

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/2002 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan: annettu 3.9.2002

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan (K 11/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu pääasiallisesti valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, jolle muilla jaostoilla on ollut mahdollisuus antaa lausuntoja.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tapio Leskinen, tarkastusneuvos Hannu Konstari, tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta ja tarkastusneuvos Hannu Nieminen, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tapio Leskinen, tarkastusneuvos Hannu Konstari, tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta, tarkastusneuvos Hannu Nieminen, tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen, ylitarkastaja Juhani Karvinen ja ylitarkastaja Berndt Lindman, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen, budjettineuvos Vesa Jatkola ja hallitusneuvos Heikki Joustie, valtiovarainministeriö

- kalastusneuvos Kari Airaksinen, maa- ja metsätalousministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Eeva-Liisa Koivuneva ja ylitarkastaja Eila Niemi, työministeriö
- ylijohtaja Kare Turtiainen, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Hannu Nieminen ja ylitarkastaja Petri Nurmi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- talousjohtaja Timo Norbäck ja vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela, puolustusministeriö
- kommodori Risto Kukkonen ja everstiluutnantti Eero Luukka, Pääesikunta.

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastuspäällikkö Markku Heikkinen ja tarkastuspäällikkö Timo-Veli Sälli, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- budjettineuvos Vesa Jatkola, valtiovarainministeriö.

Maatalousjaostossa on ollut kuultavana

- tarkastusneuvos Hannu Konstari, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Hannu Konstari ja tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ylijohtaja Kalevi Kivistö, johtaja Markku Mattila ja ylitarkastaja Mika Tammilehto, opetusministeriö

- hallintojohtaja Erkki Tuunanen, Jyväskylän yliopisto
- innovaatiokeskuksen johtaja Veijo Ilmavirta, Teknillinen korkeakoulu.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuul-
tavina

- tarkastuspäällikkö Markku Heikkinen ja tarkastuspäällikkö Olli Uotila, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvotteleva virkamies Marjukka Aarnio ja esittelijä Anne Rothovius, kauppa- ja teollisuusministeriö.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuul-
tavina

- ylitarkastaja Arto Mäkelä, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- yli-insinööri Risto Kuusisto, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Hannele Yli-Kauppila, Keski-Suomen ympäristökeskus
- rakennusmestari Matti Panu, Länsi-Suomen ympäristökeskus.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että kyseessä on ensimmäinen Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) kertomus eduskunnalle toiminnastaan. Tarkastusvirasto siirtyi eduskunnan yhteyteen toimivaksi virastoksi 1.1.2001 lukien.

Tarkastusviraston toiminta vuonna 2001

Eduskunnan alustavia kokemuksia VTV:n toiminnasta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on määritelmällisesti puolueeton ja riippumaton talouden-
hoidon tarkastuksen asiantuntijaviranomainen. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion talouden-
hoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä
talousarvion noudattamista. Uuden perustuslain mukaan valtion talouden-
hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta
puolestaan kuuluu eduskunnan keskuudestaan
valitsemille valtiontilintarkastajille.

Siirrettäessä Valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen VTV:n tavoitteeksi asetettiin tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja muille hallinnon ohjaustasoille hyödyllistä ja luotettavaa tarkastustietoa valtion talouden-
hoidon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Eduskunnan odotukset kohdistuivat ennen muuta entistä parempaan tiedonsaantiin tar-

kastusten tuloksista. Siirron taustalla oli, että eduskunta on runsaan kymmenen viime vuoden aikana menettänyt merkittävän osan budjettivallastaan. Jälkikäteisraportoinnin parantaminen on nähty yhdeksi keinoksi parantaa eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä.

