Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

Sami Yläoutinen
3.10.2024

VTV:n vuosikertomus 2024 (1/2)

- Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle
- Sisältää keskeisimmät tulokset ja suositukset VTV:n syyskuun 2023 ja elokuun 2024 välillä julkaisemista tarkastuksista, myös jälkiseurantaraportit on huomioitu
- Kertomus perustuu
  - 61 kirjanpitoyksikön varainhoitovuotta 2023 koskevaan tilintarkastus-kertomukseen
  - 14 erillistarkastuksen kertomukseen
  - 16 jälkiseurantaraporttiin

VTV:n vuosikertomus 2024 (2/2)

- Käsittelee mm. valtion velanhallintaa ja talouden ohjausmenettelyjä, sekä valtion tukia alkutuotannolle
- Teemoina myös uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutuminen ja valtion toimintojen organisointi sekä työllisyyttä edistävien mallien toimivuus
- Lisäksi tilintarkastuksiin perustuva katsaus talousarvion noudattamiseen, tarkastus elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanosta, arvioitiin myös Venäjän vastaisten talouspakotteiden toteutumista
- Katsaus VTV:n omaan toimintaan

Sisältö

Pääjohtajan puheenvuoro

1. Velanhallinta ja talouden ohjausmenettelyt korostuvat valtiontaloudenhoidossa
2. Talousarvion noudattamiseen sekä tukien hallinnointiin ja vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää huomiota
3. Uudistusten ja politiikkatavoitteiden toteutuminen vaatii valmistelua, ohjausta ja seurantaa
4. Valtion tukien tulee vahvistaa Suomen alkutuotantoa ja kilpailukykyä kestävällä tavalla
5. Valtion toimintojen organisointia ja muita tukimuotoja tulee harkita huolellisesti
6. Uusien työllistymistä edistävien toimintamallien käyttöönotossa on ilmennyt riskejä ja korjaustarpeita
7. Uusi VTV:n strategia viitoittaa lähivuosien toimintaa

Pääjohtajan puheenvuoro:

Säästöjä ja sopeutustoimia tarvitaan rakenteellisten haasteiden ja epävarmojen talousnäkymien edessä. 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.



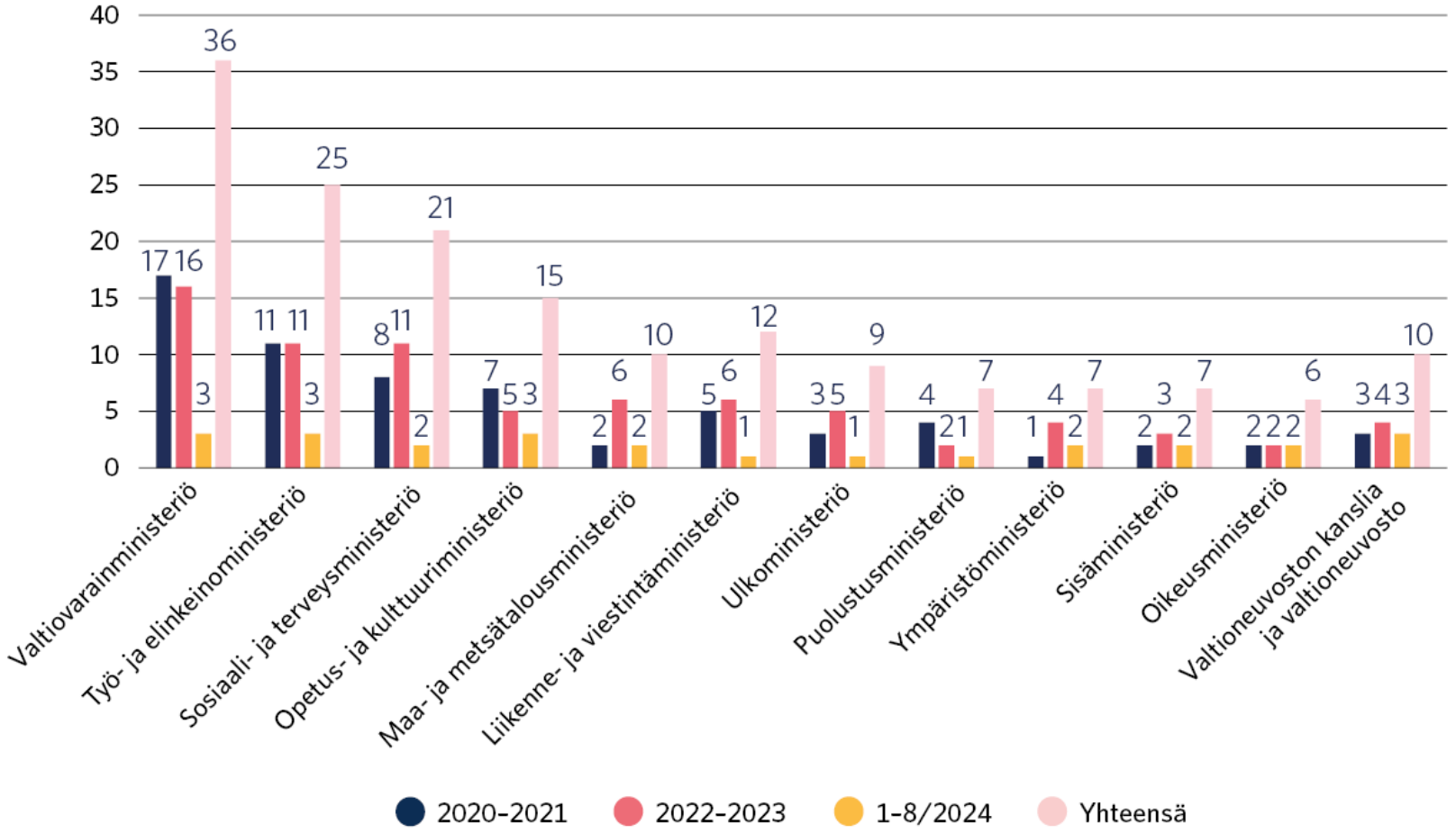
Uusi strategia 2024–2030 suuntaa viraston toimintaa

- Uuden strategiamme sisältö tiiviisti:
  - Strateginen tehtävämme: turvata **kestävää** julkisen talouden hoitoa sekä **tehokkaasti** ja **avoimesti** toimivaa valtionhallintoa
  - Strategiset painopisteemme: Vahvistamme tarkastus- ja valvontatyöllä **hallinnon tilivelvollisuutta** eduskunnalle ja kansalaisille, tuotamme **valtiontalouden** ja **taloudenhoidon** kannalta **merkittävistä** asioista luotettavaa ja **olennaista** tarkastus- ja valvontatietoa, tuemme toiminnallamme **tehokasta** ja **lainmukaista** hallintoa
  - Strategiset mahdollistajamme: Olemme **ammattitaitoisia** ja **motivoituneita** ja työyhteisömme **voi hyvin**, hyödynnämme **digitalisaatiota** ja **uusia teknologioita** toiminnassamme, toimimme **tehokkaasti** ja **avoimesti** sekä olemme myös omasta toiminnastamme **tilivelvollisia**
- Strategian jalkauttaminen ja elävänä pitäminen tulee olla jatkuvaa
- Talous- ja toimintasuunnitelma, tarkastus- ja valvontasuunnitelma

