysmenettelyn läpinäkyvyys vuonna 2009

Suomessa taloutta ja talouspolitiikkaa on hoidettu kansainvälisesti vertailtuna mallikkaasti. Kansainvälisessä vertailussa samalla kuitenkin tulee esille, että Suomessa valtiopäiväasiakirjoissa annettava tietosisältö on ollut varsin niukkaa. Paljon olennaista tietoa välittyy epävirallisten verkostojen ja esitysten kautta. Erilaisten laskelmien perusteita ja niissä tehtäviä oletuksia ei usein tuoda niin selkeästi esille, että ulkopuolinen arvioija voisi helposti tarkastella laskelmien taustalla olevia oletuksia. Virallisiasiakirjojen tietoperustan tietty niukkuus koskee myös valtiontalouden kehyyksiä. Valtiontalouden kehyspäätös vuosille 2010–2013 on nykyisen kehysjärjestelmän tavoitteiden mukaisesti ajallisesti rajoitettu ja painottuu valtion menoihin sekä yksittäisiin toimenpiteisiin. Sen ”henkinen painopiste” on lisäksi talouskriisissä ja elvytyksessä, eikä siinä ole laajempia pidemmän aikavälin kehityslinjauksia ja strategioita.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös kehyspäätösten hinta- ja rakennekorjausten esittämiseen edelleen liittyvät ongelmat, vaikka viime vuosina korjausten esittämisessä on tapahtunut huomattavaa parannusta verrattuna päätökseen valtiontalouden kehysistä vuosille 2008–2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen perusteella ei ole syytä olettaa, että laskentaan sinänsä sisältyisi puutteita tai virheitä, mutta dokumentoinnin ja osittain katkeamattomuuden puuttuminen kehyspäätösten väliltä ja kehyspäätösten ja talousarviovalmistelun väliltä on vakava puute kehysmenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Valtiovarainministeriössä on vuoden 2008 aikana laadittu laskentaprosessia koskeva kuvaus, joka osittain parantaa laskennan läpinäkyvyyttä ja dokumentointia.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston tehtäviin kuuluvat talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiintuominen päätöksentekoa varten. Kansantalousosaston keskeisenä tehtävänä on tuottaa aineistoa talouspolitiikan valmistelua, erityisesti vuotuisen talousarvion ja keskipitkän ajan kehysbudjetin laatimista varten. Kansantalousosasto julkaisee kaksi kertaa vuodessa taloudellisen katsauksen, joka sisältää yksityiskohtaisen analyysin kansantalouden tilasta ja näkymistä. Syyskuun katsaus on myös valtion talousarvioesityksen liitteenä. Kevään katsaus puolestaan julkaistaan samanaikaisesti valtionalouden kehyspäätöksen yhteydessä, ja se sisältää kehyspäätöksen taustamateriaalia. Maaliskuussa 2009 julkaistu kevään taloudellinen katsaus (valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2009) toimii – samoin kuin vastaava vuoden 2008

kevään taloudellinen katsaus – valtionalouden kehysten perustelumuistiona. Taloudellista katsausta ei kuitenkaan toimiteta virallisesti eduskunnalle osana valtionalouden kehyspäätöstä koskevaa selontekoa, eikä kehyspäätöksessä ja selonteossa myöskään viitata taloudelliseen katsaukseen. Jos kevään taloudellisella katsauksella on keskeisenä tehtävänä toimia valtionalouden kehysten perustelumuistiona, niin kevään taloudellisen katsauksen aikaisempaa selkeämpi liittäminen kehysseleonteeseen voisi olla suositeltavaa.

Finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen eduskunnan valtionalouden kehyyksiä koskevan selonteon käsittelyn merkityksestä ja roolista osana talous- ja finanssipolitiikan hallintaa.

## 5.2 Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot

Hyvään taloudenhoitoon kuuluu, että valtion tulojen, menojen ja tasapainon sekä valtiontalouden ja koko julkisen talouden kestävyyttä tarkastellaan kokonaisuutena ja myös ajallisesti riittävän pitkällä tähtäimellä. Valtiontaloudesta on tarpeen esittää myös kestävyyslaskelmia ja huomioita niiden mukaisten toimintatapojen vaikutuksista joko veroasteeseen tai tarpeeseen sopeuttaa julkisia menoja. Vain tällöin valtiontalouden hoito on vakaata ja uskottavaa ja edistää taloudellista vakautta.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan koko valtiontalouden ylijäämä oli vuonna 2008 kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna 0,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Pitkään jatkunut talouskasvu on vahvistanut valtiontaloutta. Tästä huolimatta valtion rahoitusasema muuttuu vuonna 2009 kansantalouden tilinpidon käsittein alijäämäiseksi. Maailmanlaajuisesta talouskriisistä ja elvytystoimenpiteistä johtuen alijäämän arvioidaan edelleen syvenevän vuonna 2010. Vuonna 2011 alijäämän arvioidaan olevan 4,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Hallitusohjelmassa on tavoitteena, että valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa vuonna 2011. Tämä oli myös valtion talousarvioesityksen vuodelle 2008 yleisperusteluiden mukaan hallituksen harjoittaman talous- ja finanssipolitiikan yhtenä keskeisenä tavoitteena vuonna 2008. Hallituksen politiikkariihessään 23.–24.2.2009 tekemän linjauksen mukaan voidaan hallitusohjelmassa asettaa rakenteellisen ylijäämän tavoitteesta suh-

dannesyistä tilapäisesti joustaa, jos samanaikaisesti tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä. Sen sijaan valtiontalouden kehysmenettelyn noudattamiseen on edelleen sitouduttu.

Valtiontalouden kehysmenettelyn tavoitteena on hallita ja hillitä valtion talousarvion määrärahojen kasvua. Näin ollen valtiontalouden kehysmenettely voi välineenä olla verrattain mekaaninen ja johtaa pienten muutosten tekemiseen tai niiden rajoittamiseen sen sijaan, että toimintaa ja taloutta arvioitaisiin sisällöllisesti, aidosti ja samanaikaisesti. Se ei mallina sisällä välttämättä riittävästi sellaisia elementtejä, jotka yhdistäisivät talousarvion kestävyteen liittyvät tekijät toiminnan tavoitteisiin ja viime kädessä sen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Esimerkiksi ennakoinnin ja koulutuksen kehittämissuunnitelmien tiedot ovat jääneet irrallisiksi suhteessa julkisen talouden ja rahoituksen kannalta keskeisiin päätöksentekomenettelyihin, kuten valtiontalouden kehyspäätökseen ja valtion talousarvioon. Erilaiset suunnitelmat ja eri lainsäädäntö myös ohjaavat kehitystä osin jopa ristiriitaiseen suuntaan. Itse ennakoinnin kehittämisen ohella olisi siis erityisesti vahvistettava ennakointi- ja arviointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

### Valtion tuloja koskevat tiedot

Verotulot ovat noin 85 prosenttia valtion budjetin kaikista tuloista. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa verotulojen kertymään kohdistuu merkittäviä riskejä. Kansainvälisen kaupan mittava häiriö aiheut-



taa Suomen lähivuosien talouskehitykseen poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Suomi on pieni avotalous, joka on erityisen riippuvainen vientimarkkinoidensa elpymisestä. Viennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on nyt huomattavasti suurempi kuin 1990-luvun taantuman aikaan. Mikäli maailmantalouden elpyminen viivästyy, ja sitä kautta myös taantuma Suomessa syvenee, verotulojen kehitys tulee olemaan huomattavasti peruslaskelmassa ennakoitua heikompaa.

Väestön nopea ikääntyminen muodostaa Suomelle huomattavan lisähaasteen. Kansainvälisen taantuman pitkittyminen yhdessä väestön ikääntymisen kanssa voi johtaa tuotantopotentiaalin laskuun Suomessa. Suurten ikäluokkien eläköityminen alkaa jo vuonna 2010. Mikäli maailmanlaajuinen taantuma ei vielä tuolloin ole helpottanut, jäävät talouden kasvuedellytykset ja siten verotulojen odotettu kehittyminen hyvin heikoiksi.

Valtion verotulojen ennakointiin liittyvä merkittävin epävarmuustekijä on kansainvälisen talouden elpyminen meneillään olevasta talouskriisistä. Mikäli taantuma pitkittyy ja syvenee, jäävät verotulot ennakoitua huomattavasti pienemmiksi taloudellisen toimeliaisuuden supistumisen vuoksi. Toisaalta on myös huomattava, että kotimaisilla elvytystoimilla ja niiden onnistumisella on osaltaan merkittävä vaikutus työllisyyden ja kuluttajien luottamuksen ylläpitämisessä, ja siten myös näillä toimenpiteillä on vaikutusta verokertymiin. Onnistuneet elvytystoimet lisäävät talouden aktiviteettia, ja sitä kautta verotuloja.

