

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2006 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomus val- tion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan sekä tilinpäätöskertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005 (K 13/2005 vp).

Jaostovalmistelu

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

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tapio Leskinen, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen ja ylitarkastaja Berndt Lindman, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- yksikön päällikkö Aira Päivöke ja lähetystöneuvos Kari Toiviainen, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Ville Salonen ja ylitarkastaja Suvi Savolainen, sisäasiainministeriö.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- suunnittelujohtaja Arto Kujala, valmiusjohtaja Janne Koivukoski ja komentaja, suunnittelupäällikkö Janne Leimi, sisäasiainministeriö
- hallintojohtaja Hannu Antikainen, hallitusneuvos Pasi Lankinen ja hallitusneuvos Jouko Tuloisela, puolustusministeriö.

Maatalousjaostossa on ollut kuultavana

- talousjohtaja Hannele Laihonon, maa- ja metsätalousministeriö.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mika Niemelä ja ylitarkastaja Raimo Puhto, kauppa- ja teollisuusministeriö
- toiminnanjohtaja Juha Jutila ja apulaistoiminnanjohtaja Risto Salokangas, Keksintösäätiö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen ja ylitarkastaja Katri Lammi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- hallitusneuvos Matti Ilonen, ylitarkastaja Timo Jokiperä, ylitarkastaja Martti Myllylä, erikoissuunnittelija Timo Määttänen ja ylitarkastaja Markku Virtanen, työministeriö
- johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lisäksi sosiaali- ja työjaosto on saanut kirjallisen lausunnon Valtiontalouden tarkastusvirastolta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2003—2006 on lähdetty siitä, että viraston toiminta tukee eduskunnan budjetti- ja lainsäädäntövaltaa tuottamalla objektiivista ja hyödyllistä tarkastustietoa talousarvion toimeenpanosta, lainsäädännössä hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta ja tavoitteiden toteutumisesta sekä hallinnon eduskunnalle antamien suunnitelmatietojen luotettavuudesta ja riittävydestä. Eduskunnan näkökulmasta tarkastusvirasto on hoitanut tehtävänsä hyvin.

Tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005 sisältää yhteenvetotietoa tarkastusviraston toiminnasta ja sen suorittamista tarkastuksista. Kertomuksen rakenne on pääosin sama kuin edellisellä vuonna. Tiedot perustuvat 115 tiliviraston ja kahden valtion talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston tilintarkastukseen, 31 toiminnan tarkastukseen ja selvitykseen valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden edellisvuoden toiminnasta.

Toiminnantarkastuksen kohteet on valittu erityisten teemojen pohjalta. Vuonna 2005 nämä kohdentamisalueet olivat: eduskunnan saamat oikeat ja riittävät tiedot talousarvioesityksissä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa, tulosohtaus ja tilivelvollisuus mukaan lukien hallinnon tuottavuus, valtionosuudet, -avustukset ja muut tuet sekä valtion tulot. Yhtäläisen suojan periaatteen mukaisesti EU-varojen tarkastus saa virastossa saman painoarvon kuin kansallisten varojen tarkastus.

Kertomukseen sisältyy myös Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005. Tähän kuuluu kannanotto tilinpäätöksen vahvistamiskelpoisuudesta. Tarkastusvirasto on katsonut, etteivät sen tilintarkastuskertomukses-

sa esiin tuomat puutteet, riskit ja huomautukset olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle.

Kielteiset laillisuuskannanotot

Varainhoitovuoden 2005 tilintarkastuksissa todettiin 37 tilivirastossa virheellisiä menettelyjä, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden tilivirastojen lukumäärä on pysynyt suunnilleen samana vuoteen 2004 verrattuna.

Kannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Tästä syystä ei valtion taloudenhoidon kokonaisuuden kannalta voida tehdä sitä johtopäätöstä, että noin kolmasosa valtion varojen käytöstä ei täyttäisi asetettuja laillisuusvaatimuksia. Valiokunta yhtyy kuitenkin tarkastusviraston johtopäätökseen, että niitä on aina pidettävä kyseisen tiliviraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.

Tulosohjauksen toimivuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tulosohtauksen toimivuutta käyttäen kriteereinä ministeriöiden asettamien taloudellisuutta koskevien tulostavoitteiden kattavuutta ja tilivirastojen tilinpäätöksissään esittämiä taloudellisuutta koskevia tietoja. Riittävät taloudellisuutta kuvaavat tavoitteet sekä oikeat ja riittävät tiedot raportoivien tilivirastojen osuus oli vain 22 prosenttia. Näyttää siltä, ettei tulosohtauksessa ole edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut oleellista kehitystä.

