

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 20/2024 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

K 20/2024 vp



Eduskunnalle



Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta, tuloksellisuutta ja talousarvion noudattamista perustuslain 90 §:n mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle.

Kertomuksessa esitetään tarkastusten tuloksien perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus tarkastusviraston toiminnasta vuosikertomusjaksolla syyskuusta 2023 syyskuuhun 2024.

Vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin, finanssipolitiikan tarkastuksiin ja asiantuntijatoimintaan. Kertomus sisältää 61 valtion kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomusta, jotka ovat kohdistuneet varainhoitovuoteen 2023, sekä 14 erillistarkastuksen kertomusta ja 16 jälkiseurantaraporttia, joista kolme julkaistiin keväällä 2023.

Tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle vuosikertomusjaksolla neljä erilliskertomusta:

- Kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa 5.12.2023 (K 20/2023)
- Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 15.12.2023 (K 21/2023 vp)
- Kertomus puoluerahoituksen valvonnasta 2023 19.3.2024 (K 5/2024 vp)
- Erilliskertomus valtion vuoden 2023 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta 4.6.2024 (K 18/2024 vp).

Helsingissä 18. syyskuuta 2024

Sami Yläoutinen
pääjohtaja

Jaakko Eskola
johtaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K202024vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K202024vp>

Dnro D/476/00.03.01/2024

PunaMusta Oy

Helsinki 2024

Kuvatiedot

Valokuvat sivulla 2 ja 20 Hanne Salonen/Eduskunta, sivulla 6 Veikko Somerpuro, sivuilla 12, 44 ja 56 Getty Images, sivuilla 34 ja 68 Ville-Veikko Heinonen sekä sivulla 78 Lari Järnefelt.

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro:

Kestävä julkisten varojen hoito edellyttää valppautta tarkastajalta ja valvojalta	7
1 Velanhallinta ja talouden ohjausmenettely korostuvat valtion taloudenhoidossa	13
2 Talousarvion noudattamiseen sekä tukien hallinnointiin ja vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää huomiota	21
3 Uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutuminen vaatii valmistelua, ohjausta ja seuranta	35
4 Valtion tukien tulee vahvistaa Suomen alkutuotantoa ja kilpailukykyä kestäväällä tavalla	45
5 Valtion toimintojen organisointia ja muita tukimuotoja tulee harkita huolellisesti.	57
6 Uusien työllistymistä edistävien toimintamallien käyttöönotossa on ilmennyt riskejä ja korjaustarpeita	69
7 Uusi VTV:n strategia viitoittaa lähivuosien toimintaa	79
Tarkastusjulkaisut 9/2023–8/2024	88



Pääjohtajan puheenvuoro: Kestävä julkisten varojen hoito edellyttää valppautta tarkastajalta ja valvojalta

Säästöjä ja sopeutustoimia tarvitaan, kun tulojen ja menojen suhteessa on rakenteellisia haasteita ja kun valtiontalouden näkymät ovat epävarmat. Samalla valtion lakisääteisten tehtävien hoitaminen on varmistettava tehtäviä priorisoimalla ja tuottavuutta parantamalla. Tarkastuksilla ja valvonnalla VTV turvaa sekä julkisten varojen käytön lainmukaisuutta että sen tuloksellisuutta.

Julkisen talouden haasteet jatkuvat ja valtiontalouden näkymät ovat edelleen epävarmoja. Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on ollut julkisyhteisöjen rahoitusaseman koheneminen ja velkaantumiskehityksen kääntäminen. Hallitusohjelmassa linjattujen toimenpiteiden lisäksi hallitus päätti keväällä 2024 uusista lisäsopeutustoimista, jotka tarkoittavat muun muassa merkittäviä, jo tulevana vuonna voimaantulevia lisäsäästöjä myös hallinnolle, toisin sanoen ministeriöihin ja virastoihin.

Suomen julkisyhteisöjen pitkäaikaisen alijäämän taustalla ovat menojen tuloja nopeampi jo pitkään jatkunut kasvu sekä menojen jääminen pysyväisluonteisesti tuloja korkeammalle tasolle. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimenot ovat kasvaneet väestön ikääntymisen myötä. Tulojen ja menojen epätasapaino ei ole suhdanneluonteinen vaan rakenteellinen haaste.

Tätä taustaa vasten hallituksen päättämien sopeutustoimien suuruusluokkaa voi pitää perusteltuna. Hallinnon on kuitenkin säästöistä huolimatta turvattava lakisääteisten tehtävien hoitaminen. Parhaassa tapauksessa se onnistuu tehtäviä priorisoimalla ja tuottavuutta aidosti kohentamalla. Tulemme ottamaan nämä näkökohdat huomioon tarkastusiemme suunnittelussa samalla kun varmistamme, että eduskunnan hyväksymää talousarviota noudatetaan.

Julkisen talouden näkymissä ei – hallituksen päättämistä toimenpiteistä huolimatta – ole luvassa nopeaa käännettä parempaan, joten niukkuuden kanssa on pystyttävä elämään jatkossakin. Tarkastus- ja valvontatoimintamme tarkoituksena onkin turvata julkisten varojen käytön tuloksellisuutta ja lainmukaisuutta ja finanssipolitiikan vastuullisuutta sekä ylipäänsä edistää hallinnon tuottavuutta, taloudellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Hyvän ja avoimen hallinnon vahvistaminen on niin ikään keskeinen tehtävämme. Tähän liittyy myös uusi tehtävämme eli avoimuusrekisterin ylläpitäminen ja valvominen.

Virasto on toiminut nykyisessä organisaatio- ja johtamismallissa lähes kaksi vuotta ja toteuttanut uutta strategiaa kuluvan vuoden alusta lähtien. Uuden organisaatio- ja johtamismallin sekä strategian lähtökohtana on ollut mahdollistaa perustehtäviemme tehokas ja tuloksellinen hoitaminen.

Strategisena tehtävänäme on turvata kestävä julkisten varojen hoitoa sekä tehokkaasti ja avoimesti toimivaa valtionhallintoa. Tähän pyrimme vahvistamalla tarkastus- ja valvontatyöllä hallinnon tilivelvollisuutta eduskunnalle ja kansalaisille, tuottamalla valtiontalouden ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista luotettavaa ja olennaista tarkastus- ja valvontatietoa sekä tukemalla toiminnallamme tehokasta ja lainmukaista hallintoa.

Toimintamme painopisteiden saavuttaminen puolestaan edellyttää ammattitaidostamme ja työyhteisön hyvinvoinnista huolehtimista, digitalisaation ja uusien menetelmien hyödyntämistä sekä tehokasta ja avointa toimintatapaa.

Strategiamme sisältää linjaukset siitä, miten kohdennamme tarkastuksiamme, mitkä ovat tarkastus- ja valvontatoimintamme tavoitteet ja miten kehitämme toimintaamme. Strategian valmistuminen ei itsessään takaa mitään, vaan sen sisäistäminen ja soveltaminen käytännössä edellyttää meiltä jatkuvaa ja määrätietoista työskentelyä. Strategiamme on täsmennetty konkreettisiksi suunnitelmiksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa, tarkastus- ja valvontasuunnitelmassa ja tulostavoitteissa, jotka laaditaan vuosittain. Toiminnan suunnittelussa vuosille 2024–2027 olemme jo menneet eteenpäin vahvasti strategisia tavoitteitamme korostaen.

Virastollamme on erittäin tärkeitä tehtäviä hoidettavanaan. Joka ajassa on omat haasteensa, ja meidän tulee pystyä kohdentamaan toimintaamme sen mukaisesti. Tavoitteenaamme tulee olla perustehtäviamme hoitaminen nyt ja tulevaisuudessa vaikuttavasti ja siten, että henkilöstömme voi hyvin ja suhtautuu työhönsä motivoituneesti. Tässä mielessä emme koskaan ole valmiita, vaan aina on varaa parantaa ja kehittyä.

Vuosikertomus käsittelee monipuolisesti valtion taloudenhoidon riskejä ja valtion tukemaa toimintaa

Vuosikertomuksen luvuissa 1–6 esitetään syyskuun 2023 ja elokuun 2024 välisenä aikana julkaistujen tarkastusten keskeisiä havaintoja, johtopäätöksiä ja VTV:n tarkastuskohteille antamia suosituksia. Luvuissa on käsitelty monipuolisesti valtion taloudenhoidon riskejä ja valtion tukemaa toimintaa.

Luku 1 käsittelee **valtion velanhallintaa ja talouden ohjaustoimia**. Korkotason huomattava nousu viime vuosina on aiheuttanut valtiolle merkittäviä kustannuksia ja vaikeuttanut valtionvelan korkoriskien hallintaa. Valtion talousarviotalouden eli budjettitalouden velanhallinnan strategia on kuitenkin osoittautunut pääosin toimivaksi vaikeista olosuhteista huolimatta. Valtio tukee kuntien taloudenhoitoa ja peruspalvelujen turvaamista kuntilaissa säädettyjen alijäämän kattamisvelvoitteen ja vaikeuksiin ajautuneiden kuntien arviointimenettelyn avulla. Samankaltaista mutta sisällöltään tiukempaa sääntelyä on asetettu myös hyvinvointialueiden talouden ohjaukselle. Näin ollen valtion edellytykset ohjata hyvinvointialueiden taloutta ovat lähtökohtaisesti kuntatalouden ohjausta vahvemmat. Hyvinvointialueiden ja kuntien talouden ohjauksen onnistuminen edellyttää määrätietoista talouden ja toiminnan tietopohjan kehittämistä.

Luvussa 2 esitetään **keskeisimmät kirjanpitoyksiköiden varainhoitovuoden 2023 tilintarkastuksissa todetut havainnot sekä eräiden tukien hallinnointiin kohdistuneiden tarkastusten johtopäätökset**. Pidämme huolestuttavana sitä, että etenkin talousarvion vastaisia menettelyitä koskevat huomautukset ovat edelleen lisääntyneet. Yleisin huomautuksen syy oli se, että talousarviomenoja oli kohdennettu väärälle varainhoitovuodelle ja määrärahan käyttöaika oli pidennetty talousarvion ja säädösten vastaisesti. Vuoden 2023 tilintarkastuskertomuksiin liittyi poikkeuksellisen paljon sellaisia huomautuksia, joissa edellytimme siirretyn määrärahan peruuttamista. Tilintarkastusten yhteydessä arvioimme Venäjän vastaisten talouspakotteiden toteutumista. Olennaista huomautettavaa EU:n pakotesäännösten noudattamisessa ei havaittu, mutta pakotteiden noudattamista tukevaan ohjaukseen ja sisäiseen valvontaan tulee kiinnittää enemmän huomiota. Lisäksi luvussa käsitellään EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen sekä verotukien hallinnointia. Molemmissa kyse on monimutkaisista rakenteista ja järjestelmistä, jotka vaikeuttavat tukien läpinäkyvää kohdentamista, automatiikkaan perustuvaa hallinnointia sekä tavoiteltujen vaikutusten seuranta ja arviointia.

Luku 3 tarkastelee **uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutumisen edellytyksiä**, joita useat aiemmatkin tarkastuksemme ovat käsitelleet. Uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutumisen onnistumisessa ei voida liiaksi korostaa kattavaan tietopohjaan perustuvaa säädösvalmistelua ja huolellista vaikutusten arviointia etenkin yli vaalikausien ulottuvissa uudistuksissa. Laadukas valmistelukaan ei voi täysin ehkäistä tavoitteiden toteutumisen haasteita ja epäkohtia, jotka voivat tulla esiin vasta toimeenpanon aikana. Tästä syystä on tärkeää huolehtia toimeenpanon tehokkaasta ohjauksesta ja seurannasta. Eri politiikkaaloille kohdistuneissa tarkastuksissa olemme havainneet, että eri hallinnonaloille hajaantuneet vastuut, tehtävät ja menettelyt voivat hidastaa ja vaikeuttaa tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan ohjausta ja seuranta.

Luvussa 4 paneudutaan **valtion maa- ja metsätalouteen sekä akkualaan kohdistamiin tukimuotoihin**, joilla on suuri merkitys maamme omavaraisuudelle, huoltovarmuudelle ja teollisuuden kilpailukyvyille. Tarkastuksemme paljastavat valtion tukipolitiikan monitahoiset, osin toistensa kanssa ristiriitaiset tavoitteet. Tukipolitiikka on tasapainoilua toisaalta toiminnan kannattavuuden ja kilpailukyvyn vahvistamisen ja toisaalta kestävä kehityksen tavoitteiden tukemisen välillä. Tässäkin yhtenäinen ja luotettava tietopohja toiminnan tilannekuvasta ja myönnettyistä tuista edistää tukipolitiikan hallintaa. Akkuala on esimerkki globaalisti merkittävästä ja kilpaillusta alasta. Suomen investointien kilpailuasemaa haastavat kuitenkin USA:n ja EU:n valtiontukitoimet ja muut kannustimet. Pienenä talousalueena Suomen on etsittävä edullisia ja riskeiltään hallittuja toimintamalleja investointien houkuttelemiseksi.

Luku 5 keskittyy **valtion toimintojen organisointiin sekä valtion osuuteen toimintojen tukemisessa ja ohjauksessa**. Viime vuosina osakeyhtiö on ollut suosittu valtion toimintojen organisointimuoto, jonka pääomittamiseen, omistajaohjaukseen ja toimintaan voi liittyä riskejä ja ennakoimattomia taloudellisia vaikutuksia. Kantamme on, että uusia yhtiöitä tulee perustaa harkiten ja että valtionyhtiön omistajaohjauksesta vastaavalla viranomaisella tulee olla selkeä käsitys yhtiön tavoitteista ja toiminnasta. Tarkastustemme mukaan valtionhallinnon järjestelyt ovat pääosin toimivia. Taloudelliset riskit voivat kuitenkin realisoitua valtion pitkäkestoisissa hankinnoissa, etenkin tietojärjestelmähankeissa. Kilpailun puute on merkittävin riski hankintojen taloudellisuudelle. Luvussa käsitellään myös valtion roolia

sellaisissa toimissa, joista valtio ei kuitenkaan yksinään vastaa. Koronaepidemian kokemukset ovat vauhdittaneet valtion ja sidosryhmien varautumista kriisitilanteisiin. Sen sijaan edellisten hallitusten sairaala- ja päivystysverkon keskittämiseen liittyvät toimet eivät ole edenneet tavoitteiden mukaisesti, eikä niiden säästötavoitteiden toteutumista pystytä arvioimaan olemassa olevan tiedon pohjalta.

Luku 6 käsittelee **työllisyyttä edistäviä toimintamalleja ja niihin liittyviä riskejä**. Ensi vuodesta alkaen kuntien muodostamat työllisyysalueet vastaavat julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä. Tällöin myös pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja uudistettu työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu siirtyvät uuteen palvelujärjestelmään. Tarkastuksessa havaitsimme toimintamalleissa useita riskejä ja korjaustarpeita, jotka olisi syytä korjata ennen niiden käyttöönottoa uudessa järjestelmässä. Hyvinvointialueiden vaikea resurssitilanne tuo oman haasteensa vaikeasti työllistyvien auttamiselle. Tarkastimme myös jatkuvan oppimisen uudistusta, joka osaltaan tukee työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Vaikka uudistuksen toimeenpano on sujunut hyvin, rahoituksen painottuminen avustuksiin ja pienelle toimijajoukolle ei ole riittävästi tukenut uusien toimintamallien vakiintumista ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien osaamispalveluiden kehittämistä.

Luvussa 7 tarkastellaan **tarkastustoimintamme kattavuutta ja tarkastusten suositusten toteutumista**. Vaikka tarkastuksemme keskittyvät hallinnonaloille, joilla valtion rahoitusta käytetään eniten, huomioimme tarkastuksissamme myös pienempien hallinnonalojen riskit. Yleisesti ottaen tarkastuskohteet toteuttavat tarkastuksien suosituksia varsin hyvin: 81 prosenttia erillistarkastusten suosituksista on toteutunut hyvin tai jossain määrin. Toteutumisprosentti tilintarkastuksissa tehdyistä suosituksista on tätäkin korkeampi (93 prosenttia).

Sami Yläoutinen
pääjohtaja



1 Velanhallinta ja talouden ohjausmenettely korostuvat valtion taloudenhoidossa

Viime vuosien korkotason merkittävä nousu on aiheuttanut valtiolle merkittäviä lisäkustannuksia. Valtion velanhallinnan strategia on kuitenkin toiminut hyvin vaikeassa taloustilanteessa. Talousvaikeuksissa olevien kuntien arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjauksessa on ollut vähäinen, koska menettely on kohdistunut osaan kuntia eikä siinä ole huomioitu riittävästi palvelujen tilannetta ja niiden muutoksia. Talouden ja toiminnan tarkastelu on otettu paremmin huomioon hyvinvointialueiden talouden ohjauksessa. Hyvinvointialueiden ja kuntien talouden ohjaus edellyttää talouden ja toiminnan tietopohjan pitkäjänteistä kehittämistä.

Valtio on onnistunut turvaamaan maksuvalmiutensa toimivalla velanhallinnalla

Valtion velanhallinnalla tarkoitetaan valtion budjettitalouden lainanottoa ja valtion kassanhallintaa sekä niihin liittyvien riskien hallintaa. Valtion velanhallintamallissa oletetaan, että korkokustannukset ovat keskimäärin alhaisemmat lyhyellä korkosidonnaisuudella kuin pidemmällä sidonnaisuudella. Korkosidonnaisuuden valintaa ohjaavat talous- ja finanssi-politiikan preferenssit ja rajoitteet. Korkotasossa tapahtuneet muutokset ovat jo pitkään olleet haaste velanhallinnan strategisen korkoriskitavoitteen analyysissä ja vuosittaisissa tarkasteluissa. Korkotason huomattava nousu vuodesta 2022 alkaen on aiheuttanut valtiolle merkittäviä lisäkustannuksia. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen valtionvelan korkokulut kasvavat vuonna 2027 jopa 3,5 miljardiin euroon. Korkotasoa ja sen muutoksia ei kuitenkaan pyritä ennustamaan, eikä nousevan korkokäyrän periaatteesta ole luovuttu.

Vuonna 2021 tehdyn tarkastuksen (12/2021) jälkiseurannan perusteella valtionvelan korkoriskiaseman hallinta vaatii vielä toimia. Näitä ovat velanhallinnan keskipitkän aikavälin strategian laatiminen sekä velanhallinnan määräyksen ja korkoriskin analyysimallin päivitys. Valtiovarainministeriön mukaan korkoriskin arvioinnissa tullaan ottamaan huomioon kansantalouden pitkän aikavälin kasvunäkymät ja valtion velkakestävyys. Uuden

velkakestävyysmallin valmistelu aloitetaan, kun uusi velanhallinnan määräys on saatu voimaan ja velanhallinnan strategia valmistuu.³ Valtiovarainministeriö päivitti maaliskuussa 2024 valtion talousarviotalouden velanhallinnan keskipitkän aikavälin strategian vuosille 2024–2028. Keskeinen muutos on velan korkoriskin vähentäminen asteittain, mikä parantaa korkojen muutoksista aiheutuvaa suojaa, luo ennakoitavuutta korkomeroihin ja tukee talouspolitiikan suunnittelua. Korkoriskiaseman pidentäminen saavutetaan nykyisellä lainanoton strategialla, kun uusien korkojohdannaisten tekemisestä luovutaan. Seuraavaksi uudistetaan velanhallinnan määräystä muun muassa valtion maksuvalmiusriskin ja kassasijoitusten luottoriskin hallinnan osalta. VTV jatkaa näiden asioiden jälkiseurantaa vuonna 2025.

Jälkiseurannan perusteella valtion velanhallinnan strategia on osoittautunut pääosin toimivaksi haastavissa taloudellisissa olosuhteissa, kuten koronakriisin aikana. Maksuvalmiuden turvaamisessa onnistuttiin muun muassa muutamien poikkeuksellisten kahdenvälisten viitelainojen lisäemissioiden liikkeeseenlaskujen ansiosta. Jälkiseurantaraportissa todetaan, että näitä private placement -liikkeeseenlaskuja on käytetty suosittujen mukaisesti vain poikkeustilanteissa.¹

Jälkiseurannan mukaan pienemmät talousarvioprosessiin tarkastuksessa esitetyt suositukset on toteutettu täysimääräisesti. Menojen ja tulojen muutoksiin on reagoitu oikea-aikaisesti lisätalousarvioissa, emissiovoitot ja -tappiot on otettu huomioon lisätalousarvioissa toteutuneiden kehitysten mukaisesti, pääomatappioita ei ole budjetoitu talousarviossa eikä lisätalousarvioissa, sekä muutamat yksittäisiin momentteihin liittyvät korjaukset on tehty. Lisäksi tiedonkulkua ja raportointia Valtiokonttorin ja valtiovarainministeriön välillä on parannettu ja velanhallinnan riskienhallinnan operatiivisia edellytyksiä on lisätty Valtiokonttorissa.¹

Kuntien arviointimenettely on toimiva keino selvittää kunnan taloudellista tilannetta, vaikka sen merkitys kuntatalouden ohjauksessa on vähäinen

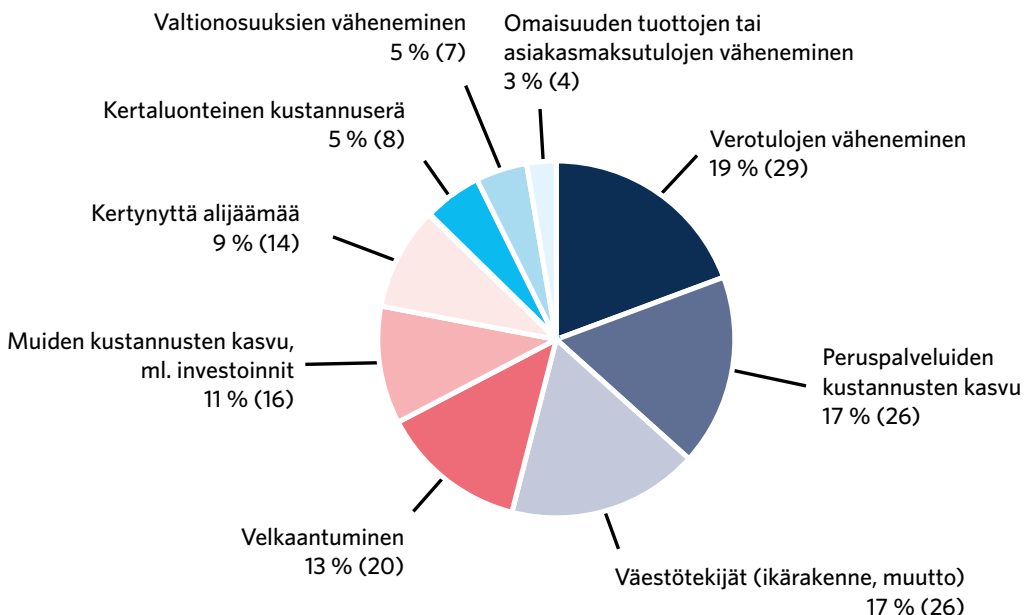
Kuntataloutta ohjataan julkisen talouden suunnitelmassa määritetyn rahoitusasematavoitteen, kuntien peruspalveluiden rahoitusta sekä vero- ja maksutuloja koskevan normiohjauksen ja kuntien valtionosuuksien avulla. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä vuonna 2007 kuntien arviointimenettely sisällytettiin lainsäädäntöön (169/2007), ja nykyisin menettelystä säädetään kuntalain (410/2015) 118 §:ssä ja 119 §:ssä. Lisäksi kunta-laissa (110 §) on säädetty kunnille alijäämien kattamisvelvoite. Sen mukaan kunnan tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa tai siirtymässä kolmen vuoden kuluessa tasapainoon, mikä on käytävä ilmi kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa. Arviointimenettely on valtion ja kuntien välistä yhteistyötä, jonka tarkoituksena on tukea kuntien taloudenhoitoa sekä turvata lakisääteiset palvelut myös vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa.

Arviointimenettely on toteutettu vuosien 2007–2023 aikana yhteensä 50 kertaa. Kriteerit ovat täyttyneet 54 kunnalla. Näistä kokonaisharkinnan jälkeen menettelyyn on päättänyt 41 kuntaa, joista noin 70 prosentissa on alle 5 000 asukasta. Yhdeksän kuntaa on ollut arviointimenettelyssä useammin kuin yhden kerran. Arviointimenettely on ollut käytössä myös kuntayhtymissä vuodesta 2017 alkaen, mutta yhtään arviointimenettelyä ei ole niissä käynnistetty. Arviointimenettelyn jälkeen kuntien taloudenseurantaa jatketaan, mikäli

kriteerit täyttyvät uudelleen. Tällöin kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, onko talouden tasapainottamissuunnitelman toimia tehty ja mihin suuntaan kunnan talous on yleisesti kehittyvässä.

Kuntien arviointimenettelyä käsitelleen tarkastuksen (2/2024) mukaan menettelyyn päätyneitä kuntia yhdistäviä tekijöitä ovat heikentyvä väestöllinen huoltosuhde ja heikentyvä tulopohja yhdistettynä kasvaneeseen palvelutarpeeseen. Lisäksi useassa tapauksessa valtionosuudet ovat muodostaneet suuren osan näiden kuntien kokonaistuloista. Tarkastuksessa analysoitiin tilastomenetelmin vuosina 2000–2020 menettelyyn päätyneiden kuntien ja vastaavan vertailujoukon taloudellisia tunnuslukuja. Analyysin perusteella kunnat ovat valikoituneet arviointimenettelyyn asianmukaisin perustein sekä lain mukaisten kriteerien ja niiden taloudellisten tunnuslukujen mukaisesti. Menettelyyn osallistuneiden kuntien vuosikate on parantunut tilastollisesti merkitsevästi. Tulos viittaa siihen, että monen kunnan talous on kehittynyt positiivisempaan suuntaan arviointimenettelyn jälkeen, mutta menettelyn ohella kehitykseen on voinut vaikuttaa muitakin tekijöitä.²

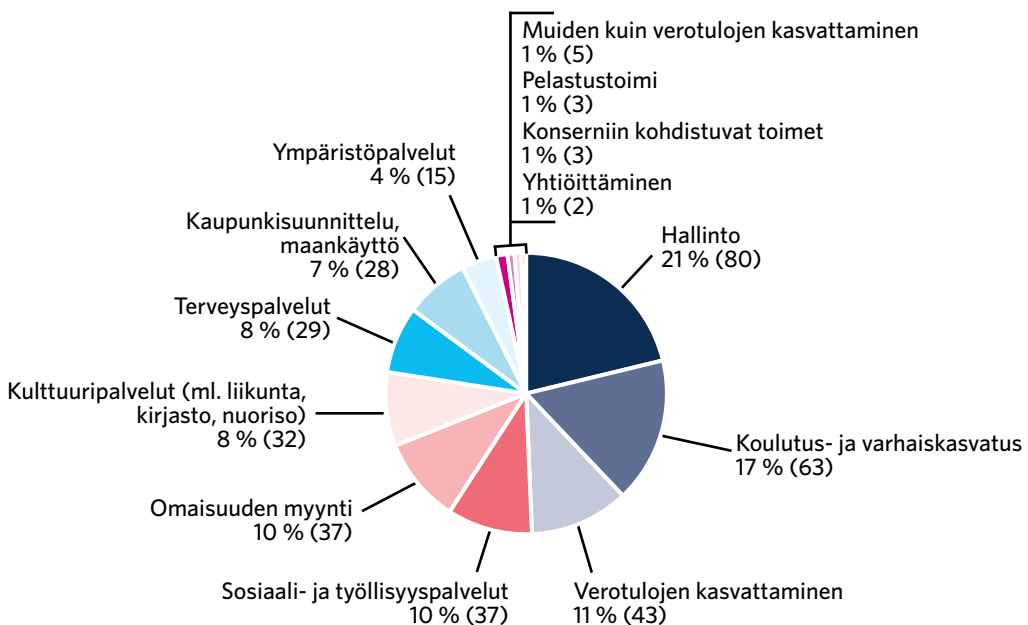
Tarkastuksessa tehtiin lisäksi kaikkien vuosina 2007–2021 arviointimenettelyssä olleiden kuntien arviointiraporteista laadullinen analyysi, jossa luokiteltiin raportteihin kirjattuja syitä arviointimenettelyn käynnistämiseksi ja talouden tasapainottamissuunnitelmissa esitettyjä toimia. Eniten kriteerien täyttymistä perusteltiin vähentyneillä verotuloilla, peruspalveluiden kustannusten kasvulla ja väestötekijöillä (kuvio 1). Yleisiä perusteluja olivat myös velkaantuminen, muiden kustannusten kasvu sekä investoinnit ja alijäämän kertyminen.²



Kuvio 1: Vuosina 2007–2021 arviointimenettelyssä olleiden kuntien raporteissa esitetyt perustelut arviointimenettelyn kriteerien täyttymiselle.²

Tarkastuksen mukaan arviointimenettely on toimiva keino selvittää kunnan taloudellista tilannetta ja puuttua siihen, jos kunnalla ei ole uskottavia edellytyksiä selviytyä talutensa haasteista. Kunnissa on koettu arviointimenettelyn edistäneen kunnan talouden tasapainottamistoimia, ja suurin osa arviointimenettelyssä olleista kunnista on voinut poistua menettelystä toimenpiteiden ansiosta. Lukumääräisesti eniten talouden tasapainottamistoimenpiteistä on kohdistunut hallintoon sekä koulutukseen ja varhaiskasvatukseen. Sektoirittain tarkasteluna suurin taloudellinen merkitys on ollut omaisuuden myynnillä ja hallintoon kohdistuvilla toimenpiteillä (kuvio 2). Kunnat ovat arvioineet, että suhteessa keinojen lukumäärään tärkeimmät euromääräiset säästövaikutukset ovat kohdistuneet verotulojen kasvattamiselle, omaisuuden myynnille sekä konserniin ja terveystalouteen liittyville toimille.²

Tarkastuksen (2/2024) perusteella arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjausvälineenä on kuitenkin ollut vähäinen. Kuntien talouteen vaikuttavat monet tekijät. Esimerkiksi vuosina 2020 ja 2021 koronapandemian takia myönnetty lisärahoitukset ja verotulojen hyvä kehitys ovat parantaneet kuntatalouden kokonaiskuvaa. Vuonna 2023 kuntatalouden tunnusluvut ovat kokonaisuutena tasapainossa, mutta kuntien talouden ja palveluiden tilanne on muuttunut merkittävästi hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa, ja se muuttuu edelleen TE-palvelu-uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2025. Arviointimenettelyssä ei ole erikseen huomioitu näitä suuria muutoksia. Lisäksi kunnilla on ollut vain vähän aikaa sopeuttaa talouttaan ja palveluitaan vastaamaan muuttunutta tilannetta.²



Kuvio 2: Arviointimenettelyn loppuraporteista kootut kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmien toimenpiteiden lukumäärä sektoreittain.²

Kuntien peruspalveluiden tilanne tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon arviointimenettelyssä

Valtiovarainministeriö vastaa kuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä ja toteuttamisesta. Kuntien kanssa käytyjen keskustelujen ja ministeriön taloudellisen seurannan perusteella päätetään arviointimenettelyssä aloittavat kunnat ja perustetaan niille kuntakohtaiset arviointiryhmät. Arviointiryhmä selvittää kunnan talouden tilannetta ja talouden tasapainottamistoimia sekä kunnan edellytyksiä jatkaa itsenäisenä. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, talouden tasapainottamistoimista tai kuntajakoselvityksestä. Kunnanvaltuusto käsittelee arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saattaa päätöksensä valtiovarainministeriön tietoon, minkä jälkeen ministeriö jää joko seuraamaan talouden tasapainottamistoimien toteutumista tai käynnistää kuntajakoselvityksen.