Valtion tuloja tarkasteltaessa on lisäksi otettava huomioon, että valtiolle osinkotulot, voitontuloutukset ja korkotulot ovat olleet finanssipoliittisestikin merkittävä tulonlähde, jolla on pystytty ylläpitämään varsin kor-

keaa valtion kulutusmenojen ja siirtomenojen tasoa. Vuoden 2007 valtion tilinpäätöksessä voitontuloutusten osuus oli talousarvion toteutumalaskelman mukaan 2,273 miljardia euroa ja vuonna 2008 2,423 miljardia euroa. Suurimmat erät tästä ovat valtion osakkuusyhtiöiden osingot ja valtion liikelaitosten voitontuloutus. Nämä tulot tulevat myös voimakkaasti vähenemään taloudellisen taantuman seurauksena.

Vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksessa merkittävimpinä valtiontalouden riskeinä mainitaankin maailmanlaajuisen taantuman pitkittyminen ja väestön ikääntyminen. Nämä tekijät heikentävät valtiontalouden rahoitustasapainoa olennaisesti. Tästä huolimatta tuloja koskevassa analyysissä keskitytään varainhoitovuoden 2008 toteutuksen esittämiseen, eikä eri tulolajeihin liittyviä tulevaisuuden riskejä tuoda esille. Tämä olisi kuitenkin perusteltua nykyisessä erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa.

Tilinpäätöskertomuksen taloudellista kehitystä sekä talous- ja finanssipolitiikkaa käsittelevässä osassa todetaan, että väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheuttamia paineita on arvioitu yhtenäisin menetelmin EU:n talouspoliittisessa komiteassa laadituissa kestävyyslaskelmissa viimeksi vuonna 2006. Näiden laskelmien mukaan ikäsidonnaisten menojen arvioidaan kasvavan Suomessa suhteessa bruttokansantuotteeseen noin 5 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Kertomusvuonna on tehty työtä päivitettyjen laskelmien esittämiseksi. Uudet laskelmat valmistuvat keväällä 2009. Tilinpäätöskertomuksessa todetaan myös, että johtuen julkisen talouden näkymien heikkenemisestä, vuoden 2008 vakausohjelman tarkistuksessa kaksinkertaistettiin arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta suhteessa edellisvuoden arvioon. Uusi arvio on kolme prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Joko julkisia menoja tulisi vähentää tai tuloja lisätä tällä määrällä ensi vuosikymmenen alkuun mennessä, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla. Toisaalta kestävyysvaje voitaisiin poistaa rakenteellisilla uudistuksilla, jotka vaikuttavat julkisen talouden kestävyteen pidemmällä aikavälillä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan julkisen talouden ja valtiontalouden kestävyuden parantaminen nousee nykyisellä kehyskaudella yhdeksi merkittävistä talouspolitiikan ja valtion talousarviovalmistelun haasteista. On pystyttävä noudattamaan hyvin tiukkaa menokuria ja samalla huolehdittava siitä, että valtio ja muu julkinen valta pystyvät osaltaan tukemaan kansantalouden kasvupotentiaalia ja talouden uudistumista. On todennäköistä, että valtiontalouden kestävyuden turvaamiseksi joudutaan lähivuosina pohtimaan julkisten menojen tasoa ja menojen oikeita kohteita, sekä tekemään tässä menojen uutta kohdentamista tarkoittavia ratkaisuja. Erittäin tärkeää on, että julkisten toimenpiteiden ja menojen osalta kiinnitetään huomiota menojen kustannusvaihtavuuteen.

## Valtion velkaa koskevat tiedot

Valtionvelka oli vuoden 2008 lopussa nimellisarvoltaan 54 miljardia euroa. Vuoden 2008 päättyessä 88 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 12 prosenttia lyhytaikaista. Valtionvelka oli lähes 10 miljardia euroa pienempi kuin vuosikymmenen alussa. Suhteessa bruttokansantuotteeseen velka painui viime vuonna alle 30 prosentin. Velkakannan pienentymisestä huolimatta korkomenot olivat hieman suuremmat kuin edellisenä vuonna, mikä johtui tilinpäätöskertomuksen mukaan vuoden 2008 vaihtelevasta rahamarkkinatilanteesta.

Taluskriisin kohtaaminen on kuitenkin selvästi helpompaa nyt verrattuna tilanteeseen, jossa valtionvelan taso olisi huomattavasti nykyistä korkeampi: lisävelanotto ei johda niin helposti hallitsemattomaan velkakierteeseen, kun lähtötaso on suhteellisen matala. Hyvän talous- ja finanssipolitiikan tuloksena saavutettava alhainen valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta ja valtionvelan määrä antavat kansan- ja valtiontaloudelle taloudellisissa taantumissa liikkumavaraa ("elvytysvara"). Alhainen velan määrä on näin kansantalouden riskinsietoa parantava seikka.

Velka voi kasvaa nopeastikin; 1990-luvulla valtionvelka kasvoi muutamassa vuodessa 60 miljardia euroa. Valtionvelan arvioidaan kasvavan tämän vuoden loppuun mennessä 64 miljardiin euroon ja ensi vuoden loppuun mennessä 76 miljardiin euroon. Vuoden 2008 lopun tasolta valtionvelan arvioidaan kasvavan vuoden 2013 loppuun mennessä vajaa 50 miljardia euroa eli nimellisesti lähes kaksinkertaistuvan. Suomen valtio on saanut toistaiseksi kohtuukorkoista lainaa. Velkakannan kasvaessa voimakkaasti riskinä on kuitenkin se, että valtion lainojen riskilisä kasvaa. Samalla vaihtotase on pitkästä ajasta ensimmäistä kertaa kääntynyt alijäämäiseksi. Pitkään jatkuva valtiontalouden ja vaihtotaseen yhtäaikainen alijäämä on käytännössä ollut seikka, joka usein johtaa luottokelpoisuusluokituksen alenemiseen, ja siten lainojen riskilisan nousuun. Lisääntyvä velkataakka joka tapauksessa vähentää kansantalouden ja valtiontalouden tulevaa riskinkantokykyä.

Viime vuoden puoliväliin asti eri valtiot saivat pitkäaikaista rahoitusta pääomamarkkinoilta varsin samanlaisin riskilisin. EU-valtioiden lainojen korot ja kokonaiskustannukset eivät poikenneet juurikaan toisistaan. Loppukesällä alkoivat valtioiden lainojen riskilisät sitten eriytyä toisistaan.

Saksan valtio on perinteisesti saanut parhaimmilla ehdoilla lainaa markkinoilta. Muita EU-maita verrataan yleensä Saksaan. Viime vuoden loppupuolella valtioiden lainojen riskikuva hajautui siten, että heikoimmassa asemassa olevat Kreikka ja Irlanti maksavat noin 2,5–3,0 prosenttiyksikköä korkeampia korkoja lainoistaan kuin Saksa. Myös Suomen valtio on kohdannut kohoavat riskilisät, mutta ne ovat kuitenkin vain noin 0,5–0,75 prosenttiyksikköä Saksa korkeampia. Tämä tarkoittaa, että Suomen valtio saa edelleen toiseksi tai kolmanneksi edullisimmin lainaa markkinoilta. Suomi kuuluu valtiolainantajien parhaimmistoon muun muassa Alankomaiden ja Ranskan kanssa. Suomen valtion sekä lyhyttä että pitkää lainanottoa koskevat luottoluokitukset olivat kertomusvuonna, ja ovat edelleen, parhaat mahdolliset.

Suomen kohtaama riskipreemion nousu kuvaa nyt paremminkin sijoittajien yleisesti lisääntyvää varovaisuutta valtiolainantajia kohtaan kuin Suomen riskiaseman muutosta markkinoilla. On kuitenkin huomattava, että sekä luottoluokitajat että sijoittajat arvioivat jatkuvasti eri valtioiden – niin myös Suomen – talouspolitiikan onnistuneisuutta ja kestävyyttä. Mikäli markkinoilla syntyy epäluuloa harjoitettua talouspolitiikkaa kohtaan tai epäluulo velkaantumisasteeseen tai velkaantumisvauhtiin, voivat markkinareaktiot näkyä Suomenkin valtion uusien lainojen riskilisien nousuna tai heikkenevinä luottoluokituksina.