Valiokunta katsoo, että tarkastelujakso arvioitaessa VTV:n siirron vaikutuksia on vielä erittäin lyhyt pidemmälle menevien johtopäätösten tekemiseen. Perusratkaisun voidaan todeta kuitenkin jo nyt osoittautuneen oikeaksi. Eduskunnan tiedonsaanti VTV:n tarkastusten tuloksista samoin kuin näiden tarkastustulosten hyödyntäminen on parantunut. Valtiovarainvaliokunta on ottanut kantaa useisiin tarkastustuloksiin ja käyttänyt niitä tausta-aineistona valtion talousarvion käsittelyssä. VTV on jo antanut myös yhden erilliskertomuksen eduskunnalle, jolloin valtiovarainvaliokunnalla oli mahdollisuus ottaa kantaa valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukseen ja esittää samalla näkemyksensä valmisteltavana olleen valtion liikelaitoslain sisältöön.

Kuten kertomuksesta käy ilmi, tarkastusvirastossa oli vuoden 2001 päättyessä 145 virkaa. Henkilöstön keski-ikä oli 45 vuotta ja keskimääräinen palveluksessaoloaika 11,2 vuotta. Henkilöstöstä 91,5 prosentilla oli korkeakoulututkinto. Valiokunta korostaa osaamisen merkitystä

tarkastustoiminnassa. Koulutuksen ohella merkitsevää on ennen muuta hallinnon kokemus.

Eduskunnan tiedonsaannin parantaminen talousarvion ulkopuolisista rahastoista

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa. VTV voi suorittaa rahastoissa toiminnan-tarkastuksia, joista raportoidaan normaaliin tapaan. Tämä on kertaluonteista tarkastusta, eivätkä rahastot kuulu VTV:n säännönmukaisen vuositilintarkastuksen piiriin. Vuositilintarkastusta varten on rahastoille nimetty ulkopuoliset tilintarkastajat, jotka eivät kuitenkaan raportoi eduskunnalle.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että eduskunta ei nykyään saa riittävästi tietoa talousarvion ulkopuolisista rahastoista eikä niiden toimintaa koskevaa tarkastustietoa. Rahastot ovat kuitenkin eduskunnan budjettivallan kannalta erityisessä asemassa. Niiden talous on useissa tapauksissa rahavirtojen osalta yhteydessä budjettitalouteen, jota tarkastusvirasto tarkastaa. Nykyisenkaltaisella erillisellä tilintarkastusmenettelyllä voivat rahastojen ja budjettitalouden rajapinnat ja kytkennät jäädä liian vähäiselle huomiolle.

Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että hallituksen raportointia eduskunnalle talousarvion ulkopuolisista rahastoista voidaan parantaa esimerkiksi hallituksen ns. tilakertomuksessa, johon voitaisiin lisätä erillinen rahastojen toimintaa kuvaava jakso. Valtiovarainvaliokunta katsoo myös, että hallituksen tulisi selvittää, voitaisiinko talousarvion ulkopuolisten rahastojen vuositilintarkastus keskittää ja säätää Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Tällöin VTV voisi raportoida rahastokohtaisten tarkastuskertomusten lisäksi rahastojen talouden-hoidosta ja toiminnasta sekä eduskunnalle että hallinnolle.

Valtiovarainministeriön kokemukset

Valtiovarainvaliokunta on tässä yhteydessä selvittänyt, miten Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta runsaan puolentoista viime vuoden aikana on koettu valtioneuvostossa ja erityisesti valtiovarainministeriössä. Taustana ovat ne

epäilyt ja suoranainen vastustus, jotka aikanaan VTV:n siirtoon eduskunnan yhteyteen kohdistettiin.

Valtiovarainministeriön alustavat havainnot ovat osin kriittisiä. Tarkastusviraston itsenäisyys ei valtiovarainministeriön näkökulmasta näytä lisääntyneen. Ministeriössä on ilmennyt tarvetta sisäisen tarkastuksen lisäämiseen ja osin myös ulkopuolisilta ostettavien tilintarkastuspalvelujen käyttöön. Valtiovarainministeriön ja hallinnon näkökulmasta VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen ei ole tuonut mukanaan parannuksia, vaan pikemminkin vaarana näyttäisi olevan viraston etäännyminen käytännön taloushallinnon arkipäivän todellisuudesta ja toisaalta myös finanssipolitiikan kokonaiskehikosta. Palvelujen hyödyntämisen, VTV:n tulosten hyödyntävyyden ja vuoropuhelun koetaan ainakin jossakin määrin vaikeutuneen. Toisaalta tunnustetaan, että hallinto ei liene omalta puoleltaan tehnyt kaikkeaan VTV:n asiantuntemuksen hyödyntämiseksi.