VTV:n erillistarkastusten hyödyllisyyteen vaikuttavat tarkastusten kohdentuminen valtion hallintoon ja tarkastuksissa annettujen suositusten toteutuminen

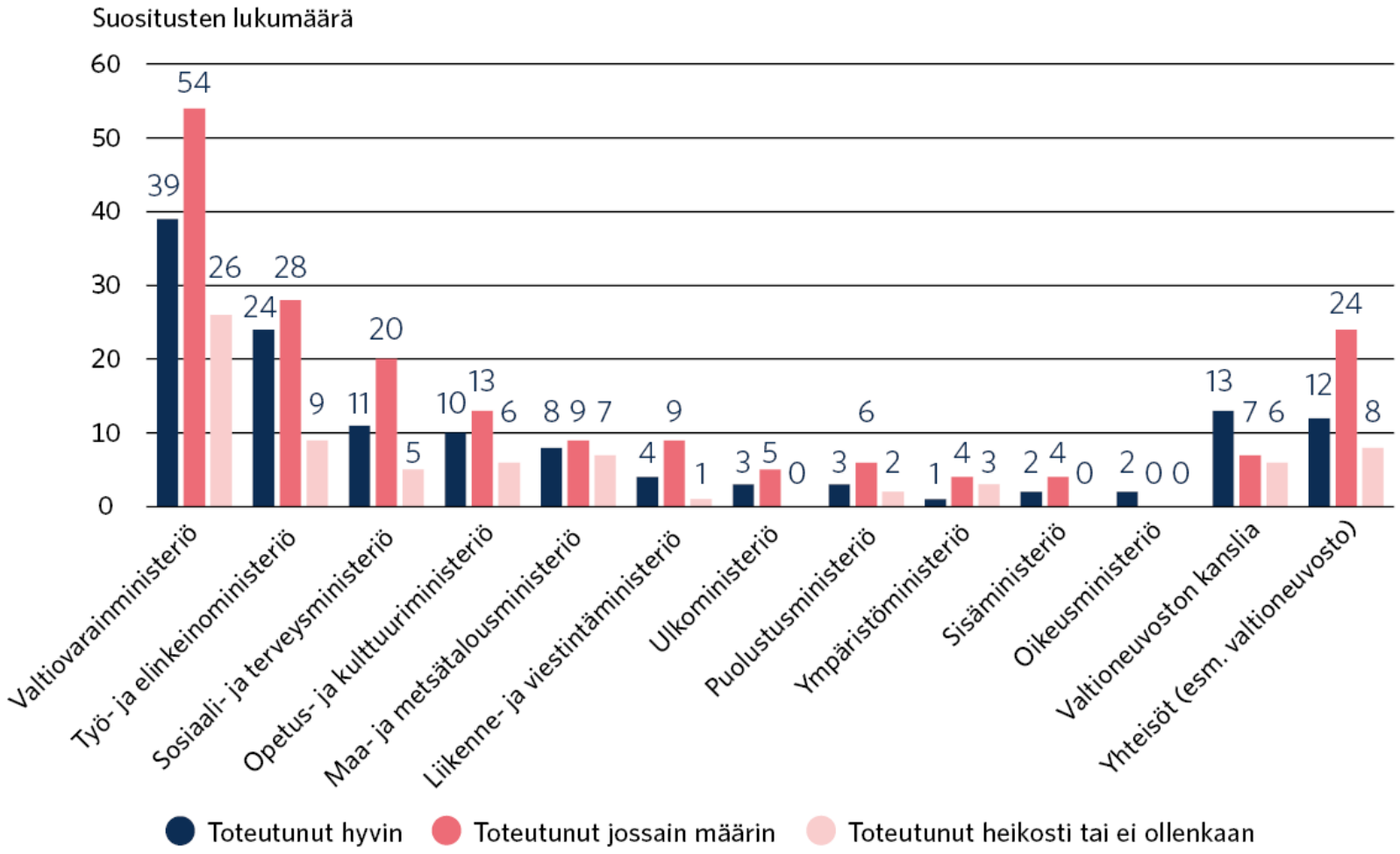
- Lukumääräisesti suurin osa VTV:n tarkastuksista on valtion kirjanpitoyksiköiden, valtion tilinpäätöksen ja muutamien muiden tahojen tilintarkastuksia (68-71 kertomusta). Muut tarkastukset ovat harkinnanvaraisia erillistarkastuksia (viime vuosina 12-15 kertomusta), joista suurin osa on tuloksellisuustarkastuksia.
- Noin 60 % erillistarkastuksista kohdistuu niille hallinnonaloille, jotka käyttävät eniten valtion rahoitusta. Tarkastusaiheet valitaan valtiontalouden kannalta merkittävien riskien perusteella.
- Tarkastuksissa annetut suositukset eivät ole tarkastuskohteita sitovia. Hallinto on kuitenkin toteuttanut suosituksia varsin hyvin ja käyttää myös harkintaa siinä, milloin ja missä yhteydessä suositukset kannattaa toteuttaa huomioiden taloudelliset ja toiminnalliset lähtökohdat.

Erillistarkastusten kohdentuminen hallinnonaloittain vuodesta 2020 elokuun loppuun 2024 (63 tarkastusta)



Vuodesta 2022 lähtien tarkastuksista yli kaksi kolmasosaa on kohdistunut useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle, koska hallitusohjelmissa on korostunut hallinnonalojen välinen yhteistyö, ja usea hallinnonala yhdessä toimeenpanee eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksiä.

Vuosina 2014–2021 valmistuneissa tarkastuksissa annettujen suositusten toteutuminen (300 suositusta)



300 suosituksesta

- 34 % on toteutunut hyvin
- 47 % jossain määrin
- 19 % on toteutunut heikosti tai ei ollenkaan

Tilintarkastuksissa tehdyistä suosituksista toteutui kokonaan tai osittain

- 93% vuonna 2023
- 88 % vuonna 2022
- 85 % vuonna 2021

Velanhallinta ja talouden ohjausmenettelyt korostuvat valtion taloudenhoidossa

Valtio on onnistunut turvaamaan maksuvalmiutensa toimivalla velanhallinnalla

- Valtion velanhallinnalla tarkoitetaan valtion budjettitalouden lainanottoa ja valtion kassanhallintaa sekä niihin liittyvien riskien hallintaa.
- Korkotason huomattava nousu viime vuosina on aiheuttanut valtiolle merkittäviä kustannuksia ja vaikeuttanut valtionvelan korkoriskien hallintaa. VM:n mukaan Suomen valtionvelan korkokulut kasvavat vuonna 2027 jopa 3,5 miljardiin euroon.
- Tarkastuksen 12/2021 jälkiseurannan mukaan valtion talousarviotalouden velanhallinnan strategia on osoittautunut pääosin toimivaksi, ja valtio on onnistunut turvaamaan maksuvalmiutensa toimivalla velanhallinnalla.
- Päivitetty valtion talousarviotalouden velanhallinnan keskipitkän aikavälin strategia vuosille 2024–2028 julkaistiin maaliskuussa 2024. Sen keskeinen muutos on velan korkoriskin vähentäminen asteittain. Seuraavaksi uudistetaan velanhallinnan määräys ja aloitetaan uuden velkakestävyysmallin valmistelu.