Tarkastuksen (2/2024) mukaan arviointimenettelyn kriteereihin vuoden 2007 jälkeen tehdyt muutokset ovat olleet oikeansuuntaisia. Konsernitason kriteereihin siirtymisen jälkeen kunnan talouden kannalta vähämerkityksellisillä keinoilla ei ole enää yhtä helposti mahdollista välttää kriteerien täyttymistä. Lisäksi uudemmat kriteerit täyttyvät kunnilla useamman vuoden peräkkäin, jolloin kertaluonteisilla toimilla ei ole voinut välttyä kriteerien täyttymiseltä. Kriteerien raja-arvojen tasoa tulisi kuitenkin tarkastella aika ajoin ja siten varmistaa, ettei kriteerien täyttymistä voi välttää kunnan taloutta heikentävillä toiminna. Lisäksi arviointimenettelyn dokumentointia tulisi selkiyttää. Kuntatalousohjelmassa voisi myös esittää tarkempia tietoja esimerkiksi kriteerien täyttymisestä kunnittain ja arviointimenettelyn aloittamatta jättämisen perusteluista.²

Tarkastuksessa todetaan, että kuntien palveluiden tilanne tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon arviointimenettelyn eri vaiheissa. Menettely kuitenkin keskittyy taloudenhoitoon, eikä siihen valittujen kuntien peruspalvelujen tilannetta arvioida ja dokumentoida yhdenmukaisesti ennen menettelyn aloittamista eikä sen jälkeenkään. Tämä voi johtua siitä, että tällä hetkellä ei ole saatavilla riittävän kattavaa tietoa kuntien lakisääteisten palveluiden saatavuudesta ja laadusta. Arviointimenettely ei muutoinkaan ole vaikuttava keino turvata palveluiden saatavuutta kunnissa, koska se kohdistuu vain pieneen määrään kuntia. Palvelutilanteen arvioinnilla on suurempi merkitys hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä (611/2021 122 ja 123 §), koska talouden tunnuslukujen lisäksi menettelyssä tarkastellaan myös hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja.²

Tarkastusviraston suosituksia kuntien arviointimenettelystä²

Arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen tulee raportoida yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa.

Kunnan peruspalveluista saatavilla olevaa tietopohjaa tulee kehittää siten, että palveluiden tilanne voidaan ottaa huomioon ja dokumentoida systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointimenettelyn aikana.

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus edellyttää hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan tietopohjan kehittämistä

Talouden tasapainottamisen haasteita on jo havaittu vuonna 2023 toimintansa aloittaneilla hyvinvointialueilla. Laissa hyvinvointialueista (611/2021, 122 §) on säädetty arviointimenettelyä, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä. Lain 123 §:ssä määritellään kriteerit hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Kriteerit ovat tiukemmat kuin kuntien arviointimenettelyssä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyä ei ole vielä käynnistetty yhdelläkään hyvinvointialueella. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden talouden ohjausta tiukennetaan edelleen. Arviointimenettelyn lisäksi lakiin ehdotetaan säädökset ennakkolisesta talouden ohjauksesta. Sitä käytettäisiin, kun on tunnistettu tarve ehkäistä jonkin hyvinvointialueen talouden tilan vaarantuminen ja turvata hyvinvointialueen toiminnan ja palvelujen jatkuvuus. Menettelyssä käsiteltäisiin hyvinvointialueen talouden ja toiminnan tilannetta ja siihen vaikuttaneita seikkoja sekä sovittaisiin tarpeellisista toimenpidesuosituksista. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kesällä 2024.

Kuntien ja hyvinvointialueiden talouden ohjaus tarvitsee perustakseen luotettavan ja kattavan tietopohjan. Vuonna 2021 VTV tarkasti jo ennakkolisesti hyvinvointialueiden taloustiedonkeruun edellytyksiä. Tarkastus (9/2021) toteutettiin vaiheessa, jossa vastuu kuntien ja kuntayhtymien taloustiedon keruusta oli siirtynyt Tilastokeskukselta Valtiokonttorille, ja samanaikaisesti siirryttiin myös automatisoituun raportointiin. Tarkastuksessa suositeltiin, että taloustiedon tuotannon prosessia tulisi ohjata kokonaisuutena ja taloustiedon laatuun kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi kehittämistyöllä tulisi varmistaa kattava, ajantasainen ja luotettava tietopohja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta.

Vuonna 2023 tehdyn tarkastuksen jälkiseurannan perusteella taloustiedon tuotantoprosessin ohjausta on tehostettu ja talousraportointia on yhtenäistetty, mutta hyvinvointialueiden ohjauksen tukena ei ole vielä kattavaa, ajantasaista ja vertailukelpoista tietopohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta. Automaattisten tarkastusten oletetaan estävän raportoidun aineiston hyväksyminen ennen virheiden korjaamista tai varoittavan selvitystä tarvitsevista havainnoista. Manuaalisia tarkastuksia tekevät jatkossa eri viranomaiset. Jälkiseurannan perusteella taloustiedon tuotannon ja sen raportoinnin kehittämistä tehdään useissa työryhmissä ja yhteistyörakenteissa, ja kehittämistyö on vielä merkittävältä osin kesken. Ohjausrakenteiden ja -käytäntöjen voidaan odottaa selkiytyvän eduskunnan hyvinvointialuelakiin (HE 2/2024 vp) tekemien muutosten seurauksena.³

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkökustannukset julkaistaan vuodesta 2025 alkaen. Yksikkökustannusten avulla hyvinvointialueiden järjestämien palvelujen kustannuksia voidaan verrata koko maan keskimääräisiin kustannuksiin ja näin asettaa tavoitteita palvelujen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle. Yksikkökustannusten laskenta edellyttää rekisteriaineistojen yhdistämistä taloustietoihin, mikä ei ole vielä mahdollista suuressa osaa palveluista. Vertailukelpoisten ja kattavien yksikkökustannusten tuottaminen ja yhdenmukaistaminen vaatii paljon työtä myös hyvinvointialueilla, koska yksikkökustannusten laskenta on kyettävä toteuttamaan automatisoidusti tietojärjestelmien avulla tehtyjen suorite- ja kirjanpitokirjausten pohjalta.³



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Jälkiseurantaraportti 28.11.2023 Valtion velanhallinta (12/2021)
- 2 Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa (2/2024)
- 3 Jälkiseurantaraportti 2.11.2023 Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa (9/2021).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



2 Talousarvion noudattamiseen sekä tukien hallinnointiin ja vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää huomiota

Vuoden 2023 tilintarkastusten perusteella annettiin aiempaa enemmän huomautuksia valtion kirjanpitoyksiköiden taloudenhoidon laillisuudesta. Vaikka valtion taloutta on hoidettu pääosin säännösten mukaisesti, ovat etenkin talousarvion vastaiset menettelyt lisääntyneet. Tilintarkastusten yhteydessä arvioitiin myös Venäjän vastaisten talouspakotteiden toteutumista. Erilaisten tukien hallinnointi sekä vaikutusten seuranta on ollut haastavaa.

Huomautuksen sai yli kolmasosa tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä

Perustuslain 90 §:n mukaan VTV:n tehtävänä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen. VTV tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden, muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset. VTV ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot, onko sisäinen valvonta toimivaa ja onko talousarviota noudatettu. VTV antoi vuodelta 2023 yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta valtion kirjanpitoyksiköille (taulukko 1).¹

Tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä 22 (36 %) sai vähintään yhden huomautuksen, sillä niiden tilinpäätöksissä tai taloudenhoidon menettelyissä todettiin olennaisia puutteita. Huomautusten määrä eri lausuma-alueilla on pysynyt lähes entisellään lukuun ottamatta talousarvion noudattamista, josta kielteisen laillisuuslausuman sai 13 kirjanpitoyksikköä. Vuodelta 2022 kielteinen laillisuuskannanotto annettiin 10 kirjanpitoyksikölle.¹

Taulukko 1: Vuoden 2023 tilintarkastuksen tulokset hallinnonaloittain ja kirjanpitoyksiköittäin.¹

✓ ei huomautettavaa ! huomautettavaa

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu
Tasavallan presidentin kanslia	✓	✓	✓
Valtioneuvoston kanslia	✓	✓	✓
Ulkoministeriö	✓	✓	✓
Oikeusministeriö	✓	✓	!
Oikeusrekisterikeskus	✓	✓	✓
Rikosseuraamuslaitos	!	!	✓
Syyttäjälaitos	✓	✓	✓
Tuomioistuinlaitos	✓	✓	✓
Ulosottolaitos	✓	✓	!
Sisäministeriö	✓	✓	!
Hätäkeskuslaitos	!	✓	✓
Maahanmuuttovirasto	✓	✓	!
Pelastusopisto	✓	✓	✓
Poliisihallitus	✓	✓	!
Rajavartiolaitos	✓	✓	✓
Suojelupoliisi	✓	✓	✓
Puolustusministeriö	✓	✓	✓
Puolustusvoimat	✓	✓	✓
Valtiovarainministeriö	!	!	✓
Ahvenanmaan valtionvirasto	!	!	✓
Digi- ja väestötietovirasto	✓	✓	✓
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	✓	✓	✓
Rahoitusvakausvirasto	!	!	✓
Tilastokeskus	✓	✓	✓
Tulli	!	✓	✓
Valtiokonttori	!	✓	✓
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	✓	✓	✓
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet	✓	!	✓
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	✓	✓	✓
Verohallinto	✓	✓	✓

Kirjanpitoyksikkö	Tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot *	Sisäinen valvonta toimivaa	Talousarviota noudatettu
Opetus- ja kulttuuriministeriö	✓	✓	✓
Kansallisarkisto	✓	✓	✓
Museovirasto	✓	✓	✓
Opetushallitus	✓	✓	!
Suomen akatemia	✓	✓	✓
Suomenlinnan hoitokunta	!	✓	✓
Maa- ja metsätalousministeriö	✓	✓	✓
Luonnonvarakeskus	✓	✓	✓
Maanmittauslaitos	✓	✓	✓
Ruokavirasto	✓	✓	!
Liikenne- ja viestintäministeriö	✓	✓	!
Ilmatieteen laitos	✓	✓	✓
Liikenne- ja viestintävirasto	✓	✓	✓
Väylävirasto	!	✓	!
Työ- ja elinkeinoministeriö	!	!	!
ELY-keskusten ja TE-toimistojen KEHA-keskus	✓	✓	✓
Energiavirasto	✓	✓	✓
Geologian tutkimuskeskus	✓	✓	✓
Innovaatorahoituskeskus Business Finland	✓	✓	✓
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	✓	✓	✓
Patentti- ja rekisterihallitus	✓	✓	!
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	✓	✓	✓
Sosiaali- ja terveysministeriö	✓	✓	✓
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus	✓	✓	✓
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto	✓	✓	✓
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta	✓	✓	✓
Säteilyturvakeskus	✓	✓	✓
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	✓	✓	!
Ympäristöministeriö	!	!	!
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	✓	✓	✓
Suomen ympäristökeskus	✓	✓	✓

* Tilinpäätöksen sekä toiminnallisen tehokkuuden tiedot

Kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökseen liittyvät huomautukset voivat koskea joko tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteenä esitettäviä tietoja tai toiminnallisesta tehokkuudesta esitettäviä tietoja, joita ovat esimerkiksi maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat. Tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja koskevia huomautuksia annettiin yhdeksälle kirjanpitoyksikölle, ja toiminnallisen tehokkuuden tietojen huomautuksia annettiin kolmelle kirjanpitoyksikölle. Yksi kirjanpitoyksikkö sai molemmat huomautukset, joten tilinpäätökseen liittyviä huomautuksia annettiin yhteensä 11 kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Yleisin yksittäinen peruste tilinpäätöslaskelmien huomautukselle oli valtuustietojen esittäminen virheellisesti tai puutteellisesti, josta sai huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä. Tilinpäätöslaskelmien liitteestä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) sai huomautuksen kaksi kirjanpitoyksikköä.¹

Tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen ja talousarvion noudattamisen puutteiden lisäksi huomautuksia annettiin sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sisäisen valvonnan huomautuksia annettiin vuoden 2022 tapaan seitsemälle kirjanpitoyksikölle. Ympäristöministeriölle ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet) asetettiin ilmoitusvelvollisuus sisäisen valvonnan puutteista. Ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan tarkastuskohteen johdolle asetettua velvollisuutta ilmoittaa toimenpiteistä, joihin kohde on ryhtynyt huomautukseen johtaneen asian tilan korjaamiseksi. Palkeiden ilmoitusvelvollisuus liittyi valtion talousarviosta annetun lain 12 b §:n tarkoittamien keskitetysti hoidettavien tehtävien sisäisessä valvonnassa todettuihin puutteisiin. Ympäristöministeriön ilmoitusvelvollisuuden taustalla olivat puutteet talousarvion ja sitä koskevien säännösten noudattamisessa sekä tilinpäätöksessä ja sisäisessä valvonnassa.¹

Muutama kirjanpitoyksikkö on viime vuosina saanut toistuvasti huomautuksen sisältävän eli mukautetun tilintarkastuskertomuksen. Kaksi kirjanpitoyksikköä on saanut vuosittain huomautuksen vähintään kahdeksan viimeisen vuoden aikana. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat työ- ja elinkeinoministeriö ja Palkeet.¹

Laillisuushuomautusten määrä on kasvanut olennaisesti

VTV antaa kirjanpitoyksikölle kielteisen laillisuuskannanoton, mikäli talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä ei ole kaikilta osin noudatettu. Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä yksittäistä talouden hoidon osa-alueita tai menettelyä, joten sen saaminen ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston talouden hoidon kannalta vakavana asiana.¹

VTV:n antamista 61 tilintarkastuskertomuksesta 13 sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton. Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on kasvanut, koska vuodelta 2021 laillisuushuomautuksen sai yhdeksän kirjanpitoyksikköä ja vuodelta 2022 10 kirjanpitoyksikköä. Laillisuushuomautusten yhteismäärä voi olla suurempi kuin kielteisten laillisuuskannanottojen määrä, koska yhdelle kirjanpitoyksikölle voidaan varainhoitovuoden tilintarkastuskertomuksessa antaa useampi yksilöity laillisuushuomautus. Laillisuushuomautusten määrä onkin kasvanut merkittävästi. Vuodelta 2023 annettiin yhteensä 19 yksilöityä laillisuushuomautusta. Vuonna 2022 kaikki kielteiset laillisuuskannanotot sisälsivät vain yhden laillisuushuomautuksen, joten niiden yhteismäärä oli 10. Vuonna 2021 osa kirjanpitoyksiköistä sai useita laillisuushuomautuksia, joten niiden yhteismäärä oli 13.¹

Laillisuuskannanoton taustalla oleva virheellinen menettely voi liittyä talousarvion noudattamiseen tai sisäiseen valvontaan. Talousarvion noudattamisen laillisuushuomautuksista suuri osa on viime vuosina annettu siksi, että kirjanpitoyksikkö on käyttänyt määrärahan vääränä varainhoitovuonna tai eri tarkoitukseen kuin mihin se on talousarviossa osoitettu. Vuoden 2023 tilinpäätöksissä yleisin syy laillisuushuomautukseen oli se, että talousarvion menoja oli kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti väärälle varainhoitovuodelle. Lisäksi kaikissa tapauksissa menettelyllä oli pidennetty määrärahan käyttöaikaa valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti. Tästä syystä annettiin huomautus viidelle kirjanpitoyksikölle.¹

VTV voi edellyttää kirjanpitoyksikköä peruuttamaan virhettä vastaavan osuuden seuraavalle vuodelle siirretystä määrärahasta. Peruuttamisella korjataan tilanne sellaiseksi, mikä se siirtomäärärahan osalta olisi ollut oikein kirjattuna. Vuoden 2023 tilintarkastuskertomuksiin liittyi poikkeuksellisen paljon sellaisia huomautuksia, joissa edellytettiin siirretyn määrärahan peruuttamista virhettä vastaavalla osuudella. Vuodelta 2023 annetuissa tilintarkastusraporteissa edellytettiin peruuttamaan lähes 600 000 euroa seuraavalle vuodelle siirtynyttä määrärahaa. Erilaisia tapaustyyppisiä oli yhteensä kahdeksan, ja nämä koskivat seitsemää kirjanpitoyksikköä.¹

Talousarvion vastaiset menettelyt ovat lähtökohtaisesti yksittäistapauksia, joten niiden toistuminen samassa muodossa seuraavana vuonna on epätodennäköistä. Osalle kirjanpitoyksiköistä on laillisuushuomautuksia kuitenkin annettu viime vuosina muita useammin. Vuosina 2021–2023 eli kolmena vuonna peräkkäin laillisuushuomautuksen on saanut kaksi kirjanpitoyksikköä, Maahanmuuttovirasto ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Viimeisen viiden vuoden aikana on laillisuushuomautus annettu neljänä vuotena Maahanmuuttovirastolle, Opetushallitukselle ja Väylävirastolle.¹

Tarkastusviraston keskeiset havainnot valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista 2023¹

Laillisuushuomautusten määrä on kasvanut merkittävästi edellisestä vuodesta: 13 kirjanpitoyksikölle annettiin yhteensä 19 yksilöityä laillisuushuomautusta vuodelta 2023.

Seitsemää kirjanpitoyksikköä edellytettiin peruuttamaan talousarvion vastaista menettelyä vastaava osuus seuraavalle vuodelle siirtyneestä määrärahasta.

Huomautuksen sisältävän eli niin kutsutun mukautetun tilintarkastuskertomuksen sai 22 kirjanpitoyksikköä, mikä on 36 prosenttia tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä.

Venäjän vastaisten talouspakotteiden noudattamista tukeviin kontrolleihin ja ohjaukseen tulee kiinnittää huomiota

EU:n asettamien talouspakotteiden määrä ja merkitys valtionhallinnon toiminnan näkökulmasta ovat merkittävästi lisääntyneet helmikuusta 2022 alkaen. Tämä huomioitiin toteuttamalla vuoden 2023 tilintarkastuksen yhteydessä laillisuustarkastus Venäjän vastaisten talouspakotteiden noudattamisesta. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, onko valtion kirjanpitoyksiköiden taloudenhoidossa noudatettu oikeudellisesti sitovia Venäjän vastaisia talouspakotteita ja onko pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi otettu käyttöön riittävät sisäisen valvonnan menettelytavat erityisesti hankintojen ja maksuliikenteen osalta. Tarkastuksessa selvitettiin ministeriöiden antaman ohjauksen ja valtionhallinnon yhteisten ohjeiden sisältöä sekä pakotteiden noudattamista tukevien yhteisten kontrollien järjestämistä.

Tarkastuksessa ei havaittu olennaista huomautettavaa EU:n pakotesäännösten noudattamisessa kirjanpitoyksiköiden taloudenhoidossa, mutta sisäisen valvonnan osalta todettiin kehittämistarpeita.

Tarkastuksen perusteella ohjauksella on lisätty hallinnon edellytyksiä huomioida talouspakotteiden toiminnalle asettamat vaatimukset, ja ohjaus on kohdistunut taloudenhoidon kannalta merkittäviin prosesseihin, kuten pakotteiden huomioimiseen hankinta- ja valtionavustusprosesseissa. Pakotteet koskevat laajasti kirjanpitoyksiköiden vastuulla olevia prosesseja. Osa kirjanpitoyksiköistä ei kuitenkaan ole selvittänyt, missä prosesseissa pakotteita tulisi tarvittaessa panna täytäntöön.

Ohjeistusta pakotteiden toimeenpanemisesta on lisätty keskeisiin valtionhallinnon taloudenhoitoa koskeviin ohjeisiin. Taloussäännön laatimista ja ylläpitoa koskeva määräys ei kuitenkaan ohjeista pakotteiden huomioon ottamisesta kirjanpitoyksiköiden taloussäännöissä. Ohjauksen lisäksi pakoteasioiden neuvonta, tiedotus ja koulutus sekä kansallinen pakoteyhteistyö osaltaan vahvistavat edellytyksiä huomioida pakotteiden toiminnalle asettamat vaatimukset.

Tarkastuksen mukaan pakotteisiin liittyvät valtionhallinnon keskitetyt kontrollit kattavat valvonnan tarpeet vain osittain, eikä kontrolleja ole kuvattu kootusti. Lisäksi keskitettyjä kontrolleja on kehitetty osin kontrolleja toimeenpanevien organisaatioiden omista lähtökohdista, eikä kontrollien toteuttamiseen liittyvistä vastuista ole annettu kattavaa ohjausta. Osalla kirjanpitoyksiköistä ei ole ilmoituksensa mukaan lainkaan erityisesti pakotteisiin liittyviä sisäisen valvonnan kontrolleja.

Valtion yhteisen pakotetarkistuspalvelun hankinta on viivästynyt, ja useimmilla kirjanpitoyksiköillä ei ole käytössään rekisteritietokantoja hyödyntävää pakotetarkistuspalvelua. Pakotetarkistuspalvelujen vähäinen käyttö voi johtaa selvittelyjen tekemiseen liian vähäisellä tietoperustalla ja siihen, että eri toimijoihin kohdistuvia pakotteita ei tunnisteta.

Tarkastusviraston suosituksia Venäjän vastaisten pakotteiden toimeenpanolle

Tarve sisällyttää taloussääntömääräykseen talouspakotteita koskevia sisältöjä tulee arvioida. Lisäksi pakotteiden toimeenpanemisen ohjeistuksen riittävyttä tulee tarkastella pakotesääntelyn lisääntyessä.

Valtiovarainministeriön ja kontrolleja toimeenpanevien toimijoiden tulee kuvata keskitettyjä kontrolleja koskeva kokonaisuus. Tämä selkeyttäisi eri toimijoiden tehtäviä ja vastuita ja sitä, mitä kontrolleja on tarkoituksenmukaista toteuttaa kirjanpitoyksiköissä. Lisäksi tulee arvioida tarvetta ohjeistaa ja yhtenäistää sisäisen valvonnan menettelytapoja sekä selvittää, miten ja missä laajuudessa pakoteselvityksiä tulee hallinnossa tehdä.

Kirjanpitoyksiköiden tulee tunnistaa prosessit, joihin pakotesäännöksillä voi olla vaikutusta, ja järjestää sisäinen valvonta, jolla vastataan tosiasiallisiin riskeihin. Lisäksi kirjanpitoyksiköissä tulee arvioida tarvetta pakotetarkistuspalvelun käytölle sekä dokumentoida pakoteselvittelyt systemaattisesti ja sisällyttää ne kirjanpitoaineistoon.

Kilpailullisen toiminnan esittäminen kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksissä on parantunut, mutta sisäinen yhteisrahoitteinen toiminta kaippaa täsmentämistä

Valtion budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitteinen toiminta tarkoittaa sitä, että valtion virasto rahoittaa jonkin toisen valtion viraston toimintaa. Tarkastuksessa (15/2021) havaittiin, ettei valtion budjetissa kerrottu riittävän läpinäkyvästi määrärahojen käyttämisestä yhteisrahoituksen maksamiseen ja merkittävä osa kirjanpidossa yhteisrahoitteisina käsitellyistä hankkeista ei tosiasiallisesti ollut luonteeltaan yhteisrahoitteista. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella jatkotoimina muun muassa tarkennetaan yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiä sekä parannetaan yhteisrahoitusta koskevaa ohjeistusta ja viestintää.²

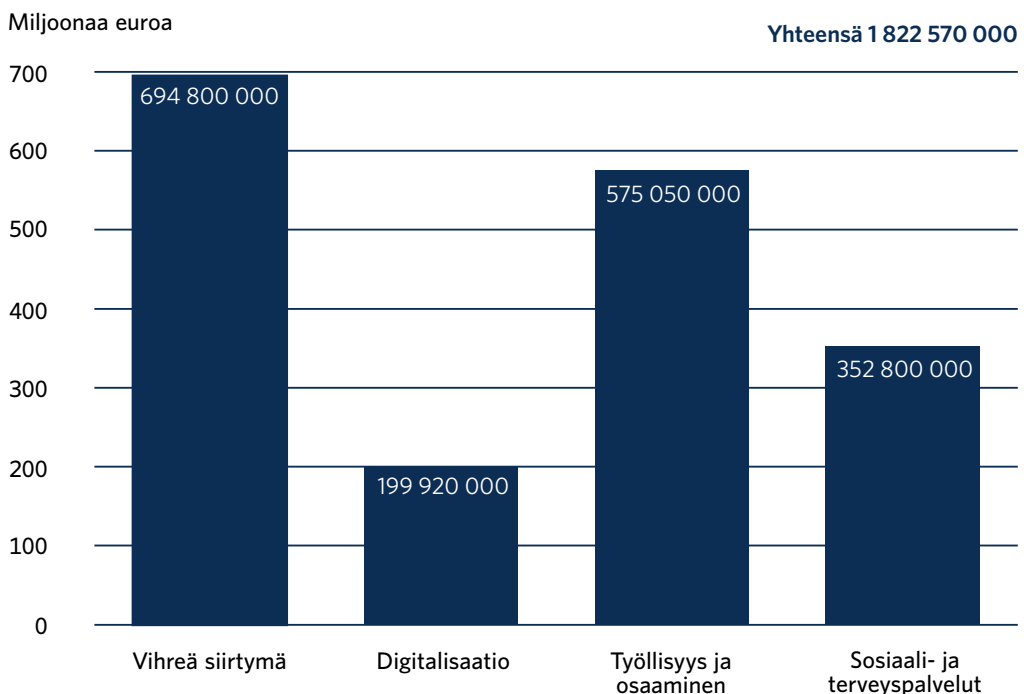
Julkisyhteisöjen on tullut 1.1.2020 alkaen ylläpitää erillistä kirjanpitoa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta ja esittää toiminnan tulos tilinpäätöksessään. Vuonna 2020 yhteensä 26 valtion kirjanpitoyksikköä harjoitti kilpailullista toimintaa. Talousarvioasetukseen tehdyn muutoksen mukaan kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma tulee esittää varainhoitovuodesta 2022 lähtien tilinpäätöksen liitetietona. Tarkastus (4/2021) ajoittui lainmuutoksen toimeenpanovaiheeseen. Tarkastuksen jälkiseuranta toteutettiin analysoimalla kilpailullista toimintaa harjoittavien kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomukset ja vuosiyhteenvedot vuosilta 2020–2022, joiden perusteella pyydettiin selvitystä 11 kirjanpitoyksiköiltä, joita VTV oli huomauttanut kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmasta.³

Jälkiseurannassa todettiin, että sekä kilpailullisen toiminnan esittäminen että toteutetut säädösmuutokset ovat olleet tarkastuksen suosituksen mukaisia. Yksittäisille kirjanpitoyksiköille oli annettu kilpailulliseen toimintaa liittyviä huomautuksia eniten vuodelta 2020 tehdyissä tilintarkastuksissa, ja ne ovat vähentyneet vuoteen 2022 mennessä. Jälki-

seurannassa ei todettu tulkintaratkaisujen perusteisiin liittyviä dokumentointipuutteita. Kirjanpitoyksiköt ovat myös muuttaneet tulkintaansa toimintansa luonteesta siten, että kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmaan ei ole enää sisällytetty valtion budjettitalouden sisäistä myyntiä vuoden 2022 tilintarkastuskertomusten perusteella. Markkinatilannetta on arvioitu kirjanpitoyksiköissä, eikä markkinaselvityksiä markkinapuutetilanteen todentamiseksi ole ollut tarvetta tehdä.³

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnissa ja raportoinnissa komissiolle on havaittu useita puutteita

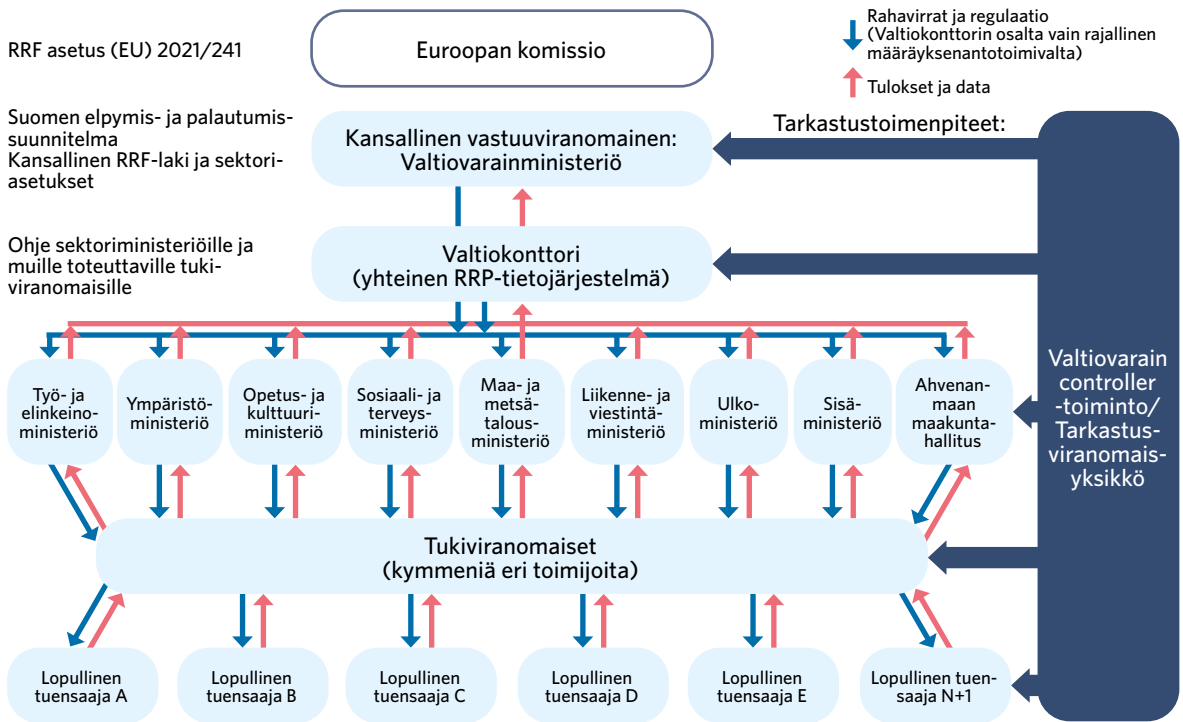
Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF) on suurin EU:n Next Generation -elpymisvälineen seitsemästä ohjelmasta. Elpymisvälineen tavoitteena on vauhdittaa ihmisten, talouden ja yhteiskunnan toipumista koronakriisistä. Suomen maksuosuus elpymisvälineen avustusmuotoisesta tuesta on noin 7,2 miljardia euroa, josta RRF:n osuus on noin 5,7 miljardia euroa. Suomen RRF-rahoituksesta vuosille 2021–2026 saama osuus pieneni alun perin toukokuussa 2021 arvioidusta noin 2,1 miljardista noin 1,8 miljardiin euroon Suomen talouden kehityttyä ennustettua paremmin.