Uudistunut näkemys ulkoiselle tarkastukselle sopivasta roolista sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittämisessä sekä VTV:n institutionaalisen aseman muutos ovat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olleet omiaan korostamaan ministeriön vastuuta ja velvoitteita sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittäjänä ja ohjaajana. Saadun selvityksen mukaan ministeriöt ja virastot pyytävät asiantuntija- ja konsultointiapua valtiovarainministeriöltä kehittäessään valvonta- ja tarkastustointaan aiempaa enemmän.

Valtiovarainministeriö ei ole toistaiseksi organisoinut talouden ja toiminnan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tukitoimintoa ja siihen liittyvää koordinaatiota. Tähän tähtääviä ratkaisuja on kuitenkin systemaattisesti pohdittu osana tilinpäätösmenettelyiden kehittämistä. Parhaillaan ollaan arvioimassa edellytyksiä yksityisen sektorin malleista ja kansainvälisistä hyvistä käytännöistä Suomen valtionhallinnon tarpeisiin mukautetun muutaman henkilön vahvuisen controller-toiminnan perustamiseksi. Controller-toiminta ei olisi uusi tarkastusyksikkö, vaan se koordinoisi ja tukisi raportointia sekä sen

yhteensovittamista ja hyödyntämistä taloudellisessa päätöksenteossa — samoin kuin sisäistä valvontaa, tarkastusta ja kehittämistä. Toiminnolla tulisi olla toimivaltuudet saada eri hallinnonaloilta tietoja ja tehdä selvityksiä valtioneuvoston päätöksentekotilanteita sekä erityisesti tilinpäätösinformaation oikeellisuuden ja riittävyyden arviointia varten.

Valtiovarainvaliokunta pitää edellä todettuja valtiovarainministeriön esittämiä näkökohtia sinänsä merkityksellisinä. Valiokunta pitää tarpeellisenä selvittää, missä määrin Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi nykyisten resurssien puitteissa palvella myös valtioneuvostoa ja valtiovarainministeriötä nykyistä paremmin. Tiedonkulun parantamiseksi näistä tarpeista valiokunta esittää harkittavaksi, olisiko VTV:n neuvottelukunnassa oltava myös valtiovarainministeriön budjettiosaston edustus.

Tilintarkastushavainnot

Tarkastusvirasto on useiden aiempien vuosien tapaan suorittanut vuonna 2001 tilintarkastuksen kaikissa 115 tilivirastossa ja lisäksi valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöslaskelmien tarkastuksen. Tarkastus on kohdistunut budjetointimenettelyihin, tilinpäätökseen, kirjanpitoon ja muuhun laskentatoimeen, sisäiseen valvontaan sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen.

Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamisen osalta erityistä huomiota kiinnittää laillisuusmuistutusten poikkeuksellisen suuri määrä. Tällainen muistutus annettiin kaikkiaan 50 tilivirastolle. Yhtenä syynä muistutusten kasvuun olivat lahjoitusvarojen ja sponsoritulojen budjetointi- ja tilinpäätösmenttelyt erityisesti yliopistojen kohdalla. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannan ja vuosituloksen esittämisen puutteista jouduttiin myös antamaan tilivirastoille lukuisia muistutuksia.

Valtiovarainvaliokunta korostaa, että tarkasteltaessa yliopistojen taloutta tulee ottaa huomioon niiden tehtävä ylimmän opetuksen ja tutkimuksen hoitajina ja se, että niiden tehtävät