## Valtion taloudellista asemaa koskevat tiedot

Varsinaisen finanssipoliittisen elvytyksen lisäksi nykyisessä talouskriisissä tärkeitä toimia ovat yrityksille myönnettyt lainat sekä takaukset niiden rahoituksen turvaamiseksi.

Takausvaluuksia on lisätty osana elvytystä, ja siksi valtion takauskanta on voimakkaassa kasvussa. Keväällä 2009 julkaistun valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen mukaan vuonna 2008 uusia valtion takauksia myönnettiin 5,4 miljardia euroa siten, että vuoden 2008 lopussa valtion takauskanta oli 15,3 miljardia euroa.

Valtion tilinpäätöksessä ilmoitetut valtiontakaukset ja takuut ovat 3,8 miljardia. Valtion tilinpäätökseen sisältyvä valtion tase ja taseen ulkopuolisia vastuita koskevat liitetiedot laaditaan vain valtion talousarvioloudesta. Niistä puuttuvat siten esimerkiksi talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varat ja vastuut sekä myös valtionyhtiöiden sellaiset varat ja vastuut, jotka kirjanpitolain mukaisessa tilinpäätöksessä pitäisi konsolidoida konsernitilinpäätökseen. Valtion taseesta ei suoraan myöskään näy valtion eläkevastuun määrä. Valtion tilinpäätöksessä ja sen liitteissä valtion taloudellista asemaa koskevat tiedot esitetään hyvin suppeasti tasearvojen kautta.

Tilinpäätöstietoihin rajoittuva tarkastelu ei mahdollista oikean ja riittävän kuvan muodostamista valtion taloudellisesta asemasta ja sen riskeistä. Valtion taloudellisesta asemasta erityisesti pitkällä tähtäimellä on annettujen tietojen valossa vaikea tehdä päätelmiä. Valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavat merkittävästi myös useampivuotisia menoja aiheuttavat sitoumukset sekä erilaiset valtion vastuut. Esimerkiksi valtion takuut näkyvät talousarvion ja tilinpidon mukaisissa luvuissa vain siinä tapauksessa, että ne lankeavat valtion maksettavaksi tai talousarviossa varaudutaan niiden maksamiseen.

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, jotka toimivat kuudella eri hallinnonalalla. Niiden yhteenlaskettu tase oli noin 25,6 miljardia euroa vuoden 2008 lopussa. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahas-

tojen ohjausta ja hallintoa koskevan tulok-sellisuustarkastuksen tulosten mukaan edus-kunnalle ei ole annettu sellaisia tietoja, joi-den perusteella olisi mahdollista muodostaa oikeaa ja riittävää kuvaa talousarvion ulko-puolista rahastoista. Eduskunnan tiedon-saanti rahastoista on jäänyt valtion tilinpää-töskertomuksen perusteella vähäiseksi, ja rahastojen talousarvion ulkopuolinen asema kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama kertomusmenettelytyöryhmä on puhemies-neuvostolle 2.5.2002 luovuttamassa mietin-nössään katsonut<sup>20</sup>, ettei eduskunta saa riittä-västi tietoa talousarvion ulkopuolisten rahas-tojen toiminnasta. Valtion tilinpäätöstyöryh-mä on valtiovarainministeriölle 31.3.2002 luovuttamassa mietinnössään tuonut esille sen, että informaation parantaminen ja tili-velvollisuuden tehostaminen edellyttävät rahastoja koskevan lainsäädännön yhtenäis-tämistä rahastojen johto-organisaatioiden ja vastuusuhteiden sekä kirjanpidon, tilinpää-töksen ja tilinpäätösmenettelyn osalta.

Hallituksen esityksessä HE 56/2003 vp. laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta todettiin, että talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja kos-kevia säädöksiä on tarkistettava siten, että rahastoissa voidaan toteuttaa hyvän hallin-totavan vaatimukset ja rahastojen taloudesta ja toiminnasta saadaan valtion tilinpäätös-kertomukseen tarvittavat tiedot.

Valtion tilinpäätösraportoinnin ja -menet-telyiden sekä tilivelvollisuutta toteuttavien menettelyiden uudistamiseksi ehdotuksen laatineen valtion tilinpäätöstyöryhmän ehdo-tusta rahastojen tilinpäätösanalyysistä ei ole

sisällytetty tilinpäätöskertomukseen<sup>21</sup>. Infor-maation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi annettuja ehdotuksia rahas-toja koskevien säädösten yhtenäistämisestä rahastojen johto-organisaatioiden ja vastuu-suhteiden sekä kirjanpidon, tilinpäätöksen ja tilinpäätösmenettelyn osalta ei ole toteutettu.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ole käytetty mahdollisuutta rahastojen toimintaa kuvaavan lisätiedon antamiseen. Eduskun-nan budjettivallan tehostamiseksi eduskun-nan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista on lisättävä. Valtiovarainminis-teriön tulee järjestää valtion tilinpäätöstyö-ryhmän ehdottamien periaatteiden mukai-sesti rahastoja koskevien säädöksiä tarkistaminen rahastojen taloudesta ja toimin-nasta tarvittavien tietojen saamiseksi valtion tilinpäätöskertomukseen. Talousarvion ulko-puoliset rahastot muodostavat taloudellises-ti niin merkittävän kokonaisuuden, että Val-tiovarainministeriön johdolla toteutettavassa säädösselvityksessä tulee harkita vuosittai-sen rahastojen toimintaa koskevan yhteisen selvityksen antamista eduskunnalle. Rahas-tojen tarkastelun on perusteltua olla osa val-tion tilinpäätöskertomusta.

Tilinpäätöstietoihin perustuva oikean ja riittävän kuva muodostaminen valtion talo-udellisesta asemasta ja sen riskeistä edel-lyttää, että valtiovarainministeriössä aloite-taan valtion tilinpäätöstä koskevan sääntelyn uudistaminen siten, että valtion tilinpäätök-seen sisällytetään talousarviotalouden tieto-jen lisäksi konsolidoidut tiedot valtion talou-den tasolla.

<sup>20</sup> Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002.

<sup>21</sup> Valtiovarainministeriö. Valtion tilinpäätöstyöryhmä (VM138:00/2001). Parempaan tilivelvollisuuteen - Valtion tilinpäätös-uudistuksen periaatteet.

## Verotukia koskevat tiedot

Verotukien määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Koska valtiontalouden kehysmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on menojen hillintä, ja koska samalla kehysmenetely on haluttu pitää hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisena, ei valtion tuloja eikä myöskään verotukia ole otettu kehysjärjestelmässä tapahtuvaan tarkasteluun.

Arvioitaessa verotukien käyttöä keskeinen kysymys on, onko verotukiin liittyvä lainsäädännön valmistelu ja seuranta riittävällä tasolla. Oleellinen kysymys on myös se, onko verotukien perusteluna niiden soveltuvuuden lisäksi myös muita tekijöitä, jotka liittyvät lähinnä valtiontalouden kehysmenettelyyn. Onko esimerkiksi menokehysten sitovuuden vuoksi elvytystoimia suunnattu kehysten ulkopuolella oleviin menoihin tai tulopuoleen, kuten veronkevennyksiin. Verotukien käyttöön poliittikkavälineenä voi liittyä ongelmia. Verotuet eivät automaattisesti ole samanlaisen arvioinnin kohteena

kuin talousarviomäärärahat. Verotukiin ei esimerkiksi sisälly säännöllistä uudelleenarviointia, eikä niillä ole vuosittaisia enimmäismääriä. Valmistelu- ja hyväksymisprosessien erilaisuus saattaa johtaa tukien ohjautumiseen verojärjestelmän kautta. Tämä on riskinä erityisesti silloin, kun finanssipolitiikan ohjauksessa sovelletaan valtiontalouden kehysten kaltaisia menoihin kohdistuvia rajoituksia. Puutteellinen seuranta voi johtaa verotukien jäämiseen pysyviksi tai pitkäaikaisiksi. Mainitut verotukiin liittyvät seikat ovat ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa. Valtiovarainministeriön johdolla toimii hanke, jonka tarkoituksena on tehdä uusi verotukia koskeva perusselvitys. Tämä perusselvitys ei ole vielä valmistunut. Eduskunnan edellyttämää selvitystä verotukien käsittelystä osana valtiontalouden kehys- ja talousarviomenettelyä ei ole vielä laadittu, eikä hallitus myöskään näin ollen vielä antanut selvitystä eduskunnalle toimenpiteistään tässä asiassa.