Valtiovarainvaliokunta pitää tarkastusviraston suorittamaa arviointia erittäin tarpeellisena ja yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että tulosohtauksen ja tilivelvollisuuden toteutuminen talousarvioasetuksen mukaisesti edellyttää tilivirastojen aktiivisia kehittämistoimenpiteitä.

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 havaittiin 35 prosentissa puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Tilanne on jonkin verran parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Tästä huolimatta puutteita on keskimääräistä enemmän. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että virastojen ja laitosten johto kiinnittää riittävästi huomiota valtionapujen sisäiseen valvontaan.

Valtionapuihin ja -tukiin liittyen on valmistunut toiminnantarkastuksia seitsemällä hallinnonalalla. Tarkastettujen valtionavustusten ja tukien määrärahat olivat yhteensä yli 800 miljoonaa euroa.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy tarkastusviraston toteamukseen, että valtionavun kohteena olevat toimintajärjestelmät tulisi ottaa säännöllisiin väliajoin kokonaisarvioinnin kohteeksi, jolloin arvioidaan myös järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Erityisesti tulee kehittää valtionavustuslain mukaisten avustusten hakuprosessin läpinäkyvyyttä, päätösten asianmukaista perustelua sekä valtionapujen käytön valvontaa ja raportointia. Viranomaisten tulee hankkia myös enemmän tietoa tukien vaikutuksista. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että jo tukimuotoja suunniteltaessa kiinnitettäisiin huomiota niiden vaikuttavuuteen ja vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota hakemusten käsittelyssä asetettujen määräaikojen noudattamiseen.

Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus

Valtioneuvosto voi sisäasiainministeriön esityksestä myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta kunnille, jotka ovat joutuneet poikkeuksellisesti tai tilapäisesti kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin ja ovat lisätyn taloudellisen tuen tar-

peessa. Vuonna 2004 harkinnanvaraista rahoitusavustusta myönnettiin 48 miljoonaa euroa 99 kunnalle. Hakemuksia käsiteltiin yli 200 kappaletta ja haettujen avustusten yhteismäärä oli noin 235 miljoonaa euroa.

Harkinnanvaraisen avustuksen ehtona on muun muassa se, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Tarkastusvirasto katsoi, että sisäasiainministeriön tulee valvoa, saadaanko avustuksilla aikaan tavoiteltuja vaikutuksia. Nykyistä kattavampi seuranta edellyttäisi kuitenkin sisäasiainministeriön mukaan huomattavia lisäresursseja.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös sanktioiden käyttöön. Tehdyn lainmuutoksen perusteella ministeriö voi tulevina vuosina jättää avustuksen myöntämättä tai myöntää sen alennettuna, jos suunnitelmaa kunnan talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Merkittävä osa rahoitusavusta on myönnetty toistuvasti tai lähes toistuvasti samoille kunnille. Sisäasiainministeriön mukaan syy tähän on se, että valtionosuusuudistuksen ja kuntien verotuloja koskevien perustemuutosten haittavaikutuksia on kompensoitu harkinnanvaraisilla avustuksilla. Toinen syy on se, että vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ongelmat ovat usein rakenteellisia ja siten pitkäaikaisia ja poikkeuksellisia. Kuntien yleisin perustelu harkinnanvaraisen avustuksen hakemiselle on sosiaali- ja terveyspalveluiden, erityisesti erikoissairaanhoidon, kustannusten korkea taso ja kasvu. Sisäasiainministeriössä on pohdittu, onko harkinnanvarainen avustus tarkoituksenmukainen keino korjata tilannetta vai tulisiko ongelmiin puuttua muilla tavoin. Tämä on yksi keskeisimmistä syistä, miksi on käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuudistus.

Valiokunta pitää tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen tuloksia perusteltuina. Sisäasiainministeriön toimenpiteet osoittavat, että tarkastuksella on ollut vaikuttavuutta. Havaittuihin puutteisiin on suhtauduttu vakavasti ja toimintaa on pyritty korjaamaan.

Kuntien yhdistymisavustukset

Kuntien yhdistymiseen käytettiin vuonna 2004 noin 35 miljoonaa euroa valtion varoja. Yhdistymisavustukset koostuvat kolmesta osasta: laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Tarkastusviraston tarkastuksessa havaittiin muun muassa, että jos kuntien lukumäärä vähenisi sadalla, tämä merkitsisi laskelmien mukaan noin 600 miljoonan euron lisätarvetta yhdistymistukiin. Viraston mukaan investointi- ja kehittämishankkeiden tuki tulisi kohdistaa erityisesti innovatiivisiin kunta- ja palvelurakennemuutostusta tukeviin kehittämishankkeisiin. Lisäksi avustettavilta hankkeilta tulee edellyttää, että niillä on selkeä sisältö, kustannusarvio sekä rahoitus- ja toteuttamissuunnitelma. Ministeriön tulee myös valvoa tuen käyttöä tähänastista yksityiskohtaisemmin.

Valiokunta katsoo sisäasiainministeriön mukaisesti, että tarkastusvirasto on tehnyt hyvää työtä tarkastuksessaan. Ministeriö on jo uudistanut hallintokäytäntöjään investointi- ja kehittämistukien osalta. Tukipäätökset tehdään kaksiosaisesti ja tuki maksetaan kahdessa osassa. Näin varmistetaan, että hanke on käynnistetty ja se saatetaan loppuun. Ministeriö edellyttää myös vuosittaista selvitystä hankkeen etenemisestä. Lisäksi yhdistymisavustussäännöksiä esitetään kokonaan muutettavaksi hallituksen esityksessä HE 155/2006 vp.

Ulkoasiainministeriön paikallisen yhteistyön määrärahan käyttö

Tarkastusvirasto on viimeisen kolmen vuoden aikana tarkastanut paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) hallinnointia Suomen edustustoissa. Paikallisen yhteistyön määrärahan avulla tuetaan paikallista kansalaisyhteisöä kehittävää toimintaa osana Suomen hallituksen kehityspoliittista ohjelmaa. Määräraha ei korvaa kahdenvälistä yhteistyötä, vaan se on itsenäinen, muita yhteistyömuotoja täydentävä väline, joka paikallistasolla toimiessaan sitouttaa yhteiskuntia laa-

ja-alaisesti omaan kehitysprosessiinsa. Toiminnan valtiontaloudellinen merkitys ei ole kovin suuri, mutta asian tarkastusta on pidetty tarpeellisenä siihen liittyvien riskitekijöiden johdosta.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto koordinoi PYM-määrärahan käyttöä. Määrärahan suunnittelusta, toteutuksesta, seurannasta ja valvonnasta vastaa edustuston päällikkö tai kiertävä suurlähettiläs.

Mosambikin ja Sambian tarkastuksissa havaittiin selviä puutteita tuen myöntämisessä ja maksamisessa sekä sitä koskevassa raportoinnissa. Tuen myöntämisessä ei kaikilta osin noudatettu valtionavustuslakia. Tukea oli myönnetty kansainvälisille järjestöille, jotka eivät ole oikeutettuja kyseiseen määrärahaan. Tuen maksatuksiin liittyvänä suurimpana epäkohtana pidettiin niiden suorittamista yhdessä erässä. Raportoinnin puutteet liittyivät etenkin varojen käytöstä saatuihin selvityksiin ja tilintarkastuskäytäntöihin.

Ulkoasiainministeriö on tarkastuksen päättämisen jälkeen antanut määrärahan käytöstä ja hallinnoinnista uudet PYM-ohjeet. Niissä on puututtu useisiin tarkastuksessa esiin tulleisiin varojen hallinnointia koskeviin epäkohtiin. Lisäksi ministeriön suorittamien omien tarkastusten jälkiseurantaa on jätetty jättäen mm. jäädyttämällä määrärahoja, kunnes puutteet on korjattu.

Hankkeiden varainkäytöstä annettavien selvitysten yhdenmukaistamiseksi ja tason parantamiseksi tarkastusvirasto on edelleen pitänyt tarpeellisenä, että niiden sisällöstä määrättäisiin myös PYM-ohjeessa. Minimivaatimuksena tulee olla, että selvityksen tulo- ja menotiedot eritellään hakemustietoja vastaavalla tavalla siten, että suunnittelu- ja toteutumätiedon vertailtavuus säilyy. Tiedot pitää voida johtaa järjestön kirjanpidosta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä määrärahojen käyttömaassa tehtyjä tarkastuksia, joiden avulla voidaan konkreettisesti selvittää avustuksen käyttö ja vaikuttavuus. Valiokunta esittää myös huolensa kiertävien suurlähettiläiden mahdollisuudesta vastata PYM-määrärahan hallinnoinnista.

Päätösehdotus

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

että tämä mietintö lähetetään sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle että

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Markku Rossi /kesk
vpj.	Matti Ahde /sd (osittain)	Matti Saarinen /sd
jäs.	Kyösti Karjula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Jari Koskinen /kok	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Pekka Kuosmanen /kok	Kari Uotila /vas
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk (osittain)	vjäs. Timo Kalli /kesk
	Mika Lintilä /kesk	Reijo Kallio /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	Bjarne Kallis /kd (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Maija Rask /sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mari Nuutila
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.