

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2025



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 18/2025 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2025

K 18/2025 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 edellisen vuoden aikana.

Vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin, finanssipolitiikan tarkastuksiin ja asiantuntijatoimintaan. Kertomus kattaa 61 valtion kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomusta, jotka ovat kohdistuneet varainhoitovuoteen 2024, sekä 18 erillistarkastuksen kertomusta ja 11 jälkiseurantaraporttia, jotka on julkaistu tämän kertomuksen antamiseen mennessä.

Tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle vuosikertomusjaksolla neljä erilliskertomusta:

- Kertomus puoluerahoituksen valvonnasta 2024 (12.3.2025, K 10/2025 vp)
- Vaalirahoituksen valvonta europarlamenttivaaleissa 2024 (12.2.2025, K 4/2025 vp)
- Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024 (17.12.2024, K 22/2024 vp)
- Kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2024 presidentinvaalissa (2.10.2024, K21/2024 vp).

Helsingissä 10. syyskuuta 2025

Sami Yläoutinen
pääjohtaja

Visa Paajanen
tuloksellisuustarkastusneuvos

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K182025vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K182025vp>

Dnro D/521/00.03.01/2025

PunaMusta Oy

Helsinki 2025

Kuvatiedot

Valokuvat sivuilla 2, 12, 22, 30, 36, 44, 52 ja 56: Jessika Laakkonen.

Valokuvat sivuilla 6 ja 60: Veikko Somerpuro.

Sisällys

Pääjohtajan puheenvuoro:

Valtion taloutta tulee vahvistaa pitkäjänteisesti – tarkastustieto auttaa luomaan tilannekuvaa . . . 7

1 Valtion virastojen tilinpäätösten oikeellisuudessa on edelleen parannettavaa 13

2 Rikosuhat ja epäeettinen toiminta voivat rapauttaa luottamusta hallintoon 23

3 Valtion ympäristönsuojelutoimet kaipaavat tehostamista 31

4 Valtion organisaatioiden monimuotoisuus näkyy niiden ohjaamisessa 37

5 Ihmisten osallistuminen yhteiskuntaan tuo valtiolle säästöjä ja tuloja 45

6 Luotettava tieto on tärkeää finanssipolitiikan suunnittelussa 53

7 Hankinnat ja valtionavustukset olivat kanteluiden ja väärinkäytösilmoitusten yleisimmät
aiheet 57

8 VTV seuraa strategiansa edistymistä vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla 61

Tarkastusjulkaisut 9/2024–8/2025 70



Pääjohtaja Sami Yläoutinen avasi VTV:n 200-vuotisjuhlaseminaarin maaliskuussa. Juhlaseminaarissa peilattiin historian ja perinteiden merkitystä sekä pohdittiin viraston tulevaisuutta.

Pääjohtajan puheenvuoro: Valtion taloutta tulee vahvistaa pitkäjänteisesti – tarkastustieto auttaa luomaan tilannekuvaa

Valtion talous on ollut lähes kaksi vuosikymmentä alijäämäinen ja tilanne säilyy edelleen haastavana – hallituksen toimenpiteistä huolimatta. Kulunut vaalikausi on osoittanut sen, että julkisen talouden haasteemme ovat siinä määrin mittavat, ettei niitä yhdessä vaalikaudessa ratkaista. Julkisen talouden tervehdyttämistä tulee siis jatkaa tulevinakin vaalikausina, hallituskokoonpanosta riippumatta.

Valtion talouden alijäämäisyys on jatkunut pitkään. Kyse ei ole enää suhdanteista riippuvasta asiasta, vaan rakenteellisesta ongelmasta. Tarvitaan siis ylivaalikautista, johdonmukaista talouspolitiikka. Se jos mikä vahvistaisi talouden toimijoiden luottamusta tulevaan ja edistäisi taloutemme resilienssiä, jonka merkitystä ei voi aliarvioida näinä aikoina. Valtiontalouden tarkastusvirasto omalta osaltaan pyrkii mandaattinsa puitteissa tuottamaan valtiontalouden ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista luotettavaa ja olennaista tarkastus- ja valvontatietoa, joka toivoaksemme auttaa yhteisen tilannekuvan luomisessa.

Hallinnonalat, siis ministeriöt ja virastot, ovat saaneet hoitaakseen mittavat säästöt. Itse hallitusohjelmaan sisältyneiden säästöjen lisäksi lisäsäästöjä on hallinnonaloille osoitettu kahdessa peräkkäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Tässä kertomuksessa esiteltäviä tarkastuksia tarkasteltaessa nousee muutama rakenteellinen seikka, jotka ehkä hieman yllättäen vaikeuttavat säästöjen tekemistä.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi hallinnonaloille asetetaan säästötavoitteita, mutta samaan aikaan vuotuisen talousarvion määrärahoista merkittävä osa siirtyy seuraavalle vuodelle käytettäväksi. Vuoden 2023 valtion tilinpäätöksen mukaan vuodelle 2024 siirtyi yhteensä 9,80 miljardia euroa. Vaikka suuri osa summasta oli sidottu tiedossa oleviin menoihin, olennainen osa oli vielä sitomatta. Vuoden 2024 tilinpäätöksessä siirtyvä erä on pysy- nyt lähes ennallaan, 9,75 miljardissa eurossa.

Valtion virastojen ja laitosten menojen supistaminen ei tosiasiallisesti toteudu lyhyellä aikavälillä, koska useilla niistä on käytettävissään aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä eriä, joita ei ole sidottu tiettyihin menoihin. Suuret siirtyvät erät heikentävät myös budjetoinnin läpinäkyvyyttä ja siten eduskunnan budjettivaltaa.

Toinen keskeinen haaste liittyy hallinnon siiloutumiseen. Tähän on pyritty vastaamaan erilaisilla ohjelmilla ja strategioilla, joiden tavoitteena on koordinoida usean hallinnon-alan toimintaa ja toimenpiteitä. Oma toimintamuotonsa ovat parlamentaariset työryhmät, joissa pyritään muodostamaan yhteinen näkemys kulloinkin käsillä olevista kysymyksistä.

Hallinnonrajat ylittävä ohjelma- ja strategiatyö on hyödyllistä yhteistyön ja voimavarojen kokoamisen näkökulmasta, mutta säästöjen näkökulmasta niissä on ongelmallisia piirteitä. Ohjelmissa lähdetään usein siitä, että kyseiseen asiaan tulee panostaa mahdollisimman laajasti. Lähtökohhta luo paineen sisällyttää ohjelmaan kaikki mahdollinen aiheeseen liittyvä, vaikka toimenpiteet eivät olisi erityisen kustannusvaikuttavia tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Toimenpiteen sisältyminen hallinnonalojen yhteiseen ohjelmaan voi muodostua lisäperusteeksi määrärahan säilyttämiselle, mikä vaikeuttaa siitä säästämistä. Tällöin juustohöyläperiaatteella tehtävät säästöt voivat painottua ministeriöissä toimiin, jotka eivät kuulu yhteisiin ohjelmiin – vaikka ne olisivat hallinnonalan ydintoimintoja.

Hallinnonalojen yhteistä ohjelmaa rakennettaessa valinnat tulisi tehdä määrärahojen käytön tehokkuus edellä – joskus se voi tarkoittaa resurssien siirtoa hallinnonalojen välillä. Sen pitäisi olla mahdollista, kun kaikilla on aidosti tavoitteena edistää yhteistä päämäärää.

Samankaltaiset haasteet koskevat myös muita menoja lisääviä päätöksiä. Parlamentaarisisissa työryhmissä saatetaan linjata merkittävistäkin menolisäyksistä budjettiprosessin ulkopuolella, ikään kuin ohituskaistalta. Parlamentaarisisissa työryhmissä kuitenkin harvemmin sovitaan menoja vähentävistä toimenpiteistä. Vastaavalla tavalla vaikka puolustusmenojen erittäin merkittävästä lisäyksestä on yhteisymmärrys, samassa yhteydessä ei ole pohdittu miten lisäys rahoitetaan tai mitä menoja on vastaavasti karsittava.

Loppujen lopuksi valtiontalouden tervehdyttämisen pitäisi olla kaikkien yhteinen tavoite. Kaikki toimet, joilla siihen päästään, ovat tervetulleita. Senkin vuoksi määrärahojen käyttöä on tehostettava nyt ja tulevaisuudessa.

200 vuotta tarkastusta

Kulunut vuosi oli Valtiontalouden tarkastusviraston 200. toimintavuosi. Juhlavuosi sujui VTV:ssa tavanomaiseen tapaan työn merkeissä. VTV:n tehtävät ja työmäärä hieman laajenivat, kun viraston tehtäväksi säädetty avoimuusrekisterin ylläpito ja lobbaustoiminnasta ilmoittamisen valvonta alkoi vuoden 2024 alussa. Viime vuosille onkin ollut ominaista, että VTV:lle on osoitettu erilaisia valvontatehtäviä. Valtion talouden tarkastaminen on kuitenkin edelleen eniten VTV:a työllistävä tehtävä ja tässä eduskunnalle annettavassa kertomuksessa esitellään tarkastustyön tuloksia kootusti. Koska vuosikertomuksessa on mahdollista kertoa tarkastusten tuloksista vain tiivistetysti, kannustan aiheesta kiinnostunutta lukemaan myös varsinaiset tarkastuskertomukset. Tiedot löytyvät kunkin luvun lopusta. VTV julkaisee kaikki tarkastustulokset omilla verkkosivuillaan. Tarkastustyö ja sen avoimuus ovat

omiaan lisäämään ihmisten luottamusta hallinnon toimintaan. Hyvät ja huonot asiat pyritään kertomaan niin kuin ne ovat.

Vuosikertomus tiivistää kuluneen vuoden tarkastustulokset

Kaikissa valtion kirjanpitoyksiköissä tehdään vuosittain tilintarkastus. Tämän VTV:n päätöksen ansiosta on mahdollista saada kootusti ja jatkuvasti tarkastustietoa koko valtion varojen käytön tasolla. Pitkän seurantatiedon perusteella voi sanoa, että taloudenpidon tila on säilynyt suhteellisen vakaana. Parin viime vuoden aikana VTV:n kirjanpitoyksiköille antamien huomautusten määrä oli hieman koholla, mutta vuoden 2024 tilintarkastuksissa määrä palautui aiemmalle tasolle. Huomautusten määrän lasku on hyvä asia ja toivottavasti tulevaisuudessa päästään vielä aiempaa alemmalle tasolle. Tilintarkastusten ja laillisuustarkastusten tuloksia esitellään luvussa 1.

Talouden laillisuutta uhkaa muun muassa talousrikollisuus ja muu epäeettinen toiminta. Myös kyberuhilla on selkeä taloudellinen näkökulma. Näihin uhkiin liittyen VTV tarkasti rahanpesun torjuntaan, korruptioon ja kyberuhkiin valmistautumista. Näiden tarkastusten tuloksia esitellään luvussa 2.

Ympäristötoimien valintaa ja tuloksellisuutta koskien valmistui tarkastukset ilmastotoimista ja vesiensuojelusta. Valtion panostus ilmastotoimiin on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina ja rahan käytön tehokkuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tarkastusten tuloksia esitellään luvussa 3.

VTV tarkasti myös valtionhallinnon poikkeavien ohjaustapojen tuloksellisuutta. Tarkastusten tuloksia esitellään luvussa 4. Linjaorganisaatio ja tulosohjaus on niin sanotun ydinvaltion ohjauksen perusta. Ministeriöt ohjaavat alaistaan hallintoa, eli virastoja asettamalla niille tavoitteita ja antamalla resurssit ja virastot raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta. Tämän perusmallin lisäksi valtiolla on paljon toimintaa, jossa ohjaus tapahtuu linjaorganisaatiosta poikkeavasti. Useita hallinnonaloja koskevilla asioilla luodaan usein yhteisiä strategioita tai ohjelmia, joilla toimintaa ohjataan. Näissä hallitus ja sen hallitusohjelma ovat usein keskeisessä roolissa. Ministeriöt ohjaavat valtion erityistehtävayhtiöitä hallituksen omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjaamana. Myös määrärahojen käyttö esimerkiksi valtionavuisissa on usein ohjauskeinona.

Luvussa 5 käsitellään pyrkimyksiä edistää ihmisten osallistumista. Väestön ikääntyessä ja nuorten ikäluokkien pienentyessä on myös taloudellisessa mielessä tärkeää, että mahdollisimman suuri osa ihmisistä pystyy tekemään pitkän työuran. Lisäksi syrjäytymisen ja hoidon kustannukset ovat merkittäviä ja kohdistuvat myös valtion talouteen. Osallisuuden puutteessa ei ole aina kyse syrjäytymisestä perinteisessä mielessä, vaan myös palveluiden siirtyminen sähköiseksi ja verkkoon aiheuttaa joillekin ryhmille vaikeuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan.

Finanssipolitiikan tarkastusten ja niiden jälkiseurantojen tuloksia esitellään luvussa 6. Finanssipolitiikan valvonnan havainnot raportoidaan eduskunnalle erillisissä kertomuksissa, eikä niitä sen vuoksi käsitellä tässä kertomuksessa.

Luvussa 7 esitellään VTV:lle tehtyjen kanteluiden käsittelyä ja väärinkäytösilmoitusten käsittelyä, sisältöä ja määrää. Kanteluissa on erityisesti tuotu esiin epäilyksiä hankintojen lainmukaisuudesta. Viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa VTV:lle toiminnassaan tapahtuneesta

taloudellisesta väärinkäytöksestä. Useimmiten ilmoitukset ovat koskeneet valtionavustusten käyttöä. VTV on tehnyt huolestuttavan havainnon, että velvoitteesta huolimatta viranomaiset ilmoittavat vaihtelevasti kohtaamistaan väärinkäytöksistä tarkastusvirastoon.


Viimeisessä luvussa 8 esitellään VTV:n tavoitteita ja määräraahankäyttöä tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi luvussa esitellään VTV:n tärkeimmät tuotokset menneeltä ja osin kuluvalta vuodelta sekä tarkastellaan niiden kehitystä. Tuotosten määrän ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta kertomusvuosi on sujunut hyvin, mistä kiitos työhön paneutuvalle ja sitoutuneelle VTV:n henkilökunnalle.

Sami Yläoutinen
pääjohtaja



1 Valtion virastojen tilinpäätösten oikeellisuudessa on edelleen parannettavaa

Joka neljännes valtion kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä tai taloudenhoidossa oli vuonna 2024 niin olennaisia puutteita, että VTV antoi niille huomautuksen sisältävän tilintarkastuskertomuksen. Huomautettujen kirjanpitoyksiköiden osuus väheni viime vuodesta mutta on edelleen korkea. Huomautuksen saaneiden osuus vastaa pitkän aikavälin keskimääräistä tasoa.



Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tehtävä on perustuslain 90 §:n mukaan tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden, eli ministeriöiden ja muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen, sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset.

Huomautusten määrässä on tapahtunut positiivista kehitystä lyhyellä aikavälillä

Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa siihen, onko kirjanpitoyksikkö esittänyt tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta oikeat ja riittävät tiedot, onko sen sisäinen valvonta toimivaa ja onko kirjanpitoyksikkö noudattanut talousarviota. Tarkastusvirasto antoi vuodelta 2024 yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta valtion kirjanpitoyksiköille (ks. taulukko 1).¹

Tarkastetuista kirjanpitoyksiköistä 17 (28 %) sai vähintään yhden huomautuksen, sillä niiden tilinpäätöksissä tai taloudenhoidon menettelyissä todettiin olennaisia puutteita. Huomautusten määrä eri lausuma-alueilla on laskenut viime vuodesta, jolloin vähintään yhden huomautuksen sisältävä tilintarkastuskertomus annettiin 22 kirjanpitoyksikölle (36 %). Erittäin tilinpäätöksen ja toiminnallisen tehokkuuden oikeisiin ja riittäviin tietoihin sekä talousarvion noudattamiseen liittyvät huomautukset ovat vähentyneet verrattuna edelliseen vuoteen.¹

Taulukko 1: Vuoden 2024 tilintarkastuksen tulokset hallinnonaloittain ja kirjanpitoyksiköittäin

✓ 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	✓	✓	✓
Innovaatiorahoituskeskus 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

Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksestä saama huomautus voi 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 vuodelta 2024 yhteensä kuudelle kirjanpitoyksikölle ja toiminnallisen tehokkuuden tietojen huomautuksia yhdelle kirjanpitoyksikölle. Yleisin syy tilinpäätöslaskelmien huomautuksen antamiseen oli valtuustietojen esittäminen virheellisesti tai puutteellisesti, josta sai huomautuksen kolme kirjanpitoyksikköä. Lisäksi tilinpäätöslaskelmien liitteestä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) sai huomautuksen kaksi kirjanpitoyksikköä. Vastaavat virheet ovat olleet korostuneesti esillä myös aiempina vuosina.¹

Vuosien 2016–2024 välillä huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden osuus on pysynyt erittäin vakaana: huomautettujen yksiköiden osuus on vaihdellut 25 prosentin ja 36 prosentin välillä. Pienimmillään osuus oli vuosina 2018 ja 2019 ja suurimmillaan vuonna 2023 (ks. taulukko 2).¹

Taulukko 2: Huomautuksen saaneiden kirjanpitoyksiköiden lukumäärä ja %-osuus vuosina 2016–2024.

Vuosi	KPY:t (kpl)	Huomautettuja	Osuus
2024	61	17	28 %
2023	61	22	36 %
2022	61	21	34 %
2021	61	17	28 %
2020	62	18	29 %
2019	61	15	25 %
2018	63	16	25 %
2017	62	21	34 %
2016	64	20	31 %

Eräät kirjanpitoyksiköt ovat saaneet viime vuosina toistuvasti huomautuksen sisältävän eli niin kutsutun mukautetun tilintarkastuskertomuksen. Seitsemän kirjanpitoyksikköä on saanut huomautuksen vähintään kolmena edeltävänä vuotena peräkkäin. Niistä neljä – Palkeet, Opetushallitus, työ- ja elinkeinoministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos – on saanut huomautuksen sisältävän kertomuksen viitenä peräkkäisenä vuotena.¹

Laillisuushuomautusten määrä palautui normaalitasolle

Osana vuosittaista tilintarkastuskertomusta VTV voi antaa kirjanpitoyksikölle kielteisen laillisuuskannanoton, jos kirjanpitoyksikkö ei ole kaikilta osin noudattanut talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Laillisuuskannanotto voi sisältää yhden tai useamman yksilöidyn laillisuushuomautuksen. Laillisuushuomautusten yhteismäärä voi siten olla suurempi kuin kielteisten laillisuuskannanottojen määrä, koska yhdelle kirjanpitoyksikölle voidaan varainhoitovuoden tilintarkastuskertomuksessa antaa yksi tai useampi yksilöity laillisuushuomautus.¹

Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä yksittäistä taloudenhoidon osa-aluetta 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 taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.¹

Tarkastusvirasto antoi kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista 61 tilintarkastuskertomusta vuodelta 2024. Niistä 10 sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton, joista jokaiseen sisältyi yksi laillisuushuomautus. Edellisvuoteen verrattuna laillisuushuomautusten määrä lähes puolittui, sillä vuodelta 2023 tarkastusvirasto antoi peräti 19 laillisuushuomautusta 13 kirjanpitoyksikölle. Talousarviosäännösten noudattamisessa on siten tapahtunut merkittävä parannus.¹ (Ks. taulukko 3.)