## 6 Hallinnonalojen ohjausjärjestelmät

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä. Tarkastusten pääkysymyksenä oli, onko hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuksessa ei siis arvioitu varsinaisen hallinnon toiminnan tuloksellisuutta, vaan keskityttiin hallinnonalan ohjauksen järjestämiseen ja ohjaustapoihin. Tarkastuksissa käsiteltiin hallinnonalan suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentatointia ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa.

Oikeusministeriön hallinnonalalla ohjauksen pääkohteena on tulosohjattu virastotalous, joka koostuu pääosin oikeuslaitoksen ja hallinnonalan muiden virastojen suorista toimintamenoista. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan ydin taas on sosiaaliturvajärjestelmä, joka sisältää sosiaali- ja terveystalvet ja toimeentuloturvan. Hallinnonalojen erilainen luonne on ollut yhteisenä selittävä tekijänä tarkastusten erilaiseen painottamiseen edellä mainituille sisältöalueille.

## 6.1 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

### Johtopäätökset

Tarkastuksen perusteella oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä ei onnistu kytkemään eduskunnan hallinnonalalle myöntämiä määrärahoja riittävän hyvin ja läpinäkyvästi toiminnan tuloksellisuuteen. Tämän vuoksi tarkastuksen kohteena olleella hallinnonalan ohjausjärjestelmän tuottamalla tavoiteasetannalla ja tuloksellisuusraportoinnilla ei tilivelvollisuus toteudu riittävän asianmukaisella tavalla.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmässä on kuitenkin tulosohjausajattelun mukaisesti hyvin toteutettuja osia ja hyviä käytänteitä sekä positiivista kehitystä. Hallinnonalan suunnitteluasiakirjoissa ja toiminnan järjestämisessä ilmenee selkeästi yhteinen periaate pyrkiä ohjaamaan toimintaa tulostavoitteiden kautta. Hallinnonalalla on kattavasti käytössä yhtenäinen, tulosprisma-ajattelun mukainen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tuloksellisuuden kuvausten esittämistapa, jossa tavoite- ja toteumatieto esitetään systemaattisesti yhdessä ja selkeästi toisiinsa liitettynä, on erittäin hyvä. Hallinnonalan toimijat myös pääsääntöisesti raportoivat hyvin juuri niistä tavoitteista, jotka on tavoiteasiakirjoissa esitetty kyseisen jakson tavoitteiksi.

### Tarkastushavainnot

Tarkastus kohdistui erityisesti hallinnonalan tavoitteenasetteluun ja tuloksellisuusraportointiin varainhoitovuodelta 2008. Tarkastus kohdistui lisäksi hallinnonalan organi-

soitumiseen, suunnittelujärjestelmään, hallinnonalan tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurannan, arviointitoiminnan ja sisäisen valvonnan menettelyihin. Tarkastuksen tavoitteena oli myös tuottaa tietoa siitä, toimiiko oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä tavalla, joka mahdollistaa oikean ja riittävän tiedon tuottamisen hallinnonalan sisäistä ja eduskunnan päätöksentekoa varten. Talousarvioesityksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tietojen tulisi – keskeisenä osana ohjausjärjestelmää – antaa uskottava perusta hallinnonalan toiminnan ohjaamiselle.

Oikeusministeriön hallinnonala ei ole organisoitunut tulosajattelun mukaisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Ministeriön tulosohjaus on keskittynyt voimakkaasti kahdelle sen osastoista. Hallinnonalalla on vähän hallinnonalan eri toimijoita ja niiden toimintaa yhteen sitovia tavoitekokonaisuuksia. Erityisesti tuomioistuinlaitoksessa keskushallintoviraston luonteisen yksikön puuttuminen on johtanut suureen määrään toisistaan erillään olevia neuvotteluosapuo- lia. Tämä on tilanne erityisesti yleisten tuomioistuinten toimialalla. Tällöin tulosohjaajalla ei ole tavoitekokonaisuuksista vastaavaa neuvotteluosapuolta. Tavoitteet ja tulosvastuu sirpaloituvat, eikä hallinnonalan toimijoille välttämättä muodostu mahdollisuutta yhdessä kehittää ja muodostaa tavoitteistoja. Tämä korostuu hallinnonalan eri sektoreiden yhteisten tavoitteiden muodostamisessa. Toisaalta varsinkin hallinto-oikeuksissa ja tuomioistuinlaitoksessa muutoinkin on Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa saatujen tarkastushavain-

tojen mukaan pidetty tärkeänä tuomioistuinten johdon mahdollisimman välitöntä yhteyttä ministeriöön.

Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen rakenteita arvioitaessa on otettava huomioon myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustuslain 99 §:ssä säädetty tehtävä ylimpinä tuomioistuimina valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain esitöiden mukaan korkeimpien oikeuksien perustuslain 99 §:ssä säädettyyn tehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä tarkoittaa näin lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Tehtävällä on läheiset liittymäkohdat tulosohjaukseen. Ylimpien tuomioistuinten johdolla laaditaan muun muassa yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen sekä hallintotuomioistuinten valtion talousarviosta annettuun lainsäädäntöön perustuva toimintakertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston hallinto-oikeuksia koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa on havaittu, että hallintotuomioistumisissa korkeimman hallinto-oikeuden läsnäolo tulosneuvotteluissa on tiedonkulun kannalta hyvä asia. Ylimpien tuomioistuinten ohjauksella ja raportoivalla sekä valvovalla otteella on erityisesti merkitystä tuomioistuinten toiminnan laatua ja sen edellytyksiä koskevis- sa asioissa.

Hallinnonalalla on voimassa oleva strategia-asiakirja vuosiksi 2003–2012. Koska ajanjakso on näin pitkä, asiakirja tulisi ajoitain päivittää. Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut erityisen hyvin. Hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikutukset painottuvat pitkälle aikavälille, joten strategian tulisi olla keskeinen lähtökohta tuloksellisuuden tavoitte-

lussa ja vuositason toiminnan suunnittelussa.

Hallinnonalan eri toimijoiden tulosso- pimukset on hyvin koottu yhteen hallinnonalan vuositason suunnitteluasiakirjaksi. Hallinnonalan suunnittelu- ja tulosasiakirjat ovat myös varsin helposti saatavissa ministeriön Internet-sivuilta.

Suunnittelun ja suunnitteluasiakirjojen valmistelun keskeinen huomio tulisi kuitenkin olla hallinnon oman toiminnan sisäises- sä suunnittelussa. Hallinnonalan on tärkeää tiedostaa eri suunnitteluasiakirjojen merkitys ja niiden edellyttämä sisältö. Hallinnonalan tulisi laatia kuvaus ohjausjärjestelmästä. Hallinnonalakokonaisuuden suunnitteluprosessin toimivuutta edistäisi tarkempi koko hallinnonalan toimijoiden roolien ja eri asiakirjojen tavoitteellisten sisältöjen kytkeminen aikataulutettuun prosessikaavioon.

Uskottavan ja legitiimin ohjauksen järjestämiseksi on hallinnonalalla tarpeen mieltää tuomioistuinten ja yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden merkitys ohjauksen ja johtamisen kannalta. Tuomioistuinlaitoksen asianmukainen tuloksellisuuden tavoittelu ei voi toteutua ilman dokumentoituja ja yhdes- sä hyväksytyjä riippumattomuutta koskevia linjauksia ja käsityksiä. Ohjaus voi kohdistua luontevasti tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksiin ja johtamisen puitteisiin. Ohjauksen sisällössä tulee samalla kuitenkin turvata tuomioistuinten riippumattomuus ja itsenäisyys tuomiovallan käytössä. Ohjauksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuinten tuloksellisen toiminnan ja hyvän johtamisen edellytysten turvaamiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuomioistuihin kohdistuneiden tuloksellisuustarkastusten perusteella tärkeitä asioita tällöin ovat esimerkiksi tietojärjestelmien toimivuus ja hyödynnettävyys sekä tuloksellisuuden mittaamisen ja toiminnan tehokkuuden ja laadun arvioinnin perusteiden kehittämi-



nen edelleen. Tuloksellisuuden kuvaamisessa tarvitaan nykyistä monipuolisempia mittareita ja arviointiperusteita, joissa otetaan huomioon eri asioiden ja asiaryhmien laadun ja laajuuden erot, oikeudenkäyntien Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja perustuslain 21 §:n oikeutta oikeussuojaan koskevassa perusoikeussäännöksessä tarkoitettu oikeudenkäynnin kokonaiskesto ja sekä yksittäisten tuomioistuinten ja asiaryhmittäisten prosessiketjujen asiarakenne ja sen muutokset. Hallinnonalan tulee varmistaa työajanseurannan luotettavuus ja perusteiden yhteinen hyväksyminen, koska tämä on keskeisin lähtökohta koko ohjausinformaation käyttökelpoisuudelle, niin tuloksellisuuden tavoittelussa kuin pelkästään resurssien kohdentamisessakin.