Valtion ohjausta tarvitaan kuntien ja hyvinvointialueiden taloudenhoidon ja palvelujen turvaamisen tukemisessa

- Valtio tukee osaltaan kuntien taloudenhoitoa ja peruspalvelujen turvaamista kuntalaissa säädettyjen alijäämän kattamisvelvoitteen ja arviointimenettelyn avulla.
- Tarkastuksen 2/2024 mukaan kuntien arviointimenettely on toimiva keino selvittää ja korjata kunnan taloudellista tilannetta. Menettelyn merkitys kuntatalouden ohjauksessa on kuitenkin vähäinen, koska menettely kohdistuu vain osaan kuntia (vuosina 2007–2023 yhteensä 41 kuntaan), eikä siinä ole riittävästi huomioitu palvelujen tilannetta ja niiden muutoksia.
- Samankaltaista, mutta sisällöltään tiukempaa, sääntelyä on asetettu hyvinvointialuelaissa myös hyvinvointialueiden talouden ohjaukselle. Hyvinvointialueiden ohjauksessa tarkastellaan talouden tunnuslukujen ohella myös alueiden edellytyksiä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut. Siten valtion edellytykset ohjata hyvinvointialueiden taloutta ovat lähtökohtaisesti kuntatalouden ohjausta vahvemmat.
- Hyvinvointialueiden ja kuntien talouden ohjaus edellyttää määrätietoista talouden ja toiminnan tietopohjan kehittämistä.

VTV:n suosituksia kuntien arviointimenettelystä

- Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien 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.

Talousarvion noudattamiseen sekä tukien hallinnointiin ja vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää huomiota

Huomautukset talousarvion vastaisista menettelyistä lisääntyivät

- Tilintarkastuskertomuksissa VTV ottaa kantaa siihen, onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot, onko sisäinen valvonta toimivaa sekä onko talousarviota noudatettu.
- Kirjanpitoyksiköistä 22 (36 %) sai vähintään yhden huomautuksen niiden tilinpäätöksissä tai taloudenhoidon menettelyissä todetuista olennaisista puutteista.
  - Kielteisen laillisuuslausuman sai 13 kirjanpitoyksikköä, yhteensä 19 huomautusta (10 kirjanpito-yksikköä sai kukin yhden huomautuksen vuonna 2022). Yleisin huomautuksen syy oli se, että talousarviomenoja oli kohdennettu väärälle varainhoitovuodelle ja määrärahan käyttöaikaa oli pidennetty talousarvion ja säädösten vastaisesti. Tilintarkastuskertomuksiin liittyi poikkeuksellisen paljon siirretyn määrärahan peruuttamista edellyttäviä huomautuksia. Määrärahan peruutuksia kertyi yhteensä lähes 600 000 euron edestä.
  - Tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja koskevia huomautuksia annettiin yhteensä 11 kirjanpitoyksikölle (12:lle vuonna 2022). Yleisin yksittäinen huomautuksen syy oli valtuustietojen esittäminen virheellisesti tai puutteellisesti.
- Sisäisen valvonnan huomautuksia annettiin 7 kirjanpitoyksikölle (saman verran vuonna 2022).

Venäjän vastaisten talouspakotteiden noudattamista tukeviin kontrolleihin ja ohjaukseen tulee kiinnittää huomiota

- EU:n Venäjän vastaisten talouspakotteiden pakotesäännösten noudattamisessa ei havaittu huomautettavaa.
- Ohjauksella, tiedotuksella, neuvonnalla ja koulutuksella on lisätty hallinnon edellytyksiä huomioida talouspakotteiden toiminnalle asettamat vaatimukset. Ohjaus on kohdistunut taloudenhoidon kannalta merkittäviin prosesseihin, kuten hankintoihin ja valtionavustuksiin.
- Pakotteiden noudattamista tukevia kontrolleja ei ole kuvattu ja ohjattu keskitetysti, vaan organisaatiot ovat itsenäisesti ottaneet kontrolleja hoitaakseen.

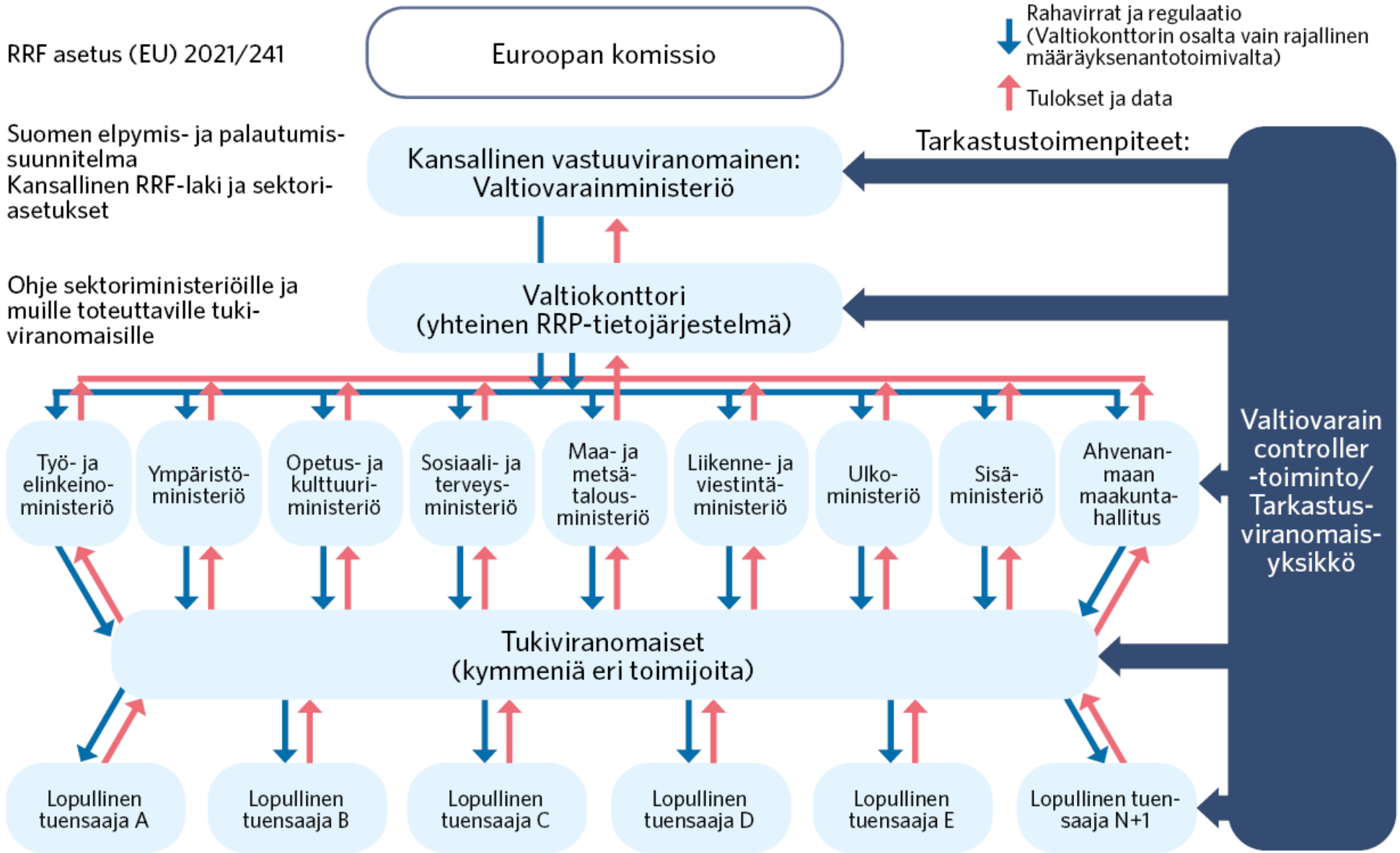
Talouspakotteita koskevien sisältöjen lisäämistä taloussääntömääräykseen sekä pakotteiden toimeenpanon ja sisäisen valvonnan menettelyjen ohjeistusta ja yhtenäistämistä tulee harkita. Lisäksi keskitetyt kontrollit tulee kuvata kokonaisuutena.

