

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2007 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006 (K 14/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen ja johdon asiantuntija Tytti Yli-Viikari, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- puolustusministeri Jyri Häkämies ja talousjohtaja Timo Norbäck, puolustusministeriö
- valtiovarainministeri Jyrki Katainen, valtiosihteeri Raimo Sailas, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, finanssiasiantuntija Esko Mustonen ja projektijohtaja Jaakko Kuusela, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pekka Mattila ja taloussuunnittelija Katja Bordi, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen ja talousjohtaja Jukka Aalto, sisäasiainministeriö
- talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja vanhempi hallitussihteeri Sinikka Silén, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen, neuvotteleva virkamies, ryhmän päällikkö Jaana Kuusisto ja ylijohtaja Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Erkki Virtanen ja talousjohtaja Eero Murto, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kansliapäällikkö Kari Välimäki ja apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Markku Wallin, ylitarkastaja Mia Jacobsson, ylitarkastaja Eila Niemi ja laskentapäällikkö Lea Heino, työministeriö
- kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi ja talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos
- ekonomisti Mikko Spolander, Suomen Pankki
- tutkimuspäällikkö Antti Romppanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- rehtori Ilkka Niiniluoto, Helsingin yliopisto
- suunnitteluyksikön päällikkö Harri Yli-Villamo, Ratahallintokeskus
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
- liiketoimintajohtaja Veli-Matti Erkkilä, Patria Oyj, Helicopters
- pääjohtaja Henri Kuitunen, VR-Yhtymä Oy
- professori Jarmo Vakkuri.

Tiivistelmä

Yleistä

Tarkastusvaliokunta käsittelee tässä mietinnössään valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta (K 14/2007 vp) eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006. Valtiontalouden tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellisuutta ja korkealaatuista valtion talouden hoitoa. Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja toiminnantarkastusta. Kertomuksen pohjamateriaalin muodostavat kaikkiin tilivirastoihin (99) suoritettut tilintarkastukset sekä edellisen kertomuksen (K 13/2006 vp) jälkeen valmistuneet 19 toiminnantarkastuksen kertomusta ja 25 jälkiseurantaraporttia. Niiden pohjalta kertomuksessa käsitellään eduskunnan kannalta tärkeimpiä valvontahavaintoja ja keskeisimpiä tarkastustuloksia. Vuoden 2006 lopussa tarkastusvirastossa oli työssä 156 henkilöä. Tarkastusvaliokunnan mielestä valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on tukenut hyvin eduskunnan valvontavaltaa tuottamalla sille hyödyllistä tarkastustietoa. Erityisen hyvin tarkastusvirasto on onnistunut aihevalinnoissaan.

Tulosohjauksen tila

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tulosohjauksen tilaa tarkastuskertomuksessaan (150/2007). Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää tarkastusviraston arvion mukaan siltä, ettei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut olennaisia muutoksia.

Valiokunnan mielestä toimivaan tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt huolehtivat omalta osaltaan asianmukaisten tulostavoitteiden asettamisesta ja virastot puolestaan esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot. Talousarviosäännökset ja niihin perustuva tilivelvollisuus koskevat samalla tavoin ministeriöitä kuin muitakin virastoja. Tulostavoitteet on aina yhdistettävä mahdollisimman tiiviisti toimintaan ja määrärahoihin, jolloin niiden

saavuttaminen riippuu ministeriön tai viraston tekemisistä ja toiminnan johtamisesta. Valiokunta haluaa painottaa aidon vuoropuhelun ja vuorovaikutuksen merkitystä ministeriön ja viraston välisissä tulossopimusneuvotteluissa. Tulohjauksen nykytilaa koskevan kokonaisnäemyksen muodostaminen edellyttää valiokunnan mielestä valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuusudistuksen arviointia.

Valtionavut ja -tuet

Tarkastusvaliokunta on tarkastusviraston kanssa samaa mieltä siitä, että valtionapujen ja -tukien käytön seurannan ja valvonnan lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että hallinnossa päästään mahdollisimman yhtenäisiin valtionavustuskäytäntöihin ja selkeään kokonaisuuteen rahoitusjärjestelmien suhteen. Lisäksi tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota hankerahoituksessa havaitsemiinsa epäkohtiin. Hankkeet ovat usein liian pieniä, rahoitus on pirstaleista ja hankerahoituksella rahoitetaan perustoimintaa, joka luonteeltaan ei ole projektiluonteista vaan pysyvää. Näin perustoiminnan jatkuvuus vaarannetaan projektin päättyessä.

Informaatio-ohjauksen toimivuus

Erityisen merkittävä asema informaatio-ohjauksella on ollut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joiden käyttökustannusten valtionosuus oli vuoden 2006 talousarviossa yli 4 miljardia euroa. Tarkastusviraston tarkastuksissa on informaatio-ohjauksen toimivuudessa havaittu erilaisia ongelmia: liian suuri tiedon ja informaation määrä, annettujen suositusten merkityksen epäselvyys, valtion viranomaisten ohjausroolien epäselvyys, tietojärjestelmien kehittymättömyys ja tiedon hajanaisuus, vaikuttavuudesta kertovaa tietoa ei ole tai ohjausta ei ole lain tavoitteista huolimatta annettu. Ohjauksen vaikutukset jäävät satunnaisiksi.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksia koskevassa tarkastuksessa on todettu, että suosituksen vaikutukset toiminnan suunnitteluun, palveluiden järjestämiseen ja toiminnan seurantaan ovat jääneet vähäisiksi. Valtionosuusjärjestelmän kautta suunnatuilla voimavarojen lisäyksil-

lä ei ole ollut tavoiteltuja vaikutuksia. Apulais-oikeuskansleri on myös kritisoinut kouluterveydenhuollon palvelujen tilaa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty kouluterveydenhuoltoa koskevan asetuksen valmistelu. Tarkastusvaliokunta on ottanut mietinnössään (TrVM 1/2007 vp) kantaa vanhustenhuollon palvelujen ohjauskeinojen toimivuuteen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä eri tahojen esittämiin johtopäätöksiin informaatio-ohjauksen toimimattomuudesta on syytä suhtautua vakavasti, tunnustaa ohjausjärjestelmän kyvyttömyys turvata tasavertaiset palvelut ja lähteä hakemaan sellaisia uusia ratkaisuja, joiden avulla kansalaisten yhdenvertaisuutta pystytään parantamaan. Tarkastusvaliokunta ehdottaa, että eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja perustuslaissa turvattujen kansalaisten peruspalvelujen yhdenvertaisuuden sekä saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Lasten ja nuorten palvelut

Tarkastusviraston tekemissä tarkastuksissa on käsitelty mm. lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Lapset ja nuoret ovat keskeinen opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työhallinnon asiakasryhmä. Ohjaavia säädöksiä on paljon, ja erityisesti monimutkaiset salassapitosäännökset voivat hidastuttaa varhaista puutumista lasten ja nuorten ongelmiin. Lasten ja nuorten palveluita pyritään järjestämään moniammatillisen yhteistyön avulla. Ongelmat ovat monimuotoisia, eikä yksittäisen organisaation tieto aina riitä ongelman hoitamiseen. Yhteistyön tarvetta lisää myös palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja sektoroitunut työtapo.