Laskentatoimen järjestämistä tulisi kehittää, jotta voidaan muodostaa ja hyödyntää toimivia mittareita. Erityinen haaste on kytkeä sisäinen laskenta toiminnallisen tehokkuuden aktiiviseen johtamiseen virastojen laitostasolla sekä hallinnonalakokonaisuudessa. Lisäksi laskentatoimen ja muun ohjausinformaatiotuotannon tulisi nykyistä paremmin kytä edistämään sitä, miten voidaan seurata yksittäisten ylätasen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista ja todentaa niihin kytkeytyvät resurssit.

## Oikeusministeriön hallinnonalan tavoitteet talousarvioesityksessä

Pääluokan selvitysosassa tulostavoitteet on asetettu talousarvioesityksessä ohjeistuksen pyrkimyksen mukaan politiikkasektoreittain tulosalueajattelua vastaavasti. Selvitysohan tekstissä on selkeästi nähtävissä tavoitteiksi esitetyt asiat politiikkasektoreiden mukaisen otsikoinnin jälkeen. Tavoitteet on esitetty normaalissa lauserakenteessa, ja yksittäi-

nen lause saattaa sisältää useitakin tavoitteita. Pääluokan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sisältäviä lauseita on noin 20. Niistä on yksilöitävissä kaikkiaan yli 40 erillistä raportointia edellyttävää alustavaa yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta. Yhteen talousarviovuoteen kohdistuvana kyseistä määrää voidaan pitää varsin suurena. Joihinkin näistä tavoitteista on pääluokassa liitetty yksi tai useampi tavoiteisiin liittyvä tunnusluku tai tavoite on suoraan asetettu numeerisena arvona.

Pääluokan selvitysosassa ei ole asetettu vaikuttavuustavoitteita syyttäjälaitokselle ja oikeusaputoimistoille, jotka kuitenkin ovat varsin merkittäviä toimintoja hallinnonalalla. Yleisarviona voi todeta, että edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta vaikuttavuustavoitteet kattavat kohtuullisen hyvin nykyisen toimintakentän. Tavoitteiden esittämistä kehitettäessä painotuksessa tulisi kuitenkin nykyistä selkeämmin näkyä toimintaan kohdistettu euromäärä. Tavoitteina esitetyt asiat ovat luonteeltaan sellaisia ilmauksia ja visioita, jotka liittyvät asiantilan kehittämiseen tai parantamiseen. Koska niistä puuttuu selkeä pyrkimyksen tavoitetaso, ne eivät muodosta erityisen hyvää pohjaa todelliselle tuloksellisuusraportoinnille.

Tavoitteita ei ole selkeästi määritelty vain talousarviovuoteen kohdentuvina. Ne ovat luonteeltaan usein laajoja pitkän aikavälin tavoitteita ja visioita, eikä pääosaan niistä riitä edes 3–5 vuoden raportointiaika. Esitetyille tavoitteille olisi muodostettava konkreettiset talousarviovuoden ja keskipitkän aikavälin osatavoitteet. Monet tavoitteista ovat hyvin yleisiä ja epäkonkreettisia. Niillä ei ole riittävää toimijaa motivoivaa ohjausvaikutusta. Talousarvioesityksessä ei ole nähtävissä pyrkimystä kohdistaa resursseja vaikuttavuustavoitteille tai niitä yhdistävälle politiikkalohkolle.

Pääloukan tavoitteiden esittämisen yhteydessä on mainittu ne luvut ja momentit, joissa on vaikuttavuustavoitteita toteuttavat toimenpiteet ja toiminnalliset tavoitteet oikeus- turvan ja kriminaalipolitiikan tavoitekokonaisuuksiin. On positiivista, että eri tasolla esitetyt tavoitteita pyritään kytkemään yhteen. Olisi kuitenkin pyrittävä rakentamiseen, jossa yksittäiseen ylätasoon tavoitteeseen kytkeytyvät tavoitteet yksilöidään selkeäksi kokonaisuudeksi. Pääloukkatasolla esitettyjen tavoitteiden tulisi muodostaa tavoitehierarkia yhdessä luku- ja momenttitasolla politiikkasektoreille virastoille ja hallinnonalan toimijoille asetettujen tavoitteiden kanssa. Lukutason tavoitteiden kytkeytyminen pääloukkatasoon tavoitteisiin ei ole riittävän yksiselitteistä. Moniin ylätasoon tavoitteisiin ei selkeästi löydy lainkaan niitä tukevia alemman tason tavoitteita.

Hallinnonalalla on käytössä luku- ja momenttitasolla varsin selkeä ja yhtenäinen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiston otsikointi. Tavoitteita on asetettu kaikille hallinnonalan keskeisille toimijoille ja yleensä varsin kattavasti. Tavoitteita ei ole kuitenkaan asetettu koko hallinnonalaan kohdistettuina. Käytetyt aikasarjat ovat liian lyhyitä. Taulukoissa on systemaattisesti aitoja toteumavuosia vain yksi. Tarkastelussa olisi hallinnonalalla syytä olla yhtenäinen käytäntö, jossa todellisia toteumavuosia tulisi olla vähintään kolme, jolloin tavoitteistossa näkyisivät myös jonkinlaiset kehitystrendit.

Hallinnonalan tavoitteistosta tulisi selkeästi tunnuksin ilmaistuina näkyä tavoitteiden hierarkkinen rakenne. Talousarvioesityksen pääloukan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet tulee selkeästi kytkeä lukuperusteluissa oleviin vaikuttavuustavoitteisiin sekä määrärahaesityksiin samoin kuin virastojen ja laitosten tärkeim-

piin tavoitteisiin ja määrärahoihin. Tulostavoitteiden toimivuutta tulee parantaa niin, että niiden saavuttamisen astetta ja kytkeytymistä resurssihin voidaan luotettavasti mitata ja arvioida. Kehitystä kuvaavien aikasarjojen ja kuvioiden yhdenmukaista ja riittävään aikaperiodiin perustuvaa tarkastelua tulee lisätä. Tuottavuuden ja taloudellisuuden tulisi olla koko hallinnonalaan koskevan yhtenäisen tavoitteiston ja ohjauksen piirissä. Talousarvioesityksestä tulisi ilmetä jokaisen keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen resursointi. Tämä olisi luonteva lähtökohta, kun tulosohejausta ja erityisesti laskentatointia kehitetään. Pitkän aikavälin tavoitteille ja visioille on muodostettava lyhyemmän aikavälin osatavoitteita. Pitkän aikavälin tavoitteille tulee esittää raportointiaikataulu.

## Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuden kuvaus valtion tilinpäätöskertomuksessa

Talousarvioesityksen pääloukkaperusteluissa oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset vaikuttavuustavoitteet asetettiin otsikointina politiikkalohkoille. Raportointi rakentuu vastaavan otsikoinnin mukaan, joskin esitysjärjestys on hieman poikkeava. Tuloksellisuuden kuvaus painottuu ohjeistuksen edellyttämällä tavalla keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen kuvaamiseen. Tämän lisäksi on joistakin toimijoista varsin kattavasti ohjeistuksen edellyttämää raportointia keskeisten luku- ja momenttitason toiminnallisen tavoitteiden toteutumisesta. Tavoitteet on esitetty selkeästi erottuvina ja niihin kohdistuva raportointi on hyvin kytkeytyvä vastaavaan tavoitteeseen. Valitettavan monessa tapauksessa yksittäiseen tavoitteeseen kytkeyty-

raportointi ei ole laadultaan riittävän hyvää tai ei välttämättä kohdistu itse tavoitteeseen kovinkaan hyvin. Tavoitteiden saavuttamiseen mahdollisesti liittyvistä riskeistä ja niiden yhteydestä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on kerrottu erittäin niukasti.

Taulukoita on käytetty todella runsaasti. Pääosin varsinaisesta vaikuttavuudesta on kuitenkin raportoitu tekstimuodossa ilman pidemmän aikavälin tarkastelua, jolloin vaikuttavuuden monivuotisen kehityksen kuvaus ei toteudu. Graafien ja taulukkomuodon käyttö edesauttaa siinä, että tuloksellisuutta voidaan kuvata suhteessa tavoitteeseen ja ilmaista tavoitteen toteutumisen aste. Hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksessa onkin hyvin esitetty tavoitteiden ja vastaavien toteumien prosentuaaliset erot.