Kirjanpitoyksiköiden tulee arvioida pakotetarkistuspalvelun käyttötarve ja pakoteselvittelyjen dokumentointia tulee parantaa.

Monimutkaiset tuet ja niiden hajautettu toimeenpano vaikeuttavat tukien hallinnointia ja vaikutusten arviointia

- Suomen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen suunnitelma sisältää neljä tavoite-kokonaisuutta, 131 tavoitetta ja 55 toimenpidettä. Suunnitelman toimeenpanoon osallistuu yhteensä 24 viranomaista. Suunnitelmaa on päivitetty kahdesti, koska joidenkin tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttaminen ei ole enää todennäköistä, ja osa EU-rahoituksesta jäisi saamatta.
- Tarkastuksen 14/2023 mukaan suunnitelmassa ei ole määritelty talouskasvua tai julkisen talouden vahvistamista koskevia tavoitteita, tavoitteille ei ole määritelty ohjelmatasoisia indikaattoreita eikä tavoitetasoja. Tavoitteiden toteutumisen seurantaa ja raportointia ei ole järjestetty siten, että sen perusteella muodostuisi kokonaiskuva suunnitelman toteutumisesta. Varainhoidon koordinaatiossa, valvonnassa ja toimeenpanossa on noudatettu lainsäädäntöä ja hyvää hallintoa koskevia normeja.
- Tarkastuksen 18/2018 jälkiseurannan mukaan erilaiset verotuet (n=52) monimutkaistavat verojärjestelmää ja vaikeuttavat verotuksen automaatioasteen nostamista. Lisäksi verotukien tarkkaa määrää ei pystytä täsmällisesti laskemaan ja verotukia on vaikeaa kohdistaa tarkasti.

Elpymis- ja palautumistukivälinerahoituksen hallinnointi



VTV:n suosituksia EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnille

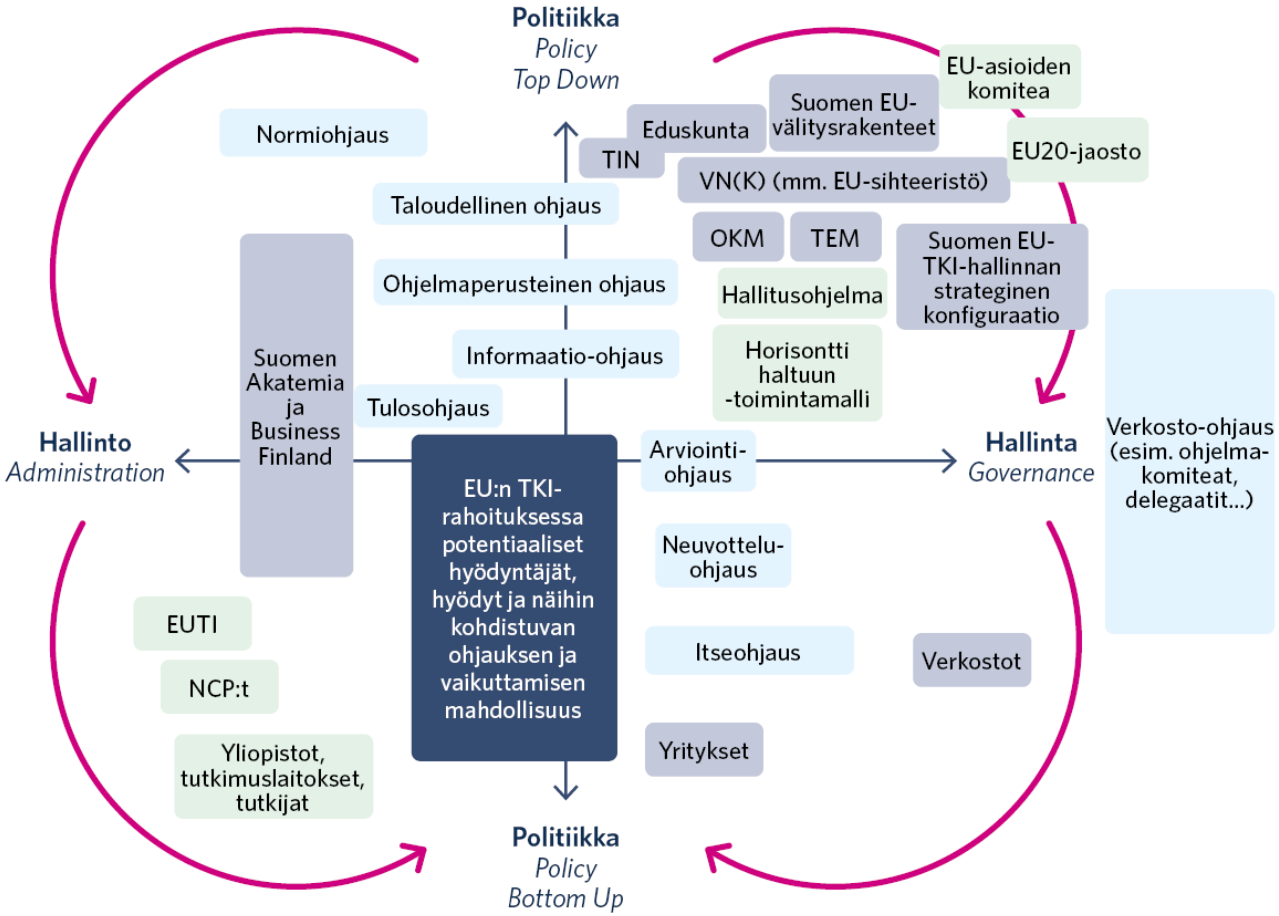
- Analysoidaan syitä, jotka ovat hidastaneet kansallisen suunnitelman hyväksymistä, ja arvioidaan, voiko hallintomallin yksinkertaistaminen edistää suunnitelman toimeenpanoa.
- Toteutetaan kansallisen suunnitelman toteutumisen seuranta, raportointi ja jälkiarviointi siten, että voidaan muodostaa kokonaiskuva 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.