Kuvio 3: Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman neljä tavoitekokonaisuutta ja niille suunnitellut rahoitusosuudet vuosina 2021–2026. Lähde: Valtiovarainministeriö⁴

RRF-rahoitus edellyttää jäsenvaltioilta kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia (Recovery and Resilience Plan, RR-suunnitelma). Suomi on tehnyt oman suunnitelmansa osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Suomen suunnitelman toimenpiteet jakaantuvat neljään tavoitekokonaisuuteen (vihreä siirtymä, digitalisaatio, työllisyys ja osaaminen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut), joihin sisältyy yhteensä 131 tavoitetta ja 55 toimenpidettä (kuvio 3). Suomi päivitti RR-suunnitelmaansa ensimmäisen kerran kesällä 2022, ja EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi sen maaliskuussa 2023. Toinen suunnitelman päivitys tehtiin toukokuussa 2024, koska joidenkin tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttaminen ei ole enää todennäköistä ja osa EU-rahoituksesta jäisi saamatta. Suomi ehdottaa muutoksia 16 tavoitteeseen, jotka liittyvät energiainvestointihankkeiden loppuun saattamiseen muilla keinoilla kuin rahoituspäätöksiin sidotulla rahasummalla, määräaikaisten lykkäyksiin sekä Työkanava Oy:n rahoituksen siirtämiseen muihin työllisyystoimiin.

Tarkastuksen (14/2023) mukaan toimenpiteiden toimeenpanossa on mukana 24 viranomaista, mikä tekee kokonaisuuden hallinnoinnista haastavaa, vaikka lainsäädäntö määritteleekin varsin selkeästi eri osapuolten roolit ja vastuut (kuvio 4). Tarkastuksen perusteella varainhoidon koordinaatiosta, valvonnasta ja toimeenpanosta vastaavat viranomaiset ovat noudattaneet sekä RRF-rahoitusta koskevaa EU-lainsäädäntöä että kansallista lainsäädäntöä ja hyvää hallintoa koskevia normeja. Sitä vastoin kansallisen RR-suunnitelman toteutuksen hallinnoinnissa havaittiin useita riskejä ja haasteita.⁴



Kuvio 4: Elpymis- ja palautumistukivälinerahoituksen hallinnointi. Lähde: Valtiovarainministeriö⁴

Keskeisimmät haasteet liittyvät viranomaisten riittävään resursointiin sekä niiden toiminnan yhdenmukaisuuteen ja tasalaatuisuuteen. Tarkastuksen perusteella viranomaiset ovat kuitenkin suoriutuneet tehtävistään melko hyvin kansallisen suunnitelman toimeenpanon alkuvuosina. Yksi riski liittyy toimintatietojen sähköiseen tiedonsiirtoon. Viranomaiset tallentavat tietoa suunnitelmistaan, päätöksistään ja toimintansa tuloksista omiin tietojärjestelmiinsä, joista tiedot siirretään Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmään pääosin manuaalisesti, eikä tiedonsiirtoihin ole voitu rakentaa automaattisia kontrolleja. Vaikka keskitettyyn tietojärjestelmään siirrettyjen tietojen ja asiakirjojen tallentamisen menettelytavoissa, oikea-aikaisuudessa ja kattavuudessa havaittiin jonkin verran puutteita, voi keskitettyä tietojärjestelmää kuitenkin pitää perustietojen hallinnan osalta toimivana.⁴

Tarkastuksen mukaan osa Suomen kestävän kasvun ohjelman yleisistä tavoitteista on määritelty niin yleisellä tasolla, ettei niiden toteutumista ole mahdollista todentaa yksiselitteisesti. Kaikille yleisille tavoitteille ei ole määritelty indikaattoreita, lähtötilaa, perusuraa tai määrällisiä tavoitetasoja, joihin toiminnan tuloksia tai vaikutuksia voisi verrata. Myöskään kansallisessa RR-suunnitelmassa yleisille tavoitteille ei ole määritelty ohjelmatasoisia indikaattoreita eikä tavoitetasoja, mutta joiltain osin yleiset tavoitteet täsmenyvät toimenpiteiden kautta. RR-suunnitelmassa ei ole asetettu yleisen tuottavuuden kasvutavoitteen lisäksi talouskasvua tai julkisen talouden vahvistamista koskevia tavoitteita.⁴

Komissio arvioi kaksi kertaa vuodessa kansallisen RR-suunnitelman välitavoitteiden toteutumista 14 yhteisen indikaattorin avulla, jotka on määritelty komission asetuksessa (EU) 2021/2106. Tarkastuksen perusteella yhteiset RRF-indikaattorit eivät työllisyysvaikutuksia lukuun ottamatta kuvaa suoranaisesti toimenpiteiden tavoiteltuja hyötyvaikutuksia. Eräiden indikaattorien kehitykseen vaikuttavat tukivälineellä rahoitettujen toimenpiteiden ohella myös monet muut seikat, minkä vuoksi tukivälineen vaikuttavuuden arviointi indikaattoreiden avulla on vaikeaa ilman tarkempaa seurantatietoa. Suomessa ei kuitenkaan ole sovittua menettelyä, jolla koottaisiin yhteen esimerkiksi eri hallinnonaloilla tuotettua tietoa toimeenpanon tuloksista, vaikutuksista ja tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuksen perusteella kansallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointia ei ole järjestetty siten, että olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa suunnitelman toteutumisesta. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin myös haasteita eräiden tukiviranomaisina toimivien ministeriöiden toiminnassa, kuten ohjelmien ja hankkeiden ohjeistuksessa tavoitteiden määrittelystä, toteutuksen suunnittelusta sekä vaikutusten todentamisesta. Lisäksi hankkeiden tuottaman tiedon, kokemuksen ja aineiston säilyvyys ja saatavuus ohjelmien päätyttyä on epävarmaa.⁴

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) toimintaa rahoitetaan sekä kansallisella että EU:n RRF-rahoituksella ja Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella. Tarkastuksen (15/2023) mukaan RR-suunnitelman ja jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteita on sovitettu yhteen ja RRF-rahoitusta on kohdennettu JOTPA:n kautta rakenneuutosaloille, aliedustetuille ryhmille kohdennettuun koulutukseen sekä työelämän muutosten ennakkoinnin raportointijärjestelmän kehittämiseen ja osaamiskartoituksiin. Näihin rahoituslähteisiin kohdistuu erilaisia raportointivelvoitteita, ja niistä rahoitettuja hankkeita hallinnoidaan toisistaan erillään, mikä lisää riskiä sille, että samoja hankkeita rahoitetaan päällekkäisesti eri lähteistä. Tarkastuksen perusteella JOTPA on maksanut sekä kansallisin varoin että RRF-rahoitetut avustukset kertasuorituksena heti avustuksen myöntämisen jälkeen. Virheet rahoituksen kohdentamisessa, epäonnistuminen tuloksellisuuden varmistamisessa tai rahoituksen valvonnan puutteelliset menettelyt voisivat johtaa RRF-rahoituksen säännösten vastaisuuksiin ja viime kädessä jopa takaisinperintään.⁵

Tarkastusviraston suosituksia EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnille⁴

Analysoidaan syitä, jotka ovat hidastaneet kansallisen suunnitelman hyväksymistä, ja arvioidaan, voiko hallintomallin yksinkertaistaminen edistää suunnitelman toimeenpanoa.

Toteutetaan kansallisen suunnitelman toteutumisen seuranta, raportointi ja jälkiarviointi siten, että voidaan muodostaa kokonaiskuva tavoitteiden toteutumisesta.

Tehostetaan tukiviranomaisten harjoittamaa tuensaajien ohjeistusta, ohjelmien ja hankkeiden seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia sekä lisätään tukiviranomaisten valvontaa.

Varmistetaan EU-komissiolle tehtävän raportoinnin oikeellisuus ja taloustiedon laatu edistämällä tietomassojen sähköistä siirtoa keskitettyyn tietojärjestelmään.

Verotuet ja niihin tehtävät muutokset monimutkaistavat verojärjestelmää eikä niiden määrää ja vaikutuksia voida tarkasti arvioida

Valtiovarainministeriön mukaan verotukien tarkkaa määrää ei pystytä täsmällisesti laskemaan. Verotukien laskenta perustuu pääosin Verohallinnon ja Tilastokeskuksen tietoihin kansantalouden kehityksestä, jolloin verotukiarviot päivittyvät useissa verolajeissa vielä tarkasteluvuoden päättymisen jälkeen. Verotuet 2021–2023 -raportin mukaan tuloverolakiin ja siihen liittyvään verotuskokonaisuuteen sisältyy 52 verotukea, joista 39:stä pystytään esittämään arvio tuen määrästä. Valtion vuoden 2023 talousarvion mukaan näiden verotukien arvioidaan vähentävän kaikkien veronsaajien verotuottoja yhteensä noin 21,2 miljardia euroa, ja valtion veroihin kohdistuva vaikutus on arviolta noin 13,9 miljardia euroa.⁶

Tarkastus (18/2018) kohdistui tuloverolakiin tehtyihin muutoksiin, jotka tulivat voimaan vuosina 2006–2017. Tarkastuksen jälkiseuranta kattoi vuodet 2018–2023. Näinä ajanjaksoina tuloverolakiin tehtiin yhteensä 136 muutosta, joista 70 prosenttia oli sisällöllisiä ja loput teknisluonteisia. Sisällöllisistä muutoksista noin 77 prosenttia liittyi tulon veronalaisuuteen ja tuloista tai verosta tehtäviin vähennyksiin. Tarkastuksen mukaan verotuksen tehokkuuden kannalta ongelmallisia ovat säädösmuutoksia, jotka ovat osittaisia, määräaika- tai väliaikaisia tai joissa on pitkä siirtymäkausi tai poikkeussäännöksiä.⁶

Tarkastuksen jälkiseurannassa valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan erilaiset verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja vaikeuttavat verotuksen automaatioasteen nostamista. Lisäksi verotukia on vaikeaa kohdistaa täsmällisesti tuen tarvitsijoille ja kansalaisten on vaikeaa hahmottaa verotuksen kautta myönnettäviä tukia. Tuloverolain 29 §:n mukaan veronalaista tuloa ovat verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot, jollei niitä ole erikseen säädetty verovapaaksi. Siten myös sosiaalietuudet ovat veronalaisia. Valtiovarainministeriön mukaan verotukia tulisi käyttää harkitusti, mutta veroratkaisuihin vaikuttavat myös monet muut tavoitteet ja tekijät kuin verojärjestelmän periaatteet.⁶

Jälkiseurannan perusteella verotukien läpinäkyvyyttä yritetään parantaa kehittämällä laskentaperiaatteita ja -menetelmiä. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan saatu selvyyttä siitä, miten verotukiin liittyviä ongelmia on konkreettisesti pyritty ratkaisemaan. Verotukia käsittelevissä hallituksen esityksissä arvioidaan muitakin toteuttamisvaihtoehtoja sekä selvitetään verotuksen automaatioasteen vaatimuksia, mutta valittavasta vaihtoehdosta on usein jo poliittisesti sovittu esimerkiksi hallitusohjelmassa.⁶



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastukset 2023
- 2 Jälkiseurantaraportti 29.11.2023 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä (15/2021)
- 3 Jälkiseurantaraportti 7.2.2024 Kilpailulain toimeenpano (4/2021)
- 4 Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano (14/2023)
- 5 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta (15/2023)
- 6 Jälkiseurantaraportti 31.10.2023 Verolainsäädännön selkeys - Tuloverolain muutokset 2006–2017 (18/2018).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



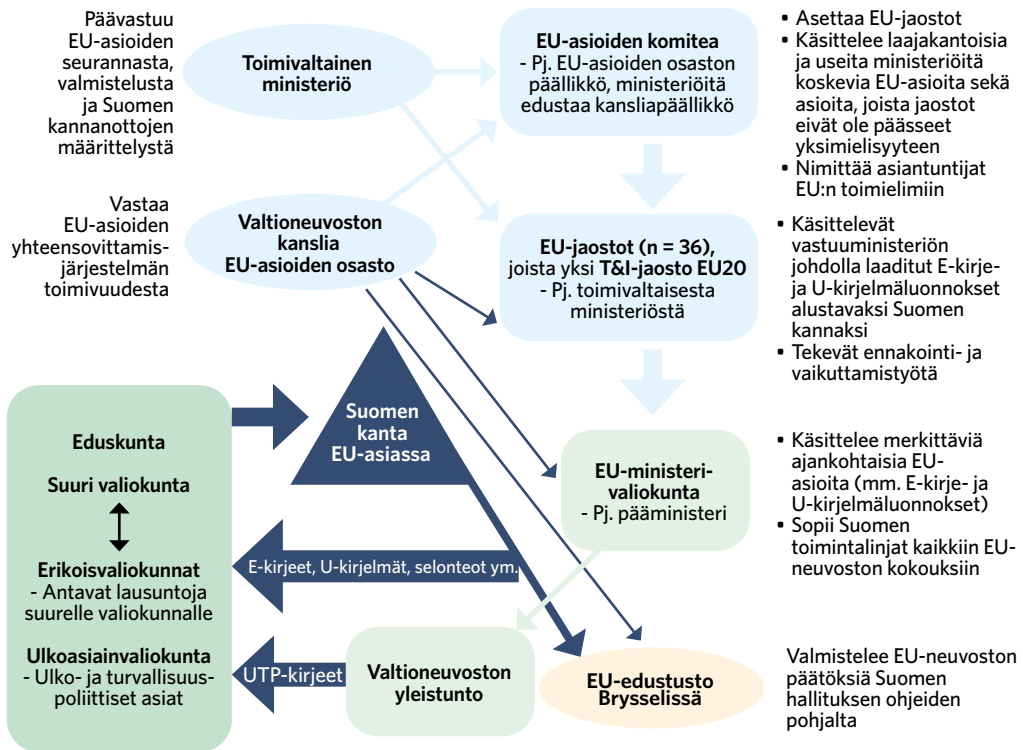
3 Uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutuminen vaatii valmistelua, ohjausta ja seurantaa

Selkeät ja johdonmukaiset tavoitteet, hyvin toteutettu ja riittävään tietopohjaan perustuva säädösvalmistelu sekä huolellinen vaikutusten arviointi ovat keskeisiä toimia varsinkin yli vaalikausien ulottuvien uudistusten onnistumisessa. Hyvästä valmistelusta huolimatta uudistuksen tavoitteiden toteutumisessa saatetaan havaita ongelmia vasta uudistuksen toimeenpanon aikana. Poliitiikka-alojen järjestelmissä eri hallinnonaloille hajaantuneet vastuut, tehtävät ja menettelyt voivat hidastaa ja vaikeuttaa tavoitteiden toteutumista ja toiminnan seurantaa.

Ohjauksen ja vastuiden hajautuminen on haaste politiikka-alojen tavoitteiden toteutumiselle ja tukitoimien tuloksellisuudelle

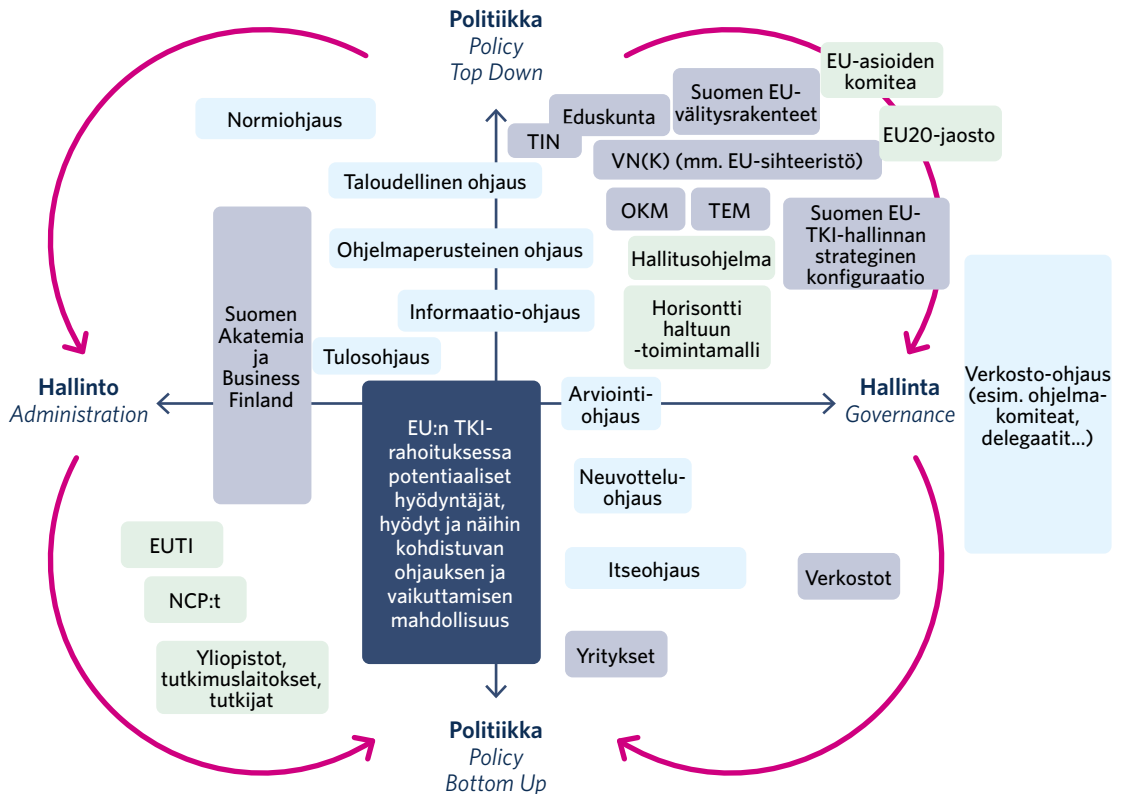
EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmällä pyritään varmistamaan, että Suomella on yhtenäinen, Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin. EU-asiat kohdistuvat moniin politiikka-aloihin, joista yksi on tutkimus- ja innovaatio (T&I) -politiikka (kuvio 5). EU:n T&I-vaikuttamisen tarpeita ja odotuksia on esitetty eduskunnan kirjelmissä, valtioneuvoston EU-selonteoissa ja hallituksen EU-vaikuttamisen strategiassa.

Vuonna 2014 alkaneesta EU:n Horisontti 2020 -ohjelmakaudesta lähtien EU:n tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio (TKI) -puiteohjelmien hyödyntämistä on pyritty sovittamaan osaksi kansallista TKI-politiikkaa. Kansallisessa TKI-politikassa yleisiä tavoitteita EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämiselle on asetettu tutkimus- ja innovaationeuvoston linjauksissa, kansallisissa TKI-tiekartoissa, parlamentaaristen TKI-työryhmien loppuraporteissa sekä vaihtelevasti osana eri hallinnonalojen toimintaa ja tulosohjausta (kuvio 6).



Kuvio 5: Suomen kannan valmistelun ja yhteensovittamisen prosessit EU-asioissa. (Lähde: Valtioneuvosto ja Eurooppa-tiedotus)¹

Tarkastuksen (3/2024) perusteella EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen tavoitteiden, strategisten painopisteiden ja keinojen määrittäminen osana kansallista TKI-politiikkaa on edennyt hitaasti. EU:n TKI-politiikkaan vaikuttamiseen ja EU-rahoituksen hyödyntämiseen kohdistuvat vastuut, tehtävät ja menettelyt hajaantuvat eri hallinnonaloille. Eri toimijat määrittelevät omista lähtökohdistaan keinonsa EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämiseksi. Ei ole ollut yhteistä foorumia, jossa EU-ohjelmiin osallistumisen ja -rahoituksen hyödyntämisen lähtökohtia ja tavoitteita olisi voitu käsitellä laajasti.¹



Kuvio 6: EU:n TKI-toiminnan hyödyntämisen ohjaukseen käytettävissä olevat hallinnon ja hallinnan keinot.¹

Tarkastuksen mukaan hajautuneessa järjestelmässä kokonaisuuden strateginen ohjaus ja hallinta edellyttävät vahvaa koordinoitua sekä riittävää ja luotettavaa tietopohjaa ja tiedonhallintaa. EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisesta kerättävä tilastotieto ei yksinään riitä strategisen päätöksenteon ja toiminnan arvioimisen ja kehittämisen pohjaksi. Tällä hetkellä minkään toimijan vastuulla ei kuitenkaan ole EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämiseen ja sen tukemiseen liittyvän tiedon kokoaminen, toiminnan arviointi ja viestiminen eri toimijoille. Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnon tilaamissa arvioinneissa on esitetty suosituksia, joilla voitaisiin purkaa kansallisen ja EU:n TKI-rahoituksen yhteensovituksen ja EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen esteitä, mutta konkreettisia toimia esteiden purkamiseksi on tehty melko vähän. Myös niukat resurssit rajoittavat EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisen tuloksellista tukemista. EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisen tukitoimien ohjaus on verkosto-ohjausta. Tarkastuksessa todetaan, että tällaisessa ympäristössä hallinnan haasteita tulee tarkastella ja ratkaista sekä keskitetysti valtioneuvoston tasolla että hajautetusti hallinnonaloittain ja organisaatioittain.¹

Tarkastusviraston suosituksia EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen tukemiselle¹

Valtioneuvoston tulee tutkimus- ja innovaationeuvoston johdolla valmistella EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämiseen kohdistuvat tulos- ja vaikuttavuustavoitteet sekä sovittaa ne yhteen muiden sektori- ja politiikkatavoitteiden ja monivuotisen T&K-rahoitussuunnitelman menettelyjen kanssa. Tavoitteiden valmistelu tulee aikatauluttaa ja toimien edellyttämät resurssit ja vastuut varmistaa.

EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen hallintaa voidaan kehittää eri tavoin, kuten laatimalla hallinnonalat ja hallituskauden ylittävä toimintastrategia, jakamalla vastuut nykyistä selkeämmin ministeriötasolla tai uudistamalla verkosto-ohjauksen välineet. EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisen tukemisen kokonaishallintaa tulee kehittää suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti. Lisäksi EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämistä tukevan tiedon kokoamiseen, arvioimiseen ja välittämiseen liittyvät tehtävät tulee selkiyttää ja tehtävien edellyttämät resurssit varmistaa.

Valtion T&K-toiminnan rahoituksesta vuosiksi 2024–2030 annetun lain (1092/2022) mukaan hallitus laatii vaalikauden aikana kahdeksanvuotisen T&K-rahoitussuunnitelman, jolla pyritään turvaamaan julkinen T&K-rahoitus pitkäjänteisesti. Tutkimus- ja innovaationeuvosto on korostanut T&K-rahoituksen merkitystä talouskasvulle, yksityisille investoinneille ja T&K-osaajien riittävyydelle sekä tarvetta lisätä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Huhtikuun 2024 kehysriihessä hallitus päätti 540 miljoonan euron pysyvistä T&K-rahoituslisäyksistä vuosille 2025–2028. Hallituksen tavoitteena on, että yksityiset T&K-investoinnit kaksinkertaistuvat valtion T&K-lisäpanostuksiin verrattuna. Lisäksi hallitus linjasi, että T&K-rahoituksen vaikuttavuuden seurantaan luodaan aikataulu ja seurannan rakenteet. Hallitus korotti EU:n rahoittamien T&K-hankkeiden kansallista vastinrahoitusta julkisille T&K-toimijoille. Sillä tuetaan tavoitetta kaksinkertaistaa Suomeen saatava EU:n T&K-rahoitus. EU-tutkimusrahoituksen kotiuttamiseen tarvittavan rahoituksen riittävyyttä tarkastellaan viimeistään hallituksen puoliväliriihessä.

Tällä raportointijaksolla valmistui lisäksi kolme tarkastusta ja yksi jälkiseuranta, jotka käsittelivät ohjauksen ja tukitoimien toimivuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä kattavan tietopohjan hyödyntämisestä tavoitteiden toteutumisen seurannassa. Tarkastuksia on esitelty tarkemmin luvussa 4. Tarkastuksen (9/2020) tavoitteena oli varmistaa, että työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan tavoitteet muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että tavoitteita ja toimenpiteitä asetettaessa hyödynnetään kattavasti saatavilla olevaa tietoa. Tarkastuksessa suositeltiin, että ministeriöt laativat säännöllisesti koosteen työllisyystoimista. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on laatinut erilaisia koosteita työllisyystoimista ja niiden vaikutuksista julkiseen talouteen. Työllisyystoimista laadittavaa koostetta on syytä kuitenkin kehittää edelleen niin, että se kattaisi kaikki suunnitellut ja toimeenpannut työllisyystoimet ja koostetta tulisi päivittää säännöllisesti.²

Vaali- ja hallituskausien ylittävien uudistusten ja hankkeiden valmistelun onnistuminen edellyttää johdonmukaisia tavoitteita

Tarkastuksessa (1/2024) arvioitiin vaali- ja hallituskaudet ylittävien uudistusten ja hankkeiden valmistelun onnistumista ja tunnistettiin seuraavassa esitetyt onnistumisen edellytykset.³

Tarkastusviraston suosituksia laajojen uudistusten ja hankkeiden valmistelulle³

Valmistelulle tulee asettaa selkeät, johdonmukaiset ja toteuttamiskelpoiset tavoitteet. Onnistumista edistää se, että tavoitteet asetetaan parlamentaarisesti ja että tavoitteet eivät muutu merkittävästi valmistelun aikana.

Etenkin poikkihallinnollisessa valmistelussa korostuu se, että valmistelutyö on hyvin organisoitua ja riittävästi resursoitua sekä vastuu- ja tehtävämäärittely on selkeä ja päätöksenteko on tehokasta.

Yhteisellä ja riittävällä tietoperustalla on suuri merkitys valmistelun aikataulun pitävyydelle ja päätöksenteon tehokkuudelle. Parlamentaarisella valmistelulla voidaan laajentaa yhteistä tietoperustaa, vaikka yhteistä näkemystä ei löytyisikään.

Uudistusten valmisteluvaiheessa tulee kiinnittää huomiota uudistusten toimeenpanoon.