ovat huomattavasti laajentuneet viime vuosina. Ne eroavat siten olennaisesti ns. normaalista valtion tilivirastosta. Jotta yliopistot voivat hoitaa asianmukaisesti lainsäädännön niille asettamat tehtävät, tulee tämä mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös talouden arviointeja tehtäessä. Myös opetusministeriön tulee huolehtia siitä, että yliopistojen taloushallinnon menettelyt ja säännöksiä kehitetään siten, että yliopistot voivat hoitaa tehtävänsä joustavasti ja ilman epätarkoituksenmukaista byrokratiaa.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy tarkastusviraston toteamukseen, että talousarvion selkeyden, hallittavuuden ja valvonnan kannalta olisi suotavaa, että budjetoinnissa noudatettaisiin menomomenttien vakiosisältöä. Jos tästä periaatteesta poiketaan, tulisi tämä ottaa huomioon myös talousarvion toteutumisen seurannassa. Tarkastusvirasto on aiheellisesti todennut, että virastojen budjetointia tulee kehittää niin, että kaikki niiden toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot sisällytetään vuosittain talousarvioon.

Virastojen toiminnan tuloksellisuuteen ja ministeriöiden hyväksymien tulostavoitteiden seurantaan valtiovarainvaliokunta ottaa täsmällisemmin kantaa hallituksen ns. tilakertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Valtion keskuskirjanpidon ja valtion tilinpäätöslaskelmien tarkastuksessa sekä kaikkien valtioneuvoston alaisten tilivirastojen tilintarkastuskertomuksissa esiin tuodut puutteet, virheet tai riskit eivät olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi kertomuksen mukaan esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle, mikäli tällainen menettely olisi olemassa. Tämä havainto on valtiovarainvaliokunnan mielestä tärkeä. Valtion tilinpäätös on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota valtion taloushallinnon henkilökunnan osaamiseen. Valtion taloushallinnosta vastaavan henkilökunnan keski-ikä on melko korkea. Myös osaamisen organisoinnissa on usein ongelmia. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että henkilökunnan osaamisesta ja riittävyydestä pidetään huolta vastaisuudessa

niin, että myös taloushallinnon toimia voidaan hoitaa tehokkaasti ja osaavasti.

Hallinnon tila vuonna 2001

Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnalle antamassaan kertomuksessa esittänyt yhteenvedon hallinnon tilasta vuoden 2001 tilintarkastusten perusteella. Se on arvioinut hallinnon tulohajauksen tilaa suorittamiensa tilintarkastusten pohjalta ja erityisesti toiminnan taloudellisuutta tai kustannustietoja ministeriön asettamissa tulostavoitteissa ja tilivirastojen esittämissä tilinpäätöstiedoissa.

Tarkastusviraston arvion perusteella taloudellisten tulostavoitteiden tilanne vuonna 2001 vastasi suunnilleen edellisen vuoden arviota. Tilivirastoista 18 prosentille on asetettu taloudelliset tavoitteet. Tilivirastoista 52 prosenttia antaa tilinpäätöksissään taloudellisuutta tai kustannuskehitystä koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Tilanteen on tältä osin arvioitu parantuneen, koska vuoden 2000 osalta vastaava luku oli 36 prosenttia.

Jos tulohajauksen kriteereinä pidetään taloudellisuuteen tai kustannuskehitykseen liittyviä tavoitteita ja tilinpäätösten oikeita ja riittäviä tietoja, näyttää tilanne tarkastusviraston havaintojen mukaan entisenlaiselta: vain 14 prosenttia tilivirastoista toimii tulohajauksessa. Maksullisen toiminnan osalta tilanne on parempi. Tarkastushavaintojen mukaan noin 55 prosentille näistä tilivirastoista on hyväksytty kannattavuustavoite ja 63 prosenttia tilivirastoista on antanut tilinpäätöksissään oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastusvirasto on myös tuonut esiin, että tilinpäätösten oikeat ja riittävät tiedot ovat välttämätön perusta laadukkaalle informaatiolle talousarvion toteutumisesta ja hallinnon tuloksellisuudesta tilakertomusta laadittaessa.

Valtiovarainvaliokunta on esimerkinomaisesti kiinnittänyt huomiota Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointiin, jonka osalta sillä on ollut käytettävissään tarkastusviraston tarkastuskertomus 21/2002. Tarkastuksessa arvioitiin tulostavoiteasettelua, sen

luonnetta ja kattavuutta sekä tuloksellisuusraportoinnin luotettavuutta ja riittävyttä.