Uudistusten ja politiikka-tavoitteiden toteutuminen vaatii valmistelua, ohjausta ja seurantaa

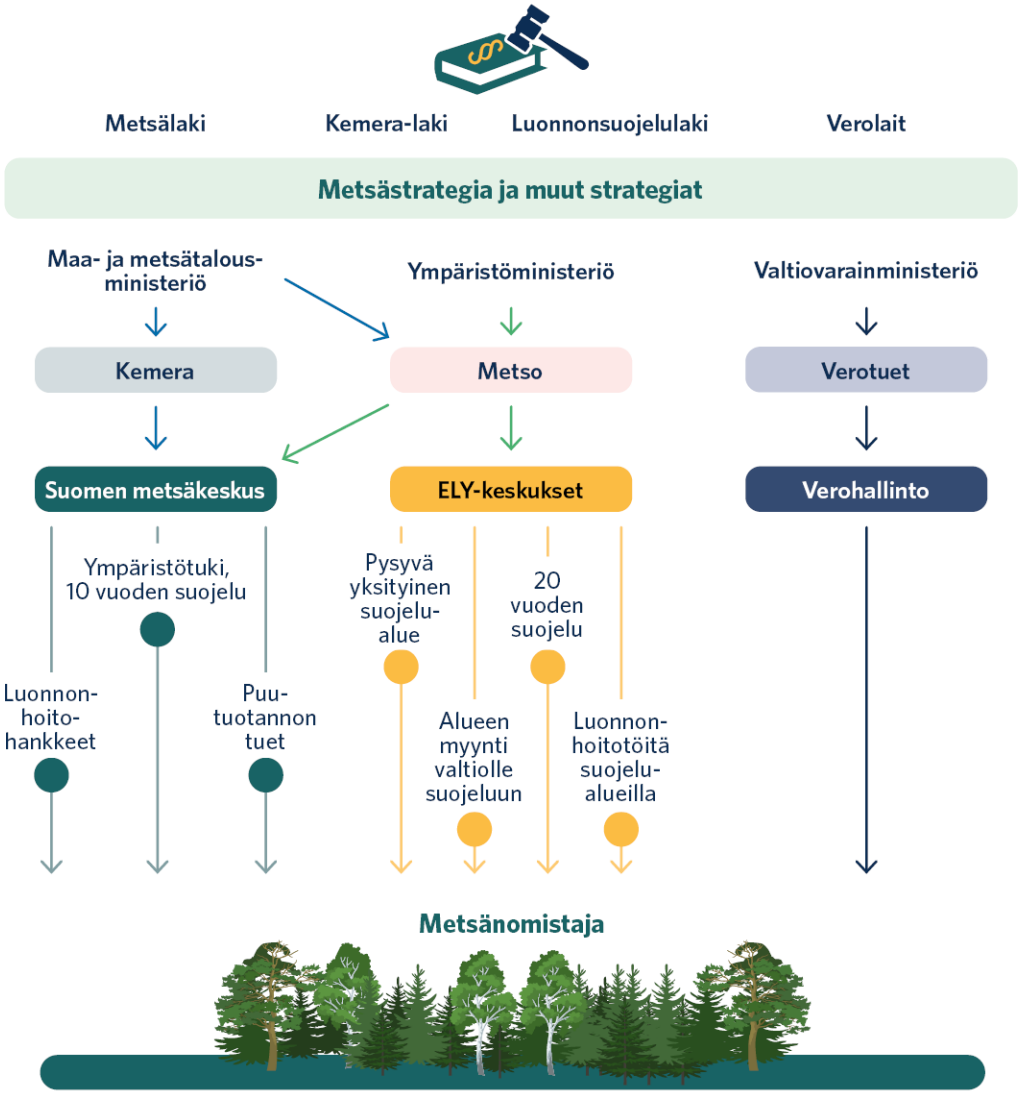
Hajautetut hallintojärjestelmät ovat haaste tavoitteiden ohjaukselle ja toteutumiselle

- Tällä vuosikertomusjaksolla valmistui neljä tarkastusta ja yhden tarkastuksen jälkiseuranta, jotka käsittelivät ohjauksen ja tukitoimien toimivuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä kattavan tietopohjan hyödyntämisestä tavoitteiden toteutumisen seurannassa.
- Tarkastukset kohdistuivat eri politiikka-aloihin:
  - EU:n TKI-puiteohjelmien hyödyntäminen kansallisessa TKI-politiikassa (3/2024)
  - Maatalouden investointituet (7/2024)
  - Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset (13/2023)
  - Akkuarvoketjun edistäminen (4/2024)
  - Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen (9/2020), jälkiseuranta
- Eri hallinnonaloille kohdistuvat vastuut, tehtävät ja menettelyt usein hidastavat ja vaikeuttavat politiikkatavoitteiden toteutumista sekä toiminnan ohjausta ja seurantaa. Kokonaisuuden strateginen ohjaus ja hallinta edellyttävät vahvaa koordinointia sekä riittävää ja luotettavaa tietopohjaa ja tiedonhallintaa.

Kaksi erimerkkiä monimutkaisista hallintojärjestelmistä



EU:n TKI-toiminnan hyödyntämisen ohjausjärjestelmä



Yksityismetsätalouden tukijärjestelmä

VTV:n suosituksia EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen tukemiselle

- 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 esimerkiksi laatimalla hallinnonalat ja hallituskauden ylittävä toimintastrategia, jakamalla vastuut nykyistä selkeämmin ministeriötasolla tai uudistamalla verkosto-ohjauksen välineet.
- EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämistä tukevan tiedon kokoamiseen, arvioimiseen ja välittämiseen liittyvät tehtävät tulee selkiyttää ja tehtävien edellyttämät resurssit varmistaa.

VTV:n suosituksia laajojen uudistusten ja hankkeiden valmistelulle

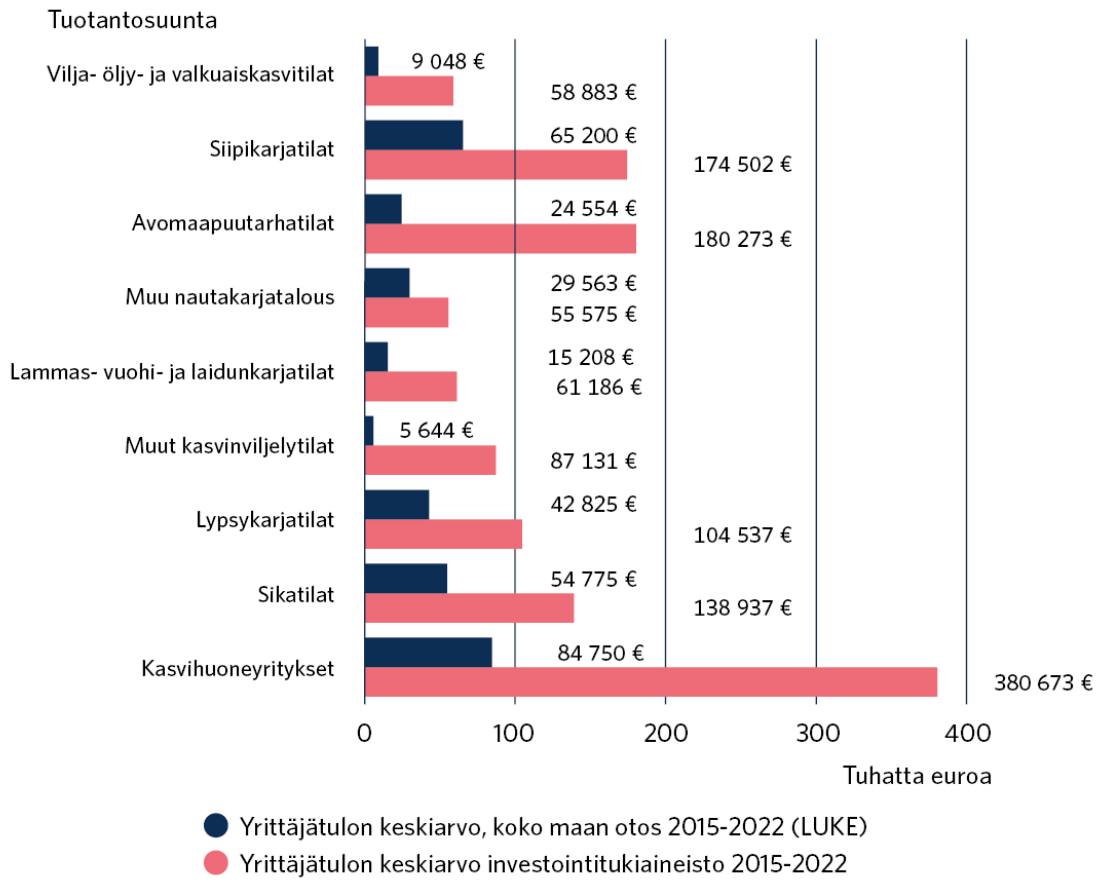
- Valmistelulle tulee asettaa selkeät, johdonmukaiset ja toteuttamiskelpoiset tavoitteet. Onnistumista edistää se, että tavoitteet asetetaan parlamentaarisesti ja että tavoitteet eivät muutu merkittävästi valmistelun aikana.
- Etenkin poikkihallinnollisessa valmistelussa korostuu se, että valmistelutyö 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 1/2024 käsitteli neljää esimerkkitapausta: sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, sosiaaliturvauudistusta, Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeita sekä julkishallinnon digitalisaation edistämistä)