Tarkastus toteutettiin neljän esimerkkitapauksen avulla, jotka olivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, sosiaaliturvauudistus, Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet sekä julkishallinnon digitalisaation edistäminen. Kaikissa tapauksissa ylätasoinen tavoitteista oli laaja yhteisymmärrys, joka ei kuitenkaan aina ulottunut käytännön valmistelutyöhön. Joissakin tapauksissa valmistelulle asetetut tavoitteet saavutettiin. Usein valmisteluorganisaatio oli liian monimutkainen ja laaja, valmistelutyö oli aliresursoitu tai päätöksenteko ei ollut sujuvaa. Valmistelussa hyödynnettiin edellisillä hallituskausilla muodostettua tietoa. Valmistelua seurattiin kattavasti ja säännöllisesti, ja seurannan perusteella tehtiin muutoksia valmisteluun.³

Esimerkkitapauksilla oli myös omat erityispiirteensä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelua leimasi kiire, kun laaja uudistus haluttiin saada valmiiksi yhden vaalikauden aikana. Sosiaaliturvauudistukselle asetettiin mittavat tavoitteet, ja uudistusta valmisteli parlamentaarinen komitea, jonka laaja kokoonpano jaostoineen hidasti tehokasta valmistelua. Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden tavoitteet oli hyväksytty parlamentaarisesti, ja ne pysyivät valmistelun aikana muuttumattomina. Keskitetty koordinaatio edisti tuloksellista valmistelua. Hankkeiden valmistelu oli keskitettyä ja siksi tehokasta. Julkishallinnon digitalisaation edistämisen tavoitteiden sisältö vaihteli eri hallitusohjelmissa. Lisäksi asian edistämistä vaikeutti alkuvaiheessa se, että sen tukena ei ollut yhtenäistä strategiaa eikä kehittämistä koordinoitu hallinnonalojen kesken.³

Toimeentulotuen uudistusta on valmisteltu jo kolmella hallituskaudella

Perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan käsitelleessä tarkastuksessa (1/2020) VTV suositteli, että etuus- ja palvelujärjestelmiä uudistettaessa tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja valmisteluun, etenkin vaikutusarviointien tekemiseen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon toimeentulotuen eri muotojen vaikutukset toisiinsa sekä heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden edellytykset hyödyntää etuusjärjestelmiä. Tarkastuksen jälkiseurannassa kävi ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltujen valtioneuvoston ja hallituksen esitysten ja niihin liittyvien lakimuutosten määrät ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi, mikä seurauksena lainsäädännön valmistelun ja seurannan resursseja on lisätty. Jälkiseurannan perusteella lisäresursoinnista huolimatta hallituksen esitysten viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta.⁴

Toimeentulotuen uudistamista valmisteli kaksi työryhmää vuosina 2018–2021. Hallituksen esitys toimeentulolain muuttamisesta (HE 127/2022 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2022, ja esitetyt muutokset tulivat voimaan 1.1.2023 (1023/2022). Lakimuutosten tarkoituksena on parantaa heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa sekä viranomaisten välistä yhteistyötä siten, että viranomaisharkintaa edellyttävien ja eri toimeentulotukimuotojen toimeenpano selkiytyy. Jälkiseurannan perusteella lainmuutosten valmistelussa otettiin huomioon toimeentulotuen eri muotojen väliset yhteydet. Tämä ei kuitenkaan täysin poista perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää tulkinnanvaraisuutta kahden eri viranomaisen välillä. Toisaalta viranomaistehtävien siirryttyä kunnilta hyvinvointialueille toimeentulotukilain muutokset voivat pienentää eri kuntien välillä mahdollisesti olleita eroja eri tukimuotojen harkinnassa.⁴

Toimeentulotuen uudistus oli kirjattu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Sen valmistelua ei käynnistetty erillisenä säädöshankkeena, koska sosiaaliturvakomitean tehtävänä on käsitellä kahden vaalikauden aikana perusturvan ja ansioturvan lisäksi toimeentulotukea ja valmistella uudistuksia, jotka vähentävät pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. Sosiaaliturvakomitea teki kaksi ehdotusta toimeentulotuen kehittämisestä ensimmäisen kautensa välimietinnössä keväällä 2023. Toimeentulotuen kokonaisuudistus sisältyy myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, ja sitä valmistelemaan asetettiin työryhmä tammikuussa 2024. Uudistuksen tavoitteena on vähentää pitkäaikaista toimeentulotuki-riippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkinnanvaraisena perusturvaetuutena. Uudistuksen odotetaan puolittavan toimeentulotukea tarvitsevien määrän. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

Uudistusten ja lakimuutosten toimeenpano on pitkäjänteistä työtä

Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisteri on esimerkki siitä, että uudistuksen ongelmat voivat tulla esiin vasta toimeenpanon aikana. Tulorekisteriuudistuksen (53/2018) tavoitteena oli vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tarjota viranomaisten käyttöön tulonsaajien tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Tarkastuksessa (3/2021) kuitenkin havaittiin, että työnantajien hallinnollinen taakka tulorekisterin käyttöönoton myötä on kasvanut, koska ilmoituksia tulee tehdä aiempaa useammin ja niitä on tarpeen korjata ja täsmentää takautuvasti. Tarkastuksessa suositeltiin, että kehitetään ratkaisuja, jotka vähentävät tai helpottavat

ilmoitusten jälkikäteistä korjaamista, sekä selvitetään keskitetyn tulorekisteri-ilmoitusten laadunvalvonnan vaihtoehtoja ja sidosryhmien mahdollisuutta osallistua tulorekisterin kehittämiseen.

Tarkastuksen jälkiseurannassa ilmeni, että tulorekisterinpitäjä, Verohallinnon tulorekisteriyksikkö, sopi sidosryhmien kanssa tietyistä toimenpiteistä tulorekisteri-ilmoitusten korjaamisen menettelyn sujuvoittamiseksi. Yksikön vuoden 2023 alussa tekemän selvityksen mukaan ilmoitusten korjaaminen ei toimenpiteistä huolimatta ollut kuitenkaan merkittävästi helpottunut. Jälkiseurannan perusteella korjaamisongelman taustalla voi olla tulorekisterin valmistelun yhteydessä määritelty tulorekisteri-ilmoittamisen peruslogiikka, jonka mukaan jälkikäteinen korjaaminen on osa rekisteri-ilmoittamisen normaalia käytäntöä.⁵

Jälkiseurannan mukaan rekisterinpitäjä on suunnitellut ja toteuttanut tarkastuksen suositusten mukaisia kehittämistoimia, mutta ne eivät kaikilta osin ratkaise tulorekisterin tietosisällön laatuongelmia. Lisäksi tulorekisterin hyödyntämiseen voi liittyä väärinkäytön riskejä, joiden selvittäminen on viranomaisille työlästä. Tulorekisteriyksikkö käynnisti keväällä 2022 selvityksen tulorekisterin keskitetystä laadunvalvonnasta. Selvitys kuitenkin keskeytettiin, koska tietosuojavaltuutetun tietosuoja-asetuksen muutoksesta antaman lausunnon mukaan tulorekisterilaissa (53/2018) määritelty rekisterinpitäjän vastuu oli ristiriidassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Tulorekisteriyksikkö käynnisti syksyllä 2022 uuden selvityksen tulotietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta koskevien vastuiden arvioimiseksi. Selvityksen mukaan tulonsaajalle olisi jatkossa mahdollisuus vaatia oikaisua rekisterissä oleviin tietoihin suoraan rekisterinpitäjältä ja rekisterinpitäjälle tulisi velvollisuus oikaista rekisterissä olevia tietoja.⁵ Alkuvuonna 2024 valmisteltiin hallituksen esitysluonnos tulorekisterilain (53/2018) muuttamisesta vastaamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Sen mukaan rekisterinpitäjän vastuita tulorekisterin tietojen oikeellisuuden varmistamisesta laajennettaisiin ja yksikkö voisi määrätä uhkasakon, jotta suorituksen maksajat täyttäisivät ilmoitusvelvollisuutensa asianmukaisesti. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2024.

Tulorekisterin kehitystyö perustuu joko lainsäädännön muutoksiin tai sidosryhmien esittämiin kehitystarpeisiin. Kehitysehdotuksia tulee rekisterinpitäjälle selvästi enemmän tulorekisterin hyödyntäjiltä kuin ilmoittajilta. Tämä voi johtua siitä, että sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet eivät välttämättä ole muuttuneet merkittävästi, vaikka yhteistyö on lisääntynyt uudistuksen toimeenpanon myötä. Siten toimiviin yhteistyömalleihin ja vuorovaikutukseen eri sidosryhmien kanssa on syytä kiinnittää edelleen huomiota. Lisäksi etuuslainsäädännön kehittämisessä ja sosiaaliturvan toimeenpanossa on edelleen syytä etsiä tarkastuksen (3/2021) suosituksen mukaisia ratkaisuja, jotka yksinkertaistaisivat tulorekisteri-ilmoitusten tietosisältöä.⁵

Yksi esimerkki uudistuksen hajautetusta toimeenpanosta on vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistus. Opetushallitus vastasi opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta sekä perusteiden toimeenpanon ohjauksesta ja tuesta. Uudistuksen toimeenpanijoita olivat paikalliset opetuksen järjestäjät, pääasiassa kunnat, jotka laativat opetussuunnitelman perusteiden pohjalta omat paikalliset opetussuunnitelmansa. Tarkastuksessa (5/2021) havaittiin, että uudistuksen toimeenpanon ohjaus ei ollut riittävää ja suositeltiin, että uudistuksen toimeenpanolle järjestään riittävä ja yhdenmukainen tuki. Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan uudistuksen toimeenpanoa on tuettu erilaisilla toimilla,

kuten lakimuutoksilla ja määräyksillä, kehittämishankkeilla, uudistamalla valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden laadintaprosesseja sekä perusopetuksen järjestäjille suunnatuilla koulutuksilla, viestinnällä, digitaalisen yhteistyön välineillä ja valtionavustuksilla. Uudistuksen toimeenpanosta on koottu kattavasti arviointitietoa, mutta resurssipulan takia varsinaista opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon seurannan arviointimallia ei ole kuitenkaan kehitetty.⁶



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmarahoituksen hyödyntämiseen (3/2024)
- 2 Jälkiseurantaraportti 26.10.2023 Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen (9/2020)
- 3 Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu (1/2024)
- 4 Jälkiseurantaraportti 7.9.2023 Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa (1/2020)
- 5 Jälkiseurantaraportti 13.12.2023 Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset (3/2021)
- 6 Jälkiseurantaraportti 25.8.2023 Tulevaisuuden työvoima 2030 - Tulevaisuuden osaamistarpeiden huomioiminen perusopetuksen ohjauksjärjestelmässä (5/2021).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



4 Valtion tukien tulee vahvistaa Suomen alkutuotantoa ja kilpailukykyä kestävällä tavalla

Valtio tukee taloudellisesti maa- ja metsätaloutta sekä kaivostoimintaa, koska niillä on suuri merkitys Suomen huoltovarmuudelle ja teollisuuden kilpailukyvyille. Valtion tukipolitiikalla pyritään toisaalta vahvistamaan toiminnan kannattavuutta ja investointeja ja toisaalta toteuttamaan ekologisia ja muita kestäväen kehityksen tavoitteita. Osin ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen on haastavaa, mikä ilmenee siinä, että tuet ja niiden ehdot eivät aina ole sopusoinnussa tavoitteiden kanssa. Yhtenäinen tietopohja myönnettyistä tuista edistäisi tukipolitiikan hallintaa.

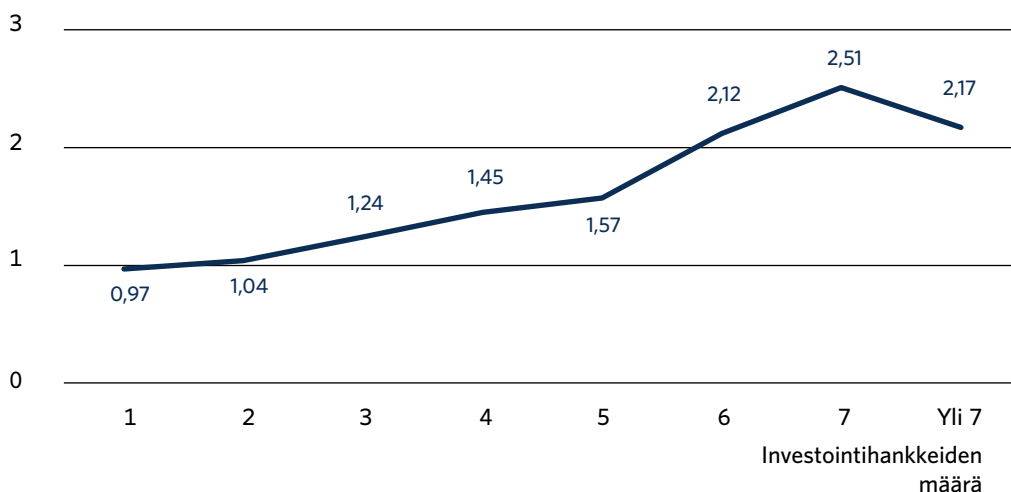
Maatalouden investointitukipolitiikka edellyttää parempaa tietoon perustuvaa tilannekuvaa maatalouden rakennemuutoksesta

Maataloustukipolitiikalla pyritään säilyttämään maataloustuotannon omavaraisuus ja tuotannon jatkuminen sekä parantamaan maatalouden kannattavuutta EU:ssa ja Suomen eri osissa. Niin sanotut säilyttävät tuet, kuten maatalouden suorat tuet, luonnonhaittatuet ja ympäristökorvaus, korostuvat tukipolitiikassa. Vuosien 2023–2027 rahoituksesta yli 6 miljardia euroa kohdistetaan säilyttäviin tukiin. Maatalouden tuotannollisilla investointituilla tavoitellaan niin ikään kotimaisen maatalouden kannattavuutta ja kilpailukykyä. Tyypillisiä tuettavia kohteita ovat eläintuotannon rakennukset ja laitteet, kasvihuonetuotannon rakenteet, peltojen kunnon parantaminen ja erilaisten koneiden hankinta. Suoran tuen lisäksi tuki voi olla myös lainojen korkotukea ja takauksia. Tukikauden 2023–2027 rahoitus on noin 470 miljoonaa euroa eli keskimäärin noin 100 miljoonaa euroa vuodessa.

Tarkastuksessa (7/2024) maatalouden investointien ja kannattavuuden välillä todettiin olevan selkeä yhteys, mutta investointitukien tosiasiallinen vaikutus jää epäselväksi. Suomen maatilojen kannattavuuskerroin vuonna 2021 oli 0,59. Kannattavuuskerroin lasketaan jakamalla yrittäjätulo viljelijäperheen oman työn palkkavaatimuksen ja oman pääoman korko-

vaatimuksen summalla. Kertoimen arvo 1 tarkoittaa sitä, että tilan kokonaistuotto riittää kattamaan oman työn palkkavaatimuksen ja oman pääoman korkovaatimuksen. Tarkastuksen mukaan investointeja tekevät tilat ovat kannattavampia kuin maatilat keskimäärin. Tilojen kannattavuus investointiajankohtana on sitä parempi, mitä enemmän ja useammin ne ovat investoineet (kuvio 7). Vuosina 2015–2022 tehtyjen investointitukipäätösten (n = 16 736) perusteella kasvihuoneviljelyn kannattavuuskerroin oli keskimäärin 2,26 (n = 368), avomaan puutarhakasvien tuotannon 1,98 (n = 435) sekä siipikarjalihan tuotannon 1,89 (n = 363) ja porsastuotannon 1,84 (n = 185). Yksittäisen investoinnin jälkeen maatilán kannattavuus vaikuttaa paranevan noin kolmen vuoden ajaksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johdu myönnetystä tuesta.¹

Kannattavuuskerroin

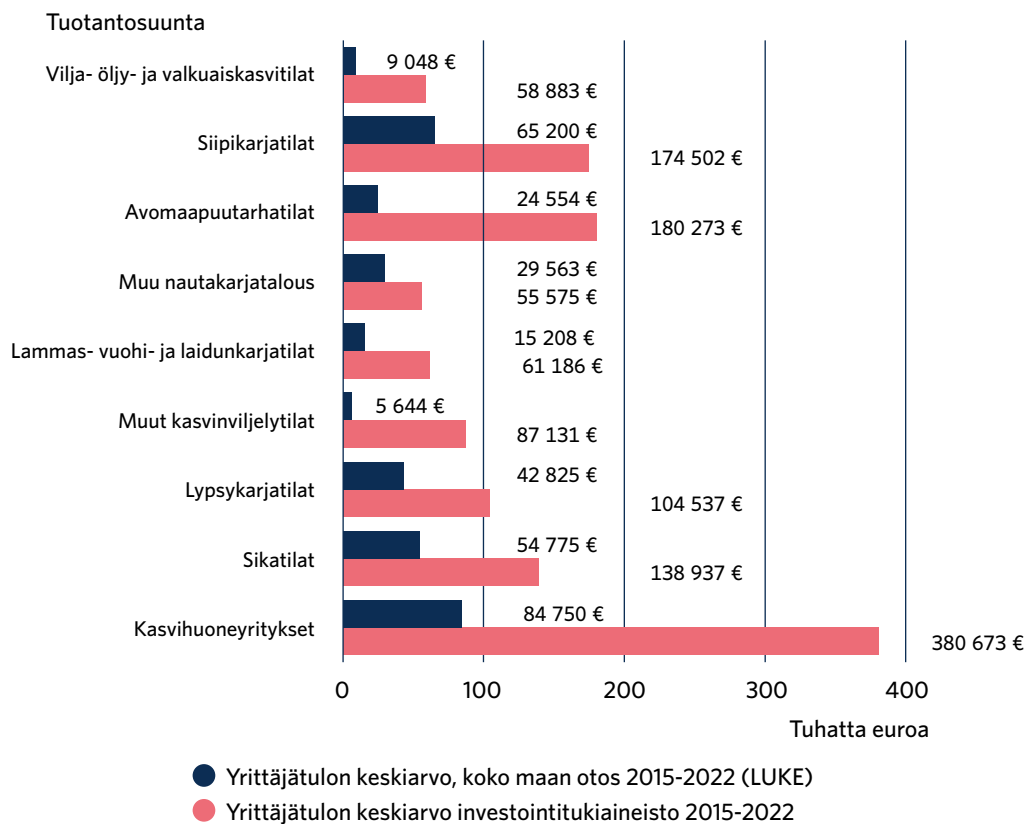


Kuvio 7: Investointihetken keskimääräinen kannattavuuskerroin suhteessa hakijan investointihankkeiden lukumäärään tukikauden 2015–2022 investointitukihakemusten perusteella.¹

Valtioneuvoston asetuksen (265/2023, 9 §) mukaan myönnettäessä tukea liiketoimintasuunnitelmaa edellyttävään investointiin ehtona on, että hakija voi saavuttaa vähintään 25 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon viimeistään tuen myöntämismuuttoa seuraavana viidentenä kalenterivuonna. Myönnettäessä aloitustukea yrittäjätulotavoite tulee saavuttaa viimeistään tuen myöntämismuuttoa seuraavana kolmantena kalenterivuonna. Vuosien 2015–2022 investointitukipäätösten perusteella noin 87 prosentilla tuen saajista vaadittu yrittäjätulotavoite oli täytynyt jo investointihetkellä. Myös tuotantosuunnittain tarkasteltuna investointitukea saaneiden tilojen keskimääräinen yrittäjätulo oli 5–8 kertaa korkeampi kuin saman ajankohdan keskimääräinen yrittäjätulo tuotantosuunnan tiloilla (kuvio 8).¹

Tarkastuksessa ei pystytty arvioimaan investointitukien vaikuttavuutta kannattavuuden ja kilpailukykyyn saavuttamisessa, koska investointitukea on myönnetty kaikille tukikelpoisille hakemuksille, tuensaajilta ei kerätä tietoa tuen vaikutuksista toiminnan kehittämiseen

ja koska tarkastuksessa ei saatu koottua riittävän eheää tilastoaineistoa arviointia varten. Tarkastuksen mukaan lisää tietoa tarvittaisiin maatalouden rakenteesta ja kannattavuudesta investointituen suuntaamisen perustaksi. Maatalouden rakennetta kuvaavat tilastoinnin tunnusluvut ja kannattavuutta ilmaisevat mittarit eivät kuitenkaan vastaa todellista maatalouden rakennemuutosta. Lisäksi eri tuotantosuuntien ja -haarojen tietojen epäyhtenäisyys tilastoissa heikentää tiedon käytettävyyttä. Siksi maatalouden keskittyminen on jo tällä hetkellä suurempaa kuin tilastojen perusteella voidaan päätellä.¹



Kuvio 8: Yrittäjätulon keskiarvo tuotantosuunnittain koko maan otoksessa ja investointitukea saaneiden tilojen joukossa vuosina 2015-2022. Lähteet: Luonnonvarakeskus (koko maan otos) ja Ruokavirasto (investointituet)¹

Tilamäärä on laskenut, ja maatilojen keskikoko on kasvanut. Erityisen voimakasta keskittymiskehitys on ollut kasvihuone- ja lihantuotannossa. Maidontuotannossa keskittyminen on ollut tasaista jo pitkään: yhä useammin maidontuotantoa harjoitetaan usean osakkaan osakeyhtiössä tai tilojen yhteistuotantona. Tuotantomääriin keskittymiskehityksellä ei ole ollut merkittävää vaikutusta. Sen sijaan alueelliset erot maataloudessa ovat suuret, ja maatalouden toimintamuodon muutos tulee todennäköisesti vain kiihdyttämään tätä kehitystä.

Keskittyminen näkyy myös myönnettyissä investointituissa: tuet kohdistuvat aiempaa pienemmälle määrälle tiloja, joissa investoidaan tiheämmin ja joissa tehdään keskimääräistä suurempia investointeja. Keskimääräinen investointituki ei jakaudu alueellisesti tila- tai hakijamäärän mukaisesti. Esimerkiksi vuosina 2015–2022 lähes 37 prosenttia investointitukirahoituksesta myönnettiin osakeyhtiömuotoisille tiloille, vaikka niiden osuus tuensaajien lukumäärästä oli vain noin 15 prosenttia ja kaikista tiloista vain kolme prosenttia.¹

Maataloustukipolitiikan tavoitteet ovat ristiriitaiset, koska on vaikeaa samanaikaisesti sekä parantaa kannattavuutta tuottavuutta kehittämällä että säilyttää tietty tilamäärä. Tämä tulee esiin myös investointituissa. Maatalouden investointituilla tavoitellaan tuottavuuden parantamista. Innovaatioiden ja uuden teknologian käyttöönotto on yksi tuen myöntökriteereistä, mutta kriteerin ohjaava vaikutus on vähäinen, koska tukea on tähän mennessä myönnetty kaikille tukea hakeneille. Siten investointituen ehdot ja tavoitteet eivät välttämättä kannusta investoimaan uusiin tuotantotapoihin ja kehittämiskohteisiin, vaan tuki voi jossain määrin ylläpitää perinteistä maataloutta.¹

Tarkastusviraston suosituksia maataloustukipolitiikalle¹

Maatalouden erilaistumiskehitys ja maatilojen muuttuminen yhä enemmän yritystoiminnaksi tulee ottaa huomioon maataloustukipolitiikassa ja ruuantuotannon turvaamisessa.

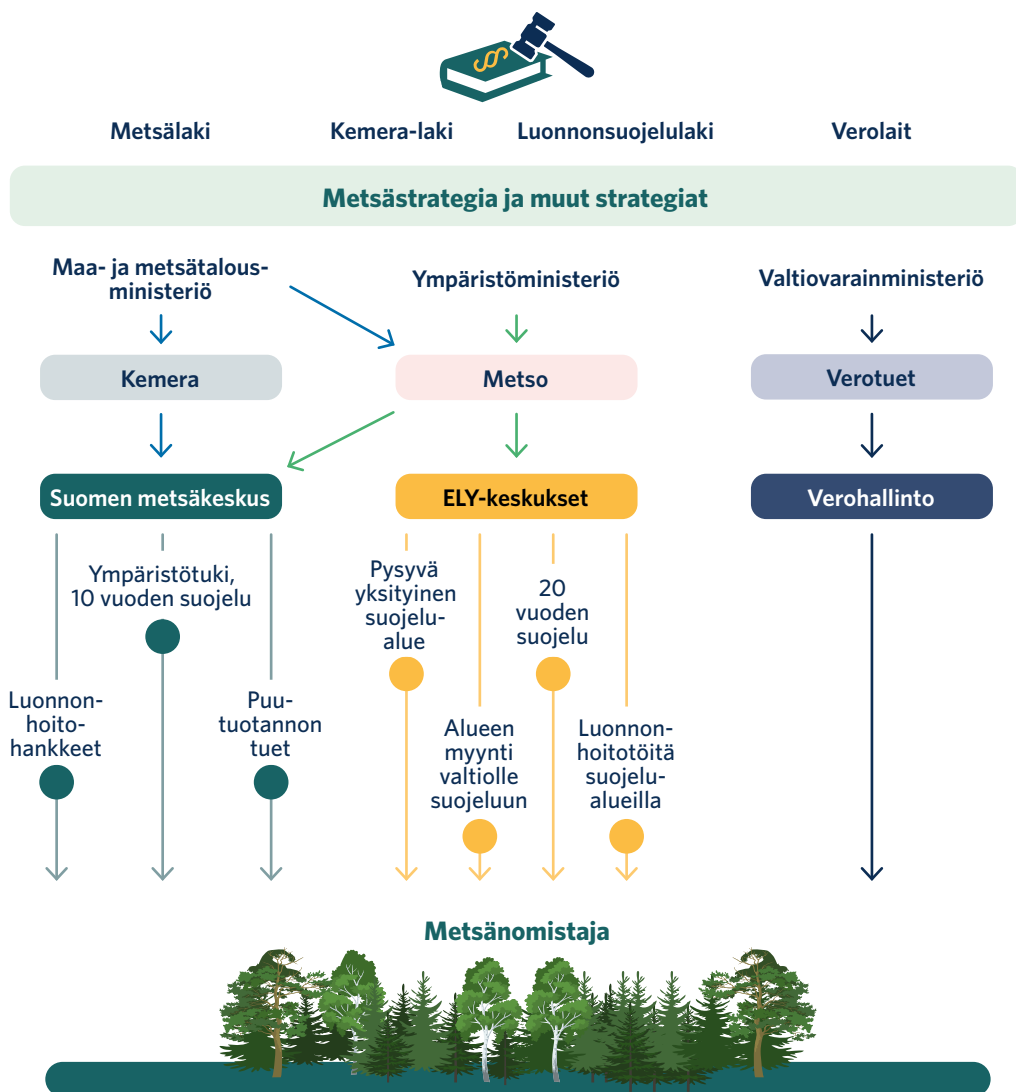
Tietojen kerääminen ja tilastointi maatalousyrittäjien taloudesta ja maatalouden rakenteista tulee järjestää nykymuotoista maataloutta ja siihen liittyviä tietotarpeita vastaavaksi.

Tietoa investointitukien vaikutuksista tulee kerätä yksittäisen maatilalla ja maataloustuotannon tasolla.

Yksityismetsätaloudelle kohdistettujen valtion tukien ja korvausten tulee edistää sekä puuntuotantoa että metsien monimuotoisuutta

Yksityiset maanomistajat omistavat hieman yli 60 prosenttia Suomen metsämaasta. Valtion yksityismetsätalouteen kohdistamista tuista ja korvauksista euromääräisesti suurimmat ovat kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoitustuet (kemera), Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) korvaukset sekä erilaiset verotuet (metsä-, yrittäjä- ja metsälahjavähennys). Viime vuosina suorien tukien menot ovat olleet noin 70–100 miljoonaa euroa ja välillisten verotukien menot noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kemera-tuista 80–90 prosenttia on käytetty puuntuotannon edistämiseen, vaikka puulle on olemassa toimivat markkinat. Lisäksi kemera-järjestelmän tavoitteena on metsien biologisen monimuotoisuuden turvaaminen, jota toteutetaan ensisijaisesti METSO-ohjelmaan kuuluvilla luonnonhoitohankkeilla ja ympäristötuella. METSO-ohjelman rahoitus muodostuu kemeran 10-vuotisista ympäristötuista ja luonnonhoidon tuista sekä ympäristöministeriön hallinnoimista suojele- ja luonnonhoidon määrärahoista. Viime vuosina METSO-ohjelmassa on maksettu ympäristöhallinnon korvauksia noin 30–35 miljoonaa euroa vuodessa ja kemeran ympäristötukia noin 6–10 miljoonaa euroa. Yksityismetsätaloudelle maksettaviin tukiin sovelletaan EU:n valtiontukisääntöjä ja valtionavustuslakia.