Jos nuori ajautuu sosiaalisesti huono-osaiselle elämän uralle ja syrjäytyy pysyvästi työmarkkinoilta, aiheutuu tästä yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset, ennen kuin kyseinen henkilö täyttää 60 vuotta. Lasten ja nuorten palveluiden vaikuttavuudesta tiedetään toistaiseksi vähän. Tuloksellisuuden osatekijöistä vaikuttavuutta pidetään usein vaikeimmin arvioitavana. Vaikuttavuuden arviointiin liittyvät käytännöt ovat hallinnossa vasta muotoutumassa.

Tämä näkyy muun muassa siinä, että eri toimintojen tavoitteita ja niiden saavuttamista kuvaavia tunnuslukuja ei useinkaan ole perusteellisesti harkittu.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tämän syksyn tapahtumat ovat hyvin konkreettisesti herättäneet koko yhteiskunnan huomaamaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvan ennaltaehkäisevän työn tarkeyden akuuttien hoitotoimenpiteitten rinnalla. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että aihealueen vaikuttavuutta koskevaa arviointia lisätään. Muun muassa syrjäytymisen ehkäisyyn käytettävien kustannusten seuranta on hajanaisista. Kokonaiskustannusten arvioidaan tarkastusviraston mukaan olevan miljardiluokkaa. Mikäli syrjäytymisen ehkäisyyn tarkoitettuja varoja ei käytetä vaikuttavasti, voidaan tarkastusviraston mukaan olettaa, että varsinaisen syrjäytymisen johdosta yhteiskunnalle koituvat kustannukset ovat seurannaisvaikutuksineen huomattavasti ehkäisevien toimien kustannuksia suuremmat.

Verotuet ja finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sisältää mm. verotukia koskevan tarkastelun, jonka tiedot perustuvat verotukia koskevaan tarkastuskertomukseen (141/2007). Tarkastuksessa selvitettiin, miten hallituksen tilivelvollisuus eduskunnalle toteutuu verotukien osalta. Perustuslaissa ja talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa määritellään tilivelvollisuuden kriteerit. Niiden mukaan kaikki tiedossa olevat määrärahoihin ja tuloihin vaikuttavat seikat on huomioitava talousarviossa. Lisäksi hallituksen on annettava tilinpäätöskertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Valiokunta toteaa, että verotukien käsittely eroaa monin tavoin määrärahojen käsittelystä valtion talousarviomenettelyssä. Jo pelkkä käsittelyn laajuus on erilainen. Vuotuisen talousarvion määrärahoja, noin 40 miljardia euroa, käsitellään talousarvion ja tilinpäätöksen osalta noin tuhannen sivun verran. Verotukien, joiden laskennallinen määrä on yli 10 miljardia euroa vuo-

nessa, käsittely on supistunut aiemmasta kahdeksasta sivusta vain yhteen sivuun.

Valiokunta katsoo, että verotuista talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa annettavan informaation määrä on olennaisesti vähentynyt ja verotukien käsittely ei enää anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden valtiontaloudellisesta merkityksestä. Valiokunnan mielestä hallituksen tulee selvittää veropolitiikan ja verotukien perusteita nykyistä tarkemmin ja paremmin. Veropolitiikan keskeisen merkityksen ja sen vaikutusten arvioinnin kannalta valtiovarainministeriön on kiinnitettävä huomiota verotukiin liittyvän tietosisällön parantamiseen. Uuden verotukiselvityksen tekeminen vuoden 1988 selvityksen vuosittaisen päivityksen sijaan on valiokunnan mielestä perusteltua.

Verotuen valinta tukimuodoksi vain sillä perusteella, että näin menetellen pysytään budjetti-

kehyksessä, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista. Tukikeinon valinta verotuen ja suoran tuen välillä on tehtävä muiden kuin kehysvaikutusten perusteella. Valiokunta ehdottaa, että eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Erityishavaintoja

Tarkastusvaliokunta on myös nostanut esille muutamia erityishavaintoja liittyen investointien kirjaamistapoihin, riskienhallintaan muutostilanteissa ja väylämaksuihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellisuutta ja korkealaatuista valtion talouden hoitoa. Tarkastusviraston strategiassa vuosille 2007—2012 on vision sisältöä valotettu eri osapuolten näkökulmasta. Eduskunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee sitä, "että tarkastusviraston toiminta tukee eduskunnan budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavaltaa. Eduskunta kokee, että tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle riittävästi objektiivista, luotettavaa, ajantasaista ja hyödyllistä tarkastustietoa

— talousarvion toimeenpanosta

— lainsäädännössä hallitukselle ja hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta, tavoitteiden toteutumisesta sekä toimenpiteiden taloudellisuudesta

— eduskunnan hallitukselta saamien suunnittelu-, seuranta- ja valvontatietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä sekä

— valtion tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä."

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja toiminnantarkastusta. Tilintarkastuksessa tarkastetaan vuotuisesti hyvän tilintarkastustavan mukaisesti valtion tilinpäätös sekä valtion talousarviotalouden piiriin kuuluvat valtioneuvoston ministeriöt ja muut tilivirastot sekä ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden osalta tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi. Toiminnan tarkastuksessa puolestaan tarkastetaan valtion harjoittaman yhteiskuntapolitiikan toteutumista ja sen taloudellisuutta sekä hallinnon toimintoja ja ohjaus- ja toimintajärjestelmiä tuloksellisuuden ja kehittämistarpeen näkökulmasta.

Tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuodelta 2006 sisältää katsauksen valtion talouden hoidon ja hallinnon tilaan tarkastusten perusteella, yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista teemoittain ja hallinnonaloittain esitettynä sekä tiedot tarkastusviraston toiminnasta ja tu-

loksellisuudesta. Kertomuksessa arvioidaan muun muassa tulosohtauksen tilaa ja toimivuutta, informaatio-ohjausta ohjausjärjestelmänä, lasten ja nuorten palveluita, finanssipolitiikan tietoperustan ja raportoinnin luotettavuutta sekä ympäristöriskien hallintaa ja ympäristötavoitteiden vaikuttavuutta valtiontaloudellisesta näkökulmasta.

Kertomuksen pohjamateriaalin muodostavat kaikkiin tilivirastoihin (99) suoritettut tilintarkastukset sekä edellisen kertomuksen (K 13/2006 vp) jälkeen valmistuneet 19 toiminnan tarkastuksen kertomusta ja 25 jälkiseurantaraporttia. Niiden pohjalta kertomuksessa käsitellään eduskunnan kannalta tärkeimpiä valvontahavaintoja ja keskeisempiä tarkastustuloksia. Vuoden 2006 lopussa tarkastusvirastossa oli työssä 156 henkilöä.

Tarkastusvaliokunnan mielestä valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on tukenut hyvin eduskunnan valvontavaltaa tuottamalla sille hyödyllistä tarkastustietoa. Erityisen hyvin tarkastusvirasto on onnistunut aihevalinnoissaan.

Tulosohtauksen tila

Valtionhallinnossa 1990-luvun alussa käynnistyneen tulosohtausuudistuksen tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta. Tätä kautta haluttiin päästä parempaan palveluun ja voimavarojen tehokkaampaan käyttöön. Vuonna 1990 tulosbudjetoinniksi nimettyä uudenlaista budjetointitapaa sovellettiin ensimmäisen kerran kolmen kokeiluviraston talousarviossa. Samana vuonna valtioneuvosto päätti tulosohtaukseen siirtymisestä. Ministeriöt ja niiden alaiset tilivirastot veloitettiin siirtymään tulosohtaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Suomessa tulosajattelun kehittymiseen julkisella sektorilla vaikuttivat etenkin kansainväliset esimerkit ja eräissä OECD-maissa toteutetut budjetointiuudistukset.

Tulosohtauksella on valtionhallinnossa sovellettu nyt runsaan vuosikymmenen ajan. Alkuvaiheessa uudistus toteutui lähinnä budjettiuudistuksena. Siirtymällä yhteen toimintamenomäärärahaan haluttiin korostaa virastojen toiminnal-

lista vapautta, toiminnan taloudellisuutta ja tuloksia koskevaa vastuuta. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi toi toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen pitkäjänteisyyttä. Vastapainona vapaammalle voimavarojen käytölle on vuosittaisten tulostavoitteiden sopiminen ministeriön kanssa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi.

Valtion keskushallinnon uudistamishankkeen ministeriryhmä esitti syksyllä 2002 useita suosituksia tulosohtausmenettelyn kehittämiseksi. Taustana näille suosituksille olivat hankkeen teettämät selvitykset sekä eduskunnan esittämät kehittämis ehdotukset. Eduskunta on eri yhteyksissä edellyttänyt parannuksia hallinnon tuloksellisuutta koskevaan raportointiin ja ohjaukseen. Puhemiesneuvoston 24.10.2001 asettama Kertomusmenettelytyöryhmä edellytti mietinnössään (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002), että tilinpäätösten ja toimintakertomusten valmistumista on nopeutettava ja sisältöä saatava nykyistä konkreettisemmaksi. Samoin Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota tulosohtauksen puutteisiin.

Tulosohtauksen tilaa koskevat selvitykset osoittavat monia kehittämiskohteita. Esimerkiksi ministeriöiden ohjausroolin ja ohjausotteen on havaittu jääneen verraten heikoksi. Tulosohtauksen toimivuuden näkökulmasta ministeriöt ovat erityisen keskeisessä asemassa tulostavoitteiden asettajina ja tulossopimusten osapuolina sekä virastojen tilinpäätösten ja tulosraporttien vastaanottajina ja käsittelijöinä.

Hallituksen esitys eduskunnalle 16.9.2003 (HE 56/2003 vp) laiki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta sisältää laaja-alaisen kehittämisohjelman tulosohtauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämiseksi. Laki (1216/2003) valtion talousarviolain muuttamisesta tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Talousarviosäännöksissä on korostettu ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa ja politiikkasektoreiden ohjaajina ja tulosvastuun toteuttajina. Ministeriöiden on arvioitava alaistensa tilinpäätösvelvollisten yksiköiden tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset ja annettava niistä perusteltu julkinen

kannanotto. Tilinpäätöskannanotossa on otettava kantaa siihen, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan taloudesta ja tuloksellisuudesta, onko tulostavoitteet saavutettu ja mihin toimenpiteisiin tulosvastaavuuksissa virastoissa ja ministeriössä on tilinpäätöksen ja muiden arviointien perusteella aihetta ryhtyä. Uusimuotoista tilinpäätösraportointia ja tilivelvollisuusmenettelyä on sovellettu varainhoitovuodesta 2004 lähtien.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tulosohjauksen tilaa tarkastuskertomuksessaan (150/2007). Kertomukseen on koottu tietoja tulosohjauksen tilasta vuosien 2002—2006 tarkastushavaintojen perusteella. Kun tulosohjauksen tilaa arvioidaan taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden asettamisen ja niitä koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen perusteella, näyttää tarkastusviraston arvion mukaan siltä, ettei tulosohjauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut olennaisia muutoksia.

Varainhoitovuoden 2006 tilintarkastuksissa todettiin 50 tilivirastossa (99 tilivirastosta) 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 2005 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 37 tiliviraston tilintarkastuskertomukseen.

Tarkastusviraston mukaan merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat puutteet toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä. Käytännössä tuloksellisuuden laskentatoimi on edellytys oikeiden ja riittävien toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämiselle.

Valiokunta toteaa, että monet tulosohjausta koskevat ongelmat ja kehittämistarpeet on tunnistettu ja osa niistä on otettu huomioon valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksessa. Keskeisenä tavoitteena on ollut tulosohjauksen terävöittäminen ministeriöiden ohjaustehtävää ja tulosvastaavaa korostamalla. Ohjauksen sisältöä on saatu monipuolisemmaksi ja samalla on tuotu esille yhteiskunnallisten vaikuttavuusta-

voitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välinen erottelu.