Taulukko 3: Laillisuushuomautukset valtion kirjanpitoyksiköille vuosina 2020–2024

Kielteiset laillisuuskannanotot	2020	2021	2022	2023	2024
Huomautetut kirjanpitoyksiköt (kpl)	11	9	10	13	10
Laillisuushuomautusten määrä (kpl)	14	13	10	19	10

Talousarvion vastaiset menettelyt ovat lähtökohtaisesti yksittäistapauksia, ja niiden toistuminen samassa muodossa seuraavana vuonna on epätodennäköistä. Osalle kirjanpitoyksiköistä laillisuushuomautuksia on kuitenkin annettu viime vuosina toistuvasti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on saanut laillisuushuomautuksen neljänä vuotena peräkkäin.¹

Kehysbudjetointi määrittää tavoitellun talousarviomenojen enimmäismäärän lisäksi myös niiden vähimmäismäärän

VTV toteutti vuonna 2024 siirtomäärärahojen mitoittamisesta laillisuustarkastuksen (2/2025). Tarkastuksessa selvitettiin, onko ministeriöiden talousarvioehdotuksissa siirtomäärärahojen mitoitus perusteltu asianmukaisesti ja onko edellisiltä vuosilta siirtyneet määrärahat otettu huomioon talousarvioehdotusta valmisteltaessa. Lisäksi selvitettiin, onko valtiovarainministeriöllä asianmukaiset menettelytavat kontrolloida siirtomäärärahojen mitoitusta talousarvioprosessissa.²

Määrärahalajeista säädetään perustuslaissa ja osittain täsmentäen talousarviolaisissa (423/1988). Määrärahalajeja ovat kiinteä määräraha, arviomääräraha ja siirtomääräraha. Talousarviolaisissa ei ole tarkentavia säännöksiä määrärahalajin valinnasta. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan määräraha budjetoidaan kiinteäksi, ellei sitä erityisestä syystä merkitä arviomäärärahaksi tai siirtomäärärahaksi. Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana, sen mukaan kuin talousarviossa päätetään. Jos kyseessä on valtion investointihanke, määrärahan saa siirtää käytettäväksi neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana.²

Vuoden 2023 talousarvioon sisältyi siirtomäärärahoja yhteensä 23,1 miljardia euroa, ja niistä vuodelle 2024 siirtyi 6,9 miljardia euroa. Kun otetaan huomioon myös aiempina vuosina budjetoidut siirtomäärärahat, vuodelle 2024 siirtyvä erä oli yhteensä 9,8 miljardia euroa. Tarkastuksen keskeinen tavoite oli lisätä siirtyvän erän läpinäkyvyyttä.²

Menojen budjetointi siirtomäärärahoiksi on perusteltavissa nimenomaisesti silloin, kun halutaan varmistaa valtion virastojen ja laitosten toimintamenojen tarkoituksenmukainen käyttö vuodenvaihteessa ja kun budjetoidaan monivuotisista investoinneista aiheutuvat menot. Nykyisin siirtomäärärahojen käyttö on laajentunut kattamaan lähes kaikki valtion menot, jotka eivät ole lakisääteisiä. Kiinteitä määrärahoja on talousarviossa enää vain vähäinen määrä. Erityisesti useampivuotisten eli 3- ja 5-vuotisten siirtomäärärahamomenttien määrä ja niillä budjetoitu euromäärä ovat kasvaneet olennaisesti vuodesta 2002 alkaen.²

Vuodelle 2024 siirtyneestä erästä huomattava osa oli sidottu tiedossa oleviin menoihin, mutta olennainen osa oli tilinpäätöshetkellä vielä menoon sitomatta. Valtion virastojen ja laitosten menojen supistaminen ei toteudu lyhyellä aikavälillä, koska useimmilla niistä on käytettävissä siirtyneitä eriä, joita ei ole sidottu tiettyihin menoihin. Budjetoinnin läpinäkyvyyttä heikentää se, että aiemmilta vuosilta siirtyneitä eriä ei pääsääntöisesti talousarviossa momenttikohtaisesti esitetä.²

Siirtomäärärahojen mitoittamista ohjaa eniten vuotuinen kehysbudjetointi osana monivuotista kehysmenettelyä. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 85 prosentille valtion talousarviomenoista. Käytännössä vuotuinen kehys asettaa myös vähimmäismäärän, koska hallinnonaloilla ei ole kannustimia poiketa kehuksesta alaspäin omassa talousarvioehdotuksessaan. Yksittäisten määrärahojen käyttötarkoituksen perustelu ja mitoitus jäävät budjetoinnissa vähäiselle huomiolle.²

Siirtomäärärahojen harkinnanvarainen mitoittaminen on ensisijaisesti muutosten budjetointia, jolloin budjetoinnin lähtökohtana on eduskunnan hyväksymä edellisen vuoden varsinainen talousarvio. Jokainen yksittäisen määrärahan lisäys- tai vähennysesitys on nimetty, mutta muutoksen esittämistapa on hyvin vaihteleva. Muutoksista ei aina voi suoraan päätellä, muuttuuko vain määrärahan mitoitus vai sekä mitoitus että määrärahan käyttötarkoitus.²

Monivuotiset siirtomäärärahat ovat poikkeus talousarvion vuotuisuusperiaatteesta, ja ne hämärtävät menojen budjetoinnin läpinäkyvyyttä. Siirtomäärärahat merkitsevät myös menojen etupainotteista rahoittamista.²

Monivuotiseen siirtomäärärahaan sisältyy riski, että alkuperäinen käyttötarkoitus muuttuu, jos määrärahaa on jäljellä ja sen voimassaoloaika on päättymässä. Kokonaisuus hämärtyy lisää, kun monivuotisen siirtomäärärahan yhteydessä käytetään valtuutta, mikä on hyvin yleistä.²

Talousarviomenettelyiden valintaa ohjaavat enemmän menettelyiden joustavuus ja vakiintuneet käytännöt kuin talousarviota koskevat säädökset ja määräykset. Ministeriöillä on talousarvioprosessissa aiempaa laajemmin harkintavaltaa ehdottaa menojen uudelleenkohdentamista menokehysten sisällä. Valtiovarainministeriön antama talousarvion laadintaa koskeva määräys antaa valtiovarainministeriölle asianmukaiset menettelytavat kontrolloida siirtomäärärahojen käyttöä ja mitoitusta talousarvioprosessissa, mutta ministeriö ei ole näitä keinoja käyttänyt.²

Investointien suunnittelu ja seuranta on toteutettu pääosin asianmukaisesti, mutta ohjeistusta tulisi kehittää konkreettisemmaksi

Valtion kirjanpitoyksiköiden investointien suunnittelusta ja seurannasta sekä suunnittelun tietoperustan asianmukaisuudesta toteutettiin tarkastusvirastossa laillisuustarkastus (4/2025). Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, onko investointien suunnittelu toteutettu asianmukaisesti siten, että investointipäätös perustuu riittävään ja asianmukaiseen tietoperustaan, ja onko investointien seuranta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa tarkastettiin kirjanpitoyksiköiden tekemiä investointeja ja selvitettiin kirjanpitoyksiköiden sisäisen valvonnan menettelyitä.³

Investoinnit ovat valtiontalouden kannalta merkittävä menoerä. Vuosina 2018–2023 talousarviontalouden reaali-investoinnit olivat keskimäärin noin 1,4 miljardia euroa vuodessa. Investoinnit ovat luonteeltaan pitkävaikutteisia, ja niiden kustannukset ja hyödyt realisoituvat tyypillisesti useiden vuosien kuluessa. Investointien keskeiset riskit liittyvät erityisesti investointien päätöksenteon tietoperustaan sekä investointien suunnittelun ja seurannan menettelytapojen asianmukaisuuteen.³

Investointien suunnittelu ja seuranta on kirjanpitoyksiköissä pääsääntöisesti asianmukaista. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin yksittäisiä puutteita ohjeistuksessa, menettelytavoissa sekä investointipäätöksessä käytetyn tietoperustan oikeellisuudessa.³

Valtiokonttori on antanut kirjanpitoyksiköille määräyksen ja ohjeen investointien suunnittelusta ja seurannasta. Määräyksen mukaan kirjanpitoyksiköiden tulee suunnitella ja seurata investointeja, jotka se arvioi toimintansa ja taloutensa kannalta merkittäväksi. Valtiokonttorin määräys korostaa kirjanpitoyksiköiden harkintaa eikä sisällä konkreettisia kriteereitä, joiden perusteella merkittäviä investointeja tulisi tunnistaa tai menettelytapoja suunnata. VTV suosittaa, että Valtiokonttori kehittää investointien suunnittelua ja seuranta koskevaa ohjeistusta siten, että se ohjaisi selkeämmin tunnistamaan merkittävät investoinnit sekä suuntaamaan menettelytapoja investoinnin luonteen, kokoluokan ja merkittävyyden perusteella.³

Väyläviraston todettiin laatineen hankearviointeja puutteellisesti. Merkittävistä väylähankkeista tulee laatia lainsäädännön perusteella hankearvioinnit. Arviointien tavoitteena on tuoda läpinäkyvyyttä suunnittelussa tehtyihin valintoihin ja varmistaa vaikuttavimpien hankevaihtoehtojen eteneminen. Väylävirasto ei kuitenkaan ollut laatinut arviointeja kaikista merkittävistä väylähankkeista. Väyläviraston tulee huolehtia, että lain edellyttämät hankearviot laaditaan. Hankearviointiohjeiden soveltamista ja laajuutta koskevat valinnat tulee myös dokumentoida. Lisäksi VTV suositteli Väylävirastoa dokumentoimaan hankearviointiohjeiden soveltaminen ja laajuus, sekä laatimaan yhtenäiset menettelyt laadullisten arvioiden tuottamiseksi.³

Sidosyksikköhankinnoilla saadaan hyötyjä, mutta säädösten noudattamisessa on oltava tarkkana

Valtion sidosyksikköhankinnat -tarkastuksessa (9/2025) tarkasteltiin hankintoja, joita valtio voi tehdä kilpailuttamatta toimittajan sidosyksikköaseman vuoksi. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä (valtiosta) muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon valtio-omistaja yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää määräysvaltaa

samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Sidosyksikköhankintoja tehdään valtion omistamilta yhtiöiltä, joten ne liittyvät kiinteästi valtion yhtiövarallisuuden hallintaan.⁴

Pääosin valtion sidosyksikköhankinnat on tehty lainmukaisesti, ja valtio on hyötynyt sidosyksikköhankintojen hyödyntämisestä esimerkiksi keventyneenä hankintaprosessina. Joissain tapauksissa sidosyksikköhankintoihin liittyy kuitenkin riskejä. Ulosmyyntirajoitusten ylittyminen vaarantaa yhtiöiden sidosyksikköaseman, ja ulosmyyntirajoituksia koskeviin tulkintoihin liittyy epävarmuutta. Usean omistajan yhtiöissä on huolehdittava siitä, että pienosakkailta on keinoja käyttää määräysvaltaa yhtiöissä, jotta niiden sidosyksikkösuhde täyttää hankintasäännösten vaatimukset. Useiden hankintayksiköiden omistamat sidosyksiköt eivät voi tehdä hankintoja omistajiltaan tai toisiltaan kilpailuttamatta niitä (käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -järjestelyt).⁴



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- 1 Valtionhallinnon tilintarkastuskertomukset vuodelta 2024
- 2 Siirtomäärärahojen mitoittaminen (2/2025)
- 3 Investointien suunnittelu ja seuranta sekä investointiratkaisuissa käytettävä tietoperusta (4/2025)
- 4 Valtion sidosyksikköhankinnat (9/2025).

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



2 Rikosuhat ja epäeettinen toiminta voivat rapauttaa luottamusta hallintoon

Yhteiskunnan ja talouden toiminnan kannalta on tärkeää, että kansalaiset ja yritykset voivat luottaa hallinnon toimintaan. Suomessa korruptiota ja rahanpesua ei yleensä pidetä merkittävänä ongelmana. Osittain kyse voi olla siitä, että ongelmaa ei osata tunnistaa. Korruptio, rahanpesu ja kyberturvasta huolehtiminen ovat valtiontalouden kannalta ongelmia. Hallinnon korruptio nakertaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta, ja rahanpesun ja kyberuhkien torjunta ja tutkinta maksavat.



Korruption ja rahanpesun määrä on pimennossa

Kansainvälisesti vertaillen Suomessa on vähän korruptiota ja rahanpesua. Korruption ja rahanpesun vähäisyys eivät kuitenkaan poista tarvetta aktiivisesti estää niiden leviämistä. Vähäisyys voi johtua myös siitä, ettei niitä osata tunnistaa.

Kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (FATF) toteutti Suomen maa-arvioinnin vuosina 2018–2019. Arviossa nostettiin esiin useita heikkouksia Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa, ja Suomi joutui FATF:n tehostettuun seurantaan. Seurannan aikana Suomessa uudistettiin rahanpesua koskevaa lainsäädäntöä ja tehtiin useita kehittämistoimenpiteitä. Syksyllä 2023 FATF arvioi Suomen edistyneen riittävästi suositustensa toimeenpanossa ja päätti seurannan.

Euroopan unionissa on valmisteilla direktiiviehdotus, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa korruption rikosten määritelmiä ja rangaistuksia EU:ssa. Direktiiviehdotuksen on arvioitu toteutuessaan merkitsevän muutoksia myös Suomen lainsäädäntöön. Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin Greco arvioi säännöllisesti eri maiden korruption vastaisia toimia.

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Suomessa se on usein lainmukaista mutta epäeettistä toimintaa, joka kätkeytyy verkostoihin ja rakenteisiin. Avoin katutaso korruptio on harvinaista. Korruption merkityksestä Suomen valtiontaloudelle ei ole arvioita. EU:n komission mukaan korruptio maksaa unionin taloudelle vuosittain noin 120 miljardia euroa.

Rahanpesulla rikollinen raha yritetään saada näyttämään lailliselta. Varat pyritään kiertämään laillisen maksujärjestelmän läpi niiden alkuperän tai omistajien piilottamiseksi, esimerkiksi yritysjärjestelyin ja pankkisiirtoin. Rahanpesun kohteena olevien varojen tarkkaa määrää ei tiedetä, mutta EU:n lainvalvontaviranomainen Europol arvioi, että noin prosentti EU:n bruttokansantuotteesta on yhteydessä epäilyttävään taloudelliseen toimintaan. Suomessa rahanpesun suuruusluokan arvioidaan olevan 5–12 miljardia euroa vuodessa. Valtiolle takavarikoidaan hyvin vähän rahanpesurikollisuuteen liittyvää omaisuutta.

Kyberturvallisuus tarkoittaa toimia, joilla suojataan sähköisiä järjestelmiä, tietoja ja käyttäjiä kyberuhilta. Se tukee kansallista turvallisuutta, maanpuolustusta ja huoltovarmuutta sekä elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Suojattavien kohteiden runsaus tekee kyberturvasta huolehtimisesta valtiontaloudellisesti merkittävää toimintaa. Vuoden 2024 kyberturvallisuusstrategiassa arvioidaan valtion käyttävän kyberturvallisuuden varmistamiseen vuodessa noin 300 miljoonaa euroa, mutta summa ei sisällä läheskään kaikkia kustannuksia. Kyberturvallisuuden epäsuora taloudellinen merkitys on erittäin suuri, sillä se vaikuttaa käytännössä kaikkeen toimintaan.

Valtionhallinnossa on usein rajatut valmiudet tunnistaa korruptioriskejä

Korruption torjunnan edellytykset valtionhallinnossa -tarkastuksessa (6/2025) selvitettiin periaatteita ja käytäntöjä, joilla valtionhallinnon organisaatiot pyrkivät ehkäisemään, havaitsemaan ja puuttumaan niiden toiminnassa ilmenevään korruptioon. Tarkastuksessa tehtiin kysely kaikille ministeriöille sekä 36 virastolle ja laitokselle, ja kymmeneen organisaatioon kohdistui syventävä tarkastus.¹

Osassa valtionhallintoa valmiudet suojautua korruptiota vastaan ovat jossain määrin kohentuneet viime vuosina. Viidessä valtion organisaatiossa on melko hiljattain hyväksytty sisäinen korruptionvastainen strategia tai toimintaohjelma. Valtion organisaatioilla on kuitenkin vaihtelevat edellytykset torjua korruptiota, eivätkä käytänteet ole kaikilta osin kattavia. Organisaatioiden väliset erot eivät ole kaikilta osin selitettävissä toimialojen tai tehtävä-rakenteen erilaisuudella.¹

Valtion virastoissa ja laitoksissa on usein vain rajatut valmiudet havaita ja tunnistaa korruptiota. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella näyttäisi siltä, että organisaatioista vähemmistö arvioi säännöllisesti toimintaansa kohdistuvia korruptioriskejä. Syventävän tarkastuksen kohteina olleista kymmenestä organisaatiosta valtaosassa korruptioriskit eivät

olleet vakiintuneet osaksi riskienhallintaa, ja korruptioriskejä käsiteltiin niiden riskianalyysiprosesseissa pikemminkin pistemäisesti.¹

Korruption torjuntaan liittyvän ohjeistuksen tuntemus ja hyödyntäminen ei ole kaikilta osin hyvällä tasolla. Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2022 valtionhallinnolle suunnatun ohjeen korruption havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja torjumiseksi. VTV:n tarkastuksen perusteella ohjetta olisi mahdollista hyödyntää nykyistä kattavammin esimerkiksi sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Eettiset ohjeet ja periaatteet ovat tärkeä osa korruptiota ehkäisevää organisaatiokulttuuria. Valtaosalla virastoista ei kuitenkaan ole omaa eettistä ohjeistusta, ja yleensäkin organisaatioissa tunnettiin vaihtelevasti oman organisaation soveltama eettinen ohje.¹

Korruptioepäilyistä ilmoittamisesta vallitsee valtionhallinnossa paikoin epä tietoisuutta. Ilmoittamiskanavat ovat jääneet henkilöstölle vieraksi ja niiden käyttö on ilmeisen vähäistä. Organisaatioissa olisikin syytä tehostaa viestintää omasta ilmoituskanavasta sekä ylipäänsä korruptiosta ja sen torjunnasta. Viestintää ja koulutusta tulisi myös kohdentaa lähelle arkista käytännön työtä. Korruption torjunnan mieltäminen erilliseksi käsitteeksi ja kokonaisuudeksi näyttää olevan henkilöstölle osin vielä melko uutta.¹

Kansainväliset veloitteet ovat herättäneet rahanpesun estämiseen

Rahanpesun estäminen on laaja kokonaisuus, jonka organisointi perustuu suurelta osin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin veloitteisiin. Rahanpesu on luonteeltaan yleensä valtioiden rajat ylittävää, ja se luo tarpeen pysyvän yhteistyön järjestämiseen. Keskeisiä viranomaisia ovat valtiovarainministeriö, sisäministeriö ja Keskusrikospoliisi, jossa toimii Rahanpesun selvittelykeskus.²

Rahanpesun estämisessä keskeinen ohjauskeino on rahanpesun kansallinen riskiarvio, joka annetaan valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Arvio pohjautuu valtiovarainministeriön laatimaan rahanpesun riskiarvioon ja sisäministeriön laatimaan terrorismin rahoittamisen riskiarvioon.²

Kansallisen riskiarvion ja sen yhteydessä laaditun toimintasuunnitelman tarkoituksena on tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Lisäksi tarkoitus on tukea ja tehostaa riskien torjuntaa ja voimavarojen kohdentamista. Riskiarvio ja toimintasuunnitelma painottuvat luonteeltaan yleisiin ja jatkuviin toimenpiteisiin, sen sijaan että niihin sisällytetyt toimet olisi kohdennettu selvästi tai annettu jonkin tahon vastuulle. Tämä heikentää riskiarvion merkitystä kansallisena rahanpesun torjunnan ja voimavarojen ohjaajana.²

Rahanpesun estäminen ei juuri näy muussa hallinnon ohjauksessa. Hallitusohjelmissa, talousarvioesityksissä, ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmissa tai muissa tavoiteasiakirjoissa on hyvin vähän rahanpesuun liittyviä kirjauksia ja tavoitteita. Ylätason ohjauksen niukkuuden lisäksi myös rahanpesun estämiseen liittyvä tulosohtaus on vähäistä. Vähälukuiset rahanpesuun liittyvät tulostavoitteet ovat huomattavan eri tasoisia. Tulostavoitteiden puutteellisuus tekee niistä raportoisesta vaikeaa. Raportointi perustuu pitkälti suoritteiden luettelemiseen ja tekemisen kuvailuun eikä tavoitteiden saavuttamisen arviointiin.²