Tarkastuksen (13/2023) mukaan yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmien ohjauksen ja vastuusuhteiden eriytyminen maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sekä verotukien osalta valtiovarainministeriön hallinnonaloille on haaste hallinnon toiminnan tuloksellisuudelle, toimijoiden yhteistyölle ja ohjauksen johdonmukaisuudelle (kuvio 9). Yksityismetsätalouden korvaukset ja tuet muodostavat monitahoisen ja hankalasti hallittavan rahoitusjärjestelmän, joka hajautuu niin ikään valtion talousarviossa kolmen pääluokan ja kuuden eri momentin alle. Tällaisessa järjestelmässä erilaisten, osin ristiriitaisien, tavoitteiden yhteensovittaminen on haastavaa. Yksityismetsänomistajille suunnattujen valtion tukien ja korvausten tarjonta ja kysyntä eivät ole kaikilta osin kohdanneet. Kemeran puuntuotannon tukia on jäänyt runsaasti käyttämättä, kun taas samaan aikaan metsäluonnonhoidon edistämisen tuet ovat toisinaan olleet loppumassa kesken.²



Kuvio 9: Yksityismetsätalouden tukijärjestelmä.²

Metsätalouden ohjauskehikko on pysynyt varsin samanlaisena jo pitkään. Tarkastuksen mukaan olisi tärkeää, että metsäpolitiikan ohjauskeinojen tehokkuutta ja keskinäisiä painotuksia arvioitaisiin aika ajoin toimintaympäristön muuttuessa. Valtion tukien tulisi olla aidosti kannustavia, perusteltuja ja johdonmukaisia siten, että yksittäiset kannusteet aiheuttavat mahdollisimman vähän haitallisia sivuvaikutuksia tai ristiriitaisia yhteisvaikutuksia muiden kannusteiden kanssa. Johdonmukaisuutta voidaan lisätä tavoitteiden ristikkäisvaikutusten tunnistamisella ja arvioinnilla sekä arviointitiedon hyödyntämisellä ja tuettavien toimien paremmalla yhteensovittamisella. On myös tilanteita, joissa erilaiset tavoitteet eivät ole yhteensovitettavissa. Tällöin on tärkeää, että ristiriitaisille tavoitteille määritellään tärkeysjärjestys. Tarkastuksen perusteella viime vuosina on tehty runsaasti erilaisia arvioita ja selvityksiä kemera-rahoitusjärjestelmästä ja vaikutuksista, ja niitä hyödynnettiin jossain määrin uuden metsätalouden määräaikaisen kannustejärjestelmän valmistelussa.²

Tarkastuksen mukaan kemera-tuen tarkoituksena on kannustaa yksityistä maanomistajaa investoimaan metsäomaisuutensa hoitoon. Tukea myönnetään työlajeihin, joista ei synny tuottoa lyhyellä aikavälillä. Perusteluna on, että omistaja ei välttämättä muutoin investoisi metsänsä hoitoon, kun hoitotöistä saatava tuotto realisoituu vasta vuosikymmenien kuluttua. Tarkastuksessa todetaan, että kemera-tuista huolimatta metsänhoitosuositusten mukaisia toimenpiteitä on jäänyt tekemättä tai niitä ei ole tehty ajallaan. Lisäksi puuntuotannon tuet ja niiden ehdot eivät ole kaikilta osin olleet sopusoinnussa monimuotoisuus-tavoitteen kanssa.²

Tarkastuksessa ennakoitaan, että METSO-ohjelma saavuttaa valtakunnallisen määrällisen suojelutavoitteen vuoteen 2025 mennessä toteutumisen alueellisista eroista huolimatta. Arvioinneissa ohjelman toteutuksen ekologinen laatu on todettu hyväksi, mutta ohjelman kustannustehokkuudessa ja vaikuttavuudessa on parannettavaa. METSO-ohjelman korvausmalli ei perustu monimuotoisuushyödyn suuruuteen vaan arvioon metsänomistajan tulonmenetyksestä. METSO-tukien vaikuttavuutta on seurattu ja pyritty kehittämään systemaattisesti.²

Uusi metsätalouden määräaikainen kannustejärjestelmä (Metka) korvasi kemera-tukijärjestelmän vuonna 2024. Uudistuksen tavoitteena on lisätä tukien vaikuttavuutta, selkeyttää ja yksinkertaistaa tukiehtoja sekä vähentää tukien hakemisesta ja käsittelystä aiheutuvaa hallinnollista työtä. Lisäksi tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja sen lisäämisen ohella ilmastonmuutoksen hillitseminen. Kansallisen metsästrategian 2035 seurantamittaristo sisältää Metka-tuen kaikkien työläjien suoritemäärät, joita on tarkoitus jatkossa seurata suhteessa Metka-työryhmän sekä METSO- ja Helmi-ohjelmien niille asetamiin tavoitetasoihin.

Verotuet on menetettyä valtion verotuloa. Yksi yksityismetsätalouden verotuista on metsävähennys, joka tarkoittaa sitä, että metsänomistaja voi vähentää metsätalouden pääomatu-
lojen verotuksessa 60 prosenttia metsän kauppahinnasta. Vuosittaiseksi metsävähennyksen suuruudeksi on arvioitu noin 70 miljoonaa euroa, mutta siitä vain osaa voidaan pitää varsinaisena verotuksena. Tukea on hyödyntänyt noin 15 000 metsänomistajaa. Vuonna 2008 metsävähennysoikeutta korotettiin ja laajennettiin koskemaan muitakin metsänomistajan metsätiloja kuin hankinnan kohteena olevaa metsätilaa. Tämän tarkoituksena oli kannustaa metsänomistajia lisäämään puun myyntiä ja metsäomistusten määrää. Tarkastuksen mukaan metsävähennyksen laajennus näyttäisi ainakin jossain määrin korottaneen metsän hintaa.

Yksittäisten verotukien vaikutuksia ja kannustavuutta sekä yhteensopivuutta kemera-tukien kanssa ei ole selvitetty. Erilaisten tukien yhdistelmä lisää riskiä sille, että julkinen tuki syrjäyttää yksityisiä investointeja ja heikentää samalla tukien perusteltavuutta.²

Tarkastusviraston suosituksia metsätalouden tukijärjestelmän kehittämiseksi²

Arvioidaan kokonaisuutena puuntuotannon suorien ja verotukien ajanmukaisuutta, vaikutuksia ja hyötyjä suhteessa niiden kustannuksiin.

Kehitetään yksityismetsätalouden tukien ja korvausten kohdennusta, ehtoja ja seuranta koordinoitusti niin, että tuet ja korvaukset yhdessä palvelevat mahdollisimman montaa yksityismetsälle asetettua tavoitetta.

Vahvistetaan puuntuotannon työläjien vaikuttavuuden seuranta mukaan lukien niiden biodiversiteetti- ja muiden ympäristövaikutusten seuranta.

Selvitetään tapoja kehittää eteläisen Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Selvitystä tarvitaan ainakin määräaikaisten suojelusopimusten tarkoituksenmukaisuudesta, suojeluhuötyyn perustuvista tulosperserteisistä korvausmalleista sekä yksityismetsien suojelun kustannustehokkuudesta suhteessa valtion metsien suojeluun.

Akkualan investointien edistämiseksi tarvitaan muutoksia ympäristölupa- ja valtiontukimenettelyihin sekä panostuksia osaavaan työvoimaan

Akkuarvoketjulla tarkoitetaan tuotannon eri vaiheista koostuvaa sykliä, jossa kaivosten raaka-aineet jalostetaan akkujen valmistuksen tarpeisiin ja jossa akkujen uusiokäytön ja materiaalien kierrätyksen avulla lisätään mineraalien jalostusastetta (kuvio 10). Kansallisen akkustrategian 2025 tavoitteena on vahvistaa litiumioniteknologiaan perustuvan akkualan innovatiivista ekosysteemiä, vauhdittaa Suomen kestävää ja vähähiilistä talouden kasvua sekä tukea liikenteen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Akkustrategia linjaa, että Suomen maaperän mineraalit jalostetaan ja käytetään Suomessa valmistettaviin akkuihin, jotka sijoitetaan Suomessa kokoonpantaviin sähköautoihin.³



Kuvio 10: Akkuarvoketjun vaiheet.³

Tarkastuksen 4/2024 perusteella akkualan strategiset tavoitteet ovat kehittyneet pääosin suotuisasti ja akkuarvoketjulla tavoitellut ekologiset, yhteiskunnalliset ja kansantaloudelliset päämäärät ovat edistyneet. Suomessa on liiketaloudellista toimintaa akkuarvoketjun alku- ja loppupäässä, ja Suomessa akkualan investoinnit ja tuotanto ovat kasvaneet. Havainnot ovat alustavia, koska akkualasta ei ole saatavissa kattavaa tilasto- tai seurantatietoa. Yhtenäinen akkuarvoketju ei kuitenkaan toteudu lähivuosina, koska arvoketjun alku- ja loppupään toisiinsa yhdistävän akkukennotehtaan suunnittelu on vasta alkuvaiheessa eivätkä akkumateriaalivirrat ole arvoketjun kansallisten toimijoiden päätösvallassa.³

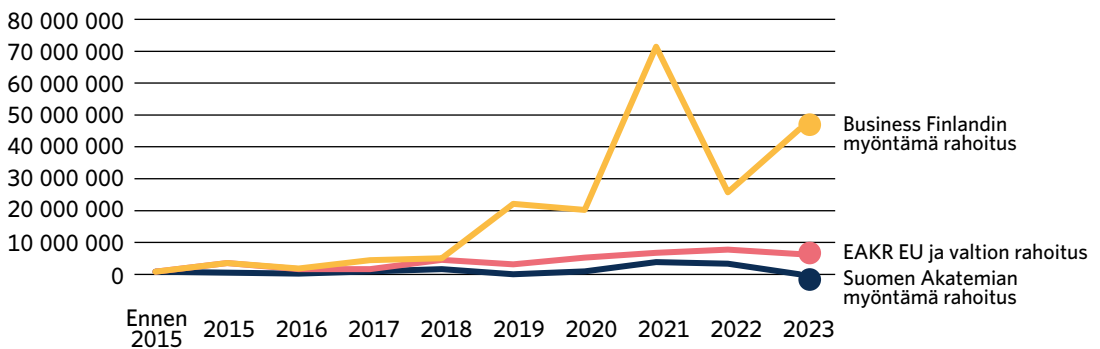
Suomen Malmijalostus Oy (aiemmin Terrafame Group Oy, käyttää myös aputoiminimeä Finnish Minerals Group) on valtion kokonaan omistama erityistehtävayhtiö, jonka tehtävänä on akku- ja kaivostoimialan kehittäminen ja omistaminen. Suomen Malmijalostus-konsernin muodostavat Suomen Malmijalostus Oy, Terrafame Oy, Sokli Holding Oy ja sen tytäryhtiö Sokli Oy sekä Finnish Battery Chemicals Oy. Tarkastuksessa todetaan, että Suomen Malmijalostus Oy:n toimintamalli perustuu kehityshankkeissa tapahtuvaan yhteistyöhön pääomaa ja osaamista tuovien kansainvälisten yritysten kanssa. Suuriin valtiontukiin tai kokonaan valtion rahoittamiin hankkeisiin verrattuna toimintamalli on ollut edullisempi ja riskeiltään hallitumpi tapa edistää akkualan investointien sijoittumista Suomeen. Investointien myötä saaduilla yhtiön osinkotuotoilla voidaan tulevaisuudessa rahoittaa uusia kehityshankkeita. Mallia on sovellettu muuallakin Euroopassa.³

Suomen teollisten investointien kilpailuasemaa haastavat kuitenkin USA:n satojen miljardien dollarien valtiontukiohjelma ja sen vastatoimena tehdyt EU:n valtiontukisääntelyn poikkeukset. Nämä toimet ovat jo suunnanneet investointeja USA:han ja Keski-Eurooppaan. EU:ssa on käyty keskustelua jäsenmaiden investointeihin kohdistamista valtiontuista ja muista rahoitusvälineistä, kuten rahastoista ja verokannustimista. Tarkastuksen mukaan Suomen on rajallisista edellytyksistä huolimatta mahdollisesti tuettava puhtaasti siirtymän investointeja nykyistä enemmän ja samalla varmistettava erilaisten tukimuotojen ja eri lähteistä myönnettävien tukien seuranta.³ Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti aloittaa määräaikaisen verohyvityksen valmistelun suurille teollisille investoinneille muun muassa akku- ja vetyhankkeisiin. Verohyvityksessä yritys saisi vähentää osan investointikustannuksistaan yhtiön maksettavaksi tulevasta yhteisöverosta aikaisintaan vuodesta 2028 alkaen. Verohyvitys myönnettäisiin vuoden 2025 loppuun mennessä uusille ja toteutettavaksi päätetyille investointihankkeille.

Tarkastuksen mukaan teollisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi ja ympäristölupamenettely ovat olennaisia kestävän akkuarvoketjun varmistamisessa. Yrityksille on tärkeää, että lupaprosessin kesto ja lopputulos on jossain määrin ennakoitavissa. Toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, että luvan ehdot täyttyvät koko kaivoksen tai tehtaan toiminnan ajan. Toisaalta rahoittajat ja sijoittajat voivat tulkita määräaikaisen ympäristöluvan riskiksi toiminnan jatkuvuudelle. Ympäristönsuojelulain 71 §:ssä oli aiemmin säännös, joka mahdollisti lupaehtojen tarkistamisen, mutta säännös kumottiin vuonna 2015. Pykälän kumoamisen jälkeen ympäristölupahakemukset on olleet aiempaa yksityiskohtaisempia. Toisaalta viranomaisen hallinnollinen taakka on vähentynyt ja lupa-asioiden käsittely nopeutunut. Tarkastuksen mukaan lupaehtojen tarkistamismahdollisuuden palauttamiselle on olemassa perusteita esimerkiksi vesistön- ja merenhoidon tavoitetilavaatimusten, EU:n vesipuitedirektiivin sekä varovaisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Ympäristöministeriö on mahdollisesti arvioimassa lähiaikoina lupaehtojen tarkistamista koskevaa sääntelyä.³

Puhtaan siirtymän kannalta merkittävillä investoinneilla voidaan antaa aluehallinto-
virastojen ja hallintotuomioistuinten lupakäsittelyssä määräävä vaikutus. Tähänastiset
kokemukset etusijamenettelystä ovat olleet myönteisiä. Akkuarvoketjun investoinneista
kaivoshankkeet on kuitenkin rajattu etusijamenettelyn ulkopuolelle. Kaivos- ja akkualan
lupaprosessien sujuvoittamiseksi tarvittaisiin lupa-, valvonta ja valitusviranomaisten yhteisiä
näkömäämiä alalla vaadittavista parhaista käyttökelpoisista ympäristöteknologioista.
Akkualan laitosten ympäristölupaprosesseja voidaan nopeuttaa esimerkiksi sijoittamalla
laitoksia alueille, joiden ympäristöarvoja on kartoitettu jo kaavoitusvaiheessa.³

Valtio on pääomittanut akkuarvoketjun valtionyhtiöitä lähes 800 miljoonalla eurolla vuosina
2011–2023. Business Finland on ollut tärkein akkuklusterin tutkimus- ja innovaatiotoiminnan
rahoittaja. Lisäksi Suomen Akatemiasta ja Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) on myönnetty
rahoitusta alan tutkimukseen sekä alueiden osaamis- ja infrastruktuurihankkeisiin (kuvio 11).
Business Finlandin vuosina 2015–2023 myöntämästä rahoituksesta yli puolet oli akkumateriaaleihin
liittyviin hankkeisiin kohdistettuja kiertotalouden investointiavustuksia. Business Finlandin
akkuarvoketjulle kohdentama rahoitus kasvoi merkittävästi erityisesti vuonna 2021 kansallisen
akkustrategian valmistumisen ja EU:n elpymisvälinärahoituksen vaikutuksesta. Business Finlandin
Invest in -toiminta on painottunut kansainvälisiin investoijiin, joille Suomen akkualan toimintaympäristö
on houkutteleva vaihtoehto. Tarkastuksen mukaan tietoa akkualan tutkimus- ja innovaatiotutkimuksen
kohdentumisesta ei kuitenkaan hallita keskitetysti, mikä vaikeuttaa akkuklusterin rahoituksen
hyötyjen seuranta ja arviointia. Tietoa akkuklusterin rahoituksen tulevaisuudesta ei tarkastusajankohtana
ollut saatavilla.³



Kuvio 11: Akkuklusteriin kohdennettu rahoitus (euroa) vuosina 2015–2023.³

Akkuala voi lähitulevaisuudessa tuoda Suomeen investointeja ja edistää vientiä sekä vähentää eurooppalaisen akku- ja autoteollisuuden riippuvuutta globaaleista, kuten Aasian, markkinoista. Siksi Suomen on panostettava investointiympäristön lisäksi osaavan akkualan työvoiman varmistamiseen. Akkualalla on jo nyt työvoiman kohtaanto-ongelmia, ja kilpailu osaavasta työvoimasta voi kasvaa lähivuosina. Jos työvoiman saatavuuteen ei tehdä määrätietoisia panostuksia, tulee se rajoittamaan akkualan kasvua Suomessa.³

Tarkastusviraston suosituksia akkualan kehityksen tukemiselle³

Suomen Malmijalostus Oy:n valtion omistajaohjauksessa kiinnitetään huomiota tavoitteiden ohella myös yhtiön yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Selvitetään, mitä vaikutuksia ympäristölupaehojen tarkistamismahdollisuuden palauttamisella ympäristönsuojelulakiin olisi akkualan yritystoiminnan jatkuvuudelle ja viranomaistoiminnalle.

Arvioidaan akkualan työvoiman saatavuuden edellyttämät osaamistarpeet, joihin voidaan vastata koulutuksella.

Määritetään toimintatavat, joilla varmistetaan akkualaan kohdentuvien valtiontukien, avustusten ja toimenpiteiden keskitetty seuranta.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Maatalouden investointituet - Kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen (7/2024)
- 2 Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset - Puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus (13/2023)
- 3 Akkuarvoketjun edistäminen (4/2024).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



5 Valtion toimintojen organisointia ja muita tukimuotoja tulee harkita huolellisesti

Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona voi olla haastava lainsäädännöllisten aukkojen ja ennakoimattomien taloudellisten vaikutusten takia. Taloudelliset riskit voivat realisoitua myös valtion pitkäkestoissa hankinnoissa, etenkin tietojärjestelmähankkeissa. Lisäksi kilpailun puute on merkittävä riski hankintojen taloudellisuudelle. Koronaepidemian kokemukset ovat vauhdittaneet valtion toimia huoltovarmuuden turvaamisessa. Sairaala- ja päivystysverkon keskittämiseen liittyvän sääntelyn toimeenpanossa on ilmennyt ongelmia.

Valtion omaisuusluovutuksia ei tule käyttää valtion menokehityksen kiertämiseen

Osakeyhtiötä valtionhallinnon organisointimuotona käsitellessä tarkastuksessa (13/2020) todettiin, että valtion osakeyhtiötä on pääomitettu osakeluovutuksilla tai valtion osakkeita myymällä. Tätä ei lasketa valtion menokehityksen sisäiseksi menoksi, vaikka valtio menettää pysyvästi osinkotuloja ja osakkeiden arvonnoususta saatavan ansion. Lisäksi osakeyhtiön perustamisen syy jonkin erityistehtävän hoitamiseksi on joissakin tapauksissa jäänyt epäselväksi. VTV suositteli, että valtion osakeomaisuuden luovutukset tulee sisällyttää valtion-talouden kehysmenoihin, uusia erityistehtäväyhtiötä tulee perustaa harkiten ja valtionyhtiön omistajaohjauksesta vastaavalla viranomaisella tulee olla selkeä käsitys yhtiön tavoitteista ja toiminnasta.

Valtiovarainministeriön työryhmän esittämä näkemys siitä, että valtion ei tule käyttää omaisuusluovutuksia valtion menokehityksen kiertämiseen, mainitaan myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa. Tarkastuksen (13/2020) jälkiseurannan mukaan valtiovarainministeriön kanta on kuitenkin edelleen se, että omaisuuden luovutuksia ei lasketa mukaan kehysmenoihin, koska ne eivät sisälly talousarvion määrärahoihin. Valtiovarain-

ministeriön suosituksessa valtion toimintojen uudelleenjärjestämisestä todetaan, että toimintojen uudelleenjärjestämistä harkitessa tulee arvioida, voiko muutostarpeet ratkaista olemassa olevalla virastomallilla sitä koskevaa sääntelyä tai ohjausta kehittämällä, vai onko jokin muu organisointimalli tarkoituksenmukaisempi. Osa erityistehtävayhtiöistä perustuu niistä annettuun lakiin, jota koskevassa hallituksen esityksessä käsitellään organisoinnille vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Jälkiseurannan mukaan viime vuosina joissakin ministeriöissä on perustettu uusia yhtiöitä, kuten Työkanava Oy sekä Itärata Oy, Suomi-rata Oy ja Turun Tunnin Juna Oy, ja olemassa olevissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjausvastoissa on tehty uudelleenjärjestelyjä.¹

Valtioneuvosto antoi 23.5.2024 uuden valtion omistajapoliittisen periaatepäätöksen, jossa painottuvat riskienhallinta, turvallisuus sekä kilpailuneutraaliteetti (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:28). Pääministeri Petteri Orpon hallitus on toteuttanut useita muutoksia valtion osakeyhtiöjärjestelyihin. Suomi-rata Oy:n nimi muutettiin Lentorata Oy:ksi, ja yhtiön toimiala kattaa jatkossa vain Lentorata-hankkeen suunnittelun rakentamisvalmiuteen asti. Valtio omistaa yhtiöstä 70 prosenttia, ja loppuosuus jakautuu kolmen kaupungin kesken. Turun Tunnin Juna Oy:n nimi muutettiin Länsirata Oy:ksi. Valtion osuus yhtiöstä on 51 prosenttia, ja loppuosa on jaettu seitsemän kunnan kesken.

Hallitusohjelman mukaisesti valtion pääomasijoitustoimintaa keskitetään Suomen Teollisuussijoitus-konserniin. Ilmastorahaston ja Oppiva Investin toiminta lakkaa vuonna 2024 kokonaisuudessaan, ja Business Finland Venture Capitalin toiminta jatkuu vuodesta 2025 alkaen uudessa konsernissa, johon siirretään yhtiöiden varat ja velvollisuudet alkuvuonna 2025. Uuden pääsijoitusyhtiön toiminta olisi markkinalähtöistä, ja se keskittyy talouden kasvuun ja uudistumiseen, uusiin teknologioihin ja puhtaaseen siirtymään liittyvien investointien edistämiseen sekä markkinapuutteiden paikkaamiseen. Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti kohdistaa valtion sijoitusomaisuutta uudelle yhtiölle 300 miljoonaa euroa. Tällä panostuksella tavoitellaan yksityisen rahoituksen kanssa yhteensä noin 900 miljoonan rahoitusta kasvuyrityksille kuluvan vaalikauden aikana. Lisäksi hallitus päätti kehysriihessä lopettaa vuonna 2022 perustetun Työkanava Oy erityistehtävayhtiön toiminnan, koska yhtiö ei saavuttanut sille asetettua tavoitetta 170 osatyökykyisen työllistämistä vuoden 2023 loppuun mennessä. Yhtiöön oli työllistynyt vuoden 2023 loppuun mennessä yhteensä vain 17 osatyökykyistä henkilöä, ja tilikauden 2023 tulos oli tappiollinen.

Ratalaisa ei määritellä tilannetta, jossa osakeyhtiö toteuttaa ratasuunnittelun

VTV:n tarkastus (17/2023) kohdistui kolmeen vuonna 2020 perustettuun rataankeyhtiöön (Turun Tunnin Juna Oy, Suomi-rata Oy ja Itärata Oy), joiden tehtävänä on ollut suunnitella rakentamisvalmiuteen saakka nopea ratayhteys väleille Helsinki–Turku, Helsinki–Helsinki–Vantaan lentoasema–Tampere ja Helsinki–Porvoo–Kouvola. Turun Tunnin Juna Oy:n tehtävä keskittyy ratasuunnitteluun, kun taas kahden muun yhtiön tehtäviin kuuluu lisäksi radan yleissuunnittelu. Hankeyhtiöiden arvioidut suunnittelukustannukset vaihtelevat 25–155 miljoonan euron välillä ja kokonaiskustannukset 1,7–5,5 miljardin euron välillä. Hankkeista on arvioitu koituvan 33–51 miljoonan euron vuosittainen kustannusvelvoite julkiselle sektorille useiksi vuosikymmeniksi. Toisaalta niiltä odotetaan myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Hankeyhtiöiden tekemien selvitysten ja suunnitelmien laatua, suunnittelun toteutumista, yhteiskunta- tai liiketaloudellista kannattavuutta tai rakentamiseen liittyviä päätöksiä ei tarkastuksessa arvioitu.²

Tarkastuksen mukaan hankeyhtiöiden suunnittelutehtävä oli selkeästi määritelty, mutta muiden tehtävien laajuudesta on ollut erilaisia tulkintoja. Turun Tunnin Juna Oy:n (nykyinen Länsirata Oy) ratasuunnitelmien on suunniteltu tulevan lainvoimaisiksi vuonna 2025. Rakentamissuunnittelu alkaa vuonna 2024, ja rakentamisen on alustavasti suunniteltu tapahtuvan vuosina 2024–2032. Suomi-rata Oy:hyn (nykyinen Lentorata Oy) kuuluvan lentoradan alustava linjaussuunnitelma ja ympäristövaikutusten arviointi valmistuivat vuonna 2023. Itäradan raideyhteyden suunnittelu Lentoradalta Porvoon kautta Kouvolaan alkoi vuonna 2023, ja sen on arvioitu kestävän noin yhdeksän vuotta. Ratalain (110/2007) mukaan ratasuunnitelmat voidaan pitää voimassa enintään 12 vuotta. Näin ollen rakentamisvaiheeseen voidaan siirtyä myöhemmin, mikäli toimintaympäristö ja edellytykset hankkeen toteuttamiselle muuttuvat.²

Tarkastuksen perusteella yhtiöiden ja valtion omistajaohjaajan välillä on ollut sujuva keskusteluyhteys. Väylävirasto seuraa ratasuunnittelun edistymistä yhtiöiden kanssa solmittujen yhteistyösopimusten mukaisesti. Sopimusten mukaan hankeyhtiön on noudatettava Väyläviraston suunnitteluohjeita siten, että valtion rataverkon vaatimukset täyttyvät. Väylävirasto ei osallistu hankeyhtiötä koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjauskysymyksiin eikä valvo hankeyhtiöiden toiminnan lainmukaisuutta. Hankeyhtiömalli on mahdollistanut omistajaohjausta, poliittista valmistelua ja vähemmistöosakkaiden näkemysten huomioimista koskevien eriavien näkemysten käsittelyn. Hankeyhtiöiden päätöksenteko ja suunnittelu on ollut ketterää. Yhtiöt ovat toimineet vastuullisesti ja kehittäneet uusia, innovatiivisia suunnitteluratkaisuja ja toimintatapoja vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa, riskien hallintaan ja kustannusten seurantaan, joita voisi ottaa soveltuvin osin käyttöön myös väylähallinnossa.²

Tarkastuksen mukaan hankeyhtiö ei kuitenkaan ole suositeltava organisaatio- ja rahoitusmuoto sellaisiin ratahankeisiin, joita ei voida kokonaan irrottaa valtakunnallisesta liikenneverkosta. Ratalaissa ei määritellä tilannetta, jossa ratasuunnittelun toteuttaja on osakeyhtiö. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Väyläviraston tulkinnan mukaan hankeyhtiöiden ratasuunnittelua ei voida toteuttaa osana valtion rataverkkoa. Hankeyhtiöiden tekemästä suunnittelusta on kohdistunut muuhun liikenneverkkoon lisäsuunnittelu- ja muutostarpeita, joiden toteutus on aiheuttanut Väylävirastolle tehtäviä, joihin ei ollut varattu resursseja.²

Ratahankeyhtiöiden taloudellisten hyötyjen toteutuminen on epävarmaa

Ratahankeyhtiöiden ei ole tarkoitus tuottaa liikevoittoa. VTV:n ja valtiovarainministeriön näkemys on jo aiemmin ollut se, että julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ei ole perusteltua, jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia. Vastuuministeriöiden teettämän selvityksen mukaan hankkeet eivät tule maksamaan itseään takaisin. Myös yhtiöiden vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella ei niiden toiminnasta muodostunut liikevaihtoa. Valtio sitoutui yhtiökohtaisissa osakassopimuksissa pääomittamaan raidehankkeiden suunnittelukustannuksia yhteensä 158,7 miljoonalla eurolla. Osakassopimuksen mukaan osakkaat rahoittavat pääomasijoituksillaan toiminnan yhteydessä syntyneen mahdollisen tappion.²

Hankeyhtiömallin tarkoituksena on täydentää valtion rahoitusta muulla rahoituksella ja varmistaa pitkäjänteisesti ratojen suunnittelun rahoitus yli hallituskausien. Vuosina 2020–2022 perustettujen hankeyhtiöiden eduksi nähtiin se, että yhtiöiden perustamisvaiheessa niille myönnettiin vaalikauden ylittävä rahoitus koko suunnitteluvaiheen ajaksi. Tämä ei

kuitenkaan täysin toteutunut, koska pääministeri Orpon hallitus on tehnyt edellä kuvattuja muutoksia hankeyhtiöjärjestelyihin. Hankeyhtiöiden perustamisvaiheessa esitettiin, että yhtiöitä rahoitettaisiin omistajien yhtiölle antamalla pääomilla, ja kustannusten kattamiseen voitaisiin mahdollisesti saada myös EU-tukea.² Valtio ja muut toimijat hakivat Verkkojen Eurooppa (Connecting Europe Facility, CEF) -ohjelman vuoden 2024 hakukierroksella tukea yhteensä noin 325 miljoonaa euroa. Länsirata Oy haki ohjelmasta rahoitusta 176,3 miljoonaa euroa. EU-tukipäätökset tehtiin heinäkuussa 2024. Suomi sai EU-rahoitusta vain 39 miljoonaa euroa. VTV:n tarkastuksen kohteena olleet ratahankkeet jäivät ilman rahoitusta, mutta Itärata Oy hyväksyttiin osaksi eurooppalaista laajennettua ydinverkkoa (TEN).