Valiokunnan mielestä toimivaan tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt huolehtivat omalta osaltaan asianmukaisten tulostavoitteiden asettamisesta ja virastot puolestaan esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot. Talousarviosäännökset ja niihin perustuva tilivelvollisuus koskevat samalla tavoin ministeriöitä kuin muitakin virastoja. Tulostavoitteet on aina yhdistettävä mahdollisimman tiiviisti toimintaan ja määrärahoihin, jolloin niiden saavuttaminen riippuu ministeriön tai viraston tekemisistä ja toiminnan johtamisesta. Valiokunta haluaa painottaa aidon vuoropuhelun ja vuorovaikutuksen merkitystä ministeriön ja viraston välisissä tulossopimusneuvotteluissa. Tulosohjauksen nykytilaa koskevan kokonaisnäemyksen muodostaminen edellyttää valiokunnan mielestä valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuus uudistuksen arviointia. Valiokunta ehdottaa,

että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuus uudistuksen arvioimiseksi.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuudesta on raportoitu eduskunnalle Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa 149/2007 ja erilliskertomuksessa K 13/2007 vp. Tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa on arvioitu sitä, antaako tuloksellisuusraportointi eduskunnalle vuodelta 2006 riittävät tiedot ulkoasiainministeriön hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Arvioitaessa tuloksellisuusraportointia keskeisenä kysymyksenä ovat olleet ensinnäkin, vastaako raportointi sille asetettuja vaatimuksia, ja toiseksi, onko talousarvioesityksessä esitettyjen tavoitteiden toteutumisesta raportoitu riittävästi hallinnonalan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksessa.

Suorittamansa tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalan talous-

arvioesitys kattaa sisällöllisesti melko hyvin hallitusohjelmassa, hallituksen strategia-asiakirjassa ja ulkoasianministeriön yleisstrategiassa ilmaistut tavoitekokonaisuudet. Tarkastusvirasto suosittaa kuitenkin ulkoasianministeriölle, että se kiinnittäisi vaikuttavuustavoitteiden muodostamisessa huomiota erityisesti tavoitteiden saavutettavuuteen. Viraston mukaan ulkoasianministeriön resurssien käytön suhdetta tavoiteltavien tai saavutettujen tulosten tasoon tulee pyrkiä selkeyttämään sekä talousarvioesityksessä että tilinpäätösraportoinnissa. Myös toiminnan vaikuttavuuden kehittymistä kuvaavia tunnuslukuja tulee hyödyntää paljon nykyistä enemmän. Erityisesti ulkoasianministeriön hallinnonalan suurimman menoerän, kehitysyhteistyön, vaikuttavuudelle tulee voida esittää paremmin seurattavia tavoitearvoja.

Ulkoasianministeriö on asiantuntijakuulemisen yhteydessä todennut, että ministeriö on uudistanut vuoden 2008 talousarvioesitystään ja pyrkinyt lisäämään siihen vaikuttavuustavoitteiden mittareita sekä muokannut hallinnonalan tunnuslukuja tuloksellisuuden ohjausta parantaviksi.

Valtionavut ja -tuet

Kertomuksessa tarkasteltavat valtionavut ja -tuet muodostavat merkittävän osan valtion talousarviosta. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa valtionapuja koskevien menettelyjen asianmukaisuus. Tilintarkastusten yhteydessä tarkastettiin valtionapuihin liittyviä menettelyjä 23 tilivirastossa. Valtionapujen sisäisen valvonnan tarkastustuloksissa tarkastusvirasto havaitsi 22 prosentissa sellaisia puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Tilanne on jonkin verran parantunut edelliseen vuoteen verrattuna (vastaava luku 35). Kahden vuoden jakso on kuitenkin tämän tyyppisissä tarkastuksissa arvioinnin perustaksi melko lyhyt. Kertomusjaksolla tarkastusvirasto on antanut myös seitsemän valtionapuja tai muita valtion tukia koskevaa toiminnantarkastuskertomusta. Yksi niistä koski hankerahoitusta ohjausvälineenä

(147/2007). Verotukia koskevaa tarkastusta (141/2007) käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä mietinnössä.

Tarkastusvaliokunta on tarkastusviraston kanssa samaa mieltä siitä, että valtionapujen ja -tukien käytön seurannan ja valvonnan lisäksi tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että hallinnossa päästään mahdollisimman yhtenäisiin valtionavustuskäytäntöihin ja selkeään kokonaisuuteen rahoitusjärjestelmien suhteen. Tarkastusvaliokunta haluaa tässä yhteydessä kiinnittää laajemmin huomiota hankerahoituksessa havaitsemiinsa epäkohtiin. Asiantuntijakuulemisissa on noussut hyvin voimakkaasti esiin se, että hankkeet ovat usein liian pieniä, rahoitus on pirstaleista ja hankerahoituksella rahoitetaan perustoimintaa, joka luonteeltaan ei ole projektiluonteista vaan pysyvää. Näin perustoiminnan jatkuvuus vaarannetaan projektin päättyessä.

Informaatio-ohjauksen toimivuus

Valtion ohjauksella tarkoitetaan hallinnon toimintaa tietyn politiikan tai ohjelman toteuttamiseksi. Ohjauksella pyritään saamaan aikaan haluttuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ohjausvälineet voidaan jakaa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen, ja niitä käytetään usein rinnakkain.

Informaatio-ohjausta käytetään omana ohjausmuotonaan useilla hallinnonaloilla ja eri toiminnossa. Erityisen merkittävä asema informaatio-ohjauksella on ollut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joiden käyttökustannusten valtionosuus oli vuoden 2006 talousarviossa yli 4 miljardia euroa. Informaatio-ohjauksen merkitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa on korostunut, koska palveluja on säännelty melko väljillä puitelaeilla ja koska kuntien valtionosuus on laskennallinen ja automaattinen. Viime vuosina normiohjauksen merkitys on kuitenkin kasvanut erityisesti terveyspalvelujen hoitotakuulainsäädännön vuoksi.

Informaatio-ohjauksen toimivuutta on arvioitu tai sivuttu useissa viime vuosien toiminnantarkastuksissa. Tarkastusviraston tarkastuksissa

on informaatio-ohjauksen toimivuudessa havaittu seuraavanlaisia ongelmia: liian suuri tiedon ja informaation määrä, annettujen suositusten merkityksen epäselvyys, valtion viranomaisten ohjausroolien epäselvyys, tietojärjestelmien kehittymättömyys ja tiedon hajanaisuus, vaikuttavuudesta kertovan tiedon puute sekä yksinkertaisesti se, että informaatio-ohjausta ei ole lain tavoitteista huolimatta juurikaan annettu.