Tarkastuksen yleishavaintona todettiin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportoinnin olevan pääosin luotettavaa, kattavaa ja tavoitteisiin nähden yhtenevää. Puutteita oli lähinnä siinä, että laitoksen ja ministeriön toimintakertomuksen perusteella ei ollut helppo muodostaa käsitystä toiminnan onnistumisen asteesta.

Monien tarkastuksessa todettujen ongelmien voidaan katsoa johtuvan tulohajauksen keveydestä säädöspohjasta ja sen seurauksena vähäisestä tilivelvollisuudesta. Ongelmat liittyivät suoritetun tarkastuksen mukaan myös informaation niukkuuteen varsinaisesta toiminnasta (tutkimus) sekä tavoitteiden ja kustannusten väliseen yhteyteen; ulkopuolisen on mahdotonta saada kuvaa eri tavoitteiden taloudellisista vaikutuksista.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointia koskevat havainnot ovat monilta osin yleispäteviä. Eräiltä osin RKTL tuloksellisuusraportointinsa osalta poikkeaa edukseen verrattuna muihin tilivirastoihin.

Toiminnantarkastus

Tarkastusviraston suorittama toiminnantarkastus painottuu aina tarkoituksenmukaisuuteen, joskin myös laillisuusnäkökulmasta on tehty tarkastuksia.

Toiminnantarkastusten kohteet valitaan vuosittain. Vuoden 2001 tarkastustoiminnan painopistealueet olivat kertomuksen mukaan hallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät, valtionavustukset ja muut tuet, valtion tulot ja rahoitusjärjestelmät sekä investoinnit ja hankinnat. Muilta osin valmistuneet toiminnantarkastuksen kertomukset sisältävät yksittäisiä havaintoja.

Tarkastusvirasto tekee kaikkien toiminnantarkastusten osalta myös jälkiseurannan, jossa selvitetään, mihin toimiin hallinto on tarkastuksen kohteena olleessa asiassa ryhtynyt, sekä arvioidaan tarkastuksen vaikuttavuutta. Tällainen jälkiseurantaraportti annetaan yleensä 2–3 vuo-

den kuluttua tarkastuskertomuksen valmistumisesta. Jälkiseurantaraportissa on havaittu, että tiettyä parannusta joiltakin osin on tapahtunut.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota viiveeseen, joka syntyy tarkastuksesta tehtyjen havaintojen raportoinnissa. Kuten jäljempänä esimerkiksi THL-tilausvaltuuden kohdalla on havaittu, hallinto voisi ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin nopeamminkin, jos tarkastushavainnot olisivat sen käytettävissä. Tarkastushavaintojen saattaminen ajoissa eduskunnan tietoon puolestaan saattaisi joissakin tapauksissa mahdollistaa niihin reagoinnin esimerkiksi talousarvioaloitteen muodossa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös tarkastuksissa esille tulleet hyvät käytänteet tuotaisiin jossakin muodossa sekä eduskunnan että hallinnon tietoon. Erityisesti toiminnantarkastuksen kertomukset ovat nykyisellään tietynlaisia negaatioita; tarkastus lopetetaan, jos kaiken todetaan olevan virastossa hyvin. Valiokunta pitää toisaalta ymmärrettävänä, ettei Suomessa voida vähäisemmillä resursseilla päästä eräissä muissa maissa noudatettuun menettelyyn, jossa kaikki asiat käydään joka vuosi läpi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös eräisiin tarkastusviraston poliittisluonteisiin kannanottoihin tarkastuskertomusten yhteydessä. Poliittisluonteisina voidaan pitää esimerkiksi eräitä Vuosaaren satamahanketta (15/2001) koskevia havaintoja. Tällaiset kannanotot kuuluvat luontevammin eduskunnan valiokuntalaitoksen tehtäviin.

Valiokunta toteaa, että toiminnantarkastuksen puolella erityisesti erilaisten toimintastrategioiden tarkastus edellyttää korkeaa osaamista. Vuonna 2001 esillä ovat olleet erityisesti hankintastrategiat.

Seuraavassa valiokunta on käsitellyt yksityiskohtaisemmin eräitä yksittäisiä tarkastushavaintoja.