Tarkastuksen perusteella kolmen suuren raideyhteyden suunnittelu samanaikaisesti on sitonut mittavasti valtion rahoitusta. Tarkastuksen mukaan Länsirata Oy:n (ent. Turun Tunnin Juna Oy) hankinnat oli tehty asianmukaisesti. Useimpiin tarkastettuihin hankintoihin saatiin kuitenkin vain yksi tarjous. Useat samanaikaiset hankinnat nostavat kysyntää markkinoilla, mutta samalla alan toimijoita ja ratasuunnittelun osaajia on rajallisesti, eikä kansainvälistä kilpailua juuri ole. Hankeyhtiöt eivät ole vielä saaneet aikaan merkittäviä kustannussäästöjä varsinaisessa suunnittelutyössä.² Valtio on jatkanut neuvotteluja Länsirata Oy:n osakkaiden kanssa rakentamisvaiheeseen siirtymisen edellytyksistä, ja samalla on selvitetty hankkeeseen liittyviä riskejä ja taloudellisesti kestäviä ratkaisuja. Länsiradan kannattavuudesta on esitetty toisistaan poikkeavia arvioita.

Tarkastusviraston suosituksia hankeyhtiömallin soveltamiselle ratainvestointien suunnittelussa²

Hankeyhtiömallin käyttämistä ratayhteyksien suunnittelun rahoitus- ja organisaatiomuotona tulee harkita tarkkaan. Ennen päätöksen tekemistä tulee eri vaihtoehtoja vertailla ja kaikki valinnat perustella läpinäkyvästi.

Ennen suurten ratahankkeiden toteutusta tulee tehdä keskeiset hankkeita koskevat linjaukset, tunnistaa viranomaisen rooliin ja hankkeiden ohjaukseen, valvontaan, rahoitukseen ja lainsäädäntöön liittyvät riskit sekä varmistaa merkittävien riskien hallinta. Lisäksi hankkeiden yhteiskunta- ja liiketaloudellista kannattavuutta tulee arvioida läpinäkyvästi.

Omistajaohjaajan tulee täsmentää eri osapuolten roolit hankeyhtiöiden kokonaisuudessa. Viranomaisen tulee varautua resursseillaan suunnitteluyhteistyöhön ja mahdollisesti hankkeissa syntyvien hyvien käytäntöjen siirtämiseen osaksi hallinnon toimintaa.

Valtion virastouudistusten toteuttamiseen on koottu hyödyllistä ohjeistusta

Organisaatiofuusioita käsittelevässä tarkastuksessa (4/2022) suositeltiin, että virastofuusioiden valmistelusta vastaavat ministeriöt määrittelevät fuusioiden tarpeet ja tavoitteet riittävän konkreettisesti ja arvioivat uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan valtionhallinnossa on arvioitu toteutettuja uudistuksia ja niiden kokemusten pohjalta kehitetty virastouudistusten ohjeistusta. Virastouudistusten arviointihankkeiden perusteella on tunnistettu keinoja valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan sekä johtamisen kehittämiseen.

Hankkeiden tuloksia hyödyntäen on julkaistu Valtion virastouudistusten hyvät käytännöt -yhteenveto, joka toimii eräänlaisena tarkistuslistana virastouudistusten toteuttajille ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmistajana uudistusprosesseissa. Yhteenvedossa korostetaan uudistuksen perustelujen, tavoiteltujen hyötyjen ja kustannussäästöjen sekä tarvittavien toimenpiteiden määrittämistä, aikataulutusta ja viestimistä henkilöstölle. Organisaatiomuutoksiin liittyvät lainsäädäntömuutokset tulisi valmistella siten, että ne voidaan hyväksyä eduskunnassa keskeisiltä osin viimeistään noin yhdeksän kuukautta ennen uudistuksen voimaantuloa. Yhteenvetoraportin mukaan keskeisiä virastouudistusten kehityskohteita ovat uudistuksen tulos- ja tehokkuustavoitteita koskevien mittareiden määrittely, henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen, toimintatapojen ja -kulttuurin kehittäminen sekä vaikutusten seurannan ja arvioinnin suunnittelu. Ensimmäinen kokoava ulkoinen arviointi tulisi toteuttaa noin kaksi vuotta sen jälkeen, kun uudistus on tullut voimaan.³

Valtion virastojen työajasta suurin osa kohdentuu lakisääteisiin tehtäviin

Tarkastuksen (8/2024) perusteella valtionhallinnossa lakisääteisten tehtävien osuus on noin 58 prosenttia kokonaisen henkilötyövuosimäärästä. Prosenttiosuus olisi suurempi, jos sitä verrattaisiin teholliseen työaikaan. Noin 20 prosenttia työajasta menee tukitoimintoihin ja loput palkallisiin poissaoloihin. Hallinnonaloittain ja virastoittain työajan jakautumisessa on tosin suurta vaihtelua. Lakisääteisten tehtävien määrittely ei ole yksiselitteistä, koska monen viraston tehtäviä on määritelty useissa eri säädöksissä eri tavoin ja osin tehtävät ovat yleisluonteisia. Tarkastuksen mukaan virastojen työajan kohdentamisen seuranta on pääosin luotettavaa, vaikka niin sanottujen oletustoimintojen käytön vuoksi työajan kohdentumisen tiedot voivat osin kuvata pikemminkin tavoitetilaa kuin tosiasiallista työajan kohdentumista. Lisäksi osassa virastoista työajan kohdentamistietojen oikeellisuutta ei varmenneta tai osassa tietoja ei edes seurata.⁴

Valtion toimintohierarkiassa virastojen ydintoiminnot on kytketty ministeriöiden toimialoihin, jotka on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Tarkastuksessa havaittiin, että virastojen tavoissa määrittää ydintoimintonsa ja kytkeä ne toimintohierarkiaan on kuitenkin huomattavia eroja.⁴

Tarkastuksen mukaan virastojen ja ministeriöiden tulossopimukset kattavat varsin hyvin virastojen lakisääteiset tehtävät, vaikka tulossopimusten tavoitteet eivät läheskään aina koske selkeästi lakisääteisiä tehtäviä.⁴

Tarkastuksessa havaittiin, että kaikki ministeriöt eivät ole tehneet talousarvioasetuksen mukaista monivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Ministeriöt ja virastot ovat tilinpäätöksissään esittäneet tulostavoitteidensa toteutumistietoja kattavasti. Ministeriöt ovat myös antaneet kirjanpitoyksiköille talousarvioasetuksen mukaisesti tilinpäätöskannanotot, mutta kannanottojen sisällössä on eroja hallinnonalojen välillä.⁴

Tarkastusviraston suosituksia valtion virastojen toiminnan kohdentumisesta⁴

Ministeriön ja virastojen työaikatiedot tulee kohdentaa luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta tulee varmentaa asianmukaisesti.

Ydintoimintojen hierarkian tulee palvella riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita. Myös tilikartan käytön tulee olla yhtenäisempää.

Kaikkien ministeriöiden tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma.

Pitkäkestoisia palveluita on hankittu osin hankintalain vastaisilla suorahankinnoilla, ja riskejä liittyy etenkin kilpailun vähyteen

Valtio ostaa vuosittain palveluja usealla miljardilla eurolla, ja noin kolmannes valtion toimintakuluista on palveluostoja, joten hankintojen taloudellisella ja asianmukaisella toteuttamisella on suuri merkitys valtion taloudenhoidolle. Tarkastuksessa (12/2023) pitkäkestoisella palveluhankinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio on hankkinut pitkään tiettyjä palveluja samalta palveluntarjoajalta. Hankinta on voitu toteuttaa pitkäaikaisella palvelusopimuksella, tai sama toimittaja on voittanut kilpailutuksen toistuvasti. Tarkastuksen kohteina oli kuusi valtion hankintayksikköä ja näiden yhteensä neljätoista hankintaa, joista yhdeksän liittyi tietojärjestelmiin. Kaikki hankinnat ylittivät EU-kynnysarvon, ja tarjouskilpailu oli yleensä toteutettu avoimella menettelyllä, joissakin tapauksissa rajoitetulla menettelyllä tai neuvottelumenettelyllä. Neljään hankintaan sisältyi suorahankintana tehtyjä hankintoja, jotka olisi pitänyt kilpailuttaa. Muutoin tarkastuksessa todetut yksittäiset puutteet liittyivät suorahankintojen sopimusmenettelyihin ja hankintapäätöksiin, hankinta-asiakirjojen säilyttämiseen sekä sisäiseen valvontaan kilpailutuksissa.⁵

Tarkastettujen hankintojen taloudellisuutta arvioitiin eri näkökulmista. Enemmistö arvioista oli hyviä tai kohtalaisia, eikä valtion asema palvelujen ostajana ollut yleisesti heikentynyt niin, että palvelujen hinnat olisivat olennaisesti nousseet. Merkittävin tarkastettujen hankintojen taloudellisuuteen liittyvä riskitekijä oli kilpailun vähyys. Useissa tapauksissa hankintayksikkö oli saanut vain yhden tai kaksi tarjousta. Joissakin tapauksissa yksittäisiä hankintoja ei ollut kilpailutettu lainkaan ja kilpailutetun kauden jatkoksi oli tehty lukuisia suorahankintoja.⁵

Toisessa tarkastuksessa (5/2024) kohteena oli kolme vuosina 2009–2011 aloitettua tietojärjestelmäohjelmaa, joilla oli tarkoitus korvata elinkaarensa päähän tulleita tietojärjestelmiä ja tehostaa uusien järjestelmien yhteentoimivuudella asioiden käsittelyä kahden hallinnonalan viranomaisten prosesseissa. Kaikkia hankkeita tuettiin valtiovarainministeriön myöntämällä tuottavuuden edistämisen määrärahalta. Tietojärjestelmistä yksi otettiin käyttöön vuonna 2022, yksi on osittain käytössä, ja yksi hanke lopetettiin vuonna 2023 ennen järjestelmän valmistumista. Kaikki hankkeet olivat viivästyneet useita vuosia alkuperäisestä aikataulustaan ja ylittäneet merkittävästi niille varatut budjetit. Vuoden 2023 loppuun mennessä hankkeiden kokonaiskustannukset olivat yli 200 miljoonaa euroa, eli lähes kolme kertaa korkeammat alkuperäisiin kustannusarvioihin verrattuna.⁵

Tarkastuksen perusteella hankkeita johdettiin ja seurattiin aktiivisesti, mutta hankkeiden ongelmia ei kyetty ratkomaan tehokkaasti muun muassa liian vähäisen tietoteknisen osaamisen vuoksi. Hanketoimistot epäonnistuivat huomioimaan järjestelmien käyttäjärühmien tarpeita. Hankkeissa on aidosti tavoiteltu poikkihallinnollista kehittämistä ja tavoite oli huomioitu oikea-aikaisesti hankkeiden alkuvaiheessa. Hankkeiden omat ongelmat johtivat kuitenkin siihen, että tavoite järjestelmien yhteentoimivuudesta jäi lopulta saavuttamatta. Tarkastuksessa todetaan, että tuottavuusrahoituksen ehdoissa voitaisiin edellyttää toisiinsa liittyviltä hankkeilta sellaisia projektinhallinnan rakenteita, jotka varmistaisivat yhteistyön ja tavoitellun lopputuloksen onnistumista.⁶

Tarkastusviraston suosituksia pitkäkestoisille palveluhankinnoille⁵

Hankinnan kilpailuttamisessa tulee varmistaa riittävän kilpailun edellytykset ja sisäisen valvonnan menettelyt. Hankinta-asiakirjojen asianmukaiseen arkistointiin ja säilyttämiseen sekä hankintasopimusten hinnanmuutosperusteisiin ja indeksien käyttöön tulee kiinnittää huomiota.

Valtio on parantanut varautumistaan kriisitilanteisiin koronaepidemian kokemusten perusteella

Vuonna 2021 VTV julkaisi kaksi tarkastusta (10/2021 ja 13/2021), joissa arvioitiin koronaepidemian aikana toteutettujen toimien onnistumista. Molempien tarkastusten jälkiseuranta tehtiin vuonna 2023.

Huoltovarmuuden turvaamista käsitelleessä tarkastuksessa (10/2021) annettiin useita suosituksia liittyen muun muassa huoltovarmuusrahaston rooliin rahoittajana sekä Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) vastuisiin poikkeustilanteissa ja hankintojen tekijänä. Lisäksi suositeltiin, että koronapandemian vaikutuksia kriisi- ja poikkeustilanteiden hoitoon ja lainsäädäntöön arvioidaan, pandemian aikana kehitettyjä hyviä käytäntöjä hyödynnetään myös normaalioloissa ja että varautuminen ja huoltovarmuusveloitteet huomioidaan hankintatoiminnassa ja julkisen hallinnon toimintoja ulkoistettaessa. Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan toimien valmistelu on edennyt suositusten mukaisesti.⁷

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteossa (VNS 8/2022 vp) linjattiin valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksen uudistamisesta. Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta huoltovarmuudesta on tarkoitus antaa vuoden 2024 aikana. Siinä määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet, jotta huoltovarmuuden taso ja laajuus vastaavat muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. Päätöksen toimeenpanoa varten laaditaan suunnitelma, jossa määritellään eri viranomaisten vastuut ja toimenpiteiden tarkempi aikataulu.

HVK:lle on laadittu uusi strategia vuosille 2024–2027. Vuoden 2024 alussa käynnistyi huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelu (TEM085:00/2023), jonka pohjalta on tarkoitus antaa hallituksen esitys eduskunnalle viimeistään syksyllä 2025. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa määritellä HVK:n tehtäviä, ohjaus- ja hallinnointimallia sekä

selkiyttää keskuksen oikeudellinen asema. Samassa yhteydessä täsmentyy myös materiaalliseen varautumiseen liittyvän sääntelyn tarve. Lisäksi arvioidaan huoltovarmuuden rahoitus pohjaa, huoltovarmuusmaksun määräytymisperusteita ja säännösten muutostarpeita sekä tunnistetaan huoltovarmuusrahastolle uusia rahoituslähteitä. Valmistelulla on yhteys muun muassa valmiuslain uudistamiseen sekä EU:n CER (Critical Entities Resilience, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyky) -direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon.⁷

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tiivis ja pitkäjänteinen yhteistyö on suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän vahvuuksia. HVK käynnisti vuonna 2023 verkostoyhteistyön kehittämisohjelman, jonka tavoitteena on parantaa huoltovarmuutta turvaavan verkoston kykyä vastata muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Ohjelmassa selkeytetään muun muassa huoltovarmuusorganisaation sektori-, pooli- ja toimikuntamallin ohjausta, toimintatapoja ja johtamiskäytäntöjä, kehitetään kumppanuuksien hallintaa ja uudistetaan palveluja sekä arvioidaan huoltovarmuusorganisaation rakenne ja resursointi vastaamaan tulevaisuuden huoltovarmuustarpeita.⁷

Jälkiseurannan perusteella HVK on kehittänyt hankintaosaamistaan ja hankintavalmiuksiaan kehittämisprojekteissa, ohjeistuksella ja henkilöstökoulutuksilla. Varautuminen ja huoltovarmuusnäkökulmat otetaan huomioon aiempaa paremmin kaikissa hankinnoissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa ja ulkoistamissopimuksissa niiden huomiointi on nykyisin lakisääteinen velvollisuus (612/2021, 50 §). Jälkiseurannassa ei täysin selvinnyt, millaista kehitystä muiden toimialojen palveluiden ulkoistamisissa on tapahtunut.⁷

Jälkiseurannan mukaan toimialakohtaisten tilannekuvien tuottamiseksi on kehitetty hyviä käytäntöjä. Sosiaali- ja terveysministeriö on päivittänyt valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon pandemiavalmiussuunnitelman ja käynnistänyt tartuntatautilainsäädännön uudistuksen. Työ- ja elinkeinoministeriössä on hyödynnetty koronapandemian aikana muodostuneita käytäntöjä eri toimialojen tilannekuvien laatimisessa. HVK toimittaa tuottamansa tilannekuvan huoltovarmuuden kannalta kriittisistä toimialoista valtioneuvostolle sovittavaksi yhteen kansallisen kokonaistilannekuvan kanssa.⁷

Toisen tarkastuksen (13/2021) kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnettyt suorat yritystuet. Tarkastuksen mukaan epidemian alkuvaiheessa Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämä kehittämisrahoitus ei toiminut hyvin kriisirahoituksena, koska tukea myönnettiin myös muille kuin koronakriisistä taloudellisesti kärsineille yrityksille. Lisäksi kehittämistukipäätösten linjaukset vaihtelivat tapauskohtaisesti ja avustusehtojen noudattamisen valvonta ei ollut riittävää. Kustannustuki vastasi kehittämistukia paremmin yritysten taloudelliseen tilanteeseen. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi ja joilla oli ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneeseen tilanteeseen. Tarkastuksessa suositeltiin, että viranomaisilla tulee olla valmius käynnistää kustannustukityyppinen mekanismi nopeasti. Lisäksi viranomaisten tulee tarkentaa häiriörahoituksen ohjeita ja kiinnittää huomiota väärinkäytösriskeihin.

Tarkastuksen jälkiseurannan mukaan valtion on tarkoitus kehittää pitkälle automatisoitua kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan mallia, jolla pystyttäisiin vastaamaan kriisitilanteiden tukitarpeeseen, sekä laatia säädöspohjia, joiden avulla voidaan valmistella kriisitilanteen korvaustoiminnan käyttöönotto nopeasti. Valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa ei kuitenkaan ole varattu rahoitusta näihin tehtäviin. Business Finland ja ELY-keskukset ovat selkiyttäneet ohjeistuksiaan varmistaakseen tukihakemusten tasapuo-

lisen käsittelyn. Lisäksi Business Finland on tehostanut jälkikäteistä tarkastustoimintaansa. Se pyrkii tunnistamaan väärinkäytökset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa muun muassa säännöllisten riskikartoitusten avulla.⁸

Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen sairaala- ja päivystysverkon keskittämisasiasetuksen toimeenpano on kohdannut monia haasteita

Tarkastuksessa (6/2024) selvitettiin vuoden 2018 alussa voimaan tulleiden sairaala- ja päivystysverkon keskittämistä koskevien asetusten (582/2017, 583/2017 ja 8/2021) toimeenpanoa, tavoitteiden toteutumista ja seurauksia erityyppisissä sairaaloissa ja päivystysyksiköissä. Asetuksilla tietyt tutkimukset, hoitotoimenpiteet ja leikkaukset keskitettiin yliopistosairaaloihin ja ympärivuorokautisiin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksiin. Tarkastuksen perusteella kaavamainen sääntely, toimenpidemääriin perustuva ohjaus ja sopimusperusteinen päätöksenteko ovat hidastaneet asetusten toimeenpanoa. Aina ei ole ollut selkeää, mitkä toimenpiteet kuuluvat keskittämisen piiriin. Lisäksi sääntely ei ole huomionnut riittävästi sairaaloiden henkilöresursseja ja hoitoketjujen toimivuutta perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Asetusten toimeenpano on edennyt eri alueilla vaihtelevasti. Erityisvastuualueiden mahdollisuudet ja kyky päätöksentekoon ovat olleet rajalliset, koska niillä ei ole ollut keskittämisen toimeenpanoon varsinaista toimivaltaa. Erikoissairaanhoidon järjestämissopimukset eivät aina ole edistäneet alueiden välisestä työnjaosta sopimista.⁹

Tarkastuksen mukaan uudistus on lisännyt ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen kustannuspainetta useasta syystä. Yhteispäivystyksissä tarjolla olevia erikoissairaanhoidon tutkimusmahdollisuuksia käytetään enenevässä määrin perusterveydenhuoltotasoihin tutkimuksiin. Ympärivuorokautiset yhteispäivystykset ruuhkautuvat, koska jatkohoitopaikkoja ei ole riittävästi. Kasvaneiden potilasmäärien vuoksi yhteispäivystyksissä on lisätty hoitohenkilökuntaa. Myös hoitohenkilöstön osaamisvaatimukset ovat kasvaneet, koska henkilöstöltä edellytetään osaamista sekä perusterveydenhuollosta että erikoissairaanhoidosta. Lisäksi laajan päivystyksen yksikköjen tulee järjestää usean erikoisalalan päivystys, mikä on lisännyt päivystävien lääkäreiden tarvetta. Yhteispäivystykset eivät ole helpottaneet yleislääketieteen päivystäjien saantia, vaan heitä joudutaan hankkimaan ostopalveluilla. Yliopistosairaalat ovat kehittäneet omia toimiaan (esim. konsultaatiot ja osajapoolit) henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi.⁹

Keskittämisasiasetusten muutoksilla tavoiteltiin 350 miljoonan euron säästöjä vuoteen 2020 mennessä. Tarkastuksessa ei pystytty arvioimaan säästötavoitteiden toteutumista käytettävissä olevien tehtävä-, toimenpide- ja toimintayksikkötasoisien tietojen puutteiden vuoksi. Osin tietopuutteiden vuoksi keskittämisen ja päivystysasetusten toimeenpanon seuranta ei myöskään toteutunut tavoitteiden mukaisesti. Seuranta perustui lähinnä keskitettyjen toimintojen kirjaamiseen ja toimenpiteiden lukumäärätavoitteiden toteutumisen tarkasteluun. Lisäksi vuonna 2021 voimaan tullut asetuksenmuutos lievensi jossain määrin keskittämisen sisällöllisiä vaatimuksia, mikä vaikeutti asetusten toimeenpanon valvontaa. Vuoden 2023 alussa seuranta muuttui sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaiseksi. Keskittämisen vaikutuksia palveluiden kustannuksiin, laatuun ja potilasturvallisuuteen ei ole voitu erottaa muista terveydenhuoltoon samanaikaisesti vaikuttaneista muutostekijöistä.⁹

Keskittämisasiasetuksia valmisteltaessa matkakustannusten ja säästöjen arvioitiin olevan yhtä suuret. Tarkastuksen mukaan toistuvat käynnit tutkimuksissa ja hoidoissa ovat kuitenkin lisänneet potilaan matkakustannuksia ja Kelan maksamia matkakorvauksia. Lisäksi anestesiaa vaativien leikkausten keskittäminen keskussairaaloihin ei lakkauttanut leikkaustoimintaa kokonaan pienissä sairaaloissa. Myös pienten sairaaloiden erikoissairaanhoidon kustannukset ovat kasvaneet, koska sairaaloissa on tarjolla melko laajasti kirurgian poliklinikkatoimintaa. Toisaalta pienissä sairaaloissa erikoissairaanhoidon vuodeosastot on korvattu tavoitteiden mukaisesti osin perusterveydenhuollon vuodeosastoilla tai otettu sosiaalihuollon käyttöön.⁹

Tarkastusviraston suosituksia terveydenhuollon keskittämiseksi ja sairaalaverkkouudistukselle⁹

Terveydenhuollon keskittämiseksi asetettaville tavoitteille määritetään sellaiset mittarit, että niiden seuraaminen on mahdollista.

Sairaala- ja päivystysverkkoa uudistettaessa varmistetaan perusterveydenhuollon kiireellisen hoidon toimivuus, jotta potilaita ei ohjaudu tarpeettomasti erikoissairaanhoidon hoitoon.

Hyvinvointialueiden yhteistyöalueiden päätöksentekokykyä ja päätöksiin sitoutumista vahvistetaan ratkaisemalla niiden toimivaltaan liittyvät epäselvyydet.

Sairaaloiden ja ympärivuorokautisten päivystysten työnjakoa ja yhteistyötä selvittänyt työryhmä julkaisi tammikuussa 2024 ehdotuksensa erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja päivystysten porrasteisuudesta, työnjaosta ja yhteistyöstä (VN/24983/2023). Sen mukaan nykyinen sairaala- ja päivystysverkko ei enää vastaa alueellista väestömäärän ja -rakenteen kehitystä ja muuttunutta palvelutarvetta. Tämä kehitys ja osaavan työvoiman saatavuus on otettava huomioon tulevan sairaala- ja päivystysverkon suunnittelussa. Sairaala- ja palveluverkon muutoksen on oltava taloudellisesti kestävä ja kustannusten hillintään tähtäävä, ja muutoksen tulee vauhdittaa uusien toimintamallien käyttöönottoa ja kehittämistä. Kevään 2024 kehysriihessä hallitus teki linjaukset terveydenhuollon päivystys- ja leikkaustoiminnasta. Jatkossa jokaisella hyvinvointialueella olisi yksi sairaala, joka järjestää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä. Laissa säädettäisiin siitä, millä paikkakunnilla ylläpidetään perusterveydenhuollon ja akuuttilääketieteen päivystystä, päiväkirurgiaa ja lyhytjälkihoitoista eri erikoisalojen leikkaustoimintaa. Lisäksi selkiytettäisiin ja täsmennettäisiin muilta palveluntuottajilta hankittavia leikkauspalveluja sekä perusterveydenhuollon kiirevastaanottoa koskevaa sääntelyä. Muutosten vaikutus hyvinvointialueiden laskennalliseen rahoitukseen on arvioitu olevan 27,4 milj. euroa vuodessa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024 ja lait tulisivat voimaan 1.1.2026 alkaen.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Jälkiseurantaraportti 30.10.2023 Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona (13/2020)
- 2 Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa (17/2023)
- 3 Jälkiseurantaraportti 4.4.2024 Organisaatiofuusiot (4/2022)
- 4 Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin (8/2024)
- 5 Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat (12/2023)
- 6 Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet (5/2024)
- 7 Jälkiseurantaraportti 22.12.2023 Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana (10/2021)
- 8 Jälkiseurantaraportti 22.11.2023 Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet - Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa (13/2021)
- 9 Terveyspalvelujen keskittäminen: erikoissairaanhoidon työnjaon ja yhteispäivystyksen toimeenpano (6/2024).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



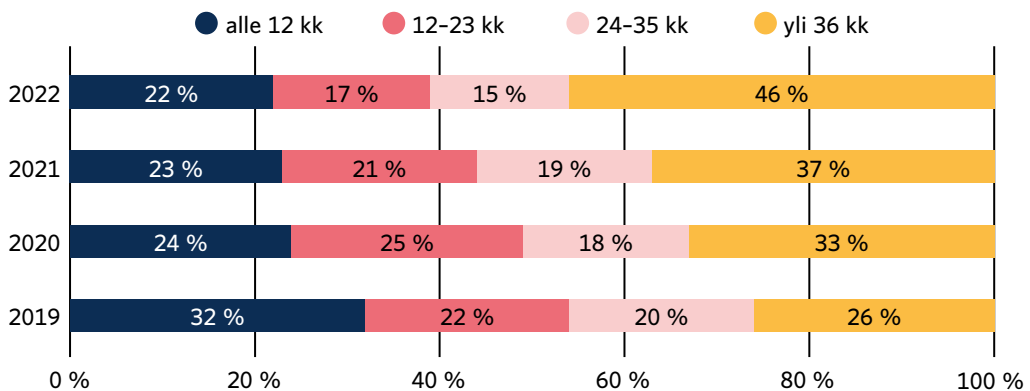
6 Uusien työllistymistä edistävien toimintamallien käyttöönotossa on ilmennyt riskejä ja korjaustarpeita

Vuonna 2025 työvoimapaalvelut siirretään kuntien vastuulle. Samaan aikaan tulee voimaan uusi laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Vuonna 2022 käyttöön otettu pohjoismainen työvoimapaalvelumalli on tarkoitus siirtää uuteen palvelujärjestelmään. Lisäksi jatkuvan oppimisen hankerahoituksella edistetään työikäisen väestön osaamisen kehittymistä. Toimintamalleihin ja uudistuksiin kohdistuneet tarkastukset toivat esiin uudistusten alkuvaiheen riskien ja korjaustarpeiden ohella myös mahdollisuuksia työllisyyden edistämiseksi.

Vuonna 2025 uudistuva työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu voi parantaa asiakkaan ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin

Vuonna 2015 tuli voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP). Siinä asiakkaan tarve TYP-toimintaan arvioidaan, kun hän on saanut työmarkkina-tukea vähintään 300 päivää, täyttänyt 25 vuotta ja ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai kun hän on alle 25-vuotias ja ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. Koska terveydentila on tyypillinen TYP-asiakkaiden työllistymisen edellytyksiä heikentävä tekijä, mal-lissa yhdistetään usein julkisia työvoimapaalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspal-veluita asiakkaan tarpeiden mukaisesti. TYP-toimintaan osallistuvat nykyään TE-toimisto tai kuntakokeilun viranomaiset, hyvinvointialue ja Kela. Uusi TYP-laki (381/2023) tulee voimaan 1.1.2025, jolloin TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnista muodostetuille työllisyysalueille (380/2023). Keskeisin muutos on, että työttömyyden kestoon perustuvat asiakkuuskriteerit poistuvat ja että asiakkaita voidaan ohjata palvelutarpeen perusteella TYP-toimintaan jo työttömyyden alkaessa. Muutoksen ennakoitaan kasvattavan TYP-asiakkai-den määrää ja lisäävän sosiaali- ja terveyspalveluiden menoja.