Useiden toiminnantarkastusten perusteella on tarkastusvirasto todennut, että informaatio-ohjaus ei ole itsenäisenä politiikkainstrumenttina vielä kovinkaan kehittynyt. Havaituissa tapauksissa informaatio-ohjaus on jäänyt käsitteellisesti ja menetelmällisesti löyhäksi tiedon tai informaation jakamiseksi ilman selvää näkemystä siitä, minkälaista informaation tulisi olla ja miten se tulisi jakaa, jotta sillä voitaisiin vaikuttaa ohjauksen kohteena oleviin. Informaatio-ohjauksen suunnittelemattomuus ja epäsystemaattisuus merkitsevät, että ohjauksella ei voi olettaa olevan kattavaa ja systemaattista vaikutusta, vaan vaikutukset jäävät satunnaisiksi.

Valtion ja kuntien välisissä suhteissa on resurssiohjauksella ollut perinteisesti merkittävä rooli. Suurin muutos tapahtui 1990-luvulla painopisteen siirryttyä normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen myötä. Informaatio-ohjauksen yhtenä välineenä käytetään laatusuosituksia. Laatusuosistusten tavoitteena on saada palveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat arvioimaan toimintaansa ja laatimaan suunnitelmia toiminnan kehittämiseksi.

Tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa kouluterveydenhuollon laatusuosituksista (136/2006) on todettu, että suosituksen vaikutukset toiminnan suunnitteluun, palveluiden järjestämiseen ja toiminnan seurantaan ovat jääneet vähäisiksi. Samassa tarkastuksessa selvitetiin myös lasten ja nuorten palveluihin sekä kouluterveydenhuoltoon liittyvän laskennallisen valtionosuuslisäyksen vaikutuksia kuntien tarjoamiin palveluihin. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia valtionosuuksia korotettiin noin 180 milj. eurolla vuosina 2002—2003. Määrärahalisäyksen tavoitteeksi kirjattiin

momentin selvitysosaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantaminen sekä kouluterveydenhuollon ja koululaisten iltapäivähoidon järjestäminen. Tarkastushavaintojen mukaan tavoitteet eivät ole näkyneet toiminnan suunnittelussa ja voimavarojen suuntaamisessa tarkastuksen kohteena olleissa kunnissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toi asiantuntija-kuulemisessa esille, että se on käynnistänyt kouluterveydenhuollon palveluita koskevan asetuksen valmistelun. Kouluterveydenhuollon asianmukainen toteutuminen varmistetaan sitovalla säännöstellä, jonka noudattamista lääninhallitukset valvovat. Tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen on myös apulaisoikeuskansleri kiinnittänyt huomiota kouluterveydenhuollon puutteisiin, kritisoinut palvelujen tämän hetkistä tasoa ja vaatinut palvelujen turvaamista nykyistä velvoittavammalla ohjauksella.

Tarkastusvaliokunta totesi mietinnössään (TrVM 1/2007 vp) vanhusten palvelujen osalta, "että vanhukset ovat asuinkunnastaan riippuen hyvin eriarvoisessa asemassa palveluiden saatavuuden ja laadun suhteen. Nämä seikat ovat tulleet aivan erityisesti esiin lääninhallituksiin tuleissa kanteluissa. Valtion viranomaiset eivät ole kyenneet informaatio- ja laatuohjauksen keinoin poistamaan eriarvoisuutta. Nykyinen tilanne ei ole myöskään perustuslain mukainen, sillä perustuslaki edellyttää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Eriarvoisuuden poistamiseksi onkin syytä harkita nykyistä tehokkaampien, esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvien ohjauskeinojen käyttöönottoa. Samalla on huolehdittava myös siitä, että voimassa olevaa lainsäädäntöä noudatetaan yhdenvertaisella tavalla."

Tarkastusvaliokunnan mielestä eri tahojen esittämiin johtopäätöksiin informaatio-ohjauksen toimimattomuudesta on syytä suhtautua vakavasti, tunnustaa ohjausjärjestelmän kyvyttömyys turvata tasavertaiset palvelut ja lähteä hakemaan sellaisia uusia ratkaisuja, joiden avulla kansalaisten yhdenvertaisuutta pystytään parantamaan. Valiokunta ehdottaa,

että eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja

perustuslaissa turvattujen kansalaisten peruspalvelujen yhdenvertaisuuden sekä saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Lasten ja nuorten palvelut

Lapset ja nuoret ovat keskeinen opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työhallinnon asiakasryhmä, jonka palveluiden rahoituksessa keskeinen rooli on valtionosuusjärjestelmällä. Tarkastusviraston tekemissä tarkastuksissa on käsitelty mm. kouluterveydenhuoltoa, oppilas- huoltoa, työpajatoimintaa sekä laajemmin lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyä.

Lasten ja nuorten palvelujen ohjaus on tarkastusviraston tekemien tarkastushavaintojen perusteella kirjavaa ja palveluiden järjestämistä ohjaavien säädösten määrä on suuri. Keskeisimmät säädökset ovat kansanterveyslaki, lastensuojelulaki sekä opetustoimen lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Erityisesti monimutkaisten salassapitosäännösten tulkintaa joudutaan tekemään paikallistasolla, mikä saattaa hidastaa varhaista puuttumista jo havaittuihin lasten ja nuorten ongelmiin. Toisaalta tarkastuksessa havaittiin, että nykyinen säädöspohja ei ole este vaikuttavien lasten ja nuorten palveluiden järjestämiselle.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan yleiskatteellisen valtionosuusjärjestelmän kautta suunnatuilla voimavarojen lisäyksillä ja talousarvion selvitysosaa kirjatuilla perusteluilla ei ole kyetty kuitenkaan merkittävästi vaikuttamaan kuntien resurssien kohdentumiseen.

Lasten ja nuorten palveluita pyritään järjestämään moniammatillisen yhteistyön avulla. Yhtäältä yhteistyön tarvetta lisää ongelmien monimuotoistuminen, minkä johdosta yksittäisten organisaatioiden tai asiantuntijoiden tietojen ei enää katsota riittävän niiden hoitamiseen. Toisaalta yhteistyön tarvetta lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän pirstaleisuus sekä sektoroitunut työskentelytapa. Yhteistyön tarve on erityisen suuri niin sanotuissa nivelvaiheissa, kun esimerkiksi nuori siirtyy peruskoulusta toisen asteen koulutukseen.