Raportoinnissa on useita mainintoja siitä, ettei tavoitteita ole saavutettu. Tälle on useimmissa tapauksissa myös pyritty esittämään syitä. Saavuttamatta jääneistä tavoitteista ja tavoitteen saavuttamattomuuden syistä kertominen on osa hyvää ja objektiivista raportointia.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on esitetty taulukkomuodossa joidenkin toimijoiden henkilöstömäärät ja kustannukset kolmelta viime vuodelta. Mitään tarkempaa kytkentää vaikuttavuuden ja määrärahojen käytön välillä ei kuitenkaan ole havaittavissa. Raportoinnissa on hyvin kuvattu tuotosten ja toimenpiteiden kappalemääriä ja erityisesti käsittelyaikoja. Sen sijaan toiminnallisen tuloksellisuuden keskeisten tekijöiden, tuotavuuden ja taloudellisuuden, raportointia ei ole käytännössä lainkaan.

Ohjeistuksen mukaisesti on raportoitu hallinnonalan erityisteemasta. Teeman otsikkona on Oikeuspolitiikan vaikuttavuuden edistäminen tutkimustoiminnalla. Tekstissä kuvataan hyvin tutkimustoiminnan roolia ja merkitystä, kun hallinnonalan eri toimintasektoreiden vaikuttavuutta selvitetään ja päätöksenteon perustana olevaa tietoa tuotetaan. Tilinpäätöskertomuksesta ei ilmene se peruste, jolla kyseinen aihepiiri on valittu tarkastelun kohteeksi. Tarkastelua ei ole mitenkään kytketty asetettuun vaikuttavuustavoitteeseen.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden kuvaukseen tulisi liittää viite tai linkki hallinnonalan tuloksellisuuden laajempaan raportointiin. Tämän raportoinnin tulisi sisältää kaikkien talousarvioesityksessä mainittujen tavoitteiden toteumatiedot. Tulosajattelun mukaisen tulosvastuun ja hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi tuloksellisuuden kuvaus olisi syytä vastaisuudessa pyrkiä esittämään selkeänä kokonaisuutena. Hallinnonalan toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinneilla tulee vastaisuudessa olla merkittävämpi rooli osana raportoinnissa. Tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi näkyä virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden sekä laajempien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välinen yhteys. Tilinpäätöskertomuksen perusteella olisi kyettävä selkeästi arvioimaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen sekä virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden ja hallinnonalalle myönnettyjen määrärahojen välistä suhdetta.

## 6.2 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

### Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä on pääosin riittävä ja toimiva. Hallinnonalan ohjausjärjestelmän ydin on valtion talousarvio. Talousarvioesitys antaa melko hyvän kuvan pääluokan menojen kohdentumisesta. Myös raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa on pääosin riittävää. Useimpien tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan, mutta tavoitetasoja ei enää esitetä selvästi. Raportoinnissa esitetään erikseen tavoitteiden saavuttaminen, toimenpiteet ja voimavarat, mutta selvää yhteyttä näiden kolmen välillä ei ole.

Ohjausjärjestelmän vahvuuksina näyttäytyvät erityisesti strateginen pitkän aikavälin suunnittelu, tulosohtausprosessin selkeys ja hallinta, tiedontuotannon rakenteet sekä johdon sitoutuminen ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Ministeriöllä on vahva strategisen suunnittelun perinne ja strategiaa uusitaan systemaattisesti. Sosiaalimenojen rahoitusta voidaan arvioida pitkällä aikavälillä läpinäkyvällä laskentamallilla. Strategiset linjaukset on sisällytetty tulossopimukseen ja tulosohtaukseen on luotu selkeät ja vastuuttavat raportointi- ja palautekanavat. Hallinnonalalla on vahva tiedontuotannon osaaminen, ja hallinnonalan tietorakenteita on kehitetty.

Vahvuutena voi pitää myös ministeriön johdon sitoutuneisuutta ohjausjärjestelmän kehittämiseen. 2000-luvulla ohjausjärjestelmään kuuluvista toiminnoista on kehitetty talousarvion rakennetta ja tietosisältöä, hallinnonalan organisaatorakennetta, tulos-

ohjauksen sisältöä ja menettelyitä, kuntien informaatio-ohjausta, hallinnonalan tiedontuotannon rakenteita, tuottavuuden mittausta, ministeriön osastojakoa sekä sosiaalimenojen laskentaa ja arviointia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteiden osalta erittäin merkittävä on käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano. Kaikkien muutosten merkitys hallinnonalan ohjausjärjestelmän toimivuudelle ja tätä kautta hallinnonalan tuloksellisuudelle ei ole vielä arvioitavissa.

Hallinnonalan ohjausjärjestelmän keskeisiä haasteita ovat ohjausjärjestelmän lakiin sidottu etäisyys sosiaaliturvan toimeenpanosta, ministeriön säädösvalmistelun hallinta, organisaatioiden yhdistymisen hallinta sekä eduskunnalle annettavien raporttien koordinointi. Sosiaaliturvan toimeenpanon erityispiirre on toimeenpaneuvien organisaatioiden osin perustuslaillinen itsenäisyys: ohjaussuhde kuntiin on menetelmiltään melko sidottua ja informaatio-ohjausta kehitetään yhä. Kansaneläkelaitokseen selvää ohjaussuhdetta ei ole, joskin sosiaaliturvan toimeenpano on etuuslainsäädännössä varsin tarkkaan säädelyä. Säädösvalmistelua on pyritty ministeriössä kehittämään, mutta valmistelun voimavarat ovat suhteellisen vähäiset. Säädösvalmistelun merkitystä myös taloudellisessa suunnittelussa korostaa hallinnonalan määrärahojen lakisidonnaisuus. Eduskunnalle raportoinnissa tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus ovat osin päällekkäisiä. Tilinpäätöskertomuksen tiiviys asettaa tiukat rajat mahdollisuudelle raportoida laajasta toimintakentästä: Joka neljäs vuosi annettava sosiaali- ja

terveyskertomus tarjoaa laajuutensa puolesta parhaan mahdollisuuden sosiaali- ja terveyspolitiikan pitemmän aikavälin perusteelliseen arviointiin.

## Tarkastushavainnot

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (2003/175) nojalla valtioneuvoston ohjesäännössä (2003/262). Toimialan ydin on sosiaaliturvajärjestelmä, joka sisältää sosiaali- ja terveyspalvelut ja toimeentuloturvan. Toimialan merkitystä kuvaa, että sosiaalimenot olivat vuonna 2008 noin 48 miljardia euroa eli noin 25 prosenttia bruttokansantuotteesta. Valtio rahoitti sosiaalimenoista noin 25 prosenttia; muut rahoittajat olivat työnantajat ja -tekijät, kunnat sekä sosiaaliturvarahastot sijoitustensa tuotoilla.

Tarkastuksen kohteena oli sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Ohjausjärjestelmä tarkoittaa tässä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Tarkastuskysymys jaettiin edelleen viiteen osaan, jotka käsittelivät hallinnonalan suunnittelua, johtamista, raportointia, laskentatoimintaa ja arviointijärjestelmiä sekä sisäistä valvontaa. Tarkastuksessa ei siis arvioitu varsinaisen hallinnon toiminnan tuloksellisuutta, vaan keskityttiin hallinnonalan ohjauksen järjestämiseen ja ohjaustapoihin.

## Suunnittelu

STM:n hallinnonalalla on selkeästi esitetty ja julkaistu strategia, jota käytetään suunnittelu- ja seuranta-asiakirjojen viitekehyksenä ja sisällön ohjaajana. Strategia ulottuu yli hallituskausien, mistä syystä sen suhde hallitusohjelmaan on aikataulullisesti ristiriitainen, mutta sosiaaliturvan laajuuden ja kehittämisen pitkän aikajänteen vuoksi ymmärrettävä. Strategian sisältö on osin väljä ja pikemminkin hallinnonalan toimintaa jäsentävä kuin strategisia valintoja tekevä.

Ministeriössä on selvät prosessit ja menettelyt strategisen suunnitelman uudistamiseksi. Ministeriö on osallistunut valtioneuvoston ennakointiverkostoon ja voi käyttää hyväksi siellä tuotettuja aineistoja. Ministeriön oma ennakointitoiminta on vahvaa erityisesti sosiaalimenojen arvioinnissa, jossa keskeinen väline sosiaaliturvan rahoituksen pitkän aikavälin laskentamalli. Malli on hiltain uudistettu läpinäkyvämmäksi, luotettavammaksi ja helpokäyttöisemmäksi.