THL-tilausvaltuuden käyttö (11/2001)

Puolustusvoimien tutkimustoiminnan ja hankintaedellytysten luomisen (THL) tilausvaltuuden käyttöä tarkastettiin maavoimien vuosina 1999 ja 2000 suorittamien hankintojen osalta. Näiden

hankintojen joukosta löydettiin lukuisia tapauksia, joissa THL-tilausvaltuutta ei ollut käytetty talousarvioperusteiden mukaisesti. Käyttöperusteluihin huonosti sopiviksi katsottiin muun muassa hankinnat ulkomaisilta toimittajilta sekä normaalit varustehankinnat, jotka eivät liittyneet tuotekehittelyyn. Myös tilausvaltuuden käytön suunnittelu todettiin puutteelliseksi. Vuosille 1997—2001 ajoittuneen THL-tilausvaltuuden kokonaismäärä oli 2,7 miljardia markkaa (noin 450 miljoonaa euroa).

Yleisten, puolustushallinnon hankintaprosessin ongelmia koskeneiden, havaintojen ja johtopäätösten lisäksi VTV esitti kertomuksessaan eräitä kehittämistoimenpiteitä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusvoimissa ja koko puolustushallinnon alalla on toteutettu tämän jälkeen runsaasti tarkastushavaintoihin sekä yleensä puolustusmateriaalihankintoihin liittyviä kehittämistoimenpiteitä, joiden ansiosta muun muassa tarkastuskertomuksessa mainittuihin epäkohtiin kyetään jatkossa puuttumaan. Nykyisen käytännön mukaan talousarvioehdotukseen liitetään entistä tarkemmat perustelu-
muistiot, joiden perusteella tilausvaltuuden tarkat käyttösuunnitelmat laaditaan. Tilausvaltuuksien valmistelua on uudistettu ja tilausvaltuuksien ja määrärahojen käytöstä ja käyttökohteesta on annettu yksityiskohtaiset ohjeet. Tilausvaltuuksille on myös määritelty selkeät vastuutahot. Myös hankintoja koskevia määräyksiä on tarkennettu. Materiaalihankintojen kotimaisuusasteen määrittelemiseksi asetettiin työryhmä, jonka työskentelyn tuloksia otettaneen käyttöön jo vuonna 2003.

Valtiovarainvaliokunta pitää Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessaan esittämiä havaintoja sinänsä merkittävinä. Toisaalta korjaavia toimenpiteitä olisi saattanut nopeuttaa näiden havaintojen saattaminen puolustushallinnon tietoon jo aiemmin, ennen varsinaisen kertomuksen valmistumista. Kertomuksen julkistamisen jälkeen puolustusvoimat ja koko puolustushallinto on ryhtynyt ripeästi toimiin, jotta havaitut puutteet voitaisiin korjata ja tulevaisuudessa noudattaa menettelytapoja, joilla nykyistä pa-

remmin voidaan huolehtia talousarvioperusteiden noudattamisesta.

Verosaatavien kuittaus (18/2001)

Kuittausoikeuden yleisten edellytysten mukaan vain sellaiset molemminpuoliset ja samanlaatuiset saamisoikeudet, jotka ovat päteviä, riidattomia ja maksettavaksi erääntyneitä, voidaan kuittaa keskenään.

Veronkuittauksesta on olemassa omat erillissäännöksensä, jotka turvaavat verojäämien ja veronpalautusten keskinäisen kuittamisen tehokkaasti. Veronpalautus on myös kuitattava verojäämän suorituksiksi, jos kuittauksen edellytykset täyttyvät.

Vastakkaisten saamisoikeuksien kuittamisesta ei ole sen sijaan yleisiä säännöksiä. Niiden antamista on vaikeuttanut se, että kuittausvaatimuksia voidaan esittää hyvin erilaisilla perusteilla ja koskien erilaisia suoritteita. Tällaisen kuittauksen edellytykset ovat kehittyneet oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa, mutta niiden merkitys esimerkiksi julkisoikeudellisten saatavien kuittamisessa on vähäinen. Myöskään veronkuittauksista koskevista säännöksistä ei ole johdettavissa veroviraston yleistä toimivaltaa muiden kuin veronpalautusten ja verojäämien keskinäiseen kuittaukseen.

