

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 29/2003 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan: annettu 2.9.2003

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan (K 13/2003 vp).

Jaostovalmistelu

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä on ollut kuuluttavana

- pääjohtaja Tapio Leskinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuuluttavana

- pääjohtaja Tapio Leskinen, tarkastusneuvos Hannu Nieminen, tarkastusneuvos Erkki

Mäki-Ranta, tarkastusneuvos Hannu Konstari ja tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

- budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen ja neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- johtaja Pekka Savolainen, Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Hannu Paju, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuuluttavana

- tarkastuspäällikkö Olli Uotila ja ylitarkastaja Esko Ollakka, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisosastopäällikkö Risto Paaermaa, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kenttäjohtaja Veijo Ojala, Finnvera
- toimitusjohtaja Juha Marjosola, Suomen Teollisuussijoitus Oy.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) siirtyi eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta lukien. Tarkastusvirastosta annetun lain mukaan virasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun

loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan. Käsiteltävänä oleva kertomus on järjestyksessään toinen tällainen vuotuinen kertomus.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että nyt annettu kertomus on aiempaa selkeämpi. Sisällön ryhmittely nyt toteutetulla tavalla palvelee myös eduskuntaa aiempaa paremmin. Esimerkkinä valiokunta toteaa hallinnonaloittain ryhmitelty

tarkastushavainnot. Raportoinnin kehittäminen myös jatkossa on silti paikallaan esille tulleiden tarpeiden mukaisesti.

Hallituksen kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus) on tarkoitus jatkossa kehittää tilinpäätöskertomuksen suuntaan. Tätä kehitystä tukee se, että tarkastusvirasto on tämänkertaisessa kertomuksessaan ensimmäistä kertaa arvioinut myös tilakertomusta kahden hallinnonalan, valtiovarainministeriön ja opeusministeriön, osalta. Valiokunta sisällytti näitä koskevia johtopäätöksiä tilakertomusta koskevaan mietintöönsä VaVM 22/2003 vp. Valtion tuleva tilinpäätösuudistus asettaa uusia haasteita ja odotuksia myös tarkastusviraston toiminnalle. Valiokunta arvioi tarkemmin tilinpäätösuudistusta ja sen asettamia velvoitteita parhaillaan käsitellyssä olevaa talousarviolain muutosta koskevassa mietinnössään.

Valiokunta ei ole tässä yhteydessä arvioinut tarkastusviraston toimintaa viraston henkilökunnan kannalta. Kertomuksesta käy ilmi, että tarkastusviraston henkilöstön keski-ikä on hieman koko budjettivaltion henkilöstön keski-ikää korkeampi ja ns. seniori-ikäisten (vähintään 45-vuotiaiden) osuus koko henkilöstöstä on varsin merkittävästikin suurempi kuin valtiolla yleensä. Kertomuksessa ei ole erikseen arvioitu viraston henkilöstön vaihtuvuutta. Saadun selvityksen mukaan tämä on viime vuosina ollut huomattavasti suurempi kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Merkittävänä syynä tähän on ollut VTV:n henkilöstön palkkauksen jälkeenyhäneisyys.

VTV:n tarkastustoiminta vuonna 2002

Viimevuotiseen tapaan tarkastusvirasto on katsonut, että tilintarkastuskertomuksessa valtion tilinpäätöksestä esiintuodut puutteet eivät olennaisuuden periaate huomioon ottaen olisi esteenä valtion tilinpäätöksen vahvistamiselle, mikäli tällainen menettely olisi olemassa. Vaikka esimerkiksi kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden tilivirastojen lukumäärä on edelleen varsin suuri, kannanotot koskevat kertomuksen mukaan yleensä joitakin taloudenhoidon osa-aluei-

ta, eikä kysymys ole myöskään valtion varojen väärinkäytöksistä.

Varainhoitovuotta 2002 koskeva tilintarkastus aloitettiin ko. vuonna kaikissa valtion 116 tilivirastossa, ja näitä sekä valtion tilinpäätöstä koskevat tarkastuskertomukset annettiin keväällä 2003. Toimintavuonna päätettiin 32 toiminnantarkastusta, ja vuoden päättyessä kesken oli kertomuksen mukaan 39 tarkastusta, joita jatkettiin vuonna 2003. Kertomuksessa on otettu huomioon myös kaikki keväällä 2003 valmistuneet tarkastukset.