Talouden ja toiminnan suunnittelussa nelivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma on ministeriössä koettu tarpeettomaksi; toimintasuunnittelu nojaa vahvasti strategiaan ja taloussuunnittelu perustuu valtionalouden kehyksiin. Ministeriön hallinnonalalle antamat talousarviovalmistelun ohjeet ovat riittävät ja suunnittelu on onnistunut koko pääluokan tasolla kohtuullisesti; määrärahojen nettokertymä oli vuonna 2008 hyvin lähellä alkuperäistä talousarvioesitystä.

Hallinnonalan talousarvion rakenne on melko selkeä ja tukee kuvan saamista pääluokan menojen kohdentumisesta. Pääluokaperusteluissa esitetään ministeriön strategiset päälinjaukset ja näiden alla yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sekä indikaattoreita, mitä voi pitää talousarviotarpeisiin riittävänä. Sen sijaan linjausten ja tavoit-

teiden alla esitettyjä toimenpiteitä sekä näiden koordinaatio- ja ohjausmenettelyjä ei ole esitetty loogisesti ja selvästi, minkä vuoksi talouden, toiminnan ja tavoitetaso-yhteyden näkeminen on vaikeaa. Lukuperuste-luissa ei aina ole esitetty talousarvion laadin-tamääräysten mukaisia tavoitteita.

Talousarviossa vaikuttavuustavoitteiden mittarina käytetyistä indikaattoreista tarkasteltiin lähemmin painoindeksin käyttöä väestön ylipainon kuvaamiseen. Ylipainoisuuden mittarina painoindeksi on sinänsä sopiva. Tiedonhankintamenetelmä rajaa pois tiedot lapsista ja nuorista, mikä tieto olisi itse ylipainon vähentämisen kannalta tärkeää. Indikaattorin tiedot ovat näennäisen tarkkoja, jolloin tulokset voivat muuttua satunnaisvaihtelun vuoksi, kun olennaisempaa olisi kuvata ylipainoisuuden trendinomainen muutos. Talousarvioesityksistä tulisi esittää nykyistä selvemmin pitemmän tähtäimen tavoitetaso eikä vain talousarviovuoden arvio.

## Johtaminen

Johtamisen osalta tarkastuskysymyksenä oli, onko hallinnonalalla johtamisjärjestelmä, jota käyttämällä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Hallinnonalan organisaatorakenne on muuttunut voimakkaasti vuoden 2009 alusta. Hallinnonalan tulosohjauksen kannalta organisaatorakenne on aiempaa selkeämpi ja parantaa ministeriön edellytyksiä alaisensa laitosten ohjaukseen. Myös ministeriön osastojako muuttui vuonna 2008; muutos on hallinnonalan strategisten linjausten suuntainen. Ministeriö oli käynnistämässä selvityksen valtion koulukotien ja mielisairaaloiden asemasta hallinnonalalla, mutta selvitys keskeytettiin. Hallituksen esityksessä ja

valiokunnan mietinnössä on erilaiset kannanotot siitä, onko laitosten nykyinen asema tilapäinen vai pysyvä.

Ministeriön toimintasuunnitelman pohjana ovat hallitusohjelma ja hallinnonalan strategia, ja suunnitelman rakenne on valtion tuloksellisuuskäsitteistön mukainen. Toimintasuunnitelman toteuttamista on seurattu ministeriön johtoryhmässä riittävästi. Ministeriön lainsäädäntösuunnittelu on riittävää samoin kuin säädösvalmistelun seuranta. Ministeriö on pyrkinyt kehittämään säädösvalmistelua hallitusohjelman mukaisesti sekä parantamaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointia. Ministeriöllä on käytössä mikrosimulointimalli, jolla voidaan arvioida sosiaalietuuksien ja henkilöverotuksen henkilötason vaikutuksia myös säädösvalmistelussa. Säädösvalmistelun voimavarat on ministeriössä koettu riittämättömiksi valmistelutehtäviin ja säädösvalmistelulle asetettuihin vaatimuksiin nähden. Asiasta on riittävällä tavalla raportoitu ministeriön johdolle.

Hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää on kehitetty aktiivisesti 2000-luvulla. Tulosohjausprosessi on kuvattu ja ohjeistettu asiallisesti, ja siinä sovelletaan valtion tuloksellisuuskäsitteistöä. Tulossopimusten sisältöä ohjaavat hallinnonalan strategia ja toiminnallisesti myös hallitusohjelman linjaukset. Tulosohjausprosessi sisältää riittävät raportointi- ja palautemekanismit. Tulossopimuskausi-en jaksottaminen nelivuotiseksi on järkevää: kuluvan vuoden toiminta asetetaan pitemmän tähtäimen kehikseen ja palvelee pitemmän tähtäimen tavoitteiden saavuttamista.

Hallinnonalan yksiköiden tuottavuudelle ja taloudellisuudelle on esitetty sijaissuureita tulossopimuksissa. Ministeriö on Tilastokeskuksen kanssa pyrkinyt luomaan indeksit hallinnonalan laitosten yksikkötason tuottavuudelle, mutta indeksejä ei ole vielä saa-

tu valmiiksi hallinnonalan organisaatiomuutoksista ja laskentajärjestelmien puutteellisuudesta johtuen. Hallinnonalan taloudellisuudesta ei ole tehty vastaavaa laskelmaa. Hallinnonalan yhteenlasketut toimintakulut nousivat vuosien 2005–08 välillä reaalisesti noin kahdeksan prosenttia. Laitosten välillä oli suuria eroja kulujen muutoksissa. Muutokset heijastavat ainakin osin laitosten tehtävien muutoksia.

Hallinnonalan keskeisiä tukitoimintoja ovat talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, henkilöstövoimavarojen ohjaus, hankintatoimi sekä toimitilahallinto. Vaikka tukitoiminnoista vastaa periaatteessa kunkin laitoksen johto, ministeriön tehtävänä on ohjata ja koordinoita tukitoimintojen järjestämistä koko hallinnonalalla. Useimmissa tukitoimissa ministeriö on kehittänyt ohjaukseen toimivia välineitä. Selkeimmin on pyritty talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon sekä henkilöstövoimavarojen ohjaukseen.

STM:n hallinnonalan erityispiirre on, että sosiaaliturvan keskeiset toimeenpanotehtävät ovat ministeriön ohjausvallan ulkopuolella; sosiaali- ja terveystalvet järjestetään kunnissa ja toimeentuloturvasta huolehtivat pääosin Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitokset. Muita välittömän valtionhallinnon ulkopuolisia toimijoita ovat Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkessä, Eläketurvakeskus, Raha-automaattiyhdistys sekä Työterveyslaitos. Ministeriön ohjaussuhde näihin sosiaaliturvan toimeenpanijoihin vaihtelee suuresti. Ministeriön ohjausta kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveystalvetuihin on tarkastettu useissa tarkastusviraston tarkastuksissa; kritiikkiä on kohdistettu erityisesti informaatio-ohjauksen välineiden kehittämättömyyteen ja heikkoon ohjausvoimaan. Ministeriö on painottanut informaatio-ohjauksen kehittämistä erityisesti Terveyden ja hyvinvoinnin lai-

toksen tehtävänä. Kansaneläkelaitos on toiminnassaan itsenäinen eduskunnan valvoma eläkelaitos eikä ministeriö ohjaa tai valvo sen toimintaa. Käytännössä yksityiskohmainen etuuslainsäädäntö kuitenkin ohjaa toimeenpanoa. Kansaneläkelaitoksen itsenäisestä asemasta huolimatta ministeriön ja laitoksen tiedonvaihto välillä on koettu virkamiestasolla riittäväksi.

Hallinnonalalla on ollut käynnissä useita laajoja toimintaohjelmia. Ohjelmien väliset suhteet ja niiden muodostama kokonaisuus ei ole ulospäin selkeä, mikä heikentää ohjelmien toimivuutta itsenäisenä informaatio-ohjauksen välineenä. Ohjelmien aloittamisen syyt ovat erilaiset; joidenkin ohjelmien motiivina on enemmän hallinnonalojen välinen tai hallinnonalan sisäinen koordinaatio, jolloin ohjelmien toimivuutta tulee arvioida toisesta näkökulmasta kuin osana informaatio-ohjausta. Sisällöllisesti ohjelmien välillä ei nähty ristiriitaisuutta.