Tarkastuksen 16/2023 perusteella TYP-toiminnan tavoitteiden asetanta, ohjaus, kehittäminen ja seuranta on ollut vähäistä ja alueellinen vaihtelu toimeenpanossa ja resursoinnissa on ollut suurta. Heikko seuranta selittyy osittain asiakastietojärjestelmän käyttöön liittyvillä epäkohdilla ja tietopohjan puutteilla. Vuonna 2022 TYP-toiminnan piiriin päätyi keskimäärin kolmasosa niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvat TYP-toiminnan asiakkuuskriteerit. Päätyneistä TYP-asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta (kuvio 12). Pitkät asiakkuudet johtuvat osittain siitä, että osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. He ovat työvoimapaalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, koska eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kuitenkin rekisteritietojen perusteella TYP-asiakkuuden päättyessä hieman yli viidenneksellä asiakkaista eläke on pääasiallinen toimeentulon lähde, mikä viittaa siihen, että TYP-asiakkuus voi jossain määrin edesauttaa henkilön siirtymistä hänelle sopivan syyperusteisen etuuden piiriin.¹

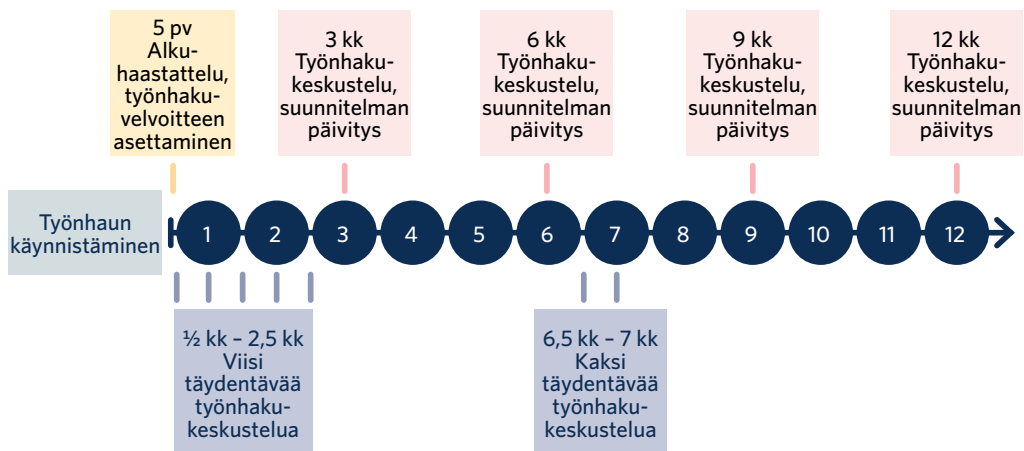


Kuvio 12: Päätyneiden TYP-asiakkuuksien kesto vuosina 2019-2022. Lähde: TYPPI-rekisteri.¹

Tarkastuksen mukaan TYP-toiminnalla on onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin ja toimeenpanijat pitävät toimintamallia lähtökohtaisesti tehokkaana. Pitkäaikaistyöttömien yhdenmukainen pääsy tarvitsemiinsa palveluihin ei kuitenkaan toteudu koko maassa. Osa asiakkaista tarvitsee etenkin terveyspalveluja, joihin on pitkät jonot. Toisaalta asiakkaiden ohjautumista terveyspalveluihin nopeuttaa se, että TYP-verkostoissa on mukana terveydenhuollon asiantuntijoita. Monilla alueilla nämä hyvinvointialueiden TYP-toimintaan osoittamat resurssit koetaan kuitenkin riittämättömiksi.¹

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton yhteydessä asiakasprosessissa on havaittu useita korjaamista vaativia kohtia

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli otettiin käyttöön julkisissa työvoimapalveluissa touku-kuussa 2022 (1379/2021). Sen tavoitteena on ehkäistä työttömyyden pitkittymistä tukemalla asiakkaan yksilöllistä työnhakua aiempaa aikaisemmin ja tiiviimmin sekä lisäämällä määrällisellä työnhakuvelvoitteella asiakkaan omatoimista työnhakua (kuvio 13). Valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että uusi palvelumalli kasvattaisi työllisyyttä 9 500–10 000 henkilöllä. Tarkastuksen 16/2023 perusteella voidaan olettaa, että mallin työllisyysvaikutus on ainakin toistaiseksi jäämässä oletettua vähäisemmäksi.¹



Kuvio 13: Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin asiakasprosessi.¹

Tarkastuksen perusteella palvelumallin valmisteluvaiheessa (HE 167/2021 vp) tehdyt arviot mallin suoritteista eivät toteutuneet toimeenpanon ensimmäisen vuoden aikana (taulukko 2). Työnhakijoiden haastatteluja, erityisesti täydentäviä työnhakukeskusteluja, järjestettiin ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes puolet vähemmän kuin valmisteluvaiheessa oletettiin, ja ne viivästyivät tavoiteaikataulustaan. Koska mallin toteutustapa ei ota huomioon työnhakijoiden vaihtelevia tilanteita ja palvelutarpeita, vaikeasti työllistyvien riittävään tukemiseen ei ole ollut resursseja, vaikka työvoimapalveluiden virkailijoiden määrää lisättiin palvelumallin käyttöönottovaiheessa noin 40 prosentilla (70 miljoonalla eurolla ja 1 200 henkilötyövuodella).¹

Taulukko 2: Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmisteluvaiheessa tehty arvio mallin toimeenpanosta (HE 167/2021 vp), ja ensimmäisen vuoden (toukokuu 2022–huhtikuu 2023) toteutuma työ- ja elinkeinoministeriön tietojen perusteella.¹

	Arvio (HE 167/2021 vp)	Toteutuma toimeenpanon ensimmäisen vuotena
Työnhakijoiden haastattelujen määrä	2,3 milj./v	1,27 milj.
Alkuhaastattelujen toteutuminen:		
- määrä	200 000/v	Toteutui
- aika työnhaun käynnistymisestä	5 arkipäivää	Keskimäärin 9 arkipäivää
Lähipalvelun osuus:		
- alkuhaastattelusta	100 %	38 %
- kaikista haastatteluista	66–73 %	26 %
Työnhakuvelvollisuuden piirissä olevat henkilöt kuukaudessa	397 000 hlöä	220 778 hlöä
Työnhakuvelvollisuuden kattavuus kaikista työnhakijoista	91 %	46–56 %
Haetut työmahdollisuudet	14 milj. kertaa/v	1,4 milj. kertaa
Velvoittavien työtarjouksien määrä	Vähenee	Huhtikuussa 2022: 20 000 kpl Maaliskuussa 2023: 1 372 kpl
Mallin vaikutus virkailijoiden hallinnollisen työn osuuteen	Ei vaikutusta	Hallinnollisen työn osuus lisääntyi

Määrällinen työnhakuvelvollisuus, eli työttömän työnhakijan velvollisuus hakea lähtökohtaisesti neljää työmahdollisuutta kuukaudessa, on tarkastuksen perusteella lisännyt joidenkin asiakasryhmien omatoimista työnhakua. Työnhakuvelvollisuus on haaste etenkin niille asiakkaille, joiden työkyky on alentunut. Työmahdollisuuksia on haettu selvästi vähemmän kuin palvelumallissa arvioitiin: ensimmäisenä vuonna työnhakijat hakivat työmahdollisuuksia vain noin 10 prosenttia ennakoidusta määrästä (taulukko 2). Työvoimapalvelujen virkailijat kokevat työnhakuvelvollisuuden selkiyttäneen työnhakijan velvollisuuksia, mutta työnhakuvelvoitteen asettaminen on muuttunut monimutkaiseksi, ja ohjeistukset ovat monitulkintaisia.¹

Tarkastuksen perusteella palvelumalli on lisännyt merkittävästi virkailijoiden hallinnollista työtä (taulukko 2).¹ Tarkastuksen (7/2020) jälkiseurannassa tehtiin samankaltaisia havaintoja aiemmin käytössä olleiden määräaikaishaastattelujen kohdalla. Toisaalta määräaikaishaastattelujen todettiin lisänneen vuorovaikutusta asiakkaiden kanssa ja tehostaneen työnhakijoiden ohjausta palveluihin.²

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan työvoimapalveluiden lakisääteistä palveluprosessia kevennetään ja virkailijan harkintavaltaa lisätään. Asiaa koskeva hallituksen esityksessä (HE 37/2024 vp) ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan pääosin 1.1.2025. Sääntelyyn tehtiin tässä vaiheessa kuitenkin vain pieniä muutoksia, koska lainsäädännön arviointiin liittyvät selvitykset ja tietojärjestelmien rakentaminen ovat kesken eikä palvelumallin työllisyysvaikutuksista ole vielä käytettävissä tietoa. Työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriryhmä linjasi 19.3.2024 työvoimapalveluja koskevan laajemman lainsäädäntövalmistelun aloittamisesta. Valmistelun tavoitteena on työnhakijan palveluprosessin keventäminen ja yksityisen työväilytyksen tiedonsaannin varmistaminen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

TE-palvelut 2024 -uudistuksen toimeenpanoon ja kerätyn seurantatiedon kattavaan hyödyntämiseen liittyy riskejä

VTV tarkasti julkisten työvoimapalvelujen organisointia ja toimintamalleja jo vuonna 2020 (4/2020 ja 7/2020). Näiden tarkastusten jälkiseurantojen perusteella työvoimapalvelujen organisointia ja toimintamalleja uudistettiin ja palveluprosessia kehitettiin 2020-luvun alussa. Tämä tapahtui ennen kuin uudistamisen painopiste siirtyi ensin työllisyyskuntakokeilujen käynnistämiseen ja sen jälkeen TE-palvelut 2024 -uudistuksen valmisteluun.^{2,3} Asiakasprosessin kehittämisessä on pyritty huomioimaan asiakastarpeet ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet. Myös TE-palvelujen toiminnan lähtötietojen luotettavuutta sekä taloudellisuus- ja tuottavuustiedon vertailukelpoisuutta on parannettu. Jälkiseurannassa saadun tiedon mukaan käytössä olevat TE-verkkopalvelut ja TE-toimistojen URA-asiakastietojärjestelmä korvataan vuonna 2024 vaihteittain uusilla digitaalisilla TE-palveluilla.³ Uusien tietojärjestelmien käyttöönotto tapahtuu siten samaan aikaan kuin työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille ja työllisyysalueille, jolloin järjestelmien toimivuudesta saadaan tietoa vasta uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Pohjoismaainen työvoimapalvelumalli on käytössä myös vuonna 2021 käynnistyneissä työllisyyskuntakokeiluissa (1269/2020). Tarkastuksen 4/2020 jälkiseurannan mukaan työllisyyskuntakokeilun ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteet ovat osittain ristiriidassa keskenään. Samanaikaisesti kun pohjoismaainen palvelumalli määrittelee tarkasti asiakaspalvelun vaiheet (kuvio 13), kuntakokeiluissa odotetaan, että kunnat pilotoivat erilaisia työllisyyspalvelujen tarjoamisen tapoja ja oman alueensa työnhakijoiden ja työnantajien tarpeiden mukaisia parhaita käytäntöjä sekä kehittävät uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen.²

Pohjoismaista työvoimapalvelumallia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkasti uudistuksen vaikutuksia työllisyyden kehittymiseen, palvelun onnistumiseen ja kuntakokeilujen edistymiseen sekä resurssien riittävyteen ja niiden kohdentamiseen (EV 212/2021 vp). Tarkastuksen 7/2020 jälkiseurannan mukaan kuntakokeiluille on laadittu arviointisuunnitelma ja kokeilujen edistymistä on seurattu tilastojen avulla vuoden 2022 loppuun asti kuukausittain ja vuoden 2023 alusta alkaen kahden kuukauden välein. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen on tuonut haasteita kuntakokeilujen toimeenpanoon, eikä muutosten vaikutuksia kokeiluihin ole voitu vielä arvioida. Määrällisten mittareiden lisäksi pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja TE-palvelut 2024 -uudistuksen erillisseurannoissa kerätään seurantatietoa, joka mahdollistaa niiden arvioinnin laadullisin menetelmin.² Samanaikainen useiden uudistusten toimeenpano ja toimintamallien käyttöönotto kuitenkin vaikeuttavat huomattavasti seurantatietojen analysointia ja johtopäätösten tekemistä.

Vuoden 2024 alussa julkaistussa työllisyyden kuntakokeilujen arvioinnissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:3) on päädytty hyvin samankaltaisiin havaintoihin kuin VTV:n tarkastuksissa ja jälkiseurannoissa. Arvioinnin mukaan palvelujen siirtäminen valtiolta kunnille ei ole kahden ensimmäisen vuoden aikana onnistunut lisäämään työllistymistä ja tuottamaan toivottuja, tehokkaampia palvelumalleja, vaan muutokset työllistymistä tukevien palveluiden tarjonnassa ovat jääneet vähäisiksi. Ensimmäisen kokeiluvuoden aikana kuntien asiakkaisiksi siirtyneille henkilöille tehtiin työllistymissuunnitelmia ja muita suunnitelmia yli 10 prosenttia vähemmän kuin mitä olisi tehty ilman kuntakokeilua. Hyvinvointialueiden alkuvaihe on joillakin alueilla vaikeuttanut erityisesti työvoimapalveluiden yhteensovittamisesta terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen

kanssa. Lisäksi työvoimahenkilöstön vaihtuvuus todettiin arvioinnissa merkittäväksi palveluja heikentäväksi tekijäksi. Henkilökohtaisten palvelujen kehittämisen tavoite on kuitenkin säilynyt, vaikka pohjoismaisen työvoimapalvelumallin asiakasprosessi on koettu osin epätarkoituksenmukaiseksi ja kuormittavaksi. Työvoimapalvelujen vaikuttavuus riippuu muun muassa käytettävien voimavarojen määrästä ja resurssien kohdentamisen onnistumisesta sekä tiedolla johtamisen välineistä.

Tulosperusteisten rahoitussopimusmallien käyttö työllisyyden edistämässä on vasta alussa

Tulosperusteisia rahoitussopimusmalleja on kokeiltu muun muassa työllisyshankkeissa. Tulosperusteisessa rahoitussopimusmallissa eli Social Impact Bond (SIB) -mallissa hankehallinnoija järjestää rahoituksen yksityisiltä sijoittajilta ja valitsee palveluntuottajat, joiden kanssa se laatii palvelusopimukset. Julkinen toimija tilaa tuotokset ja maksaa vain tavoitteiden mukaisesti toteutuneista tuloksista eli asiakkaiden työllistymisestä. Sijoittajat kantavat siten pääosan toiminnan taloudellisesta riskistä. Tarkastuksessa (16/2023) arvioitiin tarkastuksen aikana käynnissä olevan Työ-SIB-mallin ja vuonna 2019 päättyneen Koto-SIB-mallin toimivuutta työllistymisen edistämässä. Tarkastuksen perusteella SIB-hankeet ovat olleet aikaa vieviä ja työläitä. Periaatteessa SIB-mallilla olisi edellytyksiä edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä, mutta erityisesti asiakasohjaus, palkkioiden määrätymisperusteet, palveluiden laatukriteerit sekä vaikuttavuuden arviointi ja hallinnollisen taakan vähentäminen edellyttävät vielä kehittämistä. SIB-mallien ja kokeilujen arviointien keskeneräisyyden vuoksi tarkastuksessa ei voitu tehdä johtopäätöksiä SIB-mallien työllistymistä edistävästä vaikutuksesta.¹

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tulee tarkentaa rahoitustoimintansa tavoitteita, painopisteitä ja rahoitusehtoja

Vuonna 2021 perustettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (JOTPA) on Opetushallituksen erillisyksikkönä toimiva viranomainen. Sen tehtävänä on rahoittaa koulutus-hankkeita, jotka edistävät työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta (682/2021). Syksyn 2020 budjettiriihessä JOTPA:n toiminnan tavoitteeksi asetettiin työikäisen väestön osaamistason ja työllisyysasteen nostaminen. Toiminnan kohderyhmiä ovat työlliset ja työvoiman ulkopuolella olevat sekä erityisesti niin sanotut aliedustetut ryhmät, kuten peruskoulututkinnon suorittaneet, ikääntyneet ja maahanmuuttotaustaiset henkilöt. Laissa ei ole rajattu pois työttömien osallistumista keskuksen rahoittamaan koulutukseen.

JOTPA:n käyttöön osoitettu rahoitus on koottu useasta eri lähteestä (taulukko 3). Tarkastuksen 15/2023 perusteella JOTPA on lyhyessä ajassa vakiinnuttanut asemansa koulutusjärjestelmää täydentävien osaamispalveluiden rahoittajana. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin rahoituksen kohdentamiseen ja rahoitusmenettelyjen laillisuuteen liittyviä riskejä keskuksen toiminnan ohjauksessa. JOTPA:n kohdistuvat odotukset ovat epäsuhdassa sille osoitettujen määrärahojen ja toimivallan kanssa. Lain valmistelusta vastanneella työryhmällä (HE 76/2021 vp) ja JOTPA:n ohjauksesta vastaavalla, viranomaisista ja sidosryhmistä

koostuvalla neuvostolla on ollut erilaisia käsityksiä JOTPAa ohjaavien ministeriöiden roolista, ohjauksen sisällöstä ja asemoitumisesta. JOTPAalle määritelty itsenäinen asema sekä väljä perustehtävä ja kohderyhmät olisivat vaatineet neuvostolta nykyistä kohdennettumpia valintoja rahoituksen painopisteiden määrittelyssä. Lisäksi on ollut epäselvää, voiko keskuksen rahoittamiin hankkeisiin osallistua myös työttömiä työnhakijoita, joiden tarpeisiin koulutukset sopisivat.⁴

Keskuksen rahoitustoiminnan käynnistämiseen vaikutti alkuvaiheessa kiire käyttää budjetoidut määrärahat niiden voimassaoloaikana. Tästä syystä rahoitushakuja käynnistettiin nopealla aikataululla ja rahoitusprosesseja pelkistettiin siten, että myöntöpäätöksissä ei yksilöity avustuksen käyttötarkoitusta, eikä erillisiä maksatuspäätöksiä tehty. JOTPA maksoi avustuksia kertasuorituksena ennakoon heti avustuksen myöntämisen jälkeen. Erityisesti etupainotteiset maksuehdot edellyttivät kontrolleja, joilla varmistetaan avustusten lainmukainen kohdentuminen ja hallitaan takaisinperinnän riskiä. Lisäksi monesta rahoituslähteestä koostuva rahoituspohja lisää rahoitustoiminnan hallinnollista taakkaa sekä virheiden ja päällekkäisen hankerahoituksen riskiä.⁴

Taulukko 3: JOTPA:n määrärahat vuosille 2021–2026.⁴

Vuosi (1 000 euroa)	2021	2022*	2023**	2024	2025	2026
Toimintamenot	1 100	1 100	1 220	1 240	1 200	1 200
Kansallinen rahoitus	42 800	5 375	26 250	10 000	10 000	10 000
RRF-rahoitus	5 200	13 350	12 350	4 600	-	-
Uudelleenbudjetoidut määrärahat	-	13 800	-	-	-	-
Yhteensä	49 100	33 625	39 820	15 840	11 200	11 200

* Vuonna 2022 oli käytettävissä budjetoitujen määrärahojen lisäksi vuodelta 2021 siirtyneet noin 49 miljoonaa euroa, josta 5,2 miljoonaa oli RRF-rahoitusta, sekä 1 miljoona toimintamenoihin ja 42,8 miljoonaa koulutuksiin kohdennettavaa kansallista rahoitusta.

** Vuonna 2023 oli käytettävissä budjetoitujen määrärahojen lisäksi edellisiltä vuosilta siirtyneet 32,3 miljoonaa euroa, joista 12 miljoonaa oli RRF-rahoitusta, sekä 1,1 miljoonaa toimintamenoihin ja 19,2 miljoonaa koulutuksiin kohdennettavaa kansallista rahoitusta.

JOTPA on toimintansa alkuvaiheessa myöntänyt lähes 80 prosenttia rahoituksestaan avustuksina. Kuitenkin hankinnoilla voitaisiin kilpailuttaa palveluita monipuolisemmin. Rahoituksen painottuminen avustuksiin ja pienelle toimijajoukolle on johtanut siihen, että valtaosa rahoituksesta on kohdentunut lakisäätteistä koulutusta täydentäviin koulutuksiin, jolloin toiminta ei ole tukenut parhaalla mahdollisella tavalla uusien toimintamallien ja kyvykkyyksien vakiintumista. JOTPA:n hanketoiminnan hyötyjä voidaan levittää toimintatapojen uudistumisen ja koulutustuotteiden jatkokehittämisen kautta. Avustuksia saaneet koulutusorganisaatiot eivät ole kuitenkaan vielä tunnistaneet vaikuttavia keinoja toimintatapojen uudistumisen ja uusien kyvykkyyksien juurtumisen varmistamiseen. Tarkastuksen perusteella JOTPA on toimintansa alkuvaiheessa kohdentanut vain vähän rahoitusta aliedustettujen ryhmien (pelkästään peruskoulun suorittaneiden ja heikossa työmarkkina-asemassa

olevien) osaamispalveluihin. Rahoituksen saajien piirin laajentaminen lisäämällä hankintamuotoista toimintaa voisi edistää räätälöityjen osaamispalveluiden kehittämistä aliedustetuille ryhmille.⁴

Myös Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankerahoituksen myöntämistä, kohdentamista ja seuranta koskeneessa tarkastuksessa (6/2020) havaittiin, että ESR-hankerahoitus kohdentui ohjelmakaudella 2014–2020 suurelta osin erilaisten työhyvinvointikurssien ja koulutusten muodossa muihin kohderyhmiin kuin työttömiin. Vain neljäsosa osallistujista oli työttömiä. Tarkastuksen jälkiseurannan perusteella nykyisellä ESR-kaudella hankerahoituksen kohdentamisessa on tapahtunut jonkin verran muutosta, mutta koko ohjelmakauden 2021–2027 rahoituksen kohdentumista eri osallistujaryhmiin on vielä liian aikaista arvioida.⁵

Tarkastusviraston suosituksia työllisyyden edistämisestä sekä osaavan työvoiman varmistamisesta

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakijan palveluprosessia koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia kehitetään siten, että palveluiden henkilöstöresurssit kohdentuvat nykyistä tehokkaammin asiakkaiden palvelutarpeen mukaan. Etenkin määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia tulee yksinkertaistaa.¹

Vaikeasti työllistyvien ohjaamista sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin tehostetaan työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun uudistamisen yhteydessä.¹

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnalle määritellään selkeämät tavoitteet ja painopisteet sekä kytkennät muuhun koulutusjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin. Tärkeää on etenkin selkiyttää sitä, missä määrin keskuksen toiminnalla tavoitellaan väestötason vaikutuksia työikäisen väestön osaamisen kehittymisessä. Myös keskuksen myöntämän rahoituksen ehtojen tulee edistää sitä, että osaamispalvelut ovat kaikkien kohderyhmien hyödynnettävissä.⁴

Työuran aikaista jatkuvaa oppimista kehittävä työryhmä esitti loppuraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:11) keinoja, joilla tuetaan erityisesti aliedustettujen ryhmien osaamista ja keinoja, joilla koulutuksen tuoma hyöty kattaisi siitä aiheutuvat kustannukset. Työryhmä ehdottaa muun muassa opintotuen tai opintovapaan kehittämistä ja oppisopimuskoulutuksen roolin kasvattamista sekä työllisyyspalvelujen yhteishankintakoulutusten hyödyntämistä ja työelämän osaamistarpeisiin vastaavien tutkintohessa tapahtuvan opiskelun malleja kehittää JOTPA:n rahoittamissa ja hankkimissa koulutuksissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on puolestaan valmistellut pienten osaamiskokonaisuuksien viitekehysten, jonka olisi tarkoitus toimia osaamiskokonaisuuksien suunnittelun ja toteutuksen, digitaalisella palvelualustalla esitettävien tietojen sekä todistuksen ja sen liitteiden perustana. Viitekehystä on tarkoitus hyödyntää JOTPA:n hankinnoissa ja tulevilla ESR-hankkeissa. JOTPA:n hankinnoilla

kehitetään pienten osaamiskokonaisuuksien sisältöjä ja raportoidaan kokemuksia viitekehyksen toimivuudesta ja pilotoinnin tuloksista jatkokehityksen pohjaksi. ESR-hankkeissa kehitetään erityisesti koulutusten järjestäjien osaamista, jotta jatkuvan oppimisen – erityisesti pienten osaamiskokonaisuuksien – koulutuskysyntään voidaan vastata ja jotta tarjontaa voidaan laajentaa.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus (16/2023)
- 2 Jälkiseurantaraportti 5.5.2023 Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015-2019 (7/2020)
- 3 Jälkiseurantaraportti 27.4.2023 Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020)
- 4 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta (15/2023)
- 5 Jälkiseurantaraportti 9.3.2023 Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014-2020 (6/2020).

Luvun taustalla oleviin tarkastuksiin voi syventyä VTV:n verkkopalvelussa: VTV.fi.

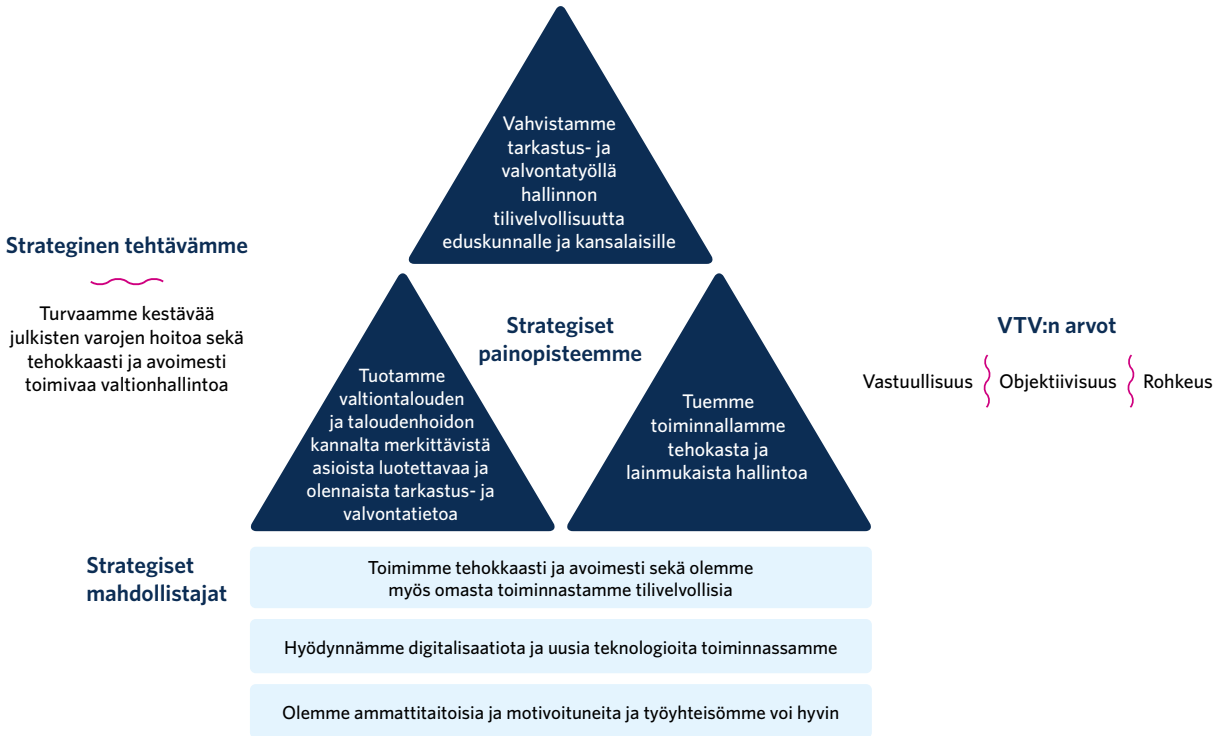
7 Uusi VTV:n strategia viitoittaa lähivuosien toimintaa

Tarkastus- ja valvontatyöllä VTV vahvistaa hallinnon tilivelvollisuutta eduskunnalle ja kansalaisille, tuottaa luotettavaa ja olennaista tietoa valtiontalouden ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista sekä tukee toiminnallaan tehokasta ja lainmukaista hallintoa. Jatkossa VTV panostaa toiminnassaan henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen sekä digitalisaation ja uuden teknologian hyödyntämiseen.



Tarkastusvirasto siirtyi uuteen strategiakauteen

Tarkastusviraston uusi strategia 2024–2030 laadittiin tilanteessa, jossa julkisen talouden tila ja valtiontalouden näkymät ovat epävarmoja. Strategiansa mukaisesti VTV turvaa kestävää julkisen talouden hoitoa ja valtionhallintoa. Strategian toteuttaminen edellyttää, että viraston toiminta on tehokasta ja läpinäkyvää. Henkilöstön työhyvinvoinnista huolehditaan ja henkilöstön ammattitaitoa kehitetään tarkastusosaamisen koulutusohjelmalla, valvontatehtäviin liittyvällä sisäisellä koulutuksella sekä hyödyntämällä HAUS:in jatkuvan oppimisen palvelua (kuvio 14).



Kuvio 14: Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2024–2030.

VTV:n kehittämiskohtena on digitalisaation ja uuden teknologian hyödyntäminen

VTV toteutti vuosina 2020–2022 digitaalisen muutosohjelman, jonka tavoitteena oli tehostaa ja laajentaa tiedon ja analytiikan hyödyntämistä sekä tukea ydintoiminnan vaikuttavuutta. Vuonna 2023 valmisteltiin tiedon- ja datanhallinnan kehittämishanke, jolla parannetaan edelleen VTV:n kykyä hyödyntää digitalisaatiota ja uusia teknologioita toiminnassaan. Hankkeeseen sisältyvät muun muassa kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen ja VTV.fi-verkkopalvelun uudistaminen.