Tilintarkastus ja toiminnantarkastus toimivat tarkastusvirastossa samansuuntaisesti. Käsitellyssä olevan kertomuksen mukaan kriteereinä tarkastustoiminnan suuntaamisessa ovat esimerkiksi asian taloudellinen merkitys, riski valtiontalouden kannalta, uuden tiedon tuottaminen, valtion virastojen ja laitosten taloudenhoidon oikeellisuuden ja toimivuuden sekä talousarvion noudattamisen varmistaminen ja asian merkitys eduskunnan kannalta. Valtiovarainvaliokunta toteaa saadun selvityksen perusteella, että tehtyjen havaintojen euromääräiseen merkitykseen voitaisiin kenties kiinnittää jatkossa nykyistä enemmänkin huomiota. Yksittäisten, pienempien asioiden raportoinnissa asioiden taloudellinen merkitys hämärtyy helposti. Budjettivaltaa käyttävän eduskunnan näkökulmasta olisi suurempien linjojen hahmottamisen oltava etusijalla.

Valtiovarainvaliokunta totesi jo vuosi sitten antamassaan mietinnössä VaVM 25/2002 vp eduskunnan tiedonsaannin VTV:n tarkastusten tuloksista samoin kuin näiden tarkastustulosten hyödyntämisen parantuneen. Valiokunnalla ei ole aihetta muuttaa tätä arviota. Eduskunta itse voisi kenties nykyistä paremmin hyödyntää tarkastustuloksia. Tämä pätee myös valmistuneisiin toiminnantarkastuskertomuksiin, jotka painetussa muodossa jaetaan nykyisin myös ao. erikoisvaliokunnille. Toiminnantarkastuksessa tarkastusvirasto on vuonna 2002 painottanut neljää aihealuetta: hallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät, valtion avustukset ja tuet, valtion tulot ja rahoitusjärjestelmät sekä valtion hankinnat. Valtiovarainvaliokunta on kuullut asiantuntijoita

eräiden yksittäisten tarkastuskertomusten valmistuttua ja käyttänyt kertomuksissa esitettyjä tietoja hyväksi tausta-aineistona valtion talousarvion käsittelyssä.

Tarkastusviraston on visionsa mukaisesti tarkoitus ulkoisena tarkastajana tuottaa objektiivista ja hallinnon ohjauksessa tarpeellista tarkastustietoa myös valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle. Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että erityisesti valtiovarainministeriön ja tarkastusviraston vuoropuhelu on viimeisen vuoden aikana kehittynyt myönteiseen suuntaan. Valiokunta pitää tätä vuoropuhelua tärkeänä ennen muuta tulevien haasteiden näkökulmasta. Samalla kun tuloksellisuuden seuranta korostuu valtion tilinpäätösuudistuksessa, kasvavat myös odotukset valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa kohtaan huolimatta siitä, että keskeinen vastuu on yksittäisillä ministeriöillä. Tarkastusviraston tehtävänä on nyt ja tulevaisuudessa tarkastaa ennen muuta järjestelmien toimivuutta, ei niinkään sisältöä sinänsä. Useat tehdyistä havainnoista vaikuttavat varsin hitaasti, mikä korostaa jo nyt harjoitettavan jälkiseurannan merkitystä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkastusvirasto on tehnyt esiselvityksen liittyen sisäasiainministeriön toimitilahankintoihin. Esiselvityksen taustalla on vuonna 1995 käynnistetty valtion kiinteistöhallinnon uudistus. Uudistuksen jälkeen ilmeni eräitä tapauksia, joissa valtion kiinteistölaitoksen tilojen vuokralaisena toiminut virasto tai laitos siirtyi kiinteistölaitoksen tiloista yksityisten omistamiin tiloihin. Valtion tiloja on jäänyt tällaisen toiminnan johdosta osittain tyhjilleen. Tehdyssä esiselvityksessä on havaittu useita ongelmakohtia, joista ainakin osa näyttää koskevan yleisemminkin valtion toimitilahallinnossa noudatettuja menettelytapoja. Muun muassa resurssi- ja aikataulusyistä sekä edellä todettu esiselvitys että sen pohjalta käynnistettävä VTV:n tarkastus on päädytty rajamaan sisäasiainministeriön hallinnonalan tilajärjestelytoimintaan. Mahdolliset ongelmat ja niiden syyt pyrittäisiin kuitenkin selvittämään yleistä perusteellisemmalla tasolla pitäen silmällä niiden suhdetta koko valtionhallintoon.