## Raportointi

Raportoinnin tarkastuskysymykset olivat, onko hallinnonalan raportointijärjestelmä riittävä ja onko raportointijärjestelmä tuottanut oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnasta, taloudesta ja tuloksista.

Ministeriön sisällä raportointijärjestelmä ministeriölle on jaettu kolmeen osaan, joiden aikajänne eroaa toisistaan: raportointi määrärahoista, toimintavuoden tavoitteiden saavuttamisesta sekä koko tulosopimuskaudesta. Jako on ohjauksen kannalta järkevä. Raportointi määrärahojen käytöstä on johtamisen tarpeisiin riittävää. Raportointi toimintavuoden suunnitelmien toteutumisesta alkusyksyllä mahdollistaa vielä toiminnan muuttamisen. Koko vuoden toiminnan raportointi numeerisesti pakottaa arvioi-

maan myös ne tavoitteet, joille ei ole olemassa selkeää valmista indikaattoria.

Hallinnonalan tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat ja niiden liitetiedot ovat olennaisilta osin oikein laaditut. Hallinnonalan tilivirastojen toimintakertomuksissa toiminnallista tehokkuutta esittävässä tiedoissa on ollut puutteita: vuodelta 2007 neljä seitsemästä tilivirastosta esitti oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tehokkuudestaan. Kolmen tiliviraston osalta esitetyt tiedot ei voitu pitää riittävinä, koska ne sisälsivät muun muassa arvionvaraisia kustannuksia ja puutteellisia henkilötietoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö raportoi toimialastaan eduskunnalle kolmella lakisääteisellä raportilla: tilinpäätöskertomuksessa toimintansa tuloksellisuudesta, hallituksen toimenpidekertomuksessa toimenpiteistään ja toiminnastaan eduskunnan lausumien perusteella sekä sosiaali- ja terveyskertomuksella kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilasta ja kehityksestä.

Kertomusten laajuus ja aikajänne poikkeavat huomattavasti toisistaan; tilinpäätöskertomus ja toimenpidekertomus ovat tiiviitä vuosikatsauksia, sosiaali- ja terveyskertomus puolestaan selvästi laajempi, neljän vuoden välein annettava yleisesitys. Kertomukset myös käsitellään eduskunnassa eri tavoin.

Vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa STM raportoi tuloksellisuudestaan strategisten linjausten rakenteen mukaisesti. Talousarvion verrattuna hallitusohjelmaan perustuvasta perheen hyvinvointi -teemasta ei kuitenkaan raportoitu omana alaosikkonaan. Raportointirakenne – tavoitteiden toteutuminen, toimenpiteet kertomusvuonna ja voimavarojen käyttö – oli järkevä ja lukijalle helposti avautuva. Toimenpiteinä esitettiin lähinnä ministeriötason toimia, erityisesti säädösten valmistelua tai esittelyä sekä valtakunnallisten ohjelmien val-

mistelua tai toimeenpanoa. Kertomuksessa raportoitiin useimmista vuoden 2008 talousarvioesityksessä esitetyistä tavoitteista. Se, että kaikista tavoitteista ei raportoitu, johtui ainakin osittain tavoitteiden epämääräisyydestä. Tilivelvollisuuden toteamista haittasi, että kertomuksessa toteutumia ei selvästi verrattu talousarvion tavoitteisiin. Useat vuoden 2008 talousarvion tunnusluvut vaikuttivat tilinpäätöskertomuksen toteutumalukujen perusteella optimistisesti asetetuilta.

## Laskentatoimi ja arviointijärjestelmät

Laskentatoiminta ja arviointijärjestelmiä koskevana tarkastuskysymyksenä oli, ovatko hallinnonalan johdon laskentatoimi ja arviointijärjestelmä riittävät tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan suunnittelua, johtamista ja raportointia varten.

Hallinnonalan tiedontuotannon rakenteet ovat pääosin kunnossa.

Tutkimusvastuut ministeriölle kuuluvista tehtävistä on määritelty melko kattavasti hallinnonalan virastoja ja laitoksia koskevissa säädöksissä. Vakuutus toiminnan sääntelyyn sekä naisten ja miesten tasa-arvoon kohdistuvan tutkimuksen vastuut jäävät säädösten perusteella väljiksi.

Hallinnonalalla on 2000-luvulla toteutettu laaja hanke hallinnonalan tietorakenteiden sekä tiedon tuottamisen, raportoinnin ja käytön arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Hankkeen perusteella hallinnonalan tietorakenteet olivat kohtuullisen hyvät ja hankkeen kehittämis ehdotukset ovat toteutuneet osittain. Hanke on sellaisenaan loppunut, eikä ministeriöllä ole käytössään vastaavaa hallinnonalan tietorakenteiden strategista ohjausvälinettä. Ministeriössä keskitetyn tieto-ohjauksen resurssit ovat varsin rajalliset.



Ministeriö on määritellyt tiedontuotannon kohteita myös tulosohjauksen kehittämishankkeissaan. Tulosohjaukseen on sisällytetty lukuisia määriä tunnuslukuja ja indikaattoreita. Myös organisaatio- ja hallinnonalakohdattaiseen tuottavuuden mittaamiseen on pyritty luomaan indikaattoreita, mutta työ on vielä osittain kesken. Hallinnonalan laitosten kustannuslaskenta on pääosin riittävää niiden oman toiminnan seurantaan ja raportointiin, mutta hallinnonalalla ei ole yhteistä kustannusrakennetta.

Hallinnonalalla on tehty lukuisia arviointitutkimuksia. Kattavimmin on arvioitu tutkimuslaitoksia sekä hallinnonalan laajoja uudistus- ja kehittämishankkeita. Myös yksittäisten toimintojen ja hankekokonaisuuksien arviointeja on tehty, mutta näiden kattavuutta ei tämän tarkastuksen perusteella voi arvioida. Aiemman tarkastuksen perusteella kaikissa tapauksissa arviointien tekemiseen ei ole ollut strategista perustaa eikä arvioinnin tuloksia ole käsitelty ja käytetty selkeästi hyväksi.

Laskentatoimen osalta hallinnonalalla ei ole yhtenäistä laskentapuitteistoa, vaan tilivirastot tuottavat omalla tavallaan toiminnallista tehokkuutta koskevat kustannustiedot. Kustannustiedot pohjautuvat kahta tilivirastoa lukuun ottamatta jälkilaskentaan, jolloin kustannustietoa ei saada tilikauden aikana. Kustannuslaskennan tiedot ovat kuitenkin pääosin riittäviä tilivirastojen omaa laskentaa varten.

## Sisäinen valvonta

Sisäisen valvonnan osalta tarkastuskykyä onko hallinnonalalla sisäinen valvonta riittävä varmistamaan hallinnonalan tehtävien asianmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.

Sisäisen valvonnan toimivuutta arvioitiin hallinnonalan tilivirastoihin tehtyjen tilintarkastusten perusteella. Vuoden 2007 tilintarkastuskertomuksissa vain yksi hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta sai huomautuksen tuloksellisuuden laskentatoimen sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sen sijaan kaikkia tilivirastoja on huomautettu muihin tarkastuksen osa-alueisiin liittyvistä sisäisen valvonnan puutteista, joista suurin osa koski kirjanpitoa.

Hallinnonalan seitsemästä tilivirastosta oma sisäinen tarkastus oli kolmessa, joista vain yhdessä oli päätoiminen sisäinen tarkastaja. Tilintarkastuksissa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei ole viime vuosina huomautettu tilivirastoja. Tarve sisäisen tarkastuksen organisointiin voi muuttua vuoden 2009 tilivirastouudistusten vuoksi.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumat on annettu hallinnonalalla asianmukaisesti. Tilintarkastusten perusteella lausumia ja niiden laatimismenettelyitä voidaan pitää olennaisilta osin asianmukaisina eivätkä ne ole ristiriidassa tarkastushavaintojen kanssa. Hallinnonalalla on pääsääntöisesti käytössä COSO ERM -viitekehykseen perustuva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko.

Talousarvioasetuksen 66 § mukaan ministeriön on annettava vuosittain perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston tilinpäätöksestä ja toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu tarkastusviraston tilintarkastuskertomus antavat aihetta. Tilintarkastuksen perusteella ministeriö on antanut perustellut kannanotot hallinnonalansa laitosten tilinpäätöksistä. Ministeriön omia toimia tilinpäätösten johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi voidaan myös pitää riittävinä ja muutoinkin asianmukaisina.







VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9530 (nid.)