Oikeusministeriössä on suunniteltu, että julkisoikeudellisten saatavien perintää koskevia yleisiä säännöksiä ruvettaisiin valmistelemaan. Verohallinnossa puolestaan kaavaillaan säännös- ja menettelymuutoksia, joilla siirryttäisiin verovelvolliskohtaiseen verotiliin. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että näitä hankkeita tulisi edistää ja päästä tilanteeseen, jossa valtion maksamia suoritteita voitaisiin kuitata samalta saajalta olevia saamisia vastaan nykyistä tehokkaammin.

EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995—1999 rakennerahastohankkeissa (28/2002)

Rakennerahastoja koskevassa tarkastuksessa selvitettiin valtion talousarviosta EU:n puolesta maksettujen menojen määrää ja rahastoista saatujen tuloutusten kertymää sekä tukien seuranta-

järjestelmien ja rakennerahastovarojen tuloutusprosessin toimivuutta. Suomelle myönnettiin ohjelmakaudella tukea Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosastosta (EMOTR-O) yhteensä noin kymmenen miljardia markkaa. Päähavainto oli, että Suomi on maksanut EU:n puolesta menoja ennen kuin EU:lta on saatu tuloja, mistä on aiheutunut valtiolle korkomenoa. Korkomenoa on aiheutunut myös viiveistä maksatushakemusten lähettämisessä EU:lle sekä EU:n noudattamasta maksukäytännöstä.

Vakavana voidaan pitää VTV:n tarkastuksensa tekemää havaintoa, että maksatuksen ja sen seurannan puutteiden vuoksi Suomelta jäi ilmeisesti saamatta sille ohjelmakaudelle kuulunutta Euroopan sosiaalirahaston rahoitusta. Selvänä puutteena pidettiin myös, ettei kirjanpidon ja seurantajärjestelmien tuottamien tietojen yhdenmukaisuutta ole varmistettu. Osa ESR-ohjelmiin liittyvistä koulutustuista ja työmarkkina- tuista on läpi koko ohjelmakauden jäänyt pois seurantajärjestelmästä ja maksettu kokonaan kansallisista varoista. Puutteet on havaittu sekä työministeriön sisäisissä tarkastuksissa että myös EU:n komission tarkastuksissa. Vielä tarkastusajankohtana työministeriö ei kuitenkaan ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin asiain- tilan korjaamiseksi. Näin Suomelta jää ilmeisesti saamatta myös ohjelmakaudelle kuulunutta ESR-rahoitusta.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että rakenne- rahastovarojen hallinnoinnissa on tärkeää huolehtia siitä, että maksatukset toimivat moitteet- tomasti. Valiokunta on aiemmissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös vastinrahoituksen riittävyyteen.

ESR-tukeen liittyvien puutteiden korjaami- seksi on työministeriö nyt valiokunnan saaman selvityksen mukaan ryhtynyt toimenpiteisiin yh- dessä muiden viranomaisten kanssa. Ohjelma- kaudella on useilla osa-alueilla päästy hyviin tu- loksiin. ESR-ohjelmiin on sisällytetty työttömyy- den vähentämisen hankkeita, työssäoleville suunnattuja kehittämishankkeita sekä toimenpi-

teitä alueellisen ja hallinnollisen kehittämisen alueella. Projekteissa on saatu aikaan myös hyviä käytäntöjä, joita on pyritty levittämään edelleen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että tämä mietintö lähetetään sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle että hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Sakari Smeds /kd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Irja Tulonen /kok
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	Kari Uotila /vas
	Markku Laukkanen /kesk (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	vjäs. Ulla Juurola /sd (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Kari Kantalainen /kok
	Mauri Pekkarinen /kesk	Mikko Kuoppa /vas
	Virpa Puisto /sd	Pertti Mäki-Hakola /kok (osittain)
	Ola Rosendahl /r	Anu Vehviläinen /kesk.
	Matti Saarinen /sd	

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja	valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila	valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.