Valtiovarainvaliokunta pitää eri yhteyksissä saamansa informaation perusteella suunniteltua tarkastusta tärkeänä ja myös eduskunnan tiedontarvetta palvelevana.

Tulosohjauksen puutteellisuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on havainnut puutteita ennen muuta tulosohjauksessa. Valtiovarainvaliokunta on käsitellyt myös tätä edellä todetussa tilakertomusmietinnössään. VTV:n kertomuksessa on todettu, että tulosohjauksessa vuosia kestänyt pysähtyneisyys taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien oikeiden ja riittävien tilinpäätöstietojen ja puutteellisten tulostavoitteiden osalta on ratkaistavissa vain järjestämällä ensin tilinpäätösten asianmukainen taso ja tarttumalla tuloksellisuuden laskentatoimeen. Samalla kertomuksessa kuitenkin todetaan, että nopeaa parantumista tilanteeseen tuskin voidaan odottaa, koska käytännössä ratkaisevia ovat ministeriöiden ja tilivirastojen johdon toimenpiteet. Tätä toteamusta tukee se, että ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet virastoille ja laitoksille ovat pysyneet vuodesta toiseen taloudellisuus- tai kustannustavoitteiden osalta pääsääntöisesti puutteellisina. Vain 17 prosentille tilivirastoista on hyväksytty taloudellisuus- tai kustannustavoitteet. Valiokunta odottaa tulevalta tilinpäätösuudistukselta kuitenkin tässäkin suhteessa paljon sekä ministeriö- että tilivirastotasolla.

Laskentatoimen heikosta tilasta joudutaan samoja tilivirastoja huomauttamaan vuodesta toiseen. Tästä joukosta merkittävin ryhmä ovat 13 työvoima- ja elinkeinokeskusta, joiden laskentatoimen kehittäminen tyydyttävälle tasolle on hidasta. Tämä vastaa myös niiden TE-keskusten määrää, joka ei esittänyt taloudellisuudesta ja tuottavuudesta riittäviä tietoja. Kaikkiaan TE-keskuksia on 15.

TE-keskusten toimintakertomusten tuloksellisuuden kuvauksen kehittämisessä avainasemassa ovat ministeriöiden toimintakertomusta koskevat ja muut toiminnanohjausta koskevat ohjeet. Niiden antamisessa tulisi pyrkiä ennakoitavuuteen ja pitkäjänteisyyteen siten, että tili-

virastojen tiedossa olisi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mitä kutakin vuotta koskevalta raportoinnilta odotetaan. TE-keskusten osalta tämä on poikkeuksellisen haastava tehtävä, koska ohjaavia ministeriöitä on kolme. Näiden suhtautumisessa TE-keskusten tulosohjauksen kehittämiseen on saadun selvityksen mukaan esiintynyt erilaisia näkemyksiä, mikä on hidastanut yhtenäisten menettelyjen ja tiliviraston toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämistä.

TE-keskusten tulosohjauksessa ja tulossopimuksissa ovat niiden oman näkemyksen mukaan pääsääntöisesti korostuneet vaikuttavuustavoitteet, eikä tavoitteita tuloksellisuuden muille osaluille ole juurikaan asetettu. Taloudellisuudelle ja maksullisen toiminnan kannattavuudelle ei ole lainkaan asetettu tavoitteita. Tulossopimuksissa tuottavuudelle on saatettu sinänsä asettaa tavoitteita, mutta tuottavuuden mittaaminen on ollut ongelmallista tuottavuusjärjestelmän kehittämättömyydestä johtuen.

Puutteet TE-keskusten tilinpäätösten taloudellisuustiedoissa ja maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannassa johtuvat ennen muuta edellä todetusta laskentatoimen heikosta tilasta. Laskentatoimen tietotarpeita ajatellen tärkeää on, että tulossopimuksessa ilmaistaan riittävän täsmällisesti tulostavoitteita vastaavat suoritukset, joiden taloudellisuus on voitava myös laskea. Saadun selvityksen mukaan tilanne on tässä suhteessa paranemassa useissa TE-keskuksissa. Sekä tulosohjauksjärjestelmä että siihen liittyvä johdon tietojärjestelmä ovat kehittymässä. Kuluvan vuoden aikana TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa otettiin käyttöön työajanseuranta-järjestelmä, joka antaa mahdollisuuden oikeiden ja riittävien tietojen tuottamiseen toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen pohjaksi. Ongelmana on valiokunnan saaman selvityksen mukaan edelleen, ettei työajan mittaamistapa tilivirastojen sisällä ole yhtenäinen. Erityisen epäselväksi tilanne koetaan työvoimatoimistojen osalta; työvoimatoimistot kuuluvat TE-keskus-tilivirastoon, mutta niiden ohjaus tapahtuu työministeriöstä.