Valtion tukien tulee vahvistaa Suomen alkutuotantoa ja kilpailukykyä kestävällä tavalla

Maatalouden investointitukipolitiikka edellyttää parempaa tietoon perustuvaa tilannekuvaa maatalouden rakennemuutoksesta

- Tarkastuksessa 7/2024 todettiin maatalouden investointien ja kannattavuuden välillä selkeä yhteys, mutta investointitukien tosiasiallinen vaikutus jää epäselväksi, koska investointitukea on myönnetty kaikille tukikelpoisille hakemuksille eikä tuensaajilta kerätä tietoa tuen vaikutuksista toiminnan kehittymiseen.
- Maatalouden investointituet kohdistuvat aiempaa pienemmälle määrälle tiloja, joissa investoidaan tiheämmin ja tehdään keskimääräistä suurempia investointeja.
- Maatalouden rakennetta kuvaavat tilastoinnin tunnusluvut ja kannattavuutta ilmaisevat mittarit eivät vastaa todellista maatalouden rakennemuutosta.



Vuosien 2015–2022 investointitukipäätösten perusteella noin 87 prosentilla tuen saajista vaadittu yrittäjätulotavoite oli täyttynyt jo investointihetkellä.

VTV:n suosituksia maatalouden tukipolitiikalle

- 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 maatilan ja maataloustuotannon tasolla.

Metsätalouden tukipolitiikan tulee edistää sekä puuntuotantoa että metsien monimuotoisuutta

- Tarkastuksen (13/2023) mukaan metsäpolitiikan ohjauskeinojen tehokkuutta ja keskinäisiä painotuksia tulee arvioida aika ajoin toimintaympäristön muuttuessa.
- Puuntuotannon tuet ja niiden ehdot eivät ole kaikilta osin olleet sopusoinnussa monimuotoisuustavoitteen kanssa. Erilaisten tukien yhdistelmä lisää riskiä sille, että julkinen tuki syrjäyttää yksityisiä investointeja ja heikentää samalla tukien perusteltavuutta.
- Kemera-tukea myönnetään työlajeihin, joista ei synny tuottoa lyhyellä aikavälillä. Tuista huolimatta metsänhoitosuositusten mukaisia toimenpiteitä on jäänyt tekemättä tai niitä ei ole tehty ajallaan.
- Vuonna 2008 metsävähennysoikeutta korotettiin ja laajennettiin koskemaan muitakin metsänomistajan metsätiloja kuin hankinnan kohteena olevaa metsätilaa. Tarkoituksena oli kannustaa metsänomistajia lisäämään puun myyntiä ja metsäomistusten määrää. Tarkastuksen mukaan metsävähennyksen laajennus näyttäisi ainakin jossain määrin korottaneen metsän hintaa.

VTV:n suosituksia metsätalouden tukipolitiikalle

- Puuntuotannon suorien ja verotukien ajanmukaisuutta, vaikutuksia ja hyötyjä suhteessa niiden kustannuksiin tulee arvioida kokonaisuutena.
- Yksityismetsätalouden tukien ja korvausten kohdennusta, ehtoja ja seurantaa tulee kehittää koordinoidusti niin, että tuet ja korvaukset yhdessä palvelevat mahdollisimman montaa yksityismetsille asetettua tavoitetta.
- Puuntuotannon työlajien vaikuttavuuden seurantaa, mukaan lukien niiden biodiversiteetti- ja muiden ympäristövaikutusten seurantaa, tulee vahvistetaan.
- Tapoja, joilla kehitetään eteläisen Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta, tulee selvittää.

Akkualan investointien edistämiseksi tarvitaan muutoksia lupa- ja valtiontukimenettelyihin sekä panostuksia työvoimaan

- Tarkastuksen 3/2024 mukaan akkualan kansallisen akkustrategian tavoitteet ovat kehittyneet pääosin suotuisasti. Tosin akkualasta ei ole saatavissa kattavaa seurantatietoa.
- Akkuarvoketjussa kaivosten raaka-aineet jalostetaan akkujen valmistuksen tarpeisiin ja akkujen uusiokäytön ja materiaalien kierrätyksen avulla lisätään mineraalien jalostusastetta. Akkuarvoketju ei toteudu lähivuosina, koska arvoketjun alku- ja loppupään toisiinsa yhdistävän akkukennotehtaan suunnittelu on vasta alkuvaiheessa eivätkä akkumateriaalivirrat ole arvoketjun kansallisten toimijoiden päätösvallassa.
- Suomen Malmijalostus Oy:n toimintamalli perustuu kehityshankkeissa tapahtuvaan yhteistyöhön kansainvälisten yritysten kanssa. Suuriin valtiontukiin tai kokonaan valtion rahoittamiin hankkeisiin verrattuna toimintamalli on ollut edullisempi ja riskeiltään hallitumpi tapa edistää akkualan investointien sijoittumista Suomeen.
- Lupaehtojen tarkistamismahdollisuuden palauttamiselle ympäristönsuojelulakiin on olemassa perusteita.
- Työvoiman kohtaanto-ongelmat rajoittavat akkualan kasvua Suomessa.

VTV:n suosituksia akkualan kehityksen tukemiselle

- Suomen Malmijalostus Oy:n valtion omistajaohjauksessa kiinnitetään huomiota tavoitteiden ohella myös yhtiön yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.
- Selvitetään, mitä vaikutuksia ympäristölupaehtojen 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.

Valtion toimintojen organisointia ja muita tukimuotoja tulee harkita huolellisesti

Osakeyhtiö ei ole ensisijainen tapa organisoida valtion toimintaa

- Viime vuosina osakeyhtiö on ollut suosittu valtion toimintojen organisointimuoto, jonka pääomittamiseen, omistajaohjaukseen ja toimintaan voi liittyä riskejä ja ennakoimattomia taloudellisia vaikutuksia. VTV kanta on, että uusia yhtiöitä tulee perustaa harkiten.
- Tarkastus 17/2023 kohdistui kolmeen ratahankeyhtiöön (Turun Tunnin Juna Oy -> Länsirata Oy, Suomi-rata Oy -> Lentorata Oy ja Itärata Oy), joiden tehtävänä on ollut suunnitella nopea ratayhteys rakentamisvalmiuteen saakka. Hankeyhtiöiden päätöksenteko ja suunnittelu on ollut ketterää. Yhtiöt ovat toimineet vastuullisesti ja kehittäneet uusia, innovatiivisia suunnitteluratkaisuja ja toimintatapoja riskien hallintaan ja kustannusten seurantaan.
- Ratalaissa ei määritellä tilannetta, jossa ratasuunnittelun toteuttaja on osakeyhtiö. Tästä syystä hankeyhtiö ei ole suositeltava organisaatio- ja rahoitusmuoto sellaisiin ratahankkeisiin, joita ei voida kokonaan irrottaa valtakunnallisesta liikenneverkosta.
- Julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ei ole perusteltua, jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia. Em. ratahankkeet eivät tule maksamaan itseään takaisin.
- Tarkastuksen 4/2022 jälkiseurannan mukaan virastouudistusten arviointien perusteella on kehitetty uudistusten ohjeistusta sekä keinoja valtionhallinnon ohjausjärjestelmien ja toiminnan sekä johtamisen kehittämiseen.

VTV:n suosituksia hankeyhtiömallin soveltamiselle ratainvestointien suunnittelussa

- Hankeyhtiömallin käyttämistä ratayhteyksien suunnittelun organisaatiomuotona tulee harkita tarkkaan. Ennen päätöksien 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 lainsäädännön 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 suunnitteluyhteis-työhön ja mahdollisesti hankkeissa syntyvien hyvien käytäntöjen siirtämiseen osaksi hallinnon toimintaa.

Valtionhallinnon järjestelyt ovat pääosin toimivia

- Tarkastuksen 8/2024 mukaan valtionhallinnossa lakisääteisten tehtävien osuus on noin 58 % kokonais-htv:stä ja vieläkin suurempi, jos sitä verrattaisiin teholliseen työaikaan.
- Lakisääteisten tehtävien määrittely ei ole yksiselitteistä, koska monen viraston tehtäviä on määritelty useissa eri säädöksissä, ja osin tehtävät ovat yleisluonteisia. Virastoilla on myös vaihtelevia tapoja määrittää ydintoimintonsa ja kytkeä ne ministeriöiden toimialoihin.
- Virastojen ja ministeriöiden tulossopimukset kattavat varsin hyvin virastojen lakisääteiset tehtävät, vaikka tulosopimusten tavoitteet eivät läheskään aina koske lakisääteisiä tehtäviä.

- Tarkastuksen 12/2023 mukaan valtiolla on joissakin tapauksissa hankittu pitkäkestoisia, esim. tietojärjestelmiin liittyviä, palveluja hankintalain vastaisilla suorahankinnoilla.
- Valtion asema palvelujen ostajana ei ollut yleisesti heikentynyt niin, että palvelujen hinnat olisivat olennaisesti nousseet.
- Merkittävin hankintojen taloudellisuuteen liittyvä riskitekijä oli kilpailun vähyys.
- Tarkastuksen 5/2024 mukaan valtion tuottavuusrahoituksen tulisi edellyttää toisiinsa liittyviltä hankkeilta yhteistyötä ja tavoitellun lopputuloksen onnistumista varmistavaa projektihallintaa.

VTV:n suosituksia valtion virastojen toiminnan kohdentumiselle ja pitkäkestoisille hankinnoille

- Ministeriön ja virastojen työaikatiedot tulee kohdentaa luotettavalla tavalla ja tietojen oikeellisuutta varmennetaan asianmukaisesti.
- Ydintoimintojen hierarkian tulee palvella riittävästi sekä johtamista että ulkoisia tietotarpeita. Myös tilikartan käyttö tulee olla yhtenäisempää.
- Kaikkien ministeriöiden tulee laatia monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma.

- 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

- Tarkastuksessa (10/2021) annettiin useita suosituksia huoltovarmuuden varmistamiseksi kriisi- ja poikkeustilanteissa. Jälkiseurannan mukaan on edetty suositusten mukaisesti.
- Vuoden 2024 aikana annetaan Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta huoltovarmuudesta, jossa määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet.
- Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun pohjalta annetaan hallituksen esitys viimeistään syksyllä 2025. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa määritellä Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) tehtäviä, ohjaus- ja hallinnointimallia sekä selkiyttää keskuksen oikeudellinen asema, täsmentää materiaaliseen varautumiseen liittyvän sääntelyn tarve sekä arvioida huoltovarmuuden rahoituspohjaa.
- HVK:n verkostoyhteistyön kehittämisohjelman tavoitteena on parantaa huoltovarmuutta turvaavan verkoston kykyä vastata muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. HVK on myös kehittänyt hankintaosaamistaan ja hankintavalmiuksiaan ja toimialakohtaisten tilannekuvien tuottamista.
- Tarkastuksen 13/2021 jälkiseurannan mukaan valtion on tarkoitus kehittää automatisoitu kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan malli, joka voidaan ottaa nopeasti käyttöön.

Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen sairaala- ja päivystysverkon keskittämisasetuksen toimeenpanossa on ollut monia haasteita

- Tarkastuksen (6/2024) perusteella kaavamainen sääntely, toimenpidemääriin perustuva ohjaus ja sopimusperusteinen päätöksenteko ovat hidastaneet asetusten toimeenpanoa.
- Erityisvastuualueilla ei ole ollut keskittämisen toimeenpanoon varsinaista toimivaltaa eikä erikoissairaanhoidon järjestämissopimukset ole aina edistäneet alueiden välisestä työnjaosta sopimista.
- Yhteispäivystyksissä erikoissairaanhoidon tutkimusmahdollisuuksia on käytetty perusterveydenhuoltotasoisiin tutkimuksiin. Yhteispäivystykset ruuhkautuvat, koska jatkohoitopaikkoja ei ole riittävästi. Hoitohenkilökuntaa on lisätty mm. ostopalveluilla ja hoitohenkilöstön osaamisvaatimukset ovat kasvaneet. Toistuvat käynnit tutkimuksissa ja hoidoissa ovat kuitenkin lisänneet potilaan matkakustannuksia ja Kelan matkakorvauksia.
- Tarkastuksessa ei pystytty arvioimaan keskittämisen säästötavoitteiden toteutumista olemassa olevien tehtävä-, toimenpide- ja toimintayksikkötasoisten tietojen puutteiden vuoksi. Keskittämisen vaikutuksia ei ole myöskään voitu erottaa muista terveydenhuoltoon samanaikaisesti vaikuttaneista muutostekijöistä.

VTV:n suosituksia terveydenhuollon keskittämiselle ja sairaalaverkkouudistukselle

- Terveydenhuollon keskittämiselle asetettaville tavoitteille määritetään sellaiset mittarit, että niiden seuraaminen on mahdollista.
- Sairaala- ja päivystysverkkoa uudistettaessa varmistetaan perusterveyden-huollon kiireellisen hoidon toimivuus, jotta potilaita ei ohjaudu tarpeettomasti erikoissairaanhoitoon.
- Hyvinvointialueiden yhteistyöalueiden päätöksentekokykyä ja päätöksiin sitoutumista vahvistetaan ratkaisemalla niiden toimivaltaan liittyvät epäselvyydet.

Uusien työllistymistä edistävien toimintamallien käyttöönotossa on ilmennyt riskejä ja korjaustarpeita

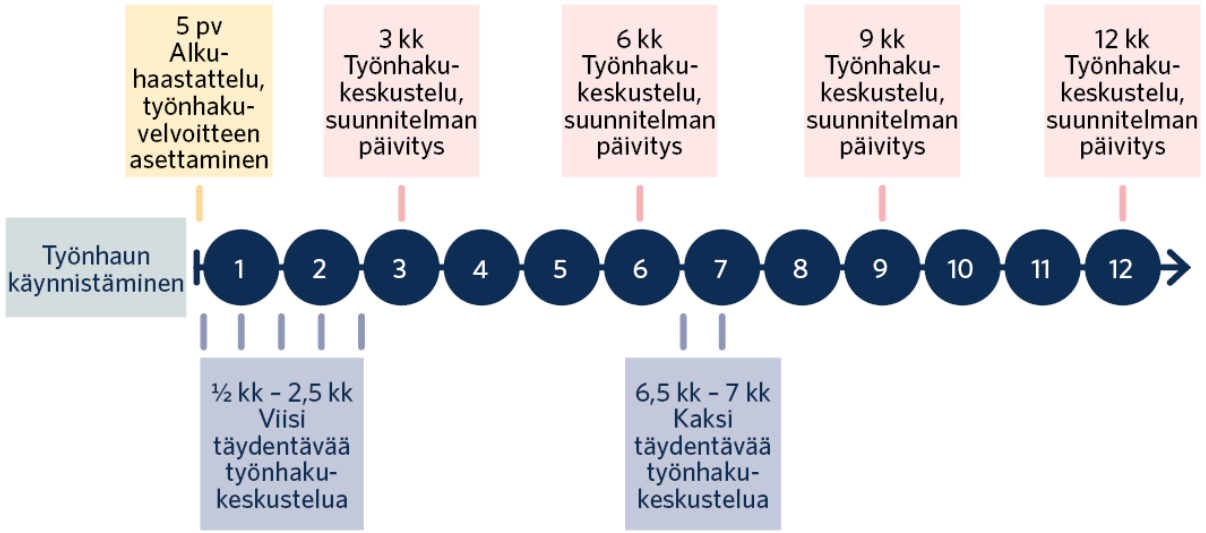
Työllistymistä edistävät mallit toimivat vaihtelevasti

- Tarkastuksen 16/2023 mukaan työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) tavoitteiden asetanta, ohjaus, kehittäminen ja seuranta on ollut vähäistä ja alueellinen vaihtelu toimeenpanossa on ollut suurta. TYP-toimintaan hyvinvointialueiden osoittamat terveydenhuollon asiantuntijoiden resurssit koetaan riittämättömiksi monilla alueilla.
- TYP-toiminnalla on kuitenkin onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palveluihin.

- Pohjoismainen työvoimapalvelumalli otettiin käyttöön vuonna 2022. Valmisteluvaiheessa mallin odotettiin kasvattavan työllisyyttä 9 500–10 000 henkilöllä. Tarkastuksen 16/2023 perusteella mallin työllisyysvaikutus on ainakin toistaiseksi jäämässä oletettua vähäisemmäksi.

- Tarkastuksen 4/2020 jälkiseurannan mukaan työllisyyden kuntakokeilun ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteet ovat osittain ristiriidassa keskenään. Samanaikaisesti kun pohjoismainen palvelumalli määrittelee tarkasti asiakasprosessia, kuntakokeiluissa odotetaan kuntien pilotoivan erilaisia ja uusia työllisyyspalvelujen tarjoamisen tapoja.

Pohjoismainen työvoimamalli ei ole toteutunut odotusten mukaisesti



Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin asiakasprosessi

Työvoimapalvelujen lainsäädäntövalmistelun tavoitteena on työnhakijan palveluprosessin keventäminen ja yksityisen työnvälityksen tiedonsaannin varmistaminen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2025.

- Ensimmäisen toimintavuoden aikana työnhakijoiden haastatteluja järjestettiin lähes puolet vähemmän kuin valmisteluvaiheessa oletettiin, ja ne viivästyivät tavoiteaikataulustaan..
- Työnhakijat hakivat työmahdollisuuksia vain noin 10 prosenttia ennakoidusta määrästä
- Määrällinen työnhakuvelvollisuus (velvollisuus hakea neljää työmahdollisuutta kuukaudessa), on lisännyt joidenkin asiakasryhmien omatoimista työnhakua, mutta on haaste etenkin niille asiakkaille, joiden työkyky on alentunut.
- Malli on lisännyt huomattavasti virkailijoiden hallinnollista työtä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tulee tarkentaa rahoitustoimintaansa

- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) tehtävänä on rahoittaa koulutushankkeita, jotka edistävät työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Toiminnan kohteena ovat erityisesti peruskoulututkinnon suorittaneet, ikääntyneet ja maahanmuuttotaustaiset henkilöt.
- Tarkastuksen 15/2023 perusteella JOTPA on lyhyessä ajassa vakiinnuttanut asemansa koulutusjärjestelmää täydentävien osaamispalveluiden rahoittajana. JOTPAan kohdistuvat odotukset ovat kuitenkin epäsuhdassa sille osoitettujen määrärahojen ja toimivallan kanssa.
- JOTPA on toimintansa alkuvaiheessa myöntänyt lähes 80 % rahoituksestaan avustuksina. Rahoituksen painottuminen pienelle toimijajoukolle on johtanut siihen, että valtaosa rahoituksesta on kohdentunut lakisääteistä koulutusta täydentäviin koulutuksiin ja vain vähän kohderyhmien osaamispalveluihin. Lisäämällä hankintamuotoista toimintaa voisi edistää räätälöityjen osaamispalveluiden kehittämistä näille ryhmille.

VTV:n suosituksia työllisyyden edistämisestä sekä osaavan työvoiman varmistamisesta

- Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakijan palveluprosessia, etenkin määrällistä työnhakuvelvollisuutta, koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia kehitetään siten, että palveluiden henkilöstöresurssit kohdentuvat nykyistä tehokkaammin asiakkaiden palvelutarpeen mukaan.
- Vaikeasti työllistyvien ohjaamista sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin tehostetaan työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun uudistamisen yhteydessä.
- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnalle määritellään selkeämmät tavoitteet ja painopisteet sekä kytkennät muuhun koulutusjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin. Keskuksen myöntämän rahoituksen ehtojen tulee edistää sitä, että osaamispalvelut ovat kaikkien kohderyhmien hyödynnettävissä.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!