Onnistuakseen moniammatillinen yhteistyö edellyttää sektoreiden välisten rajojen purkamista ja uudenlaisten toimintatapojen ja kulttuurin omaksumista. Suuri haaste on myös erilaisten vastuurajojen määrittely esimerkiksi sen suhteen, kuuluuko moniongelmainen nuori opetus- tai työhallinnon vai kenties terveydenhuollon vastuualueelle. Myös lainsäädäntö vaikuttaa yhteistyön käytäntöihin. Kirjavat salassapitosäännökset, joita ei ole uudistettu, vaikeuttavat esimerkiksi oppilashuollon ja erikoissairaanhoidon välistä yhteistyötä. Yleisemminkin lainsäädännössä ja yhden ministeriön vetämässä valmistelussa moniammatillisen työn käytäntöjä ei riittävästi tunneta tai oteta huomioon.

Lasten ja nuorten palveluiden vaikuttavuudesta tiedetään toistaiseksi vähän. Tuloksellisuuden osatekijöistä vaikuttavuutta pidetään usein vaikeimmin arvioitavana. Arvioinnin haastavuutta lisää se, että vaikuttavuudesta puhutaan monenlaisissa asiayhteyksissä ja vaikuttavuuskäsitteet ovat sopimuksenvaraisia, toimintaympäristöön sitoutuvia ja historiallisesti muuttuvia. Vaikuttavuuden arviointiin liittyvät käytännöt ovat hallinnossa vasta muotoutumassa. Tämä näkyy muun muassa siinä, että eri toimintojen tavoitteita ja niiden saavuttamista kuvaavia tunnuslukuja ei useinkaan ole perusteellisesti harkittu. Tavoitteiden ja tunnuslukujen asettamista hankaloittaa lisäksi useiden toimintojen hallinnonalojen välisyys.

Tarkastuskertomuksessa on esitetty arvio siitä, että jos nuori ajautuu sosiaalisesti huonokuntoiselle elämän uralle ja syrjäytyy pysyvästi työmarkkinoilta, aiheutuu tästä yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset nuorta kohden, ennen kuin kyseinen henkilö täyttää 60 vuotta. Yhteiskunnan kustannukset muodostuvat menetetyistä tuotannontekijöistä ja lisääntyneestä kustannusrasituksesta. Nuorten syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan kolmen ministeriön kautta kulkevien taloudellisten panosten arvioidaan olevan huomattavia. Tarkastusviraston esittämän arvion mukaan ne ovat miljardiluokkaa. Mikäli syrjäytymisen ehkäisyyn tarkoitettuja varoja ei käytetä vaikuttavasti, voidaan tarkastusviraston mukaan olettaa, että varsinaisen

syрjäytymisen johdosta yhteiskunnalle koituvat kustannukset ovat seurannaisvaikutuksineen huomattavasti ehkäisevien toimien kustannuksia suuremmat.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tämän syksyn tapahtumat ovat hyvin konkreettisesti herättäneet koko yhteiskunnan huomaamaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvan ennaltaehkäisevän työn tärkeyden akuuttien hoitotoimenpiteiden rinnalla. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että aihealueen vaikuttavuutta koskevaa arviointia lisätään käyttämällä mm. tehokkaammin hyväksi jo olemassa olevia tietoja. Tarkastusviraston mukaan laajojen olemassa olevien rekistereiden käyttöä on rajoittanut erityisesti niiden maksullisuus. Tarkastusvaliokunta ei pidä hyväksyttävänä, että tietojen maksullisuus voi rajoittaa kattavien, luotettavien ja käyttökelpoisten arviointien tekemistä. Epätarkoituksenmukaista maksupolitiikkaa tulee tältä osin tarkistaa.

Eduskunnan Lasten puolesta -ryhmä on esittänyt tarkastusvaliokunnalle toimittamassaan muistiossa, että lainvalmistelussa arvioitaisiin aina säädösten lapsivaikutukset. Lainsäädännön lapsivaikutukset eivät koske vain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja opetustoimea.

Verotuet ja finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuus

Verotukien kokonaismäärä ja vaikutukset

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sisältää mm. verotukia koskevan tarkastelun, jonka tiedot perustuvat verotukia koskevaan tarkastuskertomukseen (141/2007). Tarkastuksessa selvitettiin, miten hallituksen tilivelvollisuus eduskunnalle toteutuu verotukien osalta. Perustuslaissa ja talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa määritellään tilivelvollisuuden kriteerit. Niiden mukaan kaikki tiedossa olevat määrärahoihin ja tuloihin vaikuttavat seikat on huomioitava talousarviossa. Lisäksi hallituksen on annettava tilinpäätöskertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.

Verotuki määritellään Suomessa tukemistarcoituksessa tehdyksi poikkeamaksi verotuksen perusrakenteesta. Verotuen kohdalla on siis kysymys sellaisesta poikkeamasta yleiseen verojärjestelmään, joka vähentää verotuloja. Toisaalta tällä poikkeamalla pyritään tukemaan jotakin toimintaa tai edunsaajaa, ja veroetua saava toiminta tai edunsaajaryhmä on jollain tavoin rajoitettu. Verotuki on yleensä mahdollista korvata myös suoralla budjetin kautta maksettavalla tuella.

Kansainvälisesti käytössä oleva veromenon käsite vastaa suomalaista verotukikäsitettä. Verotukien käsittely yhtenä kokonaisuutena tuli Suomessa osaksi valtion taloudenhoitoa 1980-luvun lopulla. Osana 1990-luvun alkupuolella toteutettua verouudistusta laadittiin valtiovarainministeriössä verotukia koskeva perusselvitys. Sittemmin kyseistä selvitystä on päivitetty verotukien osalta vuosittain. Selvityksen mukaan verotukien määrä laski voimakkaasti 1990-luvun alkupuolella. Syynä tähän oli verouudistus, jolla pyrittiin laajaan veropohjaan ja alhaisempaan verokantaan. Laajan veropohjan tavoite johti erilaisten vähennysten karsimiseen. Viime vuosina verotukien kokonaismäärän lasku on taittunut ja niiden suhteellinen määrä on kääntynyt hienoiseen nousuun.

Verotukien kokonaismäärä oli vuonna 2005 yhteensä 11,5 miljardia euroa. Valtion tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2006 sisältyy yhden sivun mittainen selostus verojärjestelmän kautta annettavasta tuesta osana finanssipolitiikkaa (s. 18). Valtion tehtäväalueen mukaan tarkasteltuna eniten verotukia kohdistui asumiseen ja ympäristöön, noin 3,4 mrd. euroa. Suurin osa siitä koostui oman asunnon myyntivoiton ja laskennallisen asuntotulon verovapaudesta. Sosiaaliturvan verotuet olivat kaikkiaan saman verran, noin 3,3 mrd. euroa. Suurimmat yksittäiset verotuet — kunnallinen eläketulovähennys, työntekijöiden lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähentäminen ja lapsilisien verovapaus — kattivat sosiaaliturvan verotuista 75 %. Maa- ja metsätalouden verotuki oli noin 630 milj. euroa ja liikenteen verotuki noin 420 milj. euroa sekä teollisuuden ja elinkeinojen verotuki 370 milj.

euroa. Muu erittelemätön verotuki oli noin 3,3 miljardia euroa.