Tilintarkastukseen on kehitetty uusia ratkaisuja, rakennettu liittymiä ja otettu käyttöön tietovarasto. Nämä mahdollistavat valtion talousdatan sujuvan käytön sekä tilintarkastuksen tietoaineistojen yhtenäisen käsittelyn ja analysoinnin tehokkaasti ja tietoturvasestisesti. Tavoitteena on, että tilintarkastuksessa hyödynnetään entistä enemmän data-analytiikkaa ja kohdennetaan tarkastusta riskiperusteisesti siten, että automatisoidulla ja keskitetyllä tarkastuksella voidaan hoitaa merkittävä osa tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteenä annettavien tietojen varmentamisesta. Tietoaineistojen sisältökuvauksia ja tiedonjakamistapoja kehittämällä ja tietosuojavaatimukset huomioimalla varmistetaan, että VTV:n säännönmukaisesti käytettävissä olevat tietoaineistot ovat hyödynnettävissä kaikissa tarkastuksissa. Tietoaineistojen käytön tulee jatkossakin tukea tarkastuksen tiedonmuodostuksen

menetelmiä. Robotiikan ja tekoälyn käyttöä tarkastamiseen on viime vuosina kokeiltu, ja työtä jatketaan edelleen. Lisäksi vuoden 2023 aikana kehitettiin raportointiportaalia, jota voidaan hyödyntää muun muassa Valtiokonttorin hyvinvointialueilta keräämän taloustiedon seurantaan ja analysointiin.

Finanssipolitiikan valvonnassa on meneillään kehittämishanke, jossa tuotetaan väline julkisen talouden analysointiin ja tarkastellaan mahdollisuuksia hyödyntää edistyneitä aika-sarja-analyysimenetelmiä, kuten koneoppimiseen perustuvia malleja. Vuonna 2023 finanssipolitiikan valvonta valmisteli yhteistyökumppanin kanssa käyttöliittymää julkisen talouden ja makrotalouden datan hakuja ja visualisointeja varten. Käyttöliittymä toteutettiin vuonna 2024, ja se mahdollistaa jatkuvasti päivittyvän tiedonhaun avoimesti saatavilla olevista ja koneellisesti luettavista tietoaineistoista sekä tukee suhdannetilanteen lämpökartan päivitystä.

VTV tarkastaa kattavasti valtionhallintoa – tarkastuksissa annetut suositukset toteutuvat hyvin

Vuonna 2024 VTV antoi yhteensä 69 tilintarkastuskertomusta, jotka kohdistuivat varainhoitovuoteen 2023 (taulukko 4). Luvussa 2 esitellään 61 valtion kirjanpitoyksikön tilintarkastusten keskeisiä havaintoja. Näiden lisäksi VTV vastasi vuonna 2024 valtion tilinpäätöksen, kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston ja kolmen kansainvälisten organisaation tilintarkastuksesta sekä julkaisi yhteenvedon vuonna 2024 tehdyistä tilintarkastuksista. Vuonna 2023 valmistui 15 erillistarkastusta ja 22 tarkastuksen jälkiseurantaa. Vuoden 2024 elokuuhun mennessä on valmistunut kahdeksan erillistarkastusta ja kolme tarkastuksen jälkiseurantaa (taulukko 4). Vuosien 2024–2027 tarkastus- ja valvontasuunnitelma sisältää 23 uutta tarkastusaihetta ja yhden edellisestä suunnitelmasta siirtyneen aiheen.

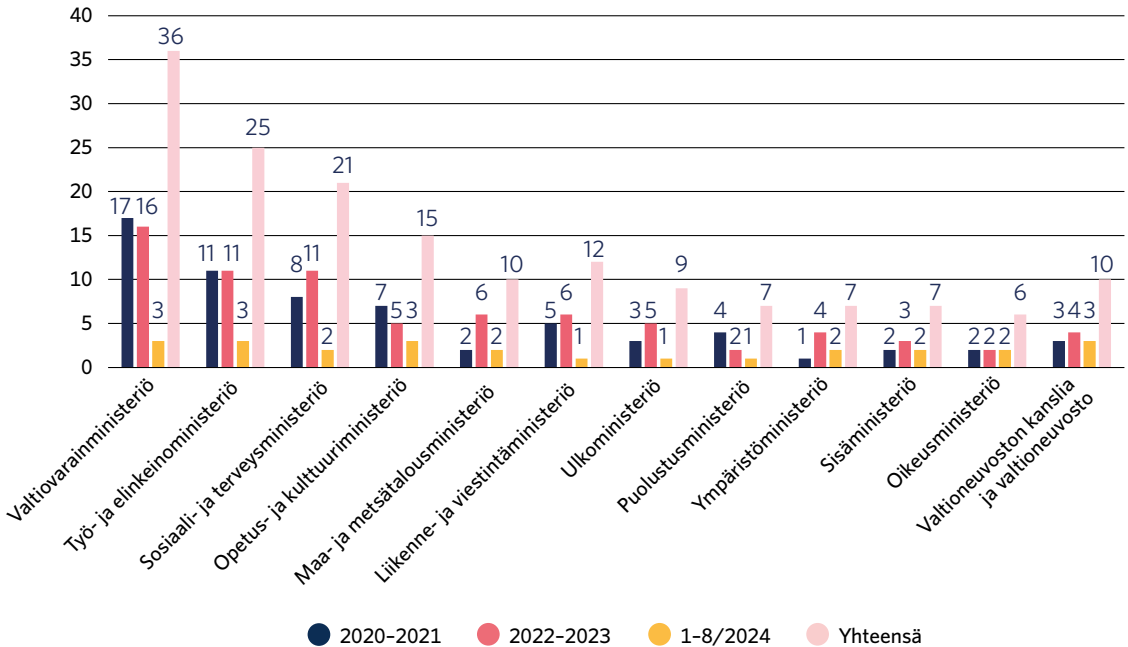
Taulukko 4: Tarkastusviraston tarkastustoiminta vuodesta 2020 elokuun 2024 loppuun asti.

Tarkastustoiminta	2020	2021	2022	2023	1–8/2023
Tarkastukset yhteensä (kpl)	82	84	81	96	77
Tilintarkastukset	68	70	69	71	69*
Erillistarkastukset, joista	14	14	12	15	8
- tuloksellisuustarkastuksia	9	6	9	9	6
- laillisuustarkastuksia	1	4	0	3	1
- finanssipolitiikan tarkastuksia	1	1	1	0	1
- monilajitarkastuksia**	3	3	2	3	0
Tarkastusten jälkiseurannat (kpl)	18	27	16	22	3

* Vuonna 2024 tehdyt tilintarkastukset koskevat varainhoitovuotta 2023.

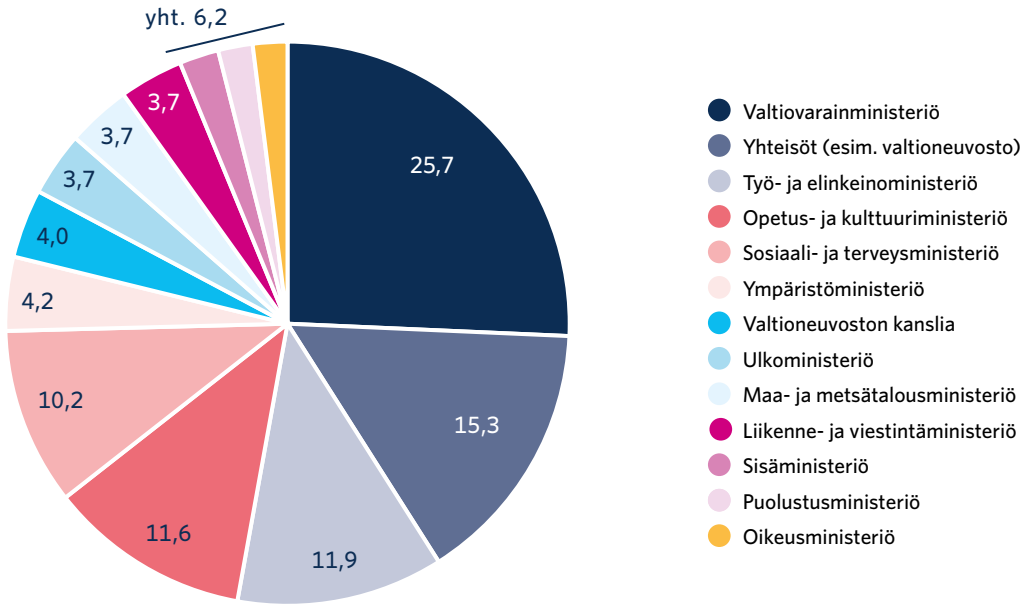
** Monilajitarkastukset ovat useamman tarkastuslajin yhdistelmiä.

Virasto kohdentaa erillistarkastukset kattavasti eri hallinnonaloille pääasiassa valtiontalouden kannalta merkittävien riskien perusteella. Tarkastuskohteiden kärjessä ovat ne hallinnonalat, jotka saavat suurimmat määrärahat valtion talousarviossa eli valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat. Näille hallinnonaloille on kohdistunut noin 60 prosenttia kaikista erillistarkastuksista vuodesta 2020 alkaen (kuvio 15). Vuodesta 2022 lähtien on tehty aiempia vuosia enemmän tarkastuksia maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloille, kun taas puolustusministeriön hallinnonalojen tarkastaminen on vähentynyt. Erillistarkastuksista 69 prosenttia on kohdistunut useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle, koska hallitusohjelmissa on korostunut hallinnonalojen välinen yhteistyö, ja eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksiä toimeenpanee usea hallinnonala yhdessä.

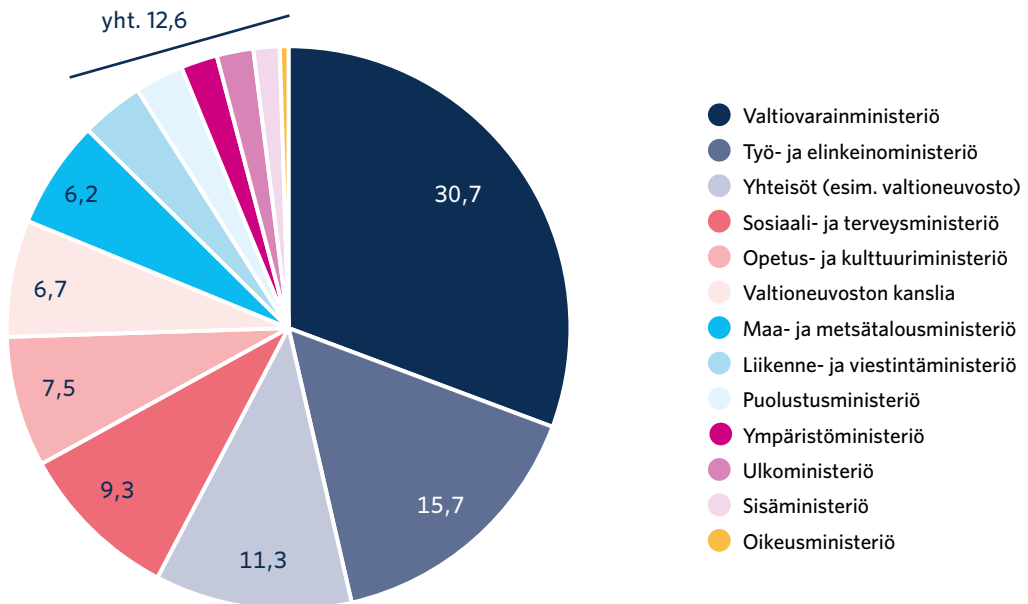


Kuvio 15: Tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusten (n = 63) kohdentuminen hallinnonaloittain vuodesta 2020 elokuun 2024 loppuun asti.

Virasto on antanut tarkastuspäätelmiensä perusteella tarkastuskohteille suosituksia suunnilleen tarkastusten lukumäärän suhteessa. Siten suosituksia on annettu eniten valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloille (kuviot 16 ja 17). Myös yhteisesti useammalle hallinnonalalle tai valtioneuvostolle annettujen suositusten osuus on merkittävä. Tämä kuvastaa sitä, että tarkastuksia on kohdennettu hallitusohjelmissa linjattuihin laajoihin rakenteellisiin uudistuksiin ja politiikka-alojen toimenpidekokonaisuuksiin.

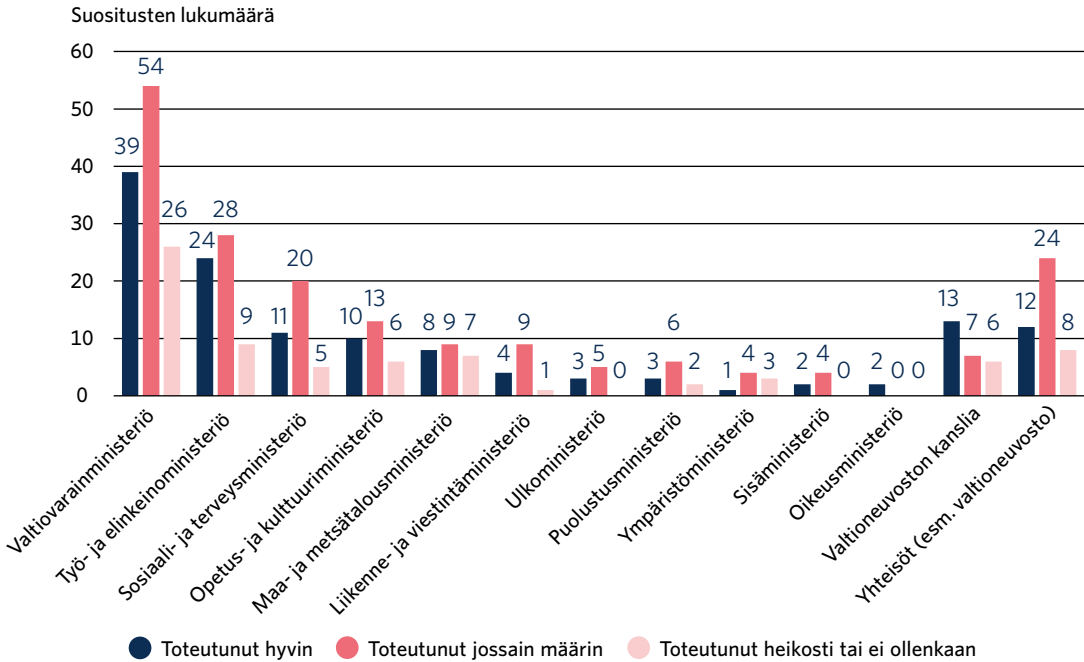


Kuvio 16: Vuodesta 2020 elokuun 2024 loppuun asti valmistuneissa 63 tarkastuksessa annettujen suositusten (n = 267) jakautuminen (%) hallinnonaloittain.



Kuvio 17: Suositusten (n = 300) jakautuminen (%) hallinnonaloittain 83:ssa vuosina 2014-2021 valmistuneessa tarkastuksessa, joista on tehty jälkiseuranta vuosina 2020-2023.

Tarkastusvirasto arvioi jälkiseurannalla keskimäärin noin kolmen vuoden kuluttua tarkastuskertomuksen antamisesta sitä, mihin toimenpiteisiin hallinto on ryhtynyt annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella. Yleisesti ottaen tarkastuskohteet toteuttavat tarkastusviraston antamia suosituksia varsin hyvin. Vuosina 2020–2023 tehtyjen 83 jälkiseurannan perusteella tarkastuksissa annetuista 300 suosituksesta noin 34 prosenttia oli toteutunut hyvin, noin 47 prosenttia jossain määrin ja 19 prosenttia heikosti tai ei ollenkaan (kuvio 18). Tilintarkastuksissa tehdyistä suosituksista toteutui kokonaan tai osittain 93 prosenttia vuonna 2023, 88 prosenttia vuonna 2022 ja 85 prosenttia vuonna 2021.



Kuvio 18: Suositusten (n = 300) toteutuminen hallinnonaloittain 83:ssa vuosina 2014–2021 valmistuneissa tarkastuksissa, joista on tehty jälkiseuranta vuosina 2020–2023.

Finanssipolitiikan valvonta sopeuttaa toimintaansa EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen mukaisesti

Finanssipolitiikan valvonnalla varmennetaan finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista ja finanssipolitiikan pohjana käytettävien ennusteiden luotettavuutta sekä arvioidaan sääntöjen noudattamista ja tavoitteiden saavuttamista. EU:n finanssipoliittista säännöstöä koskeva poikkeuslauseke on sallinut jäsenmaille poikkeamat EU:n säännöstön mukaisten finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Lausekkeen voimassaolo lakkasi vuoden 2024 alussa. Uudet EU:n finanssipoliittiset säännöt tulivat voimaan 29.4.2024. Niiden mukaan jokainen jäsenmaa tekee finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman vähintään neljäksi vuodeksi ja sitoutuu siinä julkisen talouden sopeutusvauhtiin, joka perustuu ensisijaisesti maan velka-

kestävyyteen. Jäsenmaa voi hakea suunnitelmaansa enintään kolmen vuoden lisäsopeutus-aikaa, jos se sitoutuu tekemään lisää rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. EU valvoo uudistusten ja investointien toimeenpanoa. Sääntömuutosten yhteydessä ei tehty muutoksia EU:n perussopimuksen viitearvoihin julkisen talouden alijäämälle ja julkiselle velalle eikä liiallisen alijäämän menettelyyn. Suomi valmistele ensimmäisen uuden EU-lainsäädännön mukaisen finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelmansa syksyllä 2024. Finanssipolitiikan valvonta sopeuttaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioinnin uusiin finanssipoliittisiin sääntöihin.

Lakisääteisen finanssipolitiikan valvonnan raportoinnin lisäksi finanssipolitiikan valvonta julkaisi vuonna 2023 jälkikäteisarvion valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuudesta vuosina 1997–2021 sekä analyysin automaattisten finanssipoliittisten vakauttajien tehokkuudesta Suomessa vuosina 1993–2021. Virasto käynnisti vuonna 2023 julkisen talouden kokonaisvaltaisen analyysikehikon kehittämisen. Kehikko palvelee muun muassa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen valvontaa, korjaavien toimien riittävyden arviointia sekä talousennusteiden luotettavuuden arviointia. Tavoitteena on saada analyysikehikko käyttöön vuonna 2025, kun tehdään vaalikauden puolivälitarkastelu julkisen talouden hoidosta. Finanssipolitiikan valvonta on jatkanut suhdannetilän vaihtoehtoisen kuvaustavan eli suhdannetilän lämpökartan ja siitä johdetun yhdistelmäindikaattorin julkaisemista ja hyödyntämistä valvonnan raportoinnissa.

VTV ylläpitää avoimuusrekisteriä ja sujuvoittaa muuta valvontatoimintaa

Avoimuusrekisterilain (430/2023) mukaan avoimuusrekisteri sisältää tietoa päätöksentekoon ja sen valmisteluun kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta. Vuodesta 2024 lähtien VTV on toiminut avoimuusrekisterin ylläpitäjänä. Vuonna 2023 perustettiin avoimuusrekisterilain 11 §:n mukainen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on sitouttaa sidosryhmät osaksi avoimuusrekisterilain toimeenpanoa ja seurantaa, kehittää edunvalvontakulttuuria sekä laatia hyvää edunvalvontatapaa koskevia suosituksia. Laki velvoittaa vuodesta 2024 lähtien vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa elinkeinonaan harjoittavien toimijoiden tekemään rekisteröinti-ilmoituksen VTV:lle. Vuoden 2024 alussa käyttöön otettuun, VTV:n ylläpitämään sähköiseen rekisteriin kootut tiedot julkaistaan www.avoimuusrekisteri.fi-palvelussa. Rekisteriä laajennettiin vuonna 2024 toimintailmoitusten vastaanottamista varten, ja järjestelmäkehitys jatkuu vaiheittain vuoteen 2025 asti. Lisäksi VTV laatii ohjeistuksia sekä tarjoaa koulutuksia ja neuvontaa ilmoitusvelvollisille. Vuonna 2023 VTV järjesti 14 koulutusta ja webinaaria ja tiedotti avoimuusrekisteristä 23:ssa eri tilaisuudessa tavoittaen yli 1 600 kuulijaa.

VTV valvoo vaalirahoitusta sekä puolerahoitusta. VTV on aloittanut valmistautumisen vuoden 2025 yhdistettyihin kunta- ja aluevaaleihin päivittämällä vaali- ja puolerahoitusvalvonnan tietojärjestelmää uuden vaalityypin ja suuren ehdokas- ja ilmoitusvelvollisten määrän käsittelyä varten.

Myös VTV:lle toimitettujen kanteluiden ja ilmoitusten käsittelyprosesseja sujuvoitetaan. Vuonna 2023 VTV vastaanotti 74 kantelua tai kansalaiskirjettä ja 56 väärinkäytösilmoitusta. Edelliseen vuoteen verrattuna kanteluiden ja kansalaiskirjeiden määrä väheni, mutta väärinkäytösilmoitusten määrä kasvoi. Näiden lisäksi VTV vastaanotti lähes 370 laajalle vastaanottajajoukolle osoitettua kirjettä.

Yhteiset palvelut tukee viraston ydintoimintaa

Henkilöstöpalvelujen toiminta painottuu henkilöstön osaamisen ja työn organisoimien kehittämiseen, henkilöstöhallinnon ohjaamien prosessien vakiinnuttamiseen sekä johtamis- ja esihenkilötyön tukemiseen. Vuonna 2023 panostettiin erityisesti projektityön hallintaan ja vastuulliseen käyttäytymiseen työyhteisössä. Talouspalvelut on aloittanut keskeisten taloushallinnon prosessien kuvausten päivittämisen ja jatkanut johdon raportoinnin, riskienhallinnan, sopimushallinnan sekä vastuullisuusraportoinnin kehittämistä. Viestintä- ja verkostot-ryhmä on käynnistänyt VTV.fi-verkkopalvelun uudistuksen suunnittelun ja suunnittelee, koordinoi ja toteuttaa yhdessä yksiköiden kanssa eri kanavissa viestintää viraston ydintoiminnasta. Viestintä- ja verkostot -ryhmä on päivittänyt myös VTV:n kansainvälisen toiminnan linjaukset. Tietohallinto- ja tilat-ryhmä on jatkanut VTV:n kokonaisarkkitehtuurin ja tiedonhallintamallin päivittämistä sekä tukee virastolaisten työnteon edellytyksiä ylläpitämällä ja kehittämällä ICT-ympäristöä, tietoturvaluutta, toimitiloja, asiakirjahallintoa ja analytiikkaa. Yhteisten palvelujen lähivuosisen tavoitteita ja toimintaa on esitelty tarkemmin VTV:n tilinpäätöksessä 2023.

Tarkastusjulkaisut 9/2023–8/2024

Eduskunnalle annettavat kertomukset

- K 19/2023 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023
- K 20/2023 vp** Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
- K 21/2023 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023
- K 5/2024 vp** Puoluerahoituksen valvonta 2023 – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
- K 18/2024 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2023 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Tilintarkastuskertomukset

Valtion tilinpäätös

D/402/04.08.01/2023 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

D/380/04.08.01/2023 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

D/393/04.08.01/2023 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön hallinnonala

D/387/04.08.01/2023 Ulkoministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

- D/357/04.08.01/2023** Oikeusministeriö
- D/358/04.08.01/2023** Oikeusrekisterikeskus
- D/368/04.08.01/2023** Rikosseuraamuslaitos
- D/378/04.08.01/2023** Syyttäjälaitos
- D/384/04.08.01/2023** Tuomioistuinlaitos
- D/388/04.08.01/2023** Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

D/370/04.08.01/2023	Sisäministeriö
D/342/04.08.01/2023	Hätäkeskuslaitos
D/354/04.08.01/2023	Maahanmuuttovirasto
D/362/04.08.01/2023	Pelastusopisto
D/363/04.08.01/2023	Poliisihallitus
D/367/04.08.01/2023	Rajavartiolaitos
D/374/04.08.01/2023	Suojelupoliisi

Puolustusministeriön hallinnonala

D/364/04.08.01/2023	Puolustusministeriö
D/365/04.08.01/2023	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

D/394/04.08.01/2023	Valtiovarainministeriö
D/335/04.08.01/2023	Ahvenanmaan valtionvirasto
D/337/04.08.01/2023	Digi- ja väestötietovirasto
D/340/04.08.01/2023	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
D/366/04.08.01/2023	Rahoitusvakausvirasto
D/382/04.08.01/2023	Tilastokeskus
D/383/04.08.01/2023	Tulli
D/389/04.08.01/2023	Valtiokonttori
D/390/04.08.01/2023	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
D/391/04.08.01/2023	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
D/392/04.08.01/2023	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
D/396/04.08.01/2023	Verohallinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

D/359/04.08.01/2023	Opetus- ja kulttuuriministeriö
D/345/04.08.01/2023	Kansallisarkisto
D/356/04.08.01/2023	Museovirasto
D/360/04.08.01/2023	Opetushallitus
D/375/04.08.01/2023	Suomen Akatemia
D/377/04.08.01/2023	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

D/353/04.08.01/2023	Maa- ja metsätalousministeriö
D/351/04.08.01/2023	Luonnonvarakeskus
D/355/04.08.01/2023	Maanmittauslaitos
D/369/04.08.01/2023	Ruokavirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

D/348/04.08.01/2023	Liikenne- ja viestintäministeriö
D/343/04.08.01/2023	Ilmatieteen laitos
D/350/04.08.01/2023	Liikenne- ja viestintävirasto
D/397/04.08.01/2023	Väylävirasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

D/386/04.08.01/2023	Työ- ja elinkeinoministeriö
D/338/04.08.01/2023	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
D/339/04.08.01/2023	Energiavirasto
D/341/04.08.01/2023	Geologian tutkimuskeskus
D/344/04.08.01/2023	Innovaatiorahoituskeskus Business Finland
D/346/04.08.01/2023	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
D/361/04.08.01/2023	Patentti- ja rekisterihallitus
D/385/04.08.01/2023	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

D/372/04.08.01/2023	Sosiaali- ja terveysministeriö
D/352/04.08.01/2023	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
D/371/04.08.01/2023	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
D/373/04.08.01/2023	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
D/379/04.08.01/2023	Säteilyturvakeskus
D/381/04.08.01/2023	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

D/398/04.08.01/2023	Ympäristöministeriö
D/336/04.08.01/2023	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
D/376/04.08.01/2023	Suomen ympäristökeskus

Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

D/399/04.08.01/2023	Palosuojelurahasto
D/400/04.08.01/2023	Valtion televisio- ja radorahasto
D/401/04.08.01/2023	Öljysuojarahasto

Yhteenvetokertomukset

9/2024	Yhteenvetokertomus: Vuoden 2023 tilintarkastukset
--------	---

Tuloksellisuus- ja laillisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten kertomukset

- 12/2023** Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat, tuloksellisuustarkastus ja laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Väylävirasto
- 13/2023** Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – Puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö
- 14/2023** Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö
- 15/2023** Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoitustoiminta, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö
- 16/2023** Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö
- 17/2023** Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa, tuloksellisuustarkastus ja tilintarkastus
Tarkastuskohteet: Itärata Oy, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomi-rata Oy, Turun Tunnin Juna Oy, valtiovarainministeriö ja Väylävirasto
- 1/2024** Vaalikaudet ylittävien hankkeiden ja uudistusten valmistelu, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö
- 2/2024** Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa, finanssipolitiikan tarkastus
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö
- 3/2024** Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Business Finland, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Akatemia, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö

- 4/2024** Akkuarvoketjujen edistäminen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Suomen Malmijalostus Oy, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtioneuvoston kanslia
- 5/2024** Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: oikeusministeriö, Oikeusrekisterikeskus, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, sisäministeriö, Syyttäjälaitos ja Tuomioistuinvirasto
- 6/2024** Terveyspalvelujen keskittäminen: erikoissairaanhoidon työnjaon ja yhteispäivystyksen toimeenpano, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö
- 7/2024** Maatalouden investointituet – Kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto
- 8/2024** Virastojen toiminnan kohdentuminen lakisääteisiin tehtäviin, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Tasavallan presidentin kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Valtiokonttori, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö

Laillisuus- ja tuloksellisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten jälkiseurantaraportit

- 18/2018** Verolainsäädännön selkeys – Tuloverolain muutokset 2006–2017, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö ja Verohallinto
- 1/2020** Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö
- 9/2020** Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen, finanssipolitiikan tarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö

- 13/2020** Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: DigiFinland Oy, liikenne- ja viestintäministeriö, Maakuntien tilakeskus Oy, Opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Oppiva Invest Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, Traffic Management Finland Oy, Senaatti-kiinteistöt Oy, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö
- 3/2021** Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, Verohallinto ja valtiovarainministeriö
- 4/2021** Kilpailulain toimeenpano, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: 62 valtion kirjanpitoyksikköä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö
- 5/2021** Tulevaisuuden työvoima 2030 – Tulevaisuuden osaamistarpeiden huomioiminen perusopetuksen ohjausjärjestelmässä, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö
- 8/2021** Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus, finanssipolitiikan tarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö
- 9/2021** Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, Tilastokeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö
- 10/2021** Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Huoltovarmuuskeskus, liikenne- ja viestintäministeriö, Luonnonvarakeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, Ruokavirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö
- 12/2021** Valtion velanhallinta, tuloksellisuustarkastus ja tilintarkastus
Tarkastuskohteet: Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö
- 13/2021** Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Business Finland, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö

- 15/2021** Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä, laillisuustarkastus
Tarkastuskohteet: ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskus, Ilmatieteen laitos, Luonnonvarakeskus, Rajavartiolaitos, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Akatemia, Suomen ympäristökeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valtiokonttori, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö
- 4/2022** Organisaatiofuusiot, tuloksellisuustarkastus
Tarkastuskohteet: Kilpailu- ja kuluttajavirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö

Muut julkaisut

- D/144/00.03.05/2024** Valtiontalouden tarkastusviraston vastuullisuusraportti 2023
D/426/04.04.01/2024 Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2024



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi