Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 13.11.2015

K 18/2015 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa on raportoitu keskeisimmät yhteenvetotiedot vuoden 2015 elokuun loppuun mennessä toteutetuista tuloksellisuustarkastuksista. Niiden pohjalta vuosikertomuksen pääviesteinä korostuu kaksi teemaa: hallinnon rakennepoliittisten muutosten toimeenpanokyky ja yhteiskuntaan integroituminen. Vuosikertomuksessa on käsitelty myös valtion strategista intressiä toiminnan perustana ja valtionapujen tuloksellisuutta. Lisäksi on raportoitu myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta esittämien kannanottojen toteutumista koskevat havainnot.

Seuraavaan on koottu näistä keskeisimpiä johtopäätöksiä ja suosituksia.

Rakennepoliittisten muutosten toimeenpanokyky

Vuosikertomuksessa on erityisesti arvioitu hallinnon kykyä hyödyntää ICT:tä tuottavuuden lisäämiseksi. Hallinnon toimeenpanokykyä on arvioitu siitä näkökulmasta, kuinka hyvin päätöksiä on valmisteltu, niiden toteutumista seurattu ja kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Tarkastusviraston pääviesti on, että päätösten toimeenpanokykyä ja valmiutta uudistua olisi tarpeen systemaattisesti vahvistaa. Tämä edellyttää muun muassa tavoitteiden priorisointia ja johtamisen kehittämistä. Tällä hetkellä hallinnon toimeenpanokykyä heikentää se, että tavoiteltavien toimenpiteiden määrä on liian suuri. Toimeenpanokyvyn parantamiseksi olennaista on myös määritellä, miten tavoitetilaan on tarkoitus päästä ja varmistua etenemisen seurannasta ja arvioinnista. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys johtamiselle ja erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Selkeät ja yhtenäiset budjetointimenettelyt tukevat tuottavaa taloushallintoa.

ICT:n hyödyntäminen

Tuottavuuden parantaminen digitalisaation avulla on ollut tavoitteena jo pitkään. Tulokset ovat kuitenkin jääneet tavoitteita ja odotettua vaatimattomammiksi. Jälkikäteen ei ole aina ollut mahdollista varmentua edes siitä, mihin kehittämistoimien tavoitteet ja odotukset kustannuksista, kustannus- ja tuottavuushyödyistä ovat perustuneet. Sähköisten palvelujen ja tietojärjestelmien kehittäminen valtion toiminnassa on usein asemoitunut irrallisiksi saarekkeiksi ja kehitystyössä on edetty liian teknologiapainotteisesti. Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtiotasolla määrätietoista johtajuutta ja aktiivista ohjausta. Sähköisiä palveluita ja tietojärjestelmiä kehitettäessä tulisi prosesseja ja toimintatapoja sekä tarvittaessa lainsäädäntöä uudistaa riittävästi tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

Yhteiskuntaan integroituminen

Köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrä on Suomessa kasvanut. Noin neljännesmiljoona suomalaista elää perustason sosiaaliturvan varassa. Riski syrjäytyä on erityisen suuri työttömillä nuorilla ja osalla maahanmuuttajista. Maahanmuuttajien työttömyysaste on kolminkertainen koko väestöön verrattuna. Syrjäytyminen ja työtä vaille jääminen aiheuttaa kansantaloudelle miljardiluokan kustannukset. Syrjäytymisriskiä voidaan vähentää tehokkailla työllisyys- ja kotouttamistoimenpiteillä. Toimintoja kehitettäessä ja korvattaessa henkilökohtaisia palveluita sähköisillä palveluilla tulee erityisesti turvata niiden ryhmien palvelut, joilla on korostunut syrjäytymisriski. Erityisesti nuoret ja maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaisia palveluita.

Strateginen intressi

Tarkastusten kohteina on ollut erilaisia tilanteita, joihin on liittynyt valtion strategisia intressejä. Strategisten intressien hoitaminen on näissä merkinnyt yleensä poikkeusta yleisestä toimintatavasta, mikä on voinut aiheuttaa valtiolle kustannuksia. On tärkeää, että strategisen intressin hoitamisessa otetaan huomioon lisäkustannusten mahdollisuus ja verrataan sitä saavutettavissa olevaan hyötyyn. Riskinä on pitää strategisia intressejä niin tärkeinä, että tavanomaisen taloudellisuuden ja tuloksellisuuden vaatimusten ei katsota niihin soveltuvan. Riskiä voi lisätä vielä se, että strateginen intressi voi tulla otettavaksi huomioon toiminnan suunnittelujärjestelmän ulkopuolelta vähäisin valmisteluin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan strategisten intressien aiheuttamia kustannuksia tulisi tarkastella nykyistä kattavammin. Kun turvataan strategisia intressejä valtion yhtiöomistuksilla, tulisi ilmaista selvemmin, paljonko strateginen intressi on vaikuttanut tai paljonko se saisi vaikuttaa yhtiöiden tuottoihin ja tuloutuksiin valtiolle. Strategisten intressien turvaamiseksi tarvittaisiin enemmän vaihtoehtoisten ja vaikuttavien keinojen punnintaa. Strategisten intressien määrittelyjä on selvennetty, mutta ei kaikilta osiltaan riittävästi.

Valtionapujen tuloksellisuus

Valtionaputoiminta on tuloksellista, kun saadaan pienin kustannuksin aikaan haluttuja hyötyjä. Tuloksellisuuden perusta on puolestaan hyvässä lainsäädännössä. Hyvä lainsäädäntö taas vaatii hyvää lainvalmistelua. Valtionaputoiminnan tuloksellisuuden ongelmakirjo on tarkastuksissa havaittu laajaksi. Useimmat ongelmat juontuvat tavalla tai toisella valtionapujärjestelmien säädösvalmistelun puutteisiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtionavustustoiminnassa havaittuja ongelmia voitaisiin tehokkaimmin ehkäistä panostamalla huolelliseen säädös- ja muuhun valmisteluun. Valmisteluvaiheen voimavarat ovat usein pienet verrattuna toimenpanossa tarvittaviin voimavaroihin. Pienehkö lisäpanostus valmisteluvaiheeseen ja kestäviin perusratkaisuihin voi tuoda merkittäviä säästöjä suurempia voimavaroja vaativassa toimeenpanossa. Valtionavustustoiminnan olisi myös oltava selkeämmin tuloksellisuushakuista. Tukipäätöksissä tarvittavia arvovalintoja varten tarvitaan nykyistä avoimempia perusteluita.

Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

Seuranta kohdistuu toimenpiteiden lisäksi myös annettujen raportointivelvoitteiden toteuttamiseen. Eduskunnan kannanotot liittyvät asioihin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Lisäksi kannanotot liittyvät yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Tämän vuoksi tarkastusvirasto seuraa kannanottoja koskevien asioiden toteuttamista myös eduskunnan hallitukselta edellyttämän raportoinnin jälkeen. Tarkastusviraston on seurannut merkittävien ICT-hankkeiden tuloksista, kustannuksista ja tuottavuushyödyistä raportoimista ja todennut, että raportointi ei ole vielä eduskunnan edellyttämällä tasolla.

Kannanotto lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi on edennyt. Itsenäisen ja riippumattoman vaikutusarviointilautakunnan perustamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen on vireillä. Edelleen eduskunta on edellyttänyt raportointia arvioidusta verovajeesta ja verojäämien mää-

rästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä. Työ verovajearvioiden tuottamiseksi on kuitenkin edelleen kesken, eikä hallituksen vuosikertomuksessa ole vielä raportoitu eduskunnan edellyttämällä tavalla. Vuosikertomukseen on saatu arviot vain muutamasta verosta. Kun arvioiden laadinnassa edistytään, on mahdollista paremmin raportoida myös eduskunnan edellyttämistä asiaan vaikuttavista tekijöistä sekä suunnitella toimia vajeen pienentämiseksi.