Verotukea suunniteltaessa tarvitaan tietoa tuen vaikutuksista ja kohdentumisesta. Koska verotuesta päätetään aina lailla, tärkeässä asemassa ovat hallituksen esitykset ja erityisesti säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi. Ennakoivaa tietoa tarvitaan esimerkiksi vaihtoehtoista tavoista saavuttaa tavoiteltu päämäärä. Käytännössä tämä tarkoittaa tietoa suunnitellun verotuen ja sille vaihtoehtoisten keinojen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja kustannuksista. Verotuen tai veromenon osalta olennaisena kustannuksena on otettava huomioon myös tulevana vuosina toteutuvat verotulojen menetykset. Niiden osalta tarvitaan jatkuvaa toteutumatieta verotukien todellisesta määrästä ja aiheutuneista kustannuksista sekä mahdollisista sivuvaikutuksista. Olennaista siis on, että verotuen käyttöä seurataan samalla tavoin kuin muitakin budjettimenoja.

Verotukia on käytössä hyvin erilaisia, ja myös niiden luonne veropolitiikan välineenä vaihtelee. Verotuet voivat olla kansalaisten kannalta lähinnä laskennallisia, kuten esimerkiksi asuntotulon verovapaus. Toisen ryhmän muodostavat tavaroiden ja palvelusten hinnoissa näkyvät verotuet. Esimerkiksi elintarvikkeita verotetaan yleistä verokantaa alhaisemmalla arvonlisäverolla. Kolmannen ryhmän muodostavat verottajan toimesta tehtävät automaattiset vähennykset esimerkiksi työtulosta. Neljänteen ryhmään kuuluvat verotuet, jotka kansalaiset ja yritykset saavat hakemuksesta, kuten kotitalousvähennys ja matalapalkkatuki.

Verotuilla on politiikkavälineenä sekä hyviä että huonoja piirteitä ja vaikutuksia. Verotuilla julkisen vallan on mahdollista kannustaa kansalaisia ja yrityksiä haluttuun toimintaan ilman, että on tarpeellista tehdä yksittäisiä päätöksiä tuettavista kohteista, hankkeista tai toimialoista. Tällaisen verotuen saadakseen on siis toimitettava toivotulla tavalla tai hankittava etukäteen verotukseen oikeuttava tulo tai voitto. Verotukien osalta ei kuitenkaan aina ole selvää, kuka tuesta hyötyy ja minkä verran. Verotuen osoittaminen halutulle kohdejoukolle on vaikeampaa

kuin suorien tukien kohdentaminen. Verotuki joudutaan määrittelemään melko yleisesti, ja sen vuoksi siitä hyötyvät myös muut kuin varsinainen kohdejoukko. Tarkastusviraston selvityksen mukaan verotukien käytännön hyödyistä ja muista vaikutuksista on vain vähän tutkittua tietoa saatavilla. Eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista olisi tietää, saadaanko verotulla aikaiseksi toivottuja vaikutuksia paremmin kuin esimerkiksi suoralla tuella. Verotuki ei myöskään ole vuosittaisessa talousarviotarkastelussa mukana, joten sitäkään kautta vaikutukset eivät näy. Verotuki voi siis jatkua vuodesta toiseen ilman, että sen vaikutuksia tai myönnetyn tuen tosiasiallista määrää mitenkään seurataan tai arvioidaan.

Tarkastusviraston kertomuksen mukaan verotukseen yleisesti liittyvän neutraalisuusperiaatteen kannalta verotuet ovat ongelmallisia. Verotuet ovat yleensä neutraalisuusperiaatteen vastaisia, koska niiden tarkoitus on hyödyttää rajattua kohderyhmää. Lisäksi Suomessa 1990-luvun vaihteen verouudistuksessa pyrkimyksenä oli laaja veropohja ja alhainen nimellisveroaste. Verotuet puolestaan kaventavat veropohjaa ja myös monimutkaistavat verotusta ja lisäävät sen kustannuksia. Lisäksi on huomattava, että verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja, jotka samalla kohottavat muun verotuksen tasoa.

Viime vuosina verotukien lukumäärä on kasvanut ja pitkään jatkunut määrän aleneminen on tahtunut. Valiokunta kiinnittää huomionsa siihen, että tämä kehitys on vastoin 1990-luvulla omaksuttua verotuksen neutraalisuustavoitetta, johon sisältyi myös tavoite laajasta veropohjasta sekä siihen liittyen alhaisista verokannoista.

Verotukien käsittely kehys- ja budjettimenetel-lyssä

Suomessa yksittäisestä verotuesta päätetään aina lailla ja verotukilain valmistelua koskevat samat velvoitteet kuin muutakin lainsäädäntöä ja hallituksen esityksiä. Esimerkiksi verotuen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on aina kyettävä ennakoimaan osana lainvalmistelua. Tässä suhteessa verotuesta päättäminen ei eroa muusta lainvalmistelusta. Verotukia käsiteltiin

myös valtion talousarviossa vuoden 1988 perusselvityksen jälkeen. Aluksi vuosittainen raportti julkaistiin talousarvion liitteenä. Vuodesta 2000 lähtien raportointi siirtyi hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus). Tilakertomuksesta siirryttiin vuonna 2005 valtion tilinpäätöskertomukseen. Myös tilinpäätöskertomus sisältää verotukitietoja, mutta aiempaa tietomäärää on huomattavasti karsittu. Tilinpäätöskertomuksen finanssipolitiikan osioon on sisällytetty noin sivun mittainen tiivistelmä verotuista. Myöskään talousarvion verotulojen ja tuottojen luvussa ei enää käsitellä verotukia ja niiden vaikutusta kerättävien verojen määrään.

Valiokunnan mielestä verotuet on huomioitava nykyistä selvemmin osana valtion talousarviomenettelyä. Talousarvion normaalin laadintakäytännön mukaisesti kaikki tiedossa olevat menot tulee huomioida talousarviossa (bruttoperiaate). Verotukia on käsiteltävä voimavarojen käyttönä ja kustannuksina sekä muutoinkin vastaavalla tavalla kuin talousarvion määrärahoja eri pääluokissa. Samoin kuin määrärahoille verotuillekin voidaan asettaa tulostavoitteita, joiden saavuttamista arvioidaan ja tuloksista myös raportoidaan tilinpäätöskertomuksessa.

Valiokunta toteaa, että verotukien käsittely eroaa monin tavoin määrärahojen käsittelystä valtion talousarviomenettelyssä. Jo pelkkä käsittelyn laajuus on erilainen. Vuotuisen talousarvion määrärahoja, noin 40 miljardia euroa, käsitellään talousarvion ja tilinpäätöksen osalta noin tuhannen sivun verran. Verotukien, joiden laskennallinen määrä on yli 10 miljardia euroa vuodessa, käsittely on supistunut aiemmasta kahdeksasta sivusta vain yhteen sivuun. Aiemmin esitettiin verotuet kunkin lain osalta, kun nyt tyydytään pelkkiin tehtäväkohtaisiin summatieloihin. Samoin veronsaajakohtaiset (valtio, kunta, seurakunta) tiedot ja vaikutukset on jätetty tarkastelusta pois.

Valiokunta katsoo, että verotuista talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa annettavan informaation määrä on olennaisesti vähentynyt ja verotukien käsittely ei enää anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden valtiontaloudellisesta merki-

tyksestä. Valiokunnan mielestä hallituksen tulee selvittää veropolitiikan ja verotukien perusteita nykyistä tarkemmin ja paremmin. Veropolitiikan keskeisen merkityksen ja sen vaikutusten arvioinnin kannalta valtiovarainministeriön on kiinnitettävä huomiota verotukiin liittyvän tietosisällön parantamiseen. Uuden verotukiselvityksen tekeminen vuoden 1988 selvityksen vuosittaisen päivityksen sijaan on valiokunnan mielestä perusteltua.

Nykyisin talousarviota laadittaessa käytetään kehysbudjetointimenettelyä. Siinä sovitaan tulevien vuosien menoista hallinnonaloittain eli niin sanotuista menokehyksistä. Käytännössä menettely tarkoittaa sitä, että hallinnonalojen uusiin tarpeisiin eli menoihin on löydettävä rahoitus muuta toimintaa karsimalla, jotta kehykset eivät ylittyisi. Verotukia ei pääsääntöisesti käsitellä ja huomioida menokehyksiä asetettaessa. Valiokunnan mielestä tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa helpommaksi tavaksi rahoittaa uusia tarpeita nähdään verotuet. Niiden avulla hallinnonalan on mahdollista tukea toimintaa ilman, että muita menoja on pakko vähentää. Verotuen valinta tukimuodoksi vain sillä perusteella, että näin menetellen pysytään budjettikehyksessä, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista. Tukikeinon valinta verotuen ja suoran tuen välillä on tehtävä muiden kuin kehysvaikutusten perusteella. Valiokunta ehdottaa,

että eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Erityishavaintoja

Investointien kirjaamistavat

Valtion investointien ja palveluhankintojen määrä sekä toteuttamistapa ovat kysymyksiä, joilla on jo finanssipoliittista merkitystä. Inves-

tointimien ja valtion hankintojen määrän kehitys ovat myös tietoja, joilla on merkitystä valtion taloudenhoidon ja toiminnan ohjauksen ja sen tuloksellisuuden kannalta. Lukuja käytetään valtion tilinpäätöskertomuksessa ministeriöiden hallinnon tuloksellisuuden kuvauksissa. Tarkastusvirasto on havainnut epäyhtenäistä menettelytapaa investointimien kirjaamisessa. Kirjauskäytännön muutokset ovat myös heikentäneet tilinpäätöskertomuksen vertailtavuutta edellisen vuoden tilinpäätökseen. Esimerkiksi tie-, rata- ja vesiväyläverkkoja hallinnoivilla tilivirastoilla on ollut keskenään erilaista käytäntöä. Tarkastusvirasto kaipaa asiaa koskevan ohjeistuksen täsmentämistä.

Riskienhallinta muutostilanteissa

Valtionhallinnossa tapahtuu parhaillaan suuria muutoksia hallinnollisissa rakenteissa. On muun muassa perustettu palvelukeskuksia, parhaillaan yhdistetään ministeriöitä ja ollaan myös muuttamassa yliopistojen julkisoikeudellista asemaa. Tarkastusvaliokunta haluaa muistuttaa, että vakiintuneen riskikäsitteen mukaan muun muassa muutokset ovat kuitenkin myös riski. Tästä syystä eri toimijoiden tulee kiinnittää huomiota sisäisen valvontaan ja riskien hallintaan erityisesti silloin, kun menettelytavoissa ja rakenteissa tapahtuu olennaisia muutoksia taloudenhoidon osa-alueilla.

Saamatta jääneet väylämaksut

Tarkastusvirasto on selvittänyt Merenkululaitoksen väylämaksuepäselvyyksiä tarkastuskertomuksessaan (144/2007), joka annettiin 7.3.2007. Tarkastuksessa havaittiin, että tosiasiallinen jälkimaksatusten määrä jäi melko pieneksi. Liikenne- ja viestintäministeriön Merenkululaitokseen kohdistama valvonta on normaalisti kohdistunut laillisuuteen ja objektiivisuuteen. Liikennevaliokunnan kiinnostuttua

wäylämaksujen ja jääluokan määräämisestä on ministeriön valvonta muuttunut huomattavasti laaja-alaisemmaksi. Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuulemisten yhteydessä nousi esille, että saamatta jääneistä wäylämaksuista olisi valtiolle koitunut 60 miljoonan euron tulonmenetykset. Tarkastusvirastolla ei tarkastusta tehdessään ollut tällaista tietoa käytettävissään. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tärkeää, että Tarkastusvirasto suorittaa loppuun jo aloittamansa jälkitarkastuksen ja selvittää tulonmenetysten suuruuden.

Päätösehdotus

Tarkastusvaliokunta ehdottaa edellä esitetyn perusteella,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tulohajauksen ja tilivelvollisuusmuutoksen arvioimiseksi.

2. Eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja perustuslaissa turvattujen kansalaisten peruspalvelujen yhdenvertaisuuden sekä saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotus selvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotuksen käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa.

TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa:

pj.	Matti Ahde /sd	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Petri Salo /kok
jäs.	Risto Autio /kesk	Erkki Virtanen /vas
	Pertti Hemmilä /kok	vjäs. Pekka Vilkuna /kesk.
	Marjaana Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.