Valtiovarainvaliokunta on aiemmin arvioinut TE-keskusten toimivuutta esimerkiksi vuoden

2002 talousarviota koskevassa mietinnössään VaVM 37/2001 vp. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että TE-keskusten asemaa tilivirastotoiminnasta vastaavana virastona ja samanaikaisesti tiliviraston yhteydessä toimivien yksiköiden käytännön operatiivista toimintaa ohjaavana virastona tulisi selkeyttää. Samalla kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyötä TE-keskusten johtamisessa on syytä edelleen tiivistää tavoitteena yksi yhteinen tulosohjausasiakirja. Integroitiprosessin tulee ulottua myös työvoimatoimistoihin. Jo vuosia kestänyt epäselvyys TE-keskusten ohjauksen ja kehittämisen seurannasta tulee ratkaista pikaisesti TE-keskusministeriöiden yhteisen näkemyksen pohjalta. Valiokunta viittaa tältä osin myös nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan TE-keskusten hallinnointia kehitetään tavoitteena niiden vaikuttavuuden parantaminen alueellisessa elinkeinotoiminnassa muun muassa selvittämällä mahdollisuudet keskusten sisäisten osastorajojen poistamiseen.

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilintarkastus

Valtiovarainvaliokunta katsoi vuoden takaisessa, VTV:n kertomusta koskevassa mietinnössään VaVM 25/2002 vp, että hallituksen tulisi selvittää, voitaisiinko talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilintarkastus keskittää ja säätää Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtiolla on 11 tällaista rahastoa, joista yhdeksän säännöksissä tilintarkastus on määrätty erikseen nimettävien tilintarkastajien tehtäväksi. Rahastojen taseiden loppusumma oli vuonna 2002 runsaat 18,7 miljardia euroa.

Tarkastusvirasto tiedusteli kesällä 2003 viideltä rahastoa hallinnoivalta ministeriöltä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet tai aikovat ryhtyä valtiovarainvaliokunnan em. mietinnössä lausutun johdosta. Saadun selvityksen mukaan yleinen linja vastauksissa oli, että ministeriöt pitävät nykyistä menettelyä omalta kannaltaan hyvänä eivätkä ole halukkaita esitettyyn muutokseen.

Valtiovarainvaliokunta totesi em. mietinnössään, että eduskunta ei nykyään saa riittävästi tietoa talousarvion ulkopuolisista rahastoista eikä niiden toimintaa koskevaa tarkastustietoa. Rahastot ovat kuitenkin eduskunnan budjettivallan kannalta erityisessä asemassa. Useiden rahastojen toiminta ja rahavirrat ovat kiinteässä yhteydessä talousarviotalouteen, jota tarkastusvirasto tarkastaa. Ulkopuolisten rahastojen tarkastukseen tulee valiokunnan mielestä palata viimeistään siinä vaiheessa, kun tilinpäätös-uudistuksen mukaisesta uudesta tilinpäätös-raportoinnista on saatu riittävästi kokemuksia.

Tulevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa on tarkoitus lisätä myös talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevaa tilinpäätös- ja tuloksellisuustietoa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

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

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Kimmo Sasi /kok (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Eva Biaudet /r (osittain)	Irja Tulonen /kok
	Jyri Häkämies /kok (osittain)	Kari Uotila /vas (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Jari Koskinen /kok	vjäs. Arto Bryggare /sd (osittain)
	Pekka Kuosmanen /kok	Christina Gestrin /r (osittain)
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Susanna Huovinen /sd
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Mika Lintilä /kesk	Olli Nepponen /kok (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Tuija Nurmi /kok (osittain)
	Iivo Polvi /vas	Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Maija Rask /sd
	Markku Rossi /kesk	Pia Viitanen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.