Kyberturva koskee kaikkea hallinnon toimintaa

Kyberturvallisuuden uhat on otettu Suomessa tosissaan, ja viranomaisten yleistilanne kyberturvallisuuden hallinnassa on kohtuullisen hyvä. Jokainen viranomainen ja valtionhallinnon toimija vastaa pääosin oman toimintansa kyberturvallisuuden järjestämisestä. Viranomaisten välisen työnjaon taustalla on kokonaisturvallisuuden toimintamalli. Hajautettu toimintamalli vaatii toimiakseen viranomaisten yhteistyötä ja koordinaatiota, joka on VTV:n tarkastuksessa saadun yleiskuvan perusteella viime vuosina parantunut.³

Toimintamallissa on tiettyjä toimintoja kuitenkin keskitetty, ja joillain toimijoilla on muita laajempia vastuita. Liikenne- ja viestintäministeriöön sijoitettu valtion kyberturvallisuusjohtajan toimisto vastaa kansallisesta kyberturvallisuuden koordinaatiosta ja yhteensovittamisesta. Toimistolla ei kuitenkaan ole erityistä toimivaltaa tai tulos- ja kehittämissvastuuta kansallisesta kyberturvallisuudesta. Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskukseen on koottu kyberturvallisuuden hallintaa tukevia asiantuntijatehtäviä ja palveluja. Keskus myös kokoaa ja ylläpitää kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin on keskitetty valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut sekä korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset täyttäviä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja.³

Kyberturvallisuus on luonteeltaan hyvin kansainvälistä. Uhat eivät juurikaan noudata valtioiden rajoja. Euroopan unionin tasolla säädöksiä on juuri uudistettu. EU:n kyberturvallisuusdirektiiviä (NIS 2) toimeenpaneva kansallinen lainsäädäntö tuli voimaan huhtikuussa 2025. Direktiivin mukaiset valvontaroolit on hajautettu eri toimialoja valvoville viranomaisille. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella noin puolet valtionhallinnon toimijoista ja hyvinvointialueista arvioi NIS 2 -direktiivin aiheuttavan organisaatiolleen lisävaatimuksia.³

Valtion viranomaiset ja hyvinvointialueet näkevät omien kyberturvallisuuden hallintaan liittyvien prosessiensa ja toimintatapojensa tilan kohtuullisen hyvänä. Tarkastuksessa saadun yleiskuvan perusteella yhä useammassa organisaatiossa on viime vuosina alettu kiinnittää huomiota kyber- ja tietoturvallisuuteen ja varautuminen on parantunut. Viranomaiset ovat tunnistaneet, että poikkeamatilanteiden harjoittelu on kyberturvallisuuden hallinnassa hyvin olennaista. Taisto- ja KYHA-harjoitukset muodostavat valtionhallinnossa harjoitustoiminnan perustan, mutta sen lisäksi eri hallinnonaloilla, toimialoilla ja organisaatioilla on muutakin harjoitustoimintaa.³

Strategioilla ja ohjelmilla johtaminen voi olla ongelmallista

Korruptio ja kyberuhat koskevat käytännössä kaikkia hallinnon toimijoita, rahanpesu liittyy rajatumpaan joukkoon viranomaisia. Suomen hallintojärjestelmä ei sovellu erityisen hyvin korruption, kyberuhkien ja rahanpesun tapaisten laajojen ja hallinnonalarajat ylittävien ilmiöiden kohtaamiseen. Käytännössä tällaisia ilmiöitä tai ongelmia pyritään koordinoimaan erilaisilla ohjelmilla tai strategioilla. Kansallisilla korruptionvastaisella strategialla ja toimenpideohjelmalla, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviolla ja toimenpideohjelmalla sekä kyberturvallisuusstrategialla pyritään ohjaamaan ilmiöihin liittyviä toimia ja toimijoita koordinoitusti kokonaisuuksina.

Strategioilla ja ohjelmilla ohjaamisen ongelmat ilmenevät jossain määrin kaikkien kolmen VTV:n tarkastaman ilmiön kohdalla, ja niitä on rahanpesun, korruption ja kyberuhkien torjunnan strategioissa ja ohjelmissa pyritty ratkomaan eri tavoin.

Strategioita on pyritty operationalisoimaan, eli siirtämään käytäntöön, laatimalla toimenpideohjelmiä, jotka eivät kuitenkaan aina tähtää strategian toteuttamiseen. Toimenpideohjelmiin voidaan koota jo käynnissä olevaa toimintaa, jolloin uutta, strategian myötä tehtävää kohdennettua toimintaa ei välttämättä juuri ole. Toimenpideohjelma voi olla kuvaus siitä, mitä tehdään muutenkin, ilman strategiaa.

Yleinen ongelma on myös se, että strategialla yhteen kootulle toiminnalle ei ole omaa rahoitusta. Resurssit strategian toteuttamiseen tulevat silloin hallinnonalojen ja organisaatioiden määrärahoista. Tulohajaus ei myöskään kovin hyvin tavoita strategioilla ohjaamista, ja strategian tavoitteet välittyvät vaihtelevasti, jos lainkaan tulohajaukseen. Tulohajauksen ja strategian erillisyyden voi heijastua myöhemmässä vaiheessa raportointiin, josta voi tulla tehtyjä toimia ja niihin liittyviä suoritteita kuvaavaa.

Strategioiden jäämistä liian yleiselle tasolle on pyritty välttämään näissä kolmessa ilmiössä eri keinoin. Rahanpesun estämisessä tehdään kansallinen riskiarvio, jolla pyritään löytämään paitsi riskejä, myös tehostamaan toimintaa voimavarojen kohdentamisessa. Riskiarvion lisäksi laaditaan toimenpidesuunnitelma, jonka toimet kuitenkin painottuvat yleisiin ja jatkuviin toimenpiteisiin. Riskiarvion merkitystä vähentää myös se, ettei siinä ja toimintasuunnitelmassa esitetä resursseja, joilla vastuuviranomaiset aikovat toteuttaa suunnitellut toimenpiteet. Torjuntaresurssien kuvaaminen riskiarviossa tukisi voimavarojen kohdentamista, ja samalla kuvaus rahanpesun torjuntajärjestelmän rakenteesta ja menettelyistä olisi nykyistä kattavampi. Riskiarvio sisältää periaatteessa viranomaisten yhteisen näkemyksen rahanpesun estämistyön kokonaisuuden riskeistä, kuten tietojenvaihdon puutteista. Riskiarviossa ja toimenpidesuunnitelmassa korostuu kuitenkin eri toimialojen riskien arviointi eikä rahanpesun estämistyön kokonaisuus. Vaikka riskiarvion laatiminen on lakisääteinen erityistehtävä, viranomaiset ovat joutuneet käyttämään sen laatimiseen hankerahoitusta.

Kansallinen korruptionvastainen strategia ja siihen liittyvä toimintaohjelma pyrkivät sitouttamaan julkishallinnon ja politiikan toimijat torjumaan korruptiota tehokkaasti. Strategiatyössä määritetään torjuntaan yhteisiä tavoitteita ja kehittämisen kohteita. Korruptionvastaisen strategian merkitys yksittäisille viranomaisille on vaihdellut. Ohjausvaikutus on korostunut luonnollisesti niissä toimijoissa, joiden vastuulle toimenpideohjelmissa on osoitettu toimenpiteitä. Muille merkitys on jäänyt vähäisemmäksi. Strategiatyö on lisännyt tietoisuutta korruptiosta, mikä jo itsessään luo edellytyksiä korruption torjuntaan. Strategia näyttää osaltaan tukevan myös kansainvälisten sitoumusten seuranta.

Kyberturvallisuusstrategia uudistettiin 2024. Uudistuksessa strategiaa toteuttamaan laadittiin yksi yhtenäinen toimenpideohjelma, kun aiemmin strategiaa toimeenpantiin neljällä erillisellä hankkeella ja ohjelmalla. Yksi toimenpideohjelma on selkeä kehitysaskel verrattuna aiempaan. Myös toimeenpanon seuranta on suunniteltu koordinoitusti, ja seurantaan on yhteisesti sovittu malli. Seurannan mittarit kaipaavat kuitenkin vielä täsmentämistä. Toimeenpanosuunnitelma ei edelleenkään sisällä budjettia eikä resursseja, vaan jokainen eri toimenpiteistä vastaava hallinnonala vastaa omista resursseistaan sekä tekee niihin liittyvät esityksensä. Resursointitapa ei mahdollista toimenpiteiden poikkihallinnollista priorisointia valtion ja yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti, eikä kenelläkään ole kokonaisvastuuta strategian toteutuksesta.

Kyberturvallisuudessa on hajautetun viranomaisvastuun lisäksi keskitettyjä toimintoja. Erityisesti Kyberturvallisuuskeskuksen kokoamaa ja ylläpitämää kyberturvallisuuden tilannekuvaa pidetään hyödyllisenä. Tilannekuva perustuu pääosin keskuksen eri tahoilta saamiin ilmoituksiin, ja tilannekuvatuotteita julkaistaan päivä-, viikko- ja kuukausitasolla. Analyysit sisältävät kuitenkin pääasiassa menneitä tapahtumia, ja kehityskohteeksi on tunnistettu tilannekuvien parempi ennakoivuus.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- 1 Korruption torjunnan edellytykset valtionhallinnossa (6/2025)
- 2 Rahanpesun estäminen (14/2024)
- 3 Kyberturvallisuuden hallinnan tila valtionhallinnossa (8/2025).

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



3 Valtion ympäristönsuojelutoimet kaipaavat tehostamista

VTV tarkasti valtion ympäristönsuojelutoimien onnistuneisuutta ilmastomuutoksen hillinnän ja vesien- ja merenhoidon näkökulmista. Energiatuilla pyritään vauhdittamaan energiajärjestelmän vihreää siirtymää, ja maatalouden ravinnekuormitusta vähentämällä tavoitellaan parannusta vesien ja merien tilaan. Seurantatiedon puutteet kuitenkin vaikeuttavat ympäristönsuojelutoimien kohdentamista tehokkaisiin ja vaikuttaviin toimenpiteisiin.

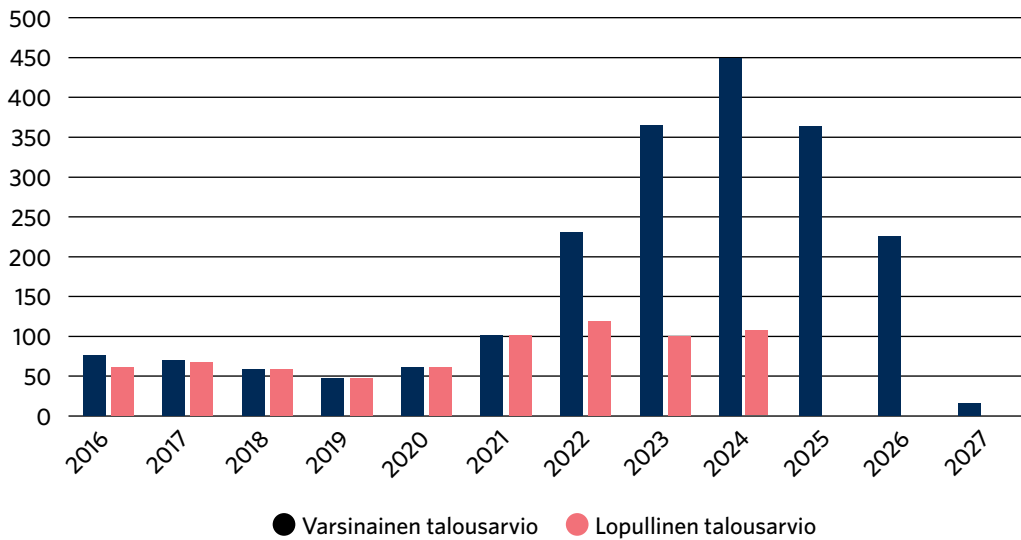


Energiahankkeiden tukimäärä kasvoi voimakkaasti

Energiantuotannon ja -käytön ilmastovaikutusten pienentäminen on valtion tukipolitiikassa voimakkaasti kehittyvä alue. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) selvitti Energiainvestointien tuki vihreän siirtymän edistäjänä -tarkastuksessa (3/2025), kuinka tuloksellisia työ- ja elinkeinoministeriön ja innovaatio- ja tutkimuskeskus Business Finlandin energiahankkeille myöntämät energiatuet ovat. Business Finland myöntää tukea yrityksille ja yhteisöille investointeihin, jotka edistävät uusiutuvaa energiaa, energiansäästöä ja energiatehokkuutta tai jotka vähentävät energiajärjestelmän riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja tekevät siitä vähähiilisemmän. Energiantuotannon kehittämiseen suunnattuja tukia ovat lisänneet kansallisen energiatukivaltuuden kasvu sekä erityisesti koronan myötä Euroopan unionin tasolla käyttöön otettu elpymis- ja palautumistukiväline (RRF).¹

Energiatukien myöntövaltuudet kasvoivat valtion talousarviossa vuosien 2018–2022 välillä noin 55 miljoonasta eurosta noin 730 miljoonaan euroon. Vuosittaiset myöntövaltuudet tukiin ovat olleet niin suuret, että kaikkea ei ole pystytty käyttämään tukiehdot täyttävien hankkeiden puuttuessa. Määrärahojen mitoitus on jouduttu tarkentamaan vuosittain lisätalousarvioissa, eli käytännössä määrärahaa on pienennetty käyttöä vastaavaksi.¹

Miljoonaa euroa



Kuvio 1: Energiatuen määrärahat varsinaisessa ja lopullisessa talousarviossa 2016–2024 sekä niiden arvioitu kehitys vuoteen 2027 (talousarvion momentit 32.60.40 ja 32.20.41).¹

Runsaalla energiatuella on pyritty vauhdittamaan energijärjestelmän vähähiilistämistä. Toisaalta valtuuksien voimakas heilahtelu on ongelma, koska se heikentää toimintaympäristön ennustettavuutta varsinkin suurten ja pitkäjänteisten investointien suunnittelussa. Suuret heilahtelut myöntövaltuuksissa vaikeuttavat ennen kaikkea tukihallinnon toimintaa ja tuen kohdentamista tuloksellisesti. Myös tukien vaikuttavuuden kannalta voi olla ongelmallista, jos tukea on käytössä huomattavasti enemmän kuin pystytään myöntämään. Tuen runsa määrä näkyy esimerkiksi siinä, että investointimäärältään 5 miljoonaa euroa alittavien hankkeiden tukihakemuksista noin 90 prosenttia on hyväksytty.¹

Ilmastorahoituksen tuloksellisuuden seurannassa on puutteita

VTV tarkasti vuonna 2021 Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta. Tarkastuksessa (6/2021) suositeltiin muun muassa, että ulkoministeriö laatisi julkisen suunnitelman ilmastorahoitusta koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi sekä parantaisi rahoituksen tuloksellisuuden seurantaa, arviointia ja raportointia.

Tarkastuksen jälkiseurannassa havaittiin, että ministeriö laati suositellun ilmastorahoituksen toimeenpanosuunnitelman vuonna 2022, mutta hallituksen vaihduttua suunnitelman voimassaolo päättyi, eikä sitä ehditty toteuttaa merkittävästi. Ulkoministeriö teetti myös ilmastorahoituksen ulkopuolisen arvioinnin vuonna 2023, mutta siinä tehdyt suositukset eivät johtaneet merkittäviin päätöksiin ilmastorahoituksen tuloksellisuuden parantamiseksi.²

Energiatukien konkreettisesta vaikuttavuudesta ei ole tietoa

Energiatuilla on pyritty vähentämään energiankäytön ilmastovaikutuksia ja vauhdittamaan energijärjestelmän uudistamista. Tukien tavoitteet ovat jääneet niin yleiselle tasolle, että tukien ohjausvaikutus on pieni. Tuen voidaan aina sanoa edistäneen joitain tavoitteita, vaikka konkreettinen merkitys jää epäselväksi. Energiatukien vaikuttavampi käyttö edellyttäisi tarkempia tulostavoitteita, esimerkiksi sen määrittelyä, paljonko uusiutuvan energian lisäystä, energiatehokkuutta, energiansäästöä tai muuta mitattavaa vaikutusta tuella odotetaan saavutettavan ja missä ajassa.¹

Tukihakemusten käsittelyohjeiden mukaan tuettavalla hankkeella tulee olla selkeä päästöjä vähentävä vaikutus koko energijärjestelmän tasolla. Hakemuksissa on edellytetty minimissään arviota, kuinka paljon hiilidioksidipäästöt vähenevät. Päästövaikutuksen laskenta ja arviointi on kuitenkin ollut hakemuksissa hyvin epäyhtenäistä. Eri tukihankkeiden vertailukelpoisuus on heikkoa, eikä hankkeiden kustannustehokkuudesta ole arvioita. Seuranta-tiedon heikkous estää myös arvioimasta tuen kokonaisvaikutuksia.¹

Energiatukihankkeissa on etusijalle asetettu uuden teknologian hankkeet. Muille hankkeille on voinut myöntää tukea, jos se on valtion talousarviovaltuuden puitteissa ollut mahdollista. Vuosina 2018–2023 noin puolet myönnetystä kansallisesta tuesta kohdistui uuden teknologian hankkeisiin. Uuden teknologian hankkeet ovat olleet lähinnä vedyn ja metaanin tuotantoa edistäviä suurempia, yli viiden miljoonan euron, hankkeita, joihin tuen on myöntänyt työ- ja elinkeinoministeriö. Business Finlandin myöntämä tuki on kohdistunut selvästi pienempiin hankkeisiin, joissa ei ole kehitetty uusia innovatiivisia ratkaisuja. Tuki on kohdistunut esimerkiksi aurinkosähkön tuotantoon, energiatehokkuuden parantamiseen ja hukkalämmön talteenottoon. Tukea on riittänyt hyvin myös tavanomaisiin energiaratkaisuihin, vaikka alun perin tavoiteltiin niiden osuuden vähentymistä.

Seuranta-tiedon puutteet näkyvät myös tukijärjestelmistä tehdyissä arvioinneissa. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Business Finlandin teettämät ulkoiset vaikuttavuusarviot ovat painottuneet lähinnä tuen saajien näkemyksiin tuen tarpeellisuudesta ja toimivuudesta. Energiatukihankkeiden kustannustehokkuutta ei ole arvioitu tai dokumentoitu systemaattisesti.¹

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi laatia energiainvestointituella konkreettiset tulostavoitteet ja niitä vastaavat seurantaindikaattorit. Lisäksi tukiviranomaisten tulisi ottaa käyttöön parempia menetelmiä energiatuen käynnistävän vaikutuksen arvioimiseksi ja varmistaa, että hankkeiden kannattavuuden sekä päästövähennemä- ja muiden vaikutusten ennakkoarviointi perustuu yhdenmukaisille kriteereille ja laskentasäännöille. Lisäksi tulee varmistaa tuen kohdentuminen aidosti uuteen teknologiaan ja seurata tuella aikaansaatuja hyötyjä suhteessa tuen tavoitteisiin.¹

Rehevöityminen jatkuu vesien- ja merenhoidon toimista huolimatta

Vesien- ja merenhoidossa yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tila, ettei pintavesien, pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Ravinnekuormituksesta aiheutuva rehevöityminen on Suomen vesistöjen ja merialueiden merkittävin ongelma, ja suurin osa ravinnekuormituksesta tulee maataloudesta.³

Vesien suojeleminen kokonaisuutta pyritään hallitsemaan kansallisesti vesien- ja merenhoidon suunnitelmilla, jotka valtioneuvosto hyväksyy. Tarkastuksen perusteella suunnitelmien ohjausvaikutus on kuitenkin vähäinen. Suunnitelmat ovat pikemminkin koosteita eri ministeriöiden ja muiden toimijoiden toiveista, ja päätökset suunniteltujen toimien rahoituksesta tehdään erikseen valtion talousarvioprosessissa ja useiden erillisten rahoitusohjelmien suunnittelussa. Vesien- ja merenhoidon suunnitelmien vaikutus rahoitukseen on epäselvä. Samoin kokonaisrahoituksen määrä jää epäselväksi.³

Ylivoimaisesti suurin osa vesien- ja merenhoidon rahoituksesta on koostunut maa- ja metsätalousministeriön hallinnoimista maatalouden ympäristökorvauksista. Vuosina 2015–2022 vesien- ja merenhoitoon liittyviin korvauksiin käytettiin keskimäärin noin 220 miljoonaa euroa. Vuosina 2023–2027 korvauksiin on suunniteltu käytettävän noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi rahoitusta on viimeisen kymmenen vuoden aikana myönnetty esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelmasta, ympäristöministeriön vesien suojeleminen tehostamisohjelmasta sekä ympäristöministeriön ravinteiden kierrätyksen edistämistä ja Saaristomeren tilan parantamista koskevasta ohjelmasta.³

Rahoituksella ei ole toistaiseksi saavutettu vesistöjen ja merialueiden hyvää tilaa. Myöskään maatalouden ravinnekuormitus ei ole keskimäärin juurikaan vähentynyt viimeisten 30 vuoden aikana.³

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi myös se, että vesien- ja merenhoidon sekä siihen liittyvien rahoitusohjelmien suunnittelussa ei ole asetettu selkeitä tavoitteita maatalouden ravinnekuormituksen vähentämiseksi, eikä toiminnan tuloksellisuutta kyetä tämän keskeisen ongelman osalta arvioimaan kunnolla. Uusissa merenhoidon ympäristötavoitteissa vuosille 2024–2030 on tavoitteet nyt myös maataloudelle. Vaikka tavoitteet toteutuisivat, ne eivät rehevöitymisen osalta kuitenkaan riitä rannikkovesien hyvän tilan saavuttamiseen ainaakaan seuraavaan 30 vuoteen.³

Vesien- ja merensuojeleminen toimenpiteiden valinnassa ei ole tehty kattavaa vertailua toimien kustannusvaikuttavuudesta. Vesienhoidon näkökulmasta tärkeimpiä toimenpiteitä olisivat ne, jotka vähentävät turhaa lannoitusta, ehkäisevät tehokkaimmin ravinteiden kulkeutumista pelloilta vesistöihin ja jotka edistävät lantaravinteiden siirtämistä ylijäämäalueilta tarvealueille taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävästi. Silti fosforia käytetään pelloilla edelleen monin paikoin kasvien tarvetta enemmän, erityisesti kotieläintalouden keskittymäalueiden lantakertymien vuoksi. Vuonna 2023 voimaan tulleessa valtioneuvoston fosforiasetuksessa määritellään kaikille viljelijöille lannoitusrajoitukset, mutta nekin ylittävät osin edelleen kasvien tarpeen. Asetuksen sisältämä lantapoikkeus myös mahdollistaa ylilannoituksen lantaravinteilla.³

Vesien- ja merenhoidosta kerätty seurantatieto on puutteellista. Tietoa tarvittaisiin erityisesti siitä, ovatko rahoitetut toimet tuloksellisia. Tieto auttaisi valitsemaan ja kohdistamaan toimenpiteet paremmin, mikä tehostaisi valtion varojen käyttöä.³

Ympäristötukia tulisi tehostaa

Tukea ympäristöperusteisiin energiainvestointeihin on ollut runsaasti käytössä. Tuen vaikuttavuus on kuitenkin jäänyt epäselväksi.

Vesien rehevöitymisongelmaa ei ole saatu korjattua vuosikymmentenkään aikana. Ympäristötoimissakin valtion määrärahat tulisi kohdistaa vaikuttavuusperusteisesti.

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Energiainvestointien tuki vihreän siirtymän edistäjänä (3/2025)
- 2 Jälkiseurantaraportti: Suomen kansainvälinen ilmatorahoitus - Ohjaus ja tuloksellisuus (6/2021)
- 3 Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus: Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen (10/2024)

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



4 Valtion organisaatioiden monimuotoisuus näkyy niiden ohjaamisessa

Ohjauksella on merkittävä rooli siinä, että hallinto onnistuu saavuttamaan tavoitteet. Sen vuoksi VTV kohdistaa hallinnon ohjaukseen vuosittain tarkastusta. Hallinnossa törmätään säännöllisesti siihen, että tavoitteiden edistäminen vaatii monimuotoisia toimia ja niiden yhteisvaikutusten hallintaa. VTV on tarkastanut tänä vuonna poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjausta ja hallinnon erilaisia yhteistyömuotoja.

Hallinnollisen ohjauksen suora valtiontaloudellinen vaikutus on pieni, ja se muodostuu lähinnä ohjaukseen kohdistuvista henkilöresursseista. Ohjauksen onnistuminen kuitenkin luo perustaa koko hallinnon toiminnalle ja sen kehittämiseksi usein taloudellisilta vaikutuksiltaan suurten ja monimutkaisten ongelmien ratkaisemisessa.

Suomessa valtionhallinto toimii pääosin linjaorganisaationa, jossa jokaiselle asialle ja toimelle on yksi vastuullinen toimija. Keskeisessä roolissa ovat ministeriöt ja niiden alaiset virastot. Ministeriö ohjaa vastuullaan olevaa hallinnonala ja hallintoa tulosohjauksella, jossa ohjaaja (ministeriö) asettaa ohjattavalle (hallinto) tulostavoitteita ja antaa resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjattava raportoi ohjaajalle tavoitteiden saavuttamisesta ja resurssien käytöstä.

Hallitusohjelmissa pyritään vastaamaan monimutkaistuvan toimintaympäristön ja yhteiskunnallisten tarpeiden tuomaan muutokseen hallinnonalarajat ylittävillä poliittisilla tavoitteilla. Linjaorganisaatioon kehitetyn tulosohjauksen on kuitenkin usein todettu nyky muodossaan soveltuvan lähtökohtaisesti huonosti eri hallinnonaloille sijoittuvien kokonaisuuksien ohjaamiseen.

Omanlaisensa ohjauskokonaisuuden muodostavat valtionyhtiöt. Ne tuottavat monia keskeisiä toimintoja ja palveluja. Valtio vaikuttaa myös rahoituksella ja siihen liittyvällä ohjauksella palveluihin hyvinvointialueilla, kunnissa ja kuntayhtymissä sekä lukuisassa joukossa muita ei-valtiollisia toimijoita. Omaisuuden hallinnan ja varautumisen välineenä on joukko rahastoja, jotka on eritetty valtion suorasta taloudellisesta ohjauksesta.

Poikkihallinnollisuus vaatii erityistoimia

Valtionhallinnon toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset tarpeet ovat muuttuneet aikaisempaa monimutkaisemmiksi, ja niihin pyritään vastaamaan erilaisilla politiikkatavoitteilla. Poliittikatavoitteiden saavuttaminen edellyttää siksi yhä useammin eri hallinnonalojen koor-dinoituja toimenpiteitä.¹

Hallitusohjelma luo pohjan poikkihallinnollisille tavoitteille keskeisenä poliittisen ohjauksen välineenä. Hallitusohjelmaa laadittaessa näkökulma on usein laaja, eikä siinä ole sitou-duttu hallinnonalajakoon. Ministeriöillä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti velvol-lisuus edistää hallitusohjelman kirjausten toimeenpanoa. Lisäksi valtioneuvostosta annettu laki (175/2003) velvoittaa ministeriöitä yhteistyöhön asioiden valmistelussa. Yhdessä nämä luovat vahvan perustan ja velvoitteen hallinnonalojen rajat ylittävälle yhteistyölle, jolla edistetään hallitusohjelman useaa hallinnonala koskevia tavoitteita.¹

Käytännössä on kuitenkin paljon vaihtelua siinä, miten hyvin tavoitteiden edistämässä toimitaan. Hallitusohjelmien kirjaukset vaihtelevat sen suhteen, koskevatko ne pelkästään tavoitetilaa vai onko hallitusta muodostettaessa jo sovittu yksityiskohtaisemmista linjauk-sista tai jopa valittavista toimenpiteistä. Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia koskevat, mah-dollisesti yksityiskohtaiset hallitusohjelmakirjaukset rajaavat hallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa tavoitteen saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimpien keinojen valintaan.¹

Poliittisella ohjauksella on erityinen merkitys hallinnolle poikkihallinnollisuuden mah-dollistamisessa toimivaltuuden, resurssien ja toimintakulttuurin luomisen näkökulmista. Poikkihallinnollisen yhteistyön ei pääsääntöisesti koeta olevan hallinnossa mahdollista ilman hallitusohjelmakirjauksesta johdettua toimivaltuutta ja resursseja kohdentavaa poliittista sitoutumista.¹

Poliittista ohjausta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi ministerin nimittämisellä asia-kokonaisuuteen vastuuhenkilöksi, yksittäisen ministerin vahvalla osallistumisella poikki-hallinnollisen kokonaisuuden johtamiseen tai poikkihallinnolliseen kokonaisuuteen osal-listuvien hallinnonalojen ministereiden keskinäisellä vahvalla yhteistyöllä. Henkilötason poliittisella ohjauksella voi olla erityistä merkitystä niissä poikkihallinnollisissa kokonai-suuksissa, joihin osallistuvien hallinnonalojen välisessä yhteistyössä koetaan olevan on-gelmia.¹

Hallituskausittain vaihtuvat ministerityöryhmät sekä kansliapäällikkökokous ovat yksit-täisten poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjauksen merkittävimpiä rakenteita joko ohjausmallinsa tai kokoonpanonsa ja tehtäviensä näkökulmasta. Ne asetetaan valtioneuvos-ton päätöksellä. Lisäksi hallitustason ohjausta ja tukea ohjaukselle tarjoavat valtioneuvos-ton kanslia ja valtiovarainministeriö.¹

Hallinnon yhteisillä rakenteilla ei havaittu tarkastukseen valituissa neljässä tapauksessa poikkihallinnollisten kokonaisuuksien ohjaamista tukevaa vaikutusta. Ministerityöryhmiä on rajallisesti ja niiden käsittelemien asioiden kirjo on laaja. Yksittäiset poikkihallinnolli-set kokonaisuudet saavat vain vähäisen painoarvon niiden käsittelyssä. Kansliapäällikkö-kokouksessa käsiteltävät asiat ovat taas hyvin yleisiä, eikä niissä käsitellä yleensä vain osaa hallinnonaloista koskevia yksittäisiä poikkihallinnollisia toimenpidekokonaisuuksia.¹

Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä on poikkeuksellisen laajasti osallista-va ja siksi hyvä esimerkki siitä, miten poikkihallinnollisuutta voidaan toteuttaa. Se tarjoaa vahvaa poikkihallinnollista tukea EU-asioita koskevien kantojen muodostamiseen niin hal-linnon ja sidosryhmien kesken, valtioneuvoston ja eduskunnan välillä kuin myös valtioneu-

voston sisällä eri hallinnonalojen kesken. Ohjausmallina se on kuitenkin raskas, eikä se siten ole soveltu pienempiin poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin.¹

Poikkihallinnolliset ohjausrakenteet ovat tyypillisesti viranomaisista ja toisinaan myös hallinnon ulkopuolisista koostuvia kokoonpanoja, joita perustetaan erilaisten hankkeiden, strategioiden tai ohjelmien luomisen tai toimeenpanon yhteydessä. Ohjausrakenteen pysyvyydellä (suhteessa edistettävän toiminnan keston) on erityisen suuri merkitys toiminnan tehokkuutta lisäävälle eri hallinnonalojen yhdessä tekemisen kulttuurille. Pysyvät ohjausrakenteet myös vähentävät henkilöriippuvuutta ja siten poistavat riskiä toiminnan katkoksisista. Kokonaisuudesta vastuussa olevalla ministeriöllä on erityinen vastuu siinä, että osallistuvat yksiköt löytävät yhteisiä kytkentöjä toiminnalle ja näin mahdollistavat yhteisen toimintakulttuurin syntymisen. Toimintakulttuuri sekä yhteiset näkemykset tavoitteista ja niiden edellyttämistä toimenpiteistä ovat keskeisiä tekijöitä tulokselliselle yhteistyölle.¹

Hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti hallituksen vuosikertomuksessa. Raportointi poikkihallinnollisista toimenpidekokonaisuuksista on ollut vaatimuksena jo pidemmän aikaa. Vuoden 2024 osalta VTV totesi, että hallitusohjelman keskeisimmistä politiikkakokonaisuuksista raportointiin riittävästi ja että raportointi on siddottu aiempia vuosia tiiviimmin hallitusohjelman linjauksiin.¹

Valtion yhtiöomaisuus toteuttaa monia erityistehtäviä

Valtiolla on suuri yritysomaisuus. Osa yrityksistä lukeutuu erityistehtävayhtiöihin. Yhteensä erityistehtävayhtiötä on 36 ja niistä 23 on valtion kokonaan omistamia. Erityistehtävayhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2023 noin 8 miljardia euroa, taseiden summa noin 80 miljardia euroa ja henkilöstön määrä noin 14 000 henkilöä. Erityistehtävayhtiöihin kohdistui kaksi tarkastusta, Erityistehtävayhtiöiden omistajastrategia ja Valtion sidosyksikkö-hankinnat (9/2025).

Valtion omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä määritellään erityistehtävän tarkoittavan, että yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, teollisuus-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli. Tehtäväjoukko on moninainen. Jotkin yhtiöt huolehtivat julkiselle sektorille luontaisesti kuuluvista tehtävistä, kuten sairaankuljetuksesta tai liikenteen ohjauksen osa-alueesta (FinHemss oy, Fintraffic Oy), joidenkin tehtävä liittyy monopolin ja varsinaisen toiminnan haittojen vähentämiseen (Alko Oy, Veikkaus Oy). Joidenkin yhtiöiden asema on vaihdellut ajan saatossa, kuten jäänmurtoyhtiö Arctian, joka palasi erityistehtävayhtiöksi vuonna 2023 pääministeri Orpon hallituksen päätöksellä. Erityistehtävayhtiöt ovat monessa mielessä hallituksen suuremmassa päätösvallassa kuin virastot, joita ohjaa aina myös lainsäädäntö.³

Erityistehtävayhtiöissä ensisijaista on tehtävän hoito tarkoituksenmukaisella tavalla. Usein erityistehtävä on niin merkittävä, että valtion riskinä ei ole pelkästään sijoitetun pääoman menettäminen. Ongelmatilanteissa yhtiöistä ei ole välttämättä mahdollista luopua. Tällöin osakeyhtiön perustamisella ei ole sitä riskienhallinnan hyötyä, joka niillä toimivilla markkinoilla toimittaessa on.³

Osakeyhtiömalli ei erityistehtävayhtiöissä takaa kannusteita yhtiön taloudellisesti tehokkaalle toiminnalle. Erityistehtävän suorittaminen on ensisijaista, ja se rajaa yhtiön toimintamahdollisuuksia ja usein myös vähentää tai poistaa kilpailua. Tämän vuoksi yhtiöiden taloudellisesti tehokkaaseen toimintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valtion toimia

järjestettäessä on punnittava kunkin toimintamuodon etuja ja haittoja. Kun toimia yhtiöitetään, eduskunnan budjetti- ja ohjausvalta kaventuu. Jos toimintoja muutetaan osakeyhtiömuotoon, vastapainona olisi oltava selkeitä hyötyjä toiminnan tehostumisessa.³

Hallituskausittaisen omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaan yhtiöiden omistajarvon kasvua ja yhteiskunnallista tulosta mitataan erityistehtävien tehokkaalla ja tuloksellisella toteutumisella. Kun arvioidaan, onko erityistehtävän toteutuksessa onnistuttu, suuri merkitys on tavoitteiden saavuttamisen mittaamisella. Etenkin yhteiskunnallisten strategisen tason vaikuttavuustavoitteiden mittaaminen on VTV:n tarkastuksen perusteella hyvin haastavaa. Kaikissa omistajaohjauksesta vastaavissa ministeriöissä on syytä jatkaa sekä strategisia tavoitteita että tavoitteiden kustannustehokasta toteutumista mittaavien mittareiden kehittämistä.³

Vuonna 2024 omistajapolitiittisessa periaatepäätöksessä ministeriöt veloitettiin laatimaan yhtiöille omistajastrategiat, joissa tulee käydä ilmi omistajan tavoitteet, omistajaohjauksen painopisteet ja toimenpiteet. Varsinkaan omistajaohjauksen painopisteet ja keinot (toimenpiteet) eivät yleensä käy ilmi muista asiakirjoista, mikä korostaa omistajastrategisen työn tärkeyttä.³

Tarkastuksen perusteella ministeriökohtaisen omistajaohjauksen otteeseen vaikuttaa yhtiön tehtävä ja toimintaympäristö mutta myös ohjaavan ministeriön toimintakulttuuri. Ministeriöiden välisten erojen olemassaolo on luonnollistakin yhtiöiden erilaisuuden vuoksi. Omistajastrategisessa työssä myös itse prosessi on tärkeä, jotta ohjaaja käy läpi kaikki olennaiset asiat ja luo yhtenäisen ja systemaattisen kokonaisuuden asiakirjoihin varmistamaan ohjauksen jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta. Kirjalliset dokumentit ovat tärkeitä sen vuoksi, että ohjaus perustuu merkittävältä osin ohjaajan ja yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja muun johdon kanssa käytävään kommunikaatioon, josta ei aina jää kirjallista dokumentaatiota.³

Talousarviorahoitus vaikuttaa usean yhtiön tulorahoitukseen suoraan. Erityisesti tämä koskee niitä erityistehtävayhtiöitä, jotka ovat sidosyksikköyhtiöitä (eli in house -yhtiöitä). Sidosyksikköyhtiöt saavat myydä palveluitaan pääosin vain ministeriöille ja valtion virastoille, jotka vastaavasti voivat keskittää hankintojaan yhtiöihin ilman tarvetta kilpailuttaa niitä. Sidosyksikköhankinnoille ei välttämättä edes ole olemassa varsinaisia markkinoita. Yksinkertaisen hankintaprosessin lisäksi etuna sidosyksikköhankinnoissa on, että niissä on helpompi huomioida huoltovarmuus- ja turvallisuusnäkökohdat. Sidosyksikköhankintoihin liittyy myös riskejä, ostajan kannalta erityisesti hintariski ja yhtiön kannalta riippuvuus yhdestä asiakkaasta.⁴

VTV:n tarkastuksen perusteella sidosyksikköyhtiöiden ohjaus on ollut varsin toimivaa. Ohjauksessa ei ole ollut nimenomaan sidosyksikköyhtiöihin liittyvää ohjeistusta tai strategiaa, eikä sellaiselle ole tarvetta, sillä jo sidosyksikkölainsäädäntö antaa sille puitteet.⁴

Valtiorahoituksessa on huolehdittava tavoitteiden saavuttamisesta

Valtio rahoittaa monien organisaatioiden toimintaa, sillä se on katsottu tarkoituksenmukaiseksi keinoksi järjestää asia. Tällöinkin on huolehdittava varojen käytön riittävästä ohjauksesta. Kertomusvuonna VTV tarkasti valtion ammattikorkeakouluille ja ulkoministeriön suomalaisille kehitysyhteistyöjärjestöille myöntämää rahoitusta.

Osakeyhtiöinä toimivilla ammattikorkeakouluilla on yliopistojen tavoin varsin laaja itsenäisyys suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön. Hieman vajaan miljardin euron valtionrahoitus sisältää vain yhden käyttöehdon, jonka mukaan myönnettyä rahoitusta ei saa käyttää elinkeinotoiminnan tukemiseen. Ehdon todentaminen vaatisi kuitenkin ohjeistuksen täsmentämistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi olla paremmin selvillä siitä, millaisen toiminnan ammattikorkeakoulut tulkitsevat tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-toiminnaksi. Ministeriön tulisi myös kiinnittää nykyistä enemmän huomiota rahoituksen riittävään valvontaan ja ohjaamiseen.⁵

Yksi Suomen kehityspolitiikan keskeisistä tavoitteista on vahvistaa kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntia. Kansalaisjärjestöjen tekemän kehitysyhteistyön painoarvo kehityspolitiikan kokonaisuudesta on kasvanut. Kansalaisjärjestöille osoitettua tukea on nostettu kehityspoliittisten linjausten mukaisesti ja tuen osuus kehitysyhteistyömäärärahoista on kasvanut. Ulkoministeriö rahoittaa järjestöjä vuosittain noin 100 miljoonalla eurolla. Avustuksia kuitenkin myönnetään pääosin isoille, ammattimaisesti toimiville järjestöille, mikä yhdessä viimeisimpien kehityspoliittisten linjausten kanssa kaventaa kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta monimuotoiseen toimintaan.⁶

Ulkoministeriö on luonut kattavat vaatimukset, joiden mukaisesti järjestöjen pitää tuottaa seuranta- ja arviointitietoa valtionavustuksen käytöstä ja toiminnan tuloksista. Järjestöt ovat tuottaneet tietoa runsaasti ja tiedontuotantoon on käytetty paljon voimavaroja. Kerättyä tietoa on kuitenkin hyödynnetty vain osittain.⁶

Tukea saaneet järjestöt pitävät ulkoministeriön toimintaa pääsääntöisesti hyvänä, vaikka ministeriön hallinnolliset rakenteet eivät kaikilta osin tue avustusten hallinnointia. Ulkoministeriö on käyttänyt ulkopuolisia asiantuntijoita avustushakemusten käsittelyn ja avustusten valvonnan tukena. Ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuus olisi syytä varmentaa dokumentoidusti ja valvontamenettelyä täsmentää.⁶

Tavoitteiden asettaminen ja suunnitelmallinen seuranta ovat tärkeä osa kehittämistyötä

Ministeriöiden yhtenä tehtävänä on hallinnonalan strateginen johtaminen. Ajoittain se tarkoittaa hallinnonalan organisaatorakenteen pohtimista ja kehittämistä toimintaympäristöön sopivaksi. Kehittämisessä törmätään usein poikkihallinnollisuuden kysymyksiin, sillä monissa prosesseissa organisaatorakenne koostuu useamman kuin yhden hallinnonalan toimijoista. VTV tarkasti poikkihallinnollisten organisaatiouudistusten ohjausta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistuksen ja oikeus- ja sisäministeriöiden vastuulla olevien rikosasioiden käsittelyprosessien lyhentämisyrityksissä.

Liikenne- ja viestintäministeriö uudisti organisaatiotaan vuonna 2019. Uudistuksessa lakkautettiin virastoja ja luotiin uusia sekä perustettiin valtionyhtiöitä. Viranomaistehtävät keskitettiin Liikenne- ja viestintävirastoon ja liikenteenohjaustehtävät Fintraffic-konserniin. Uudistuksen tavoitteena oli parantaa hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin sekä selkeyttää tehtävänjakoa. Nämä parannukset toteutuvat ja samalla vaikuttavuuden edellytykset paranivat.⁷

Organisaatiouudistus ei kuitenkaan tuottanut merkittäviä tuloksellisuushyötyjä vuoteen 2023 mennessä. Vaikka uudistuksella tavoiteltiin toiminnan tehostamista, sille ei ollut

määritelty selkeitä, mitattavia tavoitteita eikä niiden toteutumisen seuranta. Sen vuoksi saavutettujen hyötyjen arviointi oli tarkastuksessa vaikeaa. Viranomaispalveluiden keskittäminen Liikenne- ja viestintävirastoon ja tienkäyttäjien palveluiden, kuten tienkäyttäjälinjaan, keskittäminen liikenteenohjausyhtiöön on helpottanut kansalaisten toimintaa ja todennäköisesti tuottanut heille säästöjä.⁷

Uudistuksen yksi pyrkimys oli tukea liikenteen digitaalisten palveluiden markkinoiden kehittämistä ja parantaa liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä. Liikenteenohjaukseen ei syntynyt uudistuksessa kilpailua. Fintraffic-liikenteenohjausyhtiön sidosyksikköasema saattaa hankaloittaa liikenteenohjausmarkkinoiden syntyä.⁷

Rikosasioiden pitkittyneet käsittelyprosessit ovat olleet pitkäaikainen ongelma, jota on pyritty ratkomaan monilla muutoksilla. VTV tarkasti vuosien 2010 ja 2024 välillä tehtyjä toimia ja niiden onnistuneisuutta Rikosasioiden pitkittyneet käsittelyprosessit -tarkastuksessa (7/2025). Vuonna 2019 oikeusministeriön alaisuuteen perustettiin Tuomioistuinvirasto sekä yhdistettiin 11 erillistä syyttäjävirstoa Syyttäjälaitokseksi. Keskittämällä ei suoraan tavoiteltu rikosprosessien lyhentämistä, mutta tavoitteena oli kuitenkin toiminnan tehostaminen. Organisaatiouudistukset eivät ole vielä nopeuttaneet käsittelyaikoja. Sisäministeriössä rikosprosessista vastaa Poliisihallitus.⁸

Oikeusministeriö on tehnyt selvityksiä rikosprosessien sujuvoittamiseksi säännöllisesti koko tarkastelujakson 2010–2024. Usein selvitystyö on saanut alkunsa hallitusohjelmaan kirjatusta toimista, joilla pitkiin käsittelyaikoihin on pyritty puuttumaan. Ministeriön selvitykset ovat useimmiten koskeneet yksittäistä toimintaa, eikä ongelman juurisyitä ole juurikaan selvitetty. Selvityksissä esitettyjen toimien vaikutuksista ei ole tehty arvioita eikä rikosprosessien keston kehittymiselle ole asetettu tavoitteita. Poikkeuksia ovat hallituksen esityksiksi edenneet selvitykset, joissa on jossain määrin arvioitu myös vaikutuksia. Ehdotettuja toimia on pantu toimeen ajoittain hitaasti. Jotkut ehdotukset ovat olleet selvittelyn kohteena useita vuosia ilman toimeenpanoa. Myös rikosasioiden käsittelyn tehostamiseen tähdänneet tietojärjestelmähankkeet ovat myöhästyneet aikataulusta useilla vuosilla.⁸

Käsittelyaikojen lyhentämiseen tähtäävä viranomaisyhteistyö on ollut välillä liian vähäistä. Vaikka rikosasian käsittelyyn osallistuu useita toimijoita, prosessin kehittämistavoitteet ja -toimet ovat olleet viranomaiskohtaisia. Yhteisiä, koko rikosprosessia ja sen toimijoita koskevia tavoitteita ei tulosoitoksissa ole.⁸



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- 1 Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus (16/2024)
- 2 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus valtion vuoden 2024 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (5/2025)
- 3 Erytistehtävyyhtiöiden omistajastrategia (julkaistaan syyskuussa 2025)
- 4 Valtion sidosyksikköhankinnat (9/2025)
- 5 Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus (11/2024)
- 6 Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle (10/2025)
- 7 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus (17/2024)
- 8 Rikosasioiden pitkittyneet käsittelyprosessit (7/2025).

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





5 Ihmisten osallistuminen yhteiskuntaan tuo valtiolle säästöjä ja tuloja

Ihmisten osallisuuden edistäminen maksaa mutta tuo myös säästöjä ja lisätuloja. Kustannuspaineiden vuoksi monia valtion palveluja järjestellään uudelleen ja digitalisoidaan, ja joillekin väestöryhmille se tarkoittaa osallisuuden vaarantumista. Palveluja kehitettäessä on tärkeää huomioida kaikki asiakasryhmät ja huolehtia, että ihmiset saavat tarvitsemansa palvelut sekä tukea niiden käyttöön.

Ihmisten osallisuuden edistäminen luo merkittäviä mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan mutta aiheuttaa myös kustannuksia valtiolle. Toisaalta työikäisen ja nuoremman väestön syrjäytyminen eli osallistumattomuus vähentää valtion tuloja tuotannon ja työllisyyden alentumisen vuoksi. Syrjäytyminen on ollut kasvava ongelma, ja samaan aikaan Suomen väestökehitys jo itsessään vähentää työikäisen väestön osuutta.

Molemmat ihmisten osallisuuden tarkastelutavat ovat valtiontalouden kannalta merkittäviä, ja siksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on menneen vuoden aikana tarkastanut palvelujen järjestämistä kummastakin näkökulmasta.

Asiointikanavia digitalisoitaessa on huolehdittava palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta

Suomessa asiointia ja valtion palveluja on digitalisoitu jo pitkään. Digitalisoinnilla voidaan parantaa ja helpottaa palvelua. Toisaalta sen perusteena on usein hallinnon kustannusten pienentäminen. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman eräs tavoite on tehdä digitaalisen asiointikanavan asteittain viranomaisasiointin ensisijainen kanava.

Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki -tarkastuksessa (12/2024) selvitetiin, miten viranomaiset järjestävät asiointin niille asiakkailleen, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluja ja jotka tarvitsevat sen vuoksi tukea digiasiointiin. Tarkastuksen perusteella digipalveluiden osuus asiointista vaihtelee huomattavasti eri viranomaisten välillä. Erityisesti hyvinvointialueilla digipalveluiden käyttöaste on edelleen melko alhainen, kun taas joillain valtionhallinnon toimijoilla lähes kaikki asiointi tapahtuu jo digikanavissa. Digipalveluiden kehittämiseen panostetaan enemmän kuin muihin asiointikanaviin.¹

Hallitusohjelman tavoitetta digiasioinnin ensisijaisuudesta on lähdetty toteuttamaan ensi vaiheessa siten, että viranomaisten lähettämää paperipostia vähennetään mahdollisimman paljon ja viranomaisviestinnässä siirrytään digitaalisiin kanaviin. Muutoksella tavoitellaan säästöjä. Viranomaisasiointi on kuitenkin paljon laajempi kokonaisuus kuin vain viranomaisten paperilla tai sähköisesti lähettämät viestit. Asiointikanavien kehittämistä olisi siksi tarkasteltava myös asiointi- ja palvelutarpeista lähtien, varsinkin kun kaikki eivät voi siirtyä digipalveluiden käyttäjiksi. Erityisesti sosiaali- ja terveystalvissa, mutta myös muissa palveluissa, on huolehdittava siitä, että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut ja että palvelut ovat saavutettavia.¹

Digipalveluiden saavutettavuutta on arvioitu ja kehitetty pitkälti aistivammalähtöisesti, eikä muita palveluiden käytön esteitä ole juuri huomioitu. Esimerkiksi monien erityisryhmien digipalvelujen käyttöä helpottaisi tuntuvasti palveluille asetettu selkeän kielen vaatimus. Tarkastuksessa nousi esiin myös tarve pankkitunnuksista riippumattomalle tunnistautumisvälineelle. Turvallisten ja helppokäyttöisten tunnistautumisvälineiden tulisi olla yhdenvertaisesti saatavilla niille, joiden odotetaan tai jopa edellytetään käyttävän digitaalisia asiointikanavia.¹

Valtion käyntiasiointia kootaan yhteisiin palvelupisteisiin. Palvelupisteillä varmistetaan myös asiointimahdollisuus niille, jotka eivät pysty digiasiointiin. Yhteispisteille voidaan järjestää myös yhteinen palveluneuvonta, joista on saatu kokeiluissa hyviä kokemuksia.¹

Ihmiset tarvitsevat myös tukea digitaalisen kanavan ja asiointissa tarvittavien laitteiden käyttöön. Tällä hetkellä läheiset ovat suurin digitukea antava ryhmä. Myös järjestöillä on merkittävä rooli tuen tarjoajina. Valtiovarainministeriön koordinoimana hankkeena luotiin ja kehitettiin alueellisia verkostoja digituelle vuosina 2016–2021. Hankkeen päättymisen jälkeen verkostot ovat kuitenkin hiipuneet, ja tällä hetkellä kenelläkään ei ole koordinaatiovastuuta alueellisesta digituesta.¹

Digituen koordinaatiovastuu olisi syytä kytkeä käynnissä olevaan palvelu- ja toimitilaverkkouudistukseen. Viranomaisten ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa kaikkea digitukea itse, mutta niiden tulisi silti varmistaa, että tukea tarvitsevat sitä myös saavat. Tukea ja sen tarvetta tulisi pohtia jo palveluiden kehittämisen yhteydessä eikä vasta jälkikäteen, kun palvelumallit on jo päätetty. Hyvin järjestetty digituki edesauttaa digiasioinnin ensisijaisuuden toteutumista.¹

Mitä digipalveluja kehitettäessä pitäisi huomioida?

Digipalvelut tulisi tuottaa asiakaslähtöisesti, ei vain valtion säästöjä tavoitellen. Palvelujen saatavuuden lisäksi on tärkeää varmistaa niiden saavutettavuus. Palvelujen kielen tulee olla selkeää ja ymmärrettävää ja tunnistautumisen mahdollista useilla tavoilla. Tarjolla pitää olla digitukea sekä vaihtoehtoisia asiointikanavia.

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten tunnistaminen on tärkeää

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien eli syrjäytyneiden nuorten määrää voidaan arvioida eri tavoin. Virallisissa tilastoissa nuorten työn ja koulutuksen ulkopuolella olemista tarkastellaan niin sanottuna NEET-asteena. Lyhenne tulee englanninkielisestä termistä *Not in Employment, Education or Training*. Viime vuosina NEET-aste on ollut noin 8–9 prosenttia 15–29-vuotiaiden ikäluokista. Kyseessä on siis melko yleinen elämänvaihe ja joukkoon kuuluu hyvin erilaisia nuoria. Täysin työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria on suhteellisen vähän. Tilastokeskuksen kokeellisen tilaston mukaan noin yksi prosentti 18–29-vuotiaista oli vuonna 2021 työvoimaan (työlliset ja työnhakijat) tai opiskelijoihin kuulumattomia. Tätä voisi kutsua NEET-nuorten kovaksi ytimeksi, jolla on usein monia elämänhallintaan liittyviä ongelmia, kuten mielenterveys- ja päihdeongelmia.²

Koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten ongelmaan pyrittiin puuttumaan vuonna 2021 nostamalla oppivelvollisuusikä ja määrittelemällä nuoren asuinkunnalle ohjaus- ja valvontavastuu. Kunta on velvollinen tavoittamaan 16–18-vuotiaat koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret ja ohjaamaan heidät koulutuksen tai palveluiden piiriin. Oppilaitokset ilmoittavat nuoren kotikunnalle, jos nuori jää ilman opiskelupaikkaa, eroaa koulutuksesta tai keskeyttää opintonsa.²

Auttamistoimien kannalta on tärkeää tunnistaa työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret. Tunnistamiseen ei kuitenkaan ole yksiselitteisiä keinoja. Syrjäytymiskehitys alkaa usein jo lapsuudesta. Riskitekijöinä ovat vanhempien heikko koulutustaso, työttömyys ja kasautunut huono-osaisuus, johon liittyy usein päihdeongelmat. Nämä tekijät ennustavat vahvasti nuoren jäämistä pelkän peruskoulun varaan. Tutkimuksen perusteella tiedetään, että nuorella, jolta puuttuu toisen asteen koulutus, on kymmenkertainen todennäköisyys jäädä työn ja koulutuksen ulkopuolelle.²

Työn ja toimeentulon ongelmissa olevia nuoria tunnistetaan erityisesti toimeentulotukea myöntävässä Kelassa. Kelan on automaattisesti lähetettävä ilmoitus kotikuntaan nuoren pitkittyneestä toimeentulotuen tarpeesta, jotta nuoren ongelmiin voidaan pyrkiä puuttumaan. Myös muilla tahoilla, kuten viranomaisilla tai nuoren omaisilla, on mahdollisuus tehdä nuoresta huoli-ilmoitus. Keinoja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tunnistamiseen on siis olemassa. Tunnistamisen lisäksi on tärkeää tavoittaa syrjäytyneet tai syrjäytymisvaarassa olevat nuoret. Tässä ei kuitenkaan aina onnistuta. Oppivelvollisuusiän nosto on parantanut koulutuksesta pois putoavien tavoittamista. Heikoimmassa asemassa olevat nuoret ovat kuitenkin edelleen erityisen vaikeasti tavoitettavia. Heillä syrjäytymisvaaraa lisäävät usein myös mielenterveys- ja päihdeongelmat.²

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret -tarkastuksessa (1/2025) havaittiin, että nuorista tehtyihin ilmoituksiin reagoimisessa on alueittaisia eroja. Jotkin hyvinvointialueet käsittelevät Kelan automaatti-ilmoitukset pitkittyneestä toimeentulotuen tarpeesta nuorille lähetetyllä kirjeellä, eikä nuorta edes yritetä tavoittaa muuten. Muita tavoittamisen keinoja ovat käytännössä puhelinsoitto ja tekstiviesti sekä joissain tapauksissa kotikäynnit. Tarkastuksessa haastatellut pitivät kotikäyntejä tehottomana, sillä ovea ei useinkaan avata.²

Kun nuori tavoitetaan, hänet ohjataan joko koulutukseen tai valmennukseen tai hänelle tehdään palvelutarpeen kartoitus ja tarjotaan palveluja. Palvelut voivat olla opiskelutai työvalmiuksien kehittämistä tai sosiaali- ja terveyspalveluja, joilla pyritään saamaan nuori kykeneväksi osallistumaan yhteiskunnan toimintaan. Tarkastuksen haastatteluissa

havaittiin, että hyvinvointialueilla pyritään tehostamisen vuoksi lisäämään etäyhteyksin tarjottavien asiakastapaamisten osuutta. Haastateltavat pitivät suuntausta riskialttiina nuoren auttamisen kannalta.²

Tarkastuksessa pyrittiin saamaan nuorten sosiaalihuollon asiakkuuksista myös tilastotietoa, mutta se osoittautui vaikeaksi ja osin mahdottomaksi. Kansallisen sosiaalihuollon rekisterin toiminta on juuri käynnistynyt, ja tilastotietoa saadaan vasta vuonna 2027.

Tarkastuksessa arvioitiin myös yhtä toimenpidettä, jolla pyritään auttamaan nimenomaan työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria. Kuntoutuslain (566/2005) mukaisesti nuorille tarjotaan ammatillista kuntoutusta. Tarkastuksessa arvioitiin kuntoutuksen vaikutuksia osallistujien myöhempään työssäkäyntiin ja opintoihin. Suosituimpaan kuntoutusmuotoon, Nuotti-valmennukseen, käytettiin vuonna 2022 noin 23 miljoonaa euroa.²

Arvioinnin tulosten mukaan Nuotti-valmennukseen osallistuneiden miesten jatko-opintojen todennäköisyys on kasvanut neljä prosenttiyksikköä verrokkiryhmään nähden. Naisten kohdalla vastaavaa vaikutusta ei havaittu. Eroa voi selittää se, että osallistujanaiset olivat valmiiksi koulutettumia kuin osallistujamiehet. Kuntoutuksella ei kuitenkaan ollut kolmen vuoden seurantajaksolla vaikutusta osallistujien työssäkäyntiin tai tuloihin. Tulos oli odotettava, sillä kyse on henkilöistä, jotka ovat melko kaukana työmarkkinoista. Väestötason tilastojen perusteella kuitenkin tiedetään, että koulutusasteen nousulla on selvä positiivinen vaikutus henkilön myöhempään työllistymiseen.²

Nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluissa on alueellista vaihtelua

Mielenterveys- ja päihdeongelmat liittyvät usein yhteen. Mielenterveys- ja päihdeongelmien vaikutukset ovat pitkäaikaisia, ja ne lisäävät merkittävästi syrjäytymistä koulutuksesta ja työmarkkinoilta. Mielenterveyden häiriöiden on tutkittu aiheuttavan jopa kymmenen miljardin euron suorat ja epäsuorat kustannukset yhteiskunnalle vuodessa.³

Nuorten mielenterveyshäiriöiden lisääntymisestä on myös viitteitä, joten ongelma voi olla pahentumassa. Vuosina 2021–2023 mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriödiagnoosien määrä nousi 13–17-vuotiaiden ikäryhmässä 88:sta 124:ään tuhatta saman ikäistä kohden. 18–29-vuotiaiden ryhmässä diagnoosien määrä nousi 188:sta 237:ään tuhatta saman ikäistä kohden. Mielenterveysperusteisesti Kelan sairauspäivärahaa ja kuntoutuspsykoterapiaa saaneiden osuus on myös noussut voimakkaasti. Mielenterveysperusteisesti työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus on sen sijaan tasaantunut. (Ks. kuvio 2.)³

Nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut hyvinvointialueilla -tarkastuksessa (15/2025) havaittiin huomattavia alueellisia eroja sekä perus- että erityistason palveluiden saatavuudessa ja kohdentumisessa. Mielenterveys- ja päihdepalveluita järjestävät hyvinvointialueet sekä Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä.

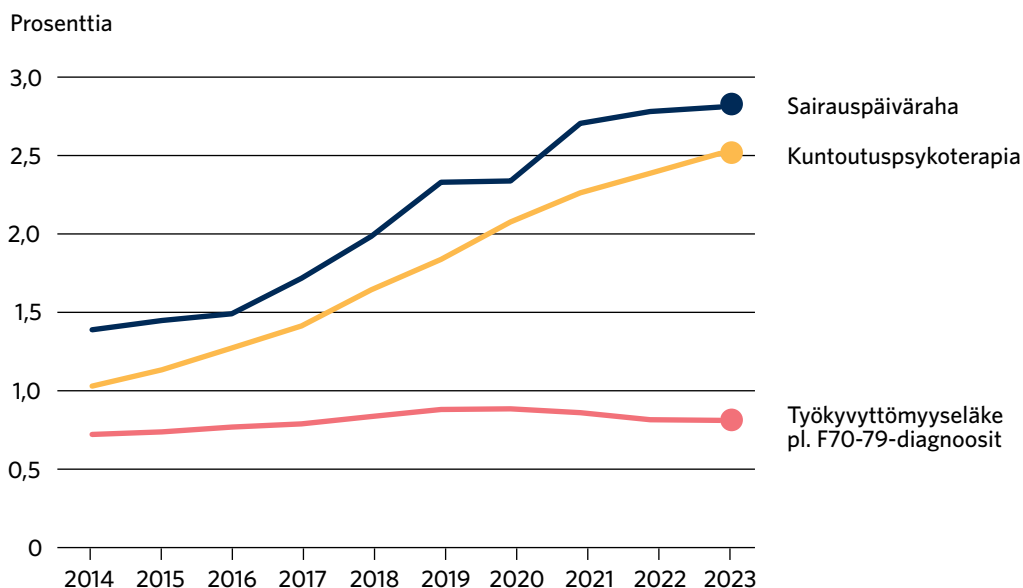
Palveluiden käyntimäärissä on hyvinvointialueiden välillä eroja, jotka voivat osittain selittyä alueellisilla eroilla sairastavuudessa ja kirjaamiskäytännöissä. Erojen suuruus viittaa kuitenkin siihen, että myös palveluiden saatavuudessa on merkittäviä eroja. Esimerkiksi vuonna 2023 perusterveydenhuollon mielenterveyskäynnit 13–17-vuotiaiden ryhmässä olivat pienimmillään 11 käyntiä (Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue) ja suurimmillaan 1 135 käyntiä tuhatta vastaavan ikäistä nuorta kohden (Kymenlaakson hyvinvointialue). 18–29-vuotiaiden ikäryhmässä pienin määrä oli 71 käyntiä (Itä-Uudenmaan hyvinvointialue) ja suurin 1 445

käyntiä tuhatta ikäryhmän asukasta kohden (Kainuun hyvinvointialue). Alueiden välillä on eroja myös siinä, saavatko palveluja enemmän alaikäiset vai täysi-ikäiset.³

Hyvinvointialueet myös määrittelevät nuoren vaihtelevasti. Yleisimmin nuori on määriteltä 13–18-vuotiaaksi, mutta yläikärajaa vaihteli 17–29 vuoden välillä. Ikärajojen vaihtelun perusteella on selvää, ettei nuoren määrittely perustu kaikkialla lääketieteelliseen näemykseen nuorten ikäspesifeistä tarpeista.³

Myös palveluiden kustannuksissa on huomattavia alue-eroja. Kustannusten vertailua kuitenkin haittaa se, että vain puolet hyvinvointialueista pystyi toimittamaan vertailukelpoiset tiedot perustason mielenterveys- ja päihdepalvelujen kustannuksista. Perustason mielenterveys- ja päihdepalvelujen kustannukset asiakasta kohden vaihtelivat 824–2 586 euron välillä vuonna 2023. Nuorisopsykiatrisen erikoissairaanhoidon kustannukset ovat alueilla selvästi paremmin tiedossa, ja ne vaihtelivat 2 986–7 895 euron välillä asiakasta kohden.³

Puutteita on myös muissa mielenterveys- ja päihdepalvelujen kehittämiseksi tarpeellisissa tunnusluvuissa ja seurantatiedoissa. Tiedolla johtamisen edellytykset ovat sen vuoksi kyseisissä palveluissa huonot. Hyvinvointialueet eivät kyenneet toimittamaan kattavasti tietoja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen vastaanottokäynteistä, asiakasmääristä, hoidon tarpeen arvioinnin lukumääristä tai hoitotakuun toteutumisesta. Seitsemän aluetta ilmoitti, ettei hoidontarpeen arviointi toteudu terveydenhuoltolain (1326/2010) edellyttämällä tavalla saman päivän aikana. Erikoissairaanhoidossa hoitotakuu toteutui useimmilla alueilla.³



Kuvio 2: Kelan sairauspäivärahaa, työkyvyttömyyseläkettä ja kuntoutuspsykoterapiaa mielenterveysperusteisesti saaneiden 16–29-vuotiaiden osuus ikäluokasta koko maassa vuosina 2014–2023. Työkyvyttömyyseläkkeiden saajien määrästä puuttuvat älyllinen kehitysvammaisuus -diagnoosin saaneet (F70–79-diagnoosit). (Lähde: Kela.)

Mielenterveys- ja päihdepalveluihin tulisi määritellä hoito- ja palveluketjuja ja tuoda palvelut nuorten lähelle

Nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen hoitoprosessissa ilmeni tarkastuksessa erilaisia palveluiden integraation ja hoidon jatkuvuuden riskejä. Alueellinen vaihtelu jo itsessään voi tuoda näitä.³

Ostopalveluja käytetään palveluiden tuotannossa runsaasti, mutta ne koetaan hyvinvointialueilla kalliiksi ja irrallisiksi. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integroinnin ongelmiin voi viitata myös se, jos runsaasti lähetteitä palautuu erikoissairaanhoidosta perusterveydenhuoltoon. Lähetteiden palautuminen uhkaa myös hoidon jatkuvuutta. Joillain hyvinvointialueilla lähes puolet lähetteistä palautui perusterveydenhuoltoon.³

Joillain alueilla ikärajojen joustamattomuus voi aiheuttaa ongelmia osalle asiakkaista, varsinkin kun jonot aikuisten palveluihin ovat yleensä pidemmät kuin nuorten palveluihin. Aikuispalveluissa henkilöiltä odotetaan myös enemmän oma-aloitteisuutta kuin nuorilta, ja alhaisen rajaikärajan alueilla tämä voi aiheuttaa hoidosta putoamista. Osalla alueista ei ole erillisiä nuorten perustason mielenterveys- ja päihdepalveluja, ja nuoret ohjautuvat palveluihin opiskeluhuoltopalvelujen kautta. Opiskeluhuolto joutuu silloin hoidon kaltaisiin tehtäviin, vaikka ne eivät sille sosiaalihuollon palveluna kuulu.³

Miten edistää nuorten osallisuutta?

Tukea tarvitsevat nuoret on tunnistettava, jotta heitä voidaan auttaa. Mielenterveys- ja päihdeongelmissa hoidon jatkuvuutta voi parantaa määrittelemällä hoito- ja palveluketjuja.

Yksinkertaisia vaikuttamiskeinoja ei juuri ole

Kansalaisten osallisuuden vahvistaminen on vaikeaa. Tarkastuksen perusteella eri toimijoiden välisen yhteistyön olisi toimittava hyvin, jotta kaikki tarvittavat toimet ja palvelut toimisivat kunnolla. Varsinkin syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tarvitsema apu voi olla hyvin monimuotoista ja pitkäkestoista. Se on vaativaa myös palveluiden ja niiden järjestämisen kannalta. Toimijoiden, eli kuntien ja hyvinvointialueiden, ratkaisut ovat johtaneet myös palveluiden erilaistumiseen. Tämä on luonnollisesti hyvä asia, kun erilaistuminen johtuu asiakkaiden erilaisista tarpeista eri kunnissa ja alueilla. Monissa asioissa erilaistumiselle ei kuitenkaan ole perusteita, ja sen vuoksi palveluiden yhdenmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Toiminnan kehittämisessä tarpeellisen tiedon tuotannossa on selkeästi parantamisen varaa. Usein seurantatiedon puute estää toimien vaikuttavuuden arvioinnin, ja edellytykset toiminnan kehittämiseen ovat siten heikot.

Toiminnan tehostamisen vuoksi digi- ja etäpalveluja pyritään lisäämään. Tällöin on kuitenkin huomioitava, että kaikilla asiakasryhmillä ei ole samanlaisia mahdollisuuksia niiden käyttöön. Asiakkaat tarvitsevat myös tukea, jotta heillä on aito mahdollisuus päästä palve-

lujen piiriin. Toisaalta osalle asiakkaista digipalvelut voivat olla helpommin saavutettavia kuin käyntiä vaativat palvelut. Palveluiden tulisikin olla saatavissa ja saavutettavissa eri palvelukanavissa. Toimintaa kehitettäessä on myös huomioitava, että kaikkia palveluja ei ole mahdollista tai järkevää muuttaa digi- ja etäpalveluiksi.



Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin:

- 1 Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki -tarkastuksessa (12/2024)
- 2 Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret - tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen (1/2025)
- 3 Nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut hyvinvointialueilla – Palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja yhteensovittaminen (15/2024).

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



helsinki

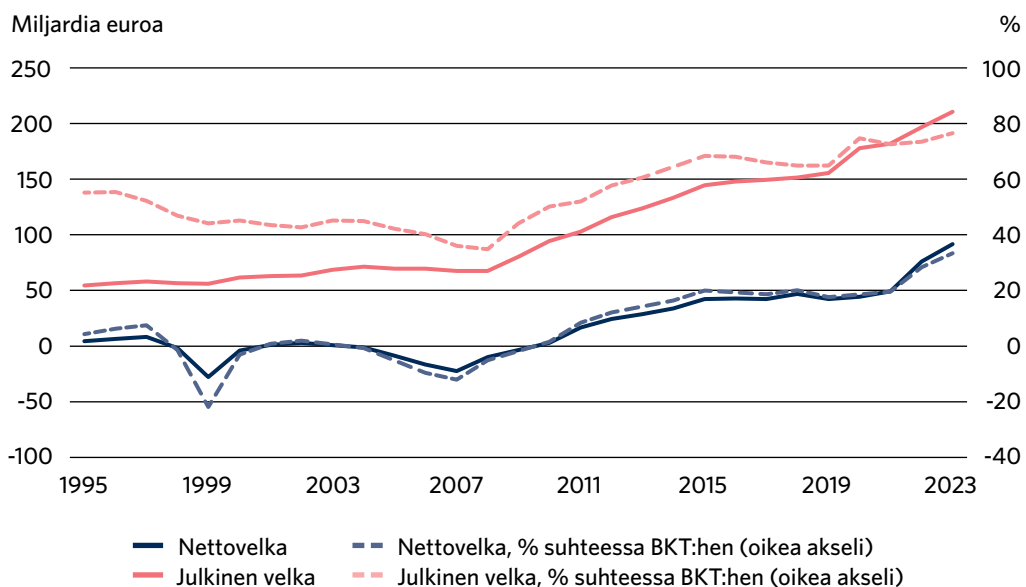
6 Luotettava tieto on tärkeää finanssipolitiikan suunnittelussa

Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on noussut nopeasti. Julkista velkaa koskevien ennusteiden merkitys on keskeinen finanssipolitiikan linjan muodostamisessa ja julkisen talouden näkymien arvioinnissa. Julkisen talouden saattaminen vahvemmalle pohjalle edellyttää myös toimivia julkisen talouden ohjausvälineitä. Niistä merkittävin on valtion menojen kasvua rajoittava kehysjärjestelmä. Menokehysjärjestelmä tulisi sovittaa paremmin finanssipolitiikan tavoitteisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) teki vuonna 2024 finanssipolitiikan tietoperustaan kohdistuvan tarkastuksen (13/2024), joka käsitteli valtiovarainministeriön laatimaa ennustetta julkisen velan kehityksestä. Velkaennusteeseen kohdistuneessa tarkastuksessa arvioitiin ministeriön käyttämien menetelmien asianmukaisuutta sekä ennustelaskelmen oikeellisuutta ja läpinäkyvyyttä. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin erilaisia julkisen velan käsitteitä. Tarkastuksessa ei havaittu olennaisia puutteita velan ennusteprosessissa. Siten valtiovarainministeriön ennuste tarjoaa hyvän lähtökohdan julkisen velan kehityksen arviointiin. Tarkastusvirasto suosittaa kuitenkin ministeriötä tarkentamaan ennustetta sellaisten julkiseen velkaan vaikuttavien erien osalta, joiden kehitystä ei ole pyritty arvioimaan, vaikka tarkastuksen perusteella arviointi olisi mahdollista.¹

Julkisen talouden varallisuus ei vaikuta julkisen velan seurannassa tyypillisesti käytettyyn, velan kehitystä kuvaavaan tunnuslukuun, niin kutsuttuun bruttovelkaan. Tarkastuksessa todettiin, että bruttovelan kehityksen lisäksi on kuitenkin tarpeellista seurata myös nettovelan kehitystä. Nettovelassa on huomioitu osa julkisen talouden varallisuudesta.¹

Nettovelan seuraaminen on tärkeää ensiksikin siksi, että valtion ja muun julkisen talouden omaisuuserät toimivat osittain velan vastinparina: omaisuus parantaa julkisen talouden velkakestävyyttä. Toisekseen bruttovelkaan sisältyy julkisen talouden tilastomääritelmistä johtuvia velkaeriä, joita vastaa samansuuruinen varallisuus. Näiden teknisluonteisten velkaerien vaikutus velkakestävyyteen on suhteellisen pieni, ja nettovelkaa käyttämällä niiden vaikutus poistuu tarkastelusta.¹



Kuvio 3: Julkinen velka ja nettovelka miljardeina euroina sekä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1995–2023. Nettovelkatiedot on laskettu vähentämällä julkisesta velasta valtionhallinnon, paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen varallisuus.¹

Periaatteessa bruttovelka ja nettovelka voivat johtaa erilaisiin johtopäätöksiin julkisen velan kehityksestä. Tällä hetkellä nettovelan tarkastelu bruttovelan rinnalla ei kuitenkaan muuta kokonaiskuvaa velkaantumisesta. Nettovelka on huomattavasti alemmalla tasolla kuin bruttovelka, mutta molemmat ovat nousseet voimakkaasti 1995–2024. Nettovelka on kuitenkin kasvanut hitaammin kuin bruttovelka. Lisäksi yksittäisinä vuosina kehityskulut ovat poikenneet toisistaan.¹

Tarkastuksessa todettiin myös, että valtiovarainministeriön käyttämät menettelyt pääsääntöisesti johtavat siihen, että julkisen velan ennuste vastaa määritelmällisesti julkista velkaa kuvaavia tilastotietoja. Tämä on tärkeää, jotta ennustevirhe muodostuisi mahdollisimman pieneksi.¹ Julkisen talouden tilastoja VTV puolestaan tarkasti vuonna 2022, ja totesi tilastotietojen antavan luotettavan pohjan julkisen talouden suunnitteluun.²

Vuonna 2024 valmistuneen tilastoinnin luotettavuutta koskeneen jälkiseurannan mukaan Tilastokeskukselle annettu suositus julkisen talouden tilastojen laadunvarmistusprosessin selkeämmästä määrittelystä on edennyt hieman. Julkisen talouden tilastoinnin laadunvarmistuksesta julkaistut tiedot ovat kuitenkin yleispiirteisiä, eivätkä ne huomioi julkisen talouden tilastointiin kohdistuvan laadunvarmistuksen erityispiirteitä. Tilastojen laadunvarmistuksen kokonaisuus ja sen läpinäkyvyys ovat tästä huolimatta tyydyttävällä tasolla. Tarkastuksessa suositeltiin myös aiemmin lakkautetun kuntataloustilastoinnin aloittamista uudelleen. Jälkiseurannassa todettiin, ettei suunnitelmaa laadinnan uudelleen aloittamisesta ole, vaikka tarve onkin hallinnossa tunnistettu.²

Vuonna 2024 valmistui myös jälkiseuranta valtion eläkejärjestelmän ja muiden eläkevastuiden tarkastuksesta. Jälkiseurannassa todettiin, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat tunnistaneeet aiemmin puutteellisesti raportoidut vastuut muista eläkejärjestelmistä ja ne raportoidaan nyt asianmukaisesti. Lisäksi valtiovarainministeriö on dokumentoinut eläkevastuiden laskennan perusteet asianmukaisesti.³

Menokehysjärjestelmä tulisi sovittaa paremmin yhteen finanssipolitiikan tavoitteiden kanssa

Suomen kohonnut velkasuhde edellyttää julkisen talouden tilaa parantavia menoleikkauksia, veronkorotuksia sekä hitaammin vaikuttavia rakenteellisia toimia. Julkisen talouden saattaminen vahvemmalle pohjalle edellyttää myös toimivia julkisen talouden ohjausvälineitä. Näistä merkittävin on valtion menokehysjärjestelmä, jonka tavoite on rajoittaa valtion menojen kasvua.

Valtiontalouden kehysjärjestelmään kohdistunut tarkastus valmistui vuonna 2021. VTV suositti tarkastuksessa valtiovarainministeriötä asettamaan kehysjärjestelmän menotason johdonmukaisesti suhteessa muihin hallitusohjelman finanssipoliittisiin tavoitteisiin sekä arvioimaan tulojen roolia kehysjärjestelmässä. Tarkastuksessa suositeltiin myös, että valtiovarainministeriö tekisi selvennyksiä kehysjärjestelmän periaatteisiin koskien vaalivuoden lisätalousarvioita sekä arvioisi kehyksen kiinteä- ja käypähintaisuutta ja kehysmenojen ulkopuolelle jäävien automaattisten vakauttajien suhdanneherkkyyttä. Valtiontalouden kehysjärjestelmään kohdistuneen tarkastuksen jälkiseuranta valmistui vuonna 2024. Sen mukaan tarkastuksen suositukset olivat pääosin toteutuneet.⁴

Tarkastuksen suosituksia käsiteltiin julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän raportissa vuonna 2022 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71). Työryhmä esitti loppuraportissaan suosituksia, jotka vastaavat hyvin tarkastuksen johtopäätöksiin. Joiltain osin raportti olisi kuitenkin voinut olla perusteellisempi. Esimerkiksi tulojen roolia ja käypähintaisen kehyksen hyötyjä olisi voinut käsitellä tarkemmin. Lisäksi jotkin työryhmän suositukset eivät ole edenneet käytäntöön asti, kuten keskeinen suositus kehysäännön kytkeyttämisestä kansallisiin finanssipolitiikan tavoitteisiin ja siihen liittyvä tulojen ja menojen yhteensovittaminen.

Luku perustuu seuraaviin tarkastuksiin ja jälkiseurantoihin:

- 1 Julkisen velan ennusteen menetelmät (13/2024)
- 2 Jälkiseurantaraportti: Julkisen talouden tilastojen luotettavuus (12/2022)
- 3 Jälkiseurantaraportti: Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä (1/2022)
- 4 Jälkiseurantaraportti: Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus (8/2021).

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



7 Hankinnat ja valtionavustukset olivat kanteluiden ja väärinkäytösilmoitusten yleisimmät aiheet

Tarkastusviraston vastuulla on valtion taloudenhoidon viimekätinen valvonta. VTV toteuttaa tehtävää muun muassa käsittelemällä sille tehtyjä hallintokanteluita ja viranomaisten väärinkäytösilmoituksia. Kantelun voi tehdä, jos epäilee että ministeriön, valtion viraston tai laitoksen taloudenhoidossa ei ole noudatettu lakia tai valtion talousarviota. Valtion viranomaisten, laitosten ja rahastojen on ilmoitettava VTV:lle viipymättä toiminnassaan tehdystä taloudellisesta väärinkäytöksestä.

Kantelut ja väärinkäytökset -toiminto käsittelee Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) tehdyt kantelut ja viranomaisten väärinkäytösilmoitukset. Se vastaa myös VTV:n sisäisen ilmoittajansuojakanavan ylläpidosta ja ilmoitusten vastaanottamisesta. VTV seuraa myös Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) ilmoitettuja väärinkäytöksiä ja muita sääntöjenvastaisuuksia.

Kanteluiden käsittely tarkastusvirastossa

Hallintokantelulla tarkoitetaan yhteydenottoa, jossa esitetään väite viranomaistoimintaan liittyvästä lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä VTV:n valvonnanalaisessa toimijassa. Kantelun voi tehdä kuka hyvänsä.

Viranomaisen toiminnasta voi kannella Valtiontalouden tarkastusvirastolle, jos kantelu kohdistuu valtion taloudenhoidon laillisuuteen tai talousarvion noudattamiseen. Kantelu voi koskea ministeriötä, valtion virastoa, laitosta, rahastoa tai liikelaitosta. Kannella voi myös valtionavustuksen tai muun tuen saajasta. Kantelu on mahdollista tehdä myös valtion määräysvallassa olevasta yhtiöstä, kun epäily koskee valtion omistajaohjauksen tai taloudenhoidon lainmukaisuutta.

Jos kantelun perusteella on aihetta epäillä, että kantelun kohde on toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa, tarkastusvirasto tutkii kantelun kohteena olevat seikat ja antaa asiassa ratkaisunsa. VTV voi myös tarvittaessa päättää, että se toteuttaa kantelun johdosta erillisen tarkastuksen tai ryhtyy muihin vastaaviin toimenpiteisiin. Tarkastusvirastolla on laajat, perustuslaissa ja tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) turvatut tiedonsaantioikeudet sen tarkastuskohteisiin.

Kanteluita tehtiin etenkin viranomaisten hankinnoista

Vuonna 2024 tarkastusvirasto vastaanotti 31 yksityishenkilöiden ja yhteisöjen tekemää kantelua ja antoi ratkaisun neljään. Lisäksi virasto vastaanotti 21 kansalaiskirjettä eli viranomaiselle laadittua mielipidekirjoitusta. Kanteluiden ja kansalaiskirjeiden määrä väheni edellisvuodesta, jolloin kanteluista saapui 37 ja kansalaiskirjeitä 36.

Kantelut ovat tyypillisesti kohdistuneet valtion taloudenhoidon laillisuudessa koettuun epäkohtaan. Usein kanteluissa on esitetty epäily tai huoli siitä, onko valtion varoja ja omaisuutta käytetty veronmaksajan edun mukaisesti. Vuonna 2024 kantelut kohdistuivat laajasti eri viranomaisiin. Suurin osa kanteluista liittyi viranomaisten tekemiin hankintoihin sekä epäilyihin viranomaisen päätöksen lainvastaisuudesta. Kanteluista tehtiin myös viranomaisen valvontavelvollisuudesta ja valtionavustuksista. Kantelun kohteena olivat esimerkiksi hyvinvointialueet, Ruokavirasto, Väylävirasto, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Puolustusvoimat ja sosiaali- ja terveysministeriö. Yhdestä vuonna 2024 saapuneesta kantelusta VTV teki esitutkintapyynnön poliisille.

Väärinkäytösilmoitusten käsittely tarkastusvirastossa

Valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on ilmoitettava tarkastusvirastolle toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä. Viranomaisen velvollisuus on tehdä poliisille rikosilmoitus valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta. Väärinkäytöksestä on ilmoitettava VTV:lle riippumatta siitä, tekeekö viranomainen asiasta rikosilmoituksen poliisille.

Tarkastusviraston on tehtävä rikosilmoitus havaitsemastaan valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta, mikäli viranomainen itse ei ole sitä tehnyt. VTV:n velvollisuus rikosilmoituksen tekemiseen on siten toissijainen. Rikosilmoituksen voi lain mukaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Väärinkäytösilmoitusten avulla tarkastusvirasto saa tiedon valtionhallinnossa tapahtuneista väärinkäytöksistä. Ilmoitukset mahdollistavat VTV:n osalta valvonnan sen varmistamiseksi, että valtion viranomaiset, laitokset, liikelaitokset ja valtion rahastot tekevät rikosilmoitukset havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Lisäksi väärinkäytösilmoitukset luovat VTV:lle edellytykset tietojen saamiselle siitä, että kyseiset tahot ovat ryhtyneet toimenpiteisiin valtiolle mahdollisesti syntyneen vahingon korvaamiseksi.

Väärinkäytösilmoituksia tehtiin eniten valtionavustusten käytöstä

Tarkastusvirasto vastaanotti vuonna 2024 yhteensä 77 väärinkäytösilmoitusta, 21 enemmän kuin edellisvuonna. Ilmoituksia tuli kaikkiaan 22 eri ilmoittajalta. Useamman kuin yhden ilmoituksen jättivät ulkoministeriö (54 kappaletta), opetus- ja kulttuuriministeriö (5), poliisilaitokset (4), KEHA-keskus ja ely-keskukset (3), Rajavartiolaitos (3), Luonnonvarakeskus (2) sekä Maahanmuuttovirasto (2). Ulkoministeriön ilmoituksista 53 käsitteli ministeriön rahoittamia kehitysyhteistyöhankkeita.

Valtaosa vuoden 2024 väärinkäytösilmoituksista koski valtionavustuksen saajaan kohdistunutta epäilyä avustusvarojen väärinkäytöstä. Virkamiesten omaan toimintaan liittyneitä ilmoituksia oli vajaa 15 prosenttia kaikista tehdyistä ilmoituksista, ja ne koskivat muun muassa valtion maksuaikakortin väärinkäyttöä, poliisin tai edunvalvojan hallussa olleiden varojen katoamista, hankintalain vastaisia hankintoja sekä virka-aseman väärinkäyttöä.

Vuonna 2024 VTV:llä ei ollut tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin yhdenkään väärinkäytösilmoituksen vuoksi, koska ilmoittaja oli jo tehnyt asiassa rikosilmoituksen ja huolehtinut valtiolle mahdollisesti syntyneen vahingon vaatimisesta. Osassa ilmoitetuista tapauksista kysymys ei ilmoittajan tekemien lisäselvitysten perusteella lopulta ollutkaan väärinkäytöksestä.

Väärinkäytöksinä pidettäviä tapahtumia on valtionhallinnossa todennäköisesti VTV:lle ilmoitettua enemmän

VTV:n havaintojen mukaan väärinkäytösilmoituksia tekee virastolle vain pieni osa valtion viranomaisista, laitoksista ja rahastoista. Lisäksi väärinkäytöksinä pidettäviä tapahtumia on valtionhallinnossa todennäköisesti ilmoitettua enemmän, mutta niistä ei syystä tai toisesta ilmoiteta. Väärinkäytösilmoituksia lähetetään toisinaan vasta, kun asia on ollut julkisuudessa tai kun tapaukseen on kiinnitetty huomiota esimerkiksi VTV:n suorittaman tarkastuksen yhteydessä.

On tärkeää, että rikosoikeudellisesti merkitykselliset väärinkäytösepäilyt ilmoitetaan viipymättä muun muassa siksi, ettei mahdollinen rikos ehdi vanhentua ennen rikosilmoituksen tekemistä.

Kantelut ja väärinkäytökset -toimintoon voi tutustua VTV:n verkkopalvelussa: [VTV.fi](https://www.vtv.fi).



Valtiontalouden
tarkastusvirasto
200
vuotta
1825-2025



8 VTV seuraa strategiansa edistymistä vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla

Tarkastusviraston strategia ohjaa viraston toimintaa konkreettisten tulostavoitteiden kautta. Virasto toteuttaa tarkastus- ja valvontatehtävänsä suunnitellusti ja vaikuttaa muun muassa antamalla raporteissaan suosituksia toiminnan kehittämistä. Tarkastusviraston antamia suosituksia toteutetaan hallinnossa hyvin. Viraston oman toiminnan kehittämisessä digitalisaatio on tunnistettu keskeiseksi strategiseksi mahdollistajaksi ja sitä kehitetään.

Tarkastusviraston strategiset tavoitteet ohjaavat toimintaa

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) strategiakauden 2024–2030 tehtävänä on turvata kestävä julkisen talouden hoitoa sekä tehokkaasti ja avoimesti toimivaa valtionhallintoa. Strategian lähtökohta on, että tarkastusvirasto keskittyy perustehtäviensä hoitamiseen vaikuttavasti ja tehokkaasti.

Tarkastusviraston strategiassa on määritelty strategiakauden painopisteet ja niiden mahdollistajat. Painopisteiden toteutumista seurataan viraston vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla. Viraston vaikuttavuustavoitteita on kolme:

1. Tarkastus- ja valvontatyöllä tarkastusvirasto vahvistaa hallinnon tilivelvollisuutta eduskunnalle ja kansalaisille.
2. Tarkastusvirasto tuottaa tarkastus- ja valvontatyön avulla luotettavaa ja olennaista tietoa valtiontalouden ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista.
3. Tarkastusvirasto tukee toiminnallaan tehokasta ja lainmukaista hallintoa.

Tulostavoitteissa onnistuminen luo edellytykset ja perustan viraston toiminnan vaikuttavuudelle. Tulostavoitteita on kolme:

1. Tarkastusvirasto toimii tehokkaasti sekä avoimesti ja on omasta toiminnastaan tilivelvollinen.
2. Tarkastusvirasto hyödyntää digitalisaatiota ja uusia teknologioita toiminnassaan.
3. Henkilöstö on ammattitaitoista ja motivoitunutta, ja työyhteisömme voi hyvin.

Vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden edistymisestä ja toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti tilinpäätöksen yhteydessä. Tavoitteissa onnistumista arvioidaan useiden eri tunnuslukujen valossa. Tunnuslukutavoitteita on asetettu viraston toiminnan vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle, kuten taloudellisuudelle, tuottavuudelle, tuotoksille, laadunhallinnalle sekä henkisten voimavarojen hallinnalle ja kehittämiselle. Toiminnan seurannalla ja raportoinnilla tarkastusvirasto varmistaa, että sen toiminta on avointa ja läpinäkyvää ja että tilivelvollisuus toteutuu strategisten tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastus- ja valvontatoiminnalla vaikutetaan

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtäväänsä tekemällä tilintarkastuksia, tuloksellisuustarkastuksia, laillisuustarkastuksia ja finanssipolitiikan tarkastuksia. Tarkastuksissa voidaan myös yhdistellä edellä mainittuja tarkastuslajeja ja tarkastusmenetelmiä. Lisäksi VTV valvoo puolue- ja vaalirahoitusta sekä finanssipolitiikkaa, ylläpitää avoimuusrekisteriä sekä käsittelee kantelu- ja väärinkäytösilmoituksia. Tarkastusviraston pääsuoritteita ovat tarkastuksien ja valvontatoiminnan lopputuloksina valmistuvat kertomukset ja muut raportit.

Tarkastusviraston tarkastus- ja valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastus- ja valvontatoiminnan aiheet, niiden valintaperusteet sekä suunnittelukauden painopisteet. Vuosittain valmistuu arviolta neljästä kuuteen eduskuntakertomusta, 69–71 tilintarkastuskertomusta, 15–16 laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan kertomusta, yhdestä kolmeen finanssipolitiikan valvonnan raporttia, 10–25 jälkiseurantaraporttia sekä 30–50 puoluevalvonnan muistiota.

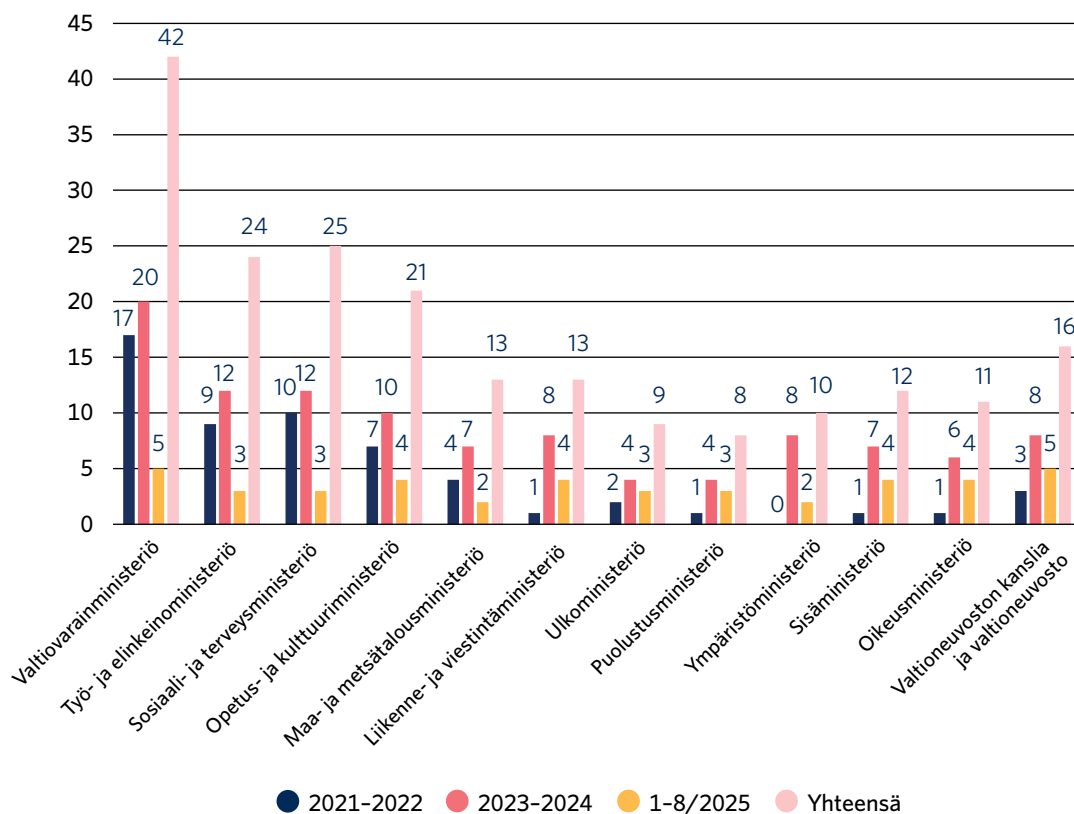
Taulukko 4: Tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatoiminnan suoritteita vuodesta 2021 elokuuhun 2025 asti.

Tarkastustoiminta	2021	2022	2023	2024	1-8/2025
Tarkastuskertomukset yhteensä (kpl)	88	87	91	90	80
Eduskuntakertomukset (kpl)	4	6	5	5	2
Tilintarkastuskertomukset (kpl)	70	69	71	69	68*
Laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuskertomukset (kpl)	14	12	15	16	10
Finanssipolitiikan valvonnan raportit (kpl)	1	2	3	1	1
Tarkastusten jälkiseurantaraportit (kpl)	27	16	22	11	3
Puoluevalvonnan muistiot (kpl)	52	56	52	36	0

* Vuonna 2025 tehdyt tilintarkastukset koskevat varainhoitovuotta 2024.

VTV tilintarkastaa kaikki ministeriöt ja kirjanpitoyksiköt, joiden on lakisääteisesti laadittava tilinpäätös. Lisäksi VTV tilintarkastaa valtion tilinpäätöksen, kolme talousarvion ulkopuolista valtion rahastoa sekä vuodelta 2025 laadittavat valtiontalouden yhdistellyt laskelmat. Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä arvioidaan, raportoiko hallitus vuosikertomuksessa säädöstenmukaisesti valtion ja julkisen talouden tilasta sekä toiminnan tuloksellisuudesta.

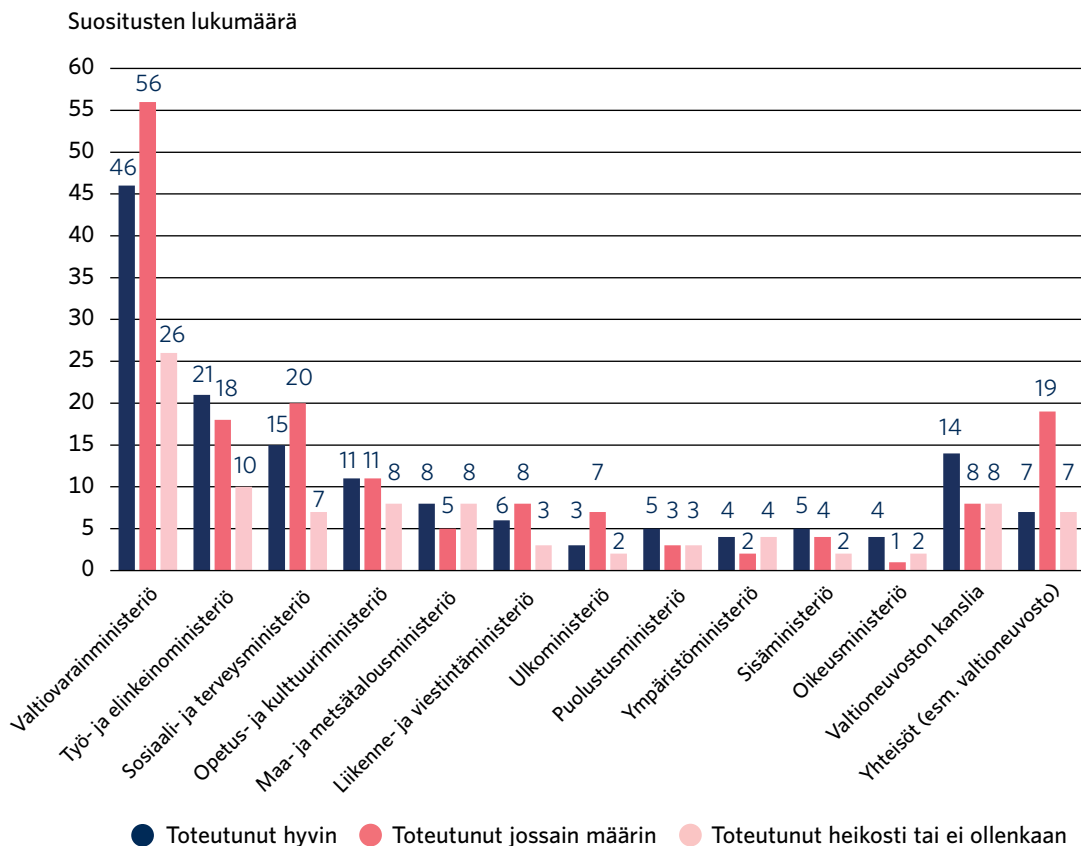
Tarkastusvirasto valitsee laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusaiheet niiden valtiontaloudellisen merkityksen ja aiheesta tunnistettujen tuloksellisuuden tai lainmukaisuuden riskien perusteella. Tarkastuskohteiden kärjessä ovat ne hallinnonalat, jotka saavat suurimmat määrärahat valtion talousarviossa, eli valtionvarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat. Näille hallinnonaloille on kohdistunut noin 55 prosenttia kaikista erillistarkastuksista vuodesta 2021 alkaen (kuvio 4). Vuodesta 2023 lähtien laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastukset ovat kohdistuneet aiempaa enemmän useammalle kuin yhdelle hallinnonalalle. Tarkastuksia on myös valmistunut määrällisesti enemmän.



Kuvin 4: Tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusten kohdentuminen hallinnonaloittain vuodesta 2021 elokuuhun 2025 asti.

Tarkastusviraston toiminnan vaikuttavuutta seurataan erityisesti tarkastuskertomuksissa tarkastuskohteelle annettujen suositusten toteutumisen avulla. Laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastusten suositusten toteutumista arvioidaan tekemällä 2–3 vuoden kuluttua tarkastuksen päättymisestä jälkiseuranta.

Yleisesti arvioiden tarkastuskohteet toteuttavat tarkastusviraston antamia suosituksia varsin hyvin. Vuosina 2021–2024 tehtiin 76 jälkiseurantaa, ja niiden perusteella havaittiin, että 37,2 prosenttia tarkastusviraston suosituksista oli toteutunut hyvin, 40,4 prosenttia jossain määrin ja 22,4 prosenttia heikosti tai ei ollenkaan (kuvio 5).



Kuvio 5: Tarkastusviraston suositusten toteutuminen hallinnonaloittain vuosina 2021–2024 tehtyjen jälkiseurantojen perusteella. Jälkiseurannan kohteena olleet tarkastukset valmistuivat vuosina 2016–2022, ja niissä oli annettu 278 suositusta.

Tilintarkastuksissa seurataan annettujen suositusten toteutumista aina seuraavien vuoden tarkastuksissa. Tilintarkastuksissa tehdyistä suosituksista toteutui kokonaan tai osittain 91 prosenttia vuonna 2024, 93 prosenttia vuonna 2023, 88 prosenttia vuonna 2022 ja 85 prosenttia vuonna 2021. Tilintarkastuksissa tehtyjen suositusten toteutumislle asetettu tavoite saavutettiin.

Viraston toimintaa tehostetaan digitaalisilla järjestelmillä ja työkaluilla

Uudet teknologiat on tunnistettu tarkastusviraston strategiassa yhdeksi viraston vaikuttavan toiminnan mahdollistajaksi. Jotta tarkastus- ja valvontatoiminnassa olisi mahdollista lisätä niiden avulla saatavia hyötyjä ja toiminnan tehokkuutta, on virastossa ryhdytty valmistelemaan muun muassa tiedonhallintamallin ja pilvisiirtymän kehitystoimia.

VTV:n tekoälypolitiikka hyväksyttiin loppuvuonna 2024, ja kehittyneitä kielimalleja hyödyntäviä tekoälyavustajia testattiin osana työtehtäviä. Lisäksi toteutettiin laaja pilotointi siten, että virastolla on vuonna 2025 valmius ottaa tekoälyratkaisu laajasti käyttöön työn tehostamiseksi. Kehitystyö painottuu myös lähivuosina digitaalisten tietoaineistojen ja teknologioiden tehokkaaseen hyödyntämiseen viraston tiedonmuodostuksessa sekä tietosuoja- ja tietoturvakysymyksiin pilviympäristössä toimittaessa.

Tarkastustoiminnassa käytetään vakiintuneesti laajoja, valtion yhteisestä taloushallinnon tietojärjestelmästä poimittuja data-aineistoja ja aineistojen perusteella toteutettua data-analytiikkaa. Tarkastuksissa hyödynnetään myös rekisteriaineistoja, virastokohtaisten tietojärjestelmien tietoja sekä avoimien rajapintojen kautta saatavia tietoja. Data-analytiikkaa hyödyntämällä on voitu parantaa sekä tarkastuksen laatua että tehokkuutta. Tämä on osaltaan edellyttänyt jo aiemmin tehtyjä tarkastuksen toteutukseen ja tarkastusprosessiin kohdistuneita muutoksia. Laaja tietoaineistojen käyttö edellyttää aina tietoturvallisia käsittelytapoja ja asianmukaisia pääsykontrolleja.

Finanssipolitiikan valvonnan tarvitseman talousdatan käyttöönottoa, analysointia ja visualisointia on tehostettu rakentamalla R-kielipohjainen käyttöliittymä ja kuviotietopankki yhteistyössä ulkoisen toimittajan kanssa. Tekoälyn hyödyntäminen finanssipolitiikan analyysivälineiden ohjelmointityössä on myös laajentunut. Koneoppimiseen perustuvia julkisen talouden ennustamisen menetelmiä on pilotoitu tarkoituksena arvioida niiden hyödynnettävyyttä finanssipolitiikan valvonnan arviointitehtävien välineistössä.

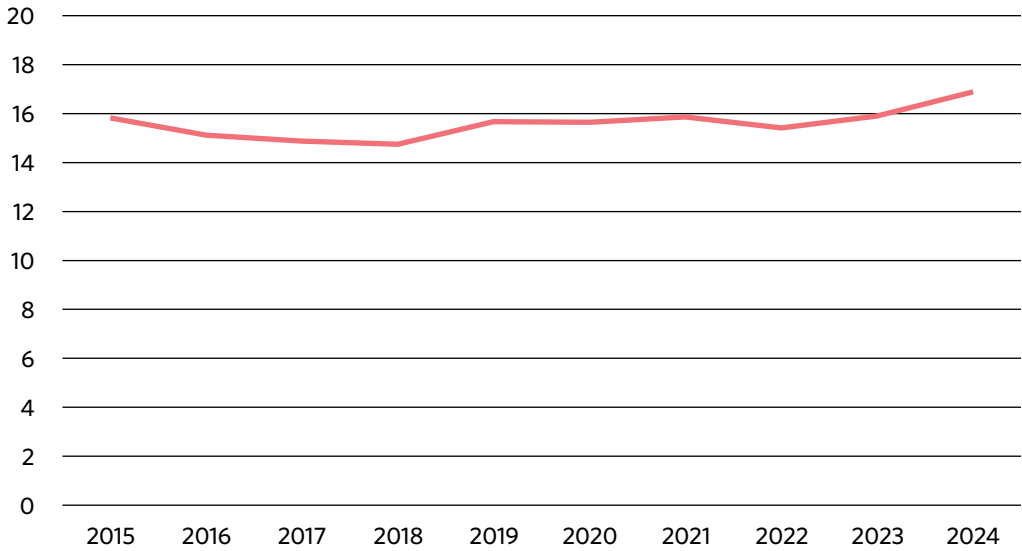
Avoimuusrekisterin tietojärjestelmän rakentaminen on edennyt viimeistelyvaiheeseen, ja uusia toiminnallisuuksia on otettu käyttöön. Samalla on valmisteltu ratkaisua, joka mahdollistaa ilmoitustietojen tehokkaan massasiirron. Valmistelutyöt on aloitettu myös puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmän laajempaa uudistamista varten.

Tarkastus- ja valvontatoiminnan digitalisaation lisäksi tarkastusvirasto on kuluneen vuoden aikana uudistanut ulkoisen viestinnän pääkanavaansa, vtv.fi-verkkopalvelua, sekä kehittänyt oman toiminnan tiedolla johtamisen edellytyksiä ottamalla käyttöön johdon raportointipalvelun. Johdolla on käytössään johdon raportointipalvelun kautta jatkuvasti ajantasaiset perustiedot toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja ennusteista. Johdon raportointi sisältää automaattisesti päivä-, kuukausi- tai kvartaalitasolla päivittyviä tietokokonaisuuksia taloudesta, henkilöstöstä, työhyvinvoinnista, suoritteista ja työajoista.

Viraston oman toiminnan kulut muodostuvat pääosin henkilöstökuluista

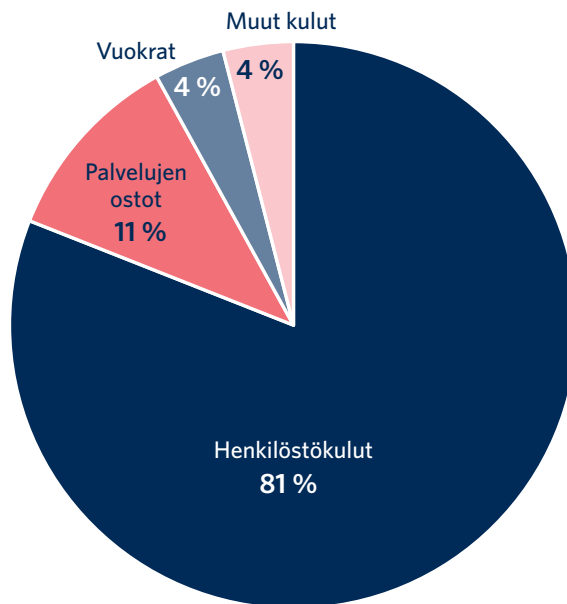
Tarkastusviraston oman toiminnan kokonaiskulut vuonna 2024 olivat 16,9 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat 6,3 prosenttia edellisvuodesta. Oman toiminnan kulut ovat kasvaneet vuosina 2019, 2021 ja 2023–2024, ja kasvuun ovat vaikuttaneet pääsääntöisesti henkilöstökulut sekä esimerkiksi kehittämistoiminnan kulut.

Miljoonaa euroa



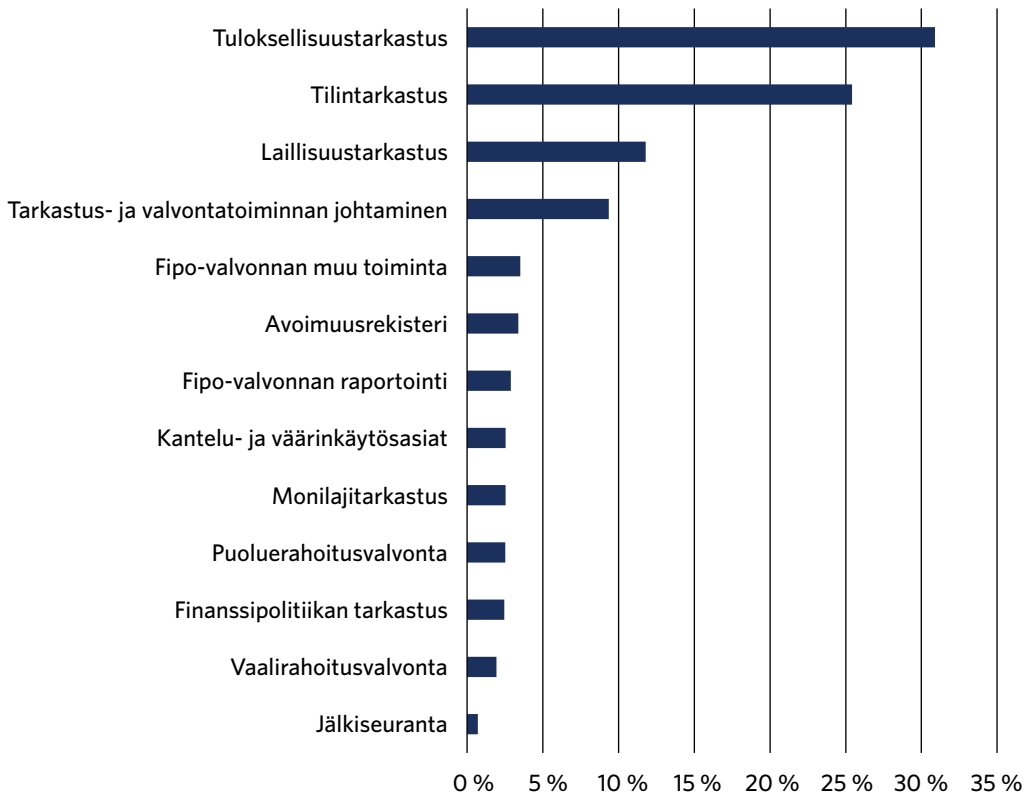
Kuvio 6: Tarkastusviraston toiminnan kulujen kehitys vuosina 2015-2024

Tarkastusviraston toiminnan vuosittaisista kuluista noin 80 prosenttia on henkilöstökuluja.



Kuvio 7: Tarkastusviraston toiminnan kuluerien jaottelu vuonna 2024

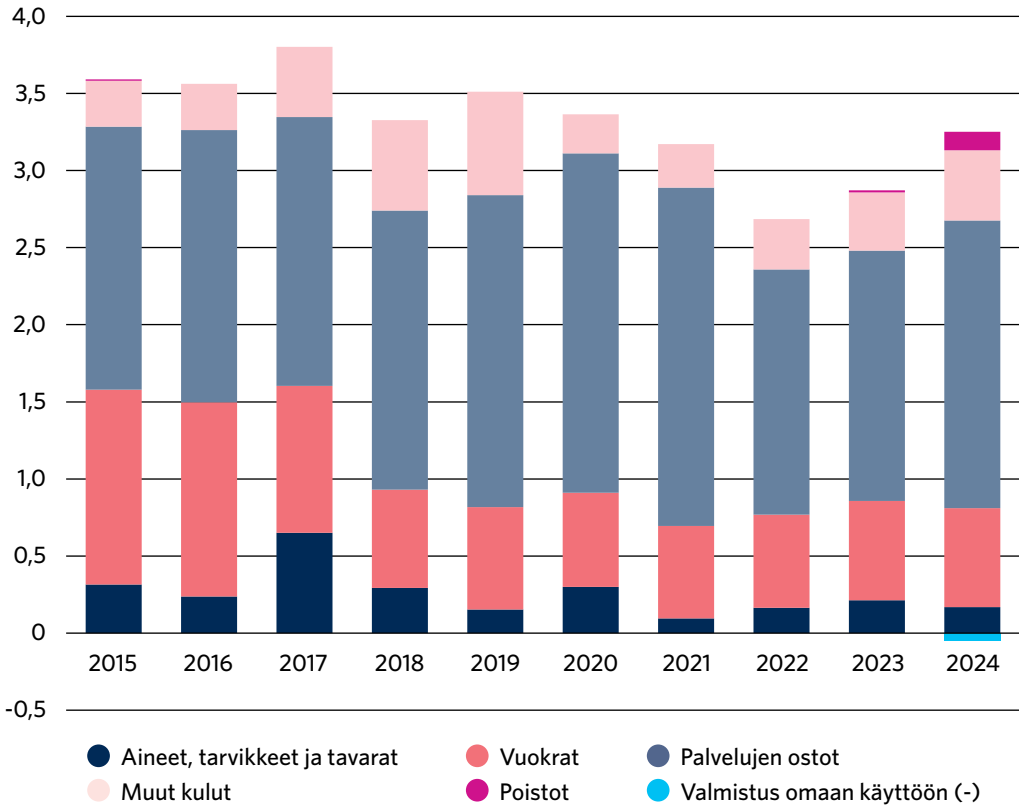
Henkilöstökulut jakaantuvat eri toiminnoille käytetyn työajan suhteessa. Ydintoimintaan, eli tarkastus- ja valvontatoimintaan, sekä muuhun ydintoimintaan kohdennettiin 69 prosenttia tehollisesta työajasta edellisvuoden tavoin. Lisäksi työaikaa käytetään tukitoimintoihin, joiden osuus on 31 prosenttia tehollisesta työajasta. Tarkastus- ja valvontatoiminnan osalta työaikaa ja henkilöstökuluja jaotellaan eri tarkastuslajeihin, valvontatoimintaan sekä muihin ydintehtäviin (kuvio 8). Tuloksellisuustarkastukseen ja tilintarkastukseen käytettiin yhteensä yli puolet, eli 56 prosenttia, koko tarkastus- ja valvontatoimintaan kohdennetusta työajasta.



Kuvio 8: Tarkastus- ja valvontatoiminnan henkilöstökulujen jakaantuminen toiminnoittain vuonna 2024

Henkilöstökulujen jälkeen toiseksi suurin kuluerä on jo pitkään ollut erilaiset palveluiden ostot, kuten työterveys-, koulutus-, ICT- ja asiantuntijapalveluiden hankinnat. Kolmanneksi suurimman kuluerän muodostaa tarkastusviraston toimitilojen vuokratulot. Vuokratulot laskivat sen jälkeen, kun VTV vuonna 2017 muutti uusiin toimitiloihin. Vuonna 2024 Oulun toimipiste muutti monikäyttäjätilaan, mikä myös alentaa toimitilojen vuokratuloja jatkossa.

Miljoonaa euroa



Kuvio 9: Tarkastusviraston muiden kuin henkilöstökulujen kehitys vuodesta 2015 vuoteen 2024

Tarkastusvirastossa on toteutettu viime vuosina myös järjestelmäinvestointeja, esimerkiksi rakennettu avoimuusrekisterijärjestelmä sekä kehitetty puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmää. Myös johdon raportointipalvelua on rakennettu yhteistyössä Palkeiden kanssa sekä uudistettu vtv.fi-palvelua. Valmistelutyöt on aloitettu myös puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmän laajempaa uudistamista varten.

Vuonna 2025 juhlistetaan tarkastusviraston 200-vuotista historiaa

Tarkastusviraston 200-vuotisjuhlavuoden kunniaksi julkaistiin viraston historiaa käsittelevä Varojen vahti -teos. Tutkimuksen kirjoittajina olivat Veijo Åberg, Timo Joutsivuo ja Seppo Tamminen. Historiateos on kaikkien luettavissa vtv.fi-verkkopalvelussa.

Juhlavuoden kunniaksi järjestettiin 20.3.2025 seminaari Finlandia-talossa. VTV:n nykyisen ja entisen henkilöstön lisäksi seminaariin osallistui viraston sidosryhmien edustajia. Seminaarin puheissa ja paneelikeskustelussa pohdittiin viraston tulevaisuutta unohtamatta sen historiaa. Seminaarin puheenvuoroissa riippumaton tarkastustyö nähtiin tärkeänä osana demokratian ylläpitoa ja luottamuksen rakentamista yhteiskunnassa.

Tarkastusjulkaisut 9/2024–8/2025

Eduskunnalle annettavat kertomukset

- K 20/2024 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024
- K 21/2024 vp** Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2024 presidentinvaalissa – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
- K 22/2024 vp** Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024
- K 4/2025 vp** Vaalirahoituksen valvonta europarlamenttivaaleissa 2024 – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
- K 10/2025 vp** Puoluerahoituksen valvonta 2024 – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus

Tilintarkastuskertomukset

Valtion tilinpäätös

D/364/04.08.01/2024 Valtion tilinpäätös

Tasavallan presidentin kanslia

D/343/04.08.01/2024 Tasavallan presidentin kanslia

Valtioneuvoston kanslia

D/356/04.08.01/2024 Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön hallinnonala

D/350/04.08.01/2024 Ulkoministeriö

Oikeusministeriön hallinnonala

- D/320/04.08.01/2024** Oikeusministeriö
- D/321/04.08.01/2024** Oikeusrekisterikeskus
- D/331/04.08.01/2024** Rikosseuraamuslaitos
- D/341/04.08.01/2024** Syyttäjälaitos
- D/347/04.08.01/2024** Tuomioistuinlaitos
- D/351/04.08.01/2024** Ulosottolaitos

Sisäministeriön hallinnonala

D/333/04.08.01/2024	Sisäministeriö
D/307/04.08.01/2024	Hätäkeskuslaitos
D/317/04.08.01/2024	Maahanmuuttovirasto
D/325/04.08.01/2024	Pelastusopisto
D/326/04.08.01/2024	Poliisihallitus
D/330/04.08.01/2024	Rajavartiolaitos
D/337/04.08.01/2024	Suojelupoliisi

Puolustusministeriön hallinnonala

D/327/04.08.01/2024	Puolustusministeriö
D/328/04.08.01/2024	Puolustusvoimat

Valtiovarainministeriön hallinnonala

D/357/04.08.01/2024	Valtiovarainministeriö
D/300/04.08.01/2024	Ahvenanmaan valtionvirasto
D/302/04.08.01/2024	Digi- ja väestötietovirasto
D/305/04.08.01/2024	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
D/329/04.08.01/2024	Rahoitusvakausvirasto
D/345/04.08.01/2024	Tilastokeskus
D/346/04.08.01/2024	Tulli
D/352/04.08.01/2024	Valtiokonttori
D/353/04.08.01/2024	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
D/354/04.08.01/2024	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
D/355/04.08.01/2024	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
D/358/04.08.01/2024	Verohallinto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

D/322/04.08.01/2024	Opetus- ja kulttuuriministeriö
D/310/04.08.01/2024	Kansallisarkisto
D/319/04.08.01/2024	Museovirasto
D/323/04.08.01/2024	Opetushallitus
D/338/04.08.01/2024	Suomen Akatemia
D/340/04.08.01/2024	Suomenlinnan hoitokunta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

D/316/04.08.01/2024	Maa- ja metsätalousministeriö
D/314/04.08.01/2024	Luonnonvarakeskus
D/318/04.08.01/2024	Maanmittauslaitos
D/332/04.08.01/2024	Ruokavirasto

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

D/312/04.08.01/2024	Liikenne- ja viestintäministeriö
D/308/04.08.01/2024	Ilmatieteen laitos
D/313/04.08.01/2024	Liikenne- ja viestintävirasto
D/359/04.08.01/2024	Väylävirasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

D/349/04.08.01/2024	Työ- ja elinkeinoministeriö
D/303/04.08.01/2024	ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
D/304/04.08.01/2024	Energiavirasto
D/306/04.08.01/2024	Geologian tutkimuskeskus
D/309/04.08.01/2024	Innovaatorahoituskeskus Business Finland
D/311/04.08.01/2024	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
D/324/04.08.01/2024	Patentti- ja rekisterihallitus
D/348/04.08.01/2024	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

D/335/04.08.01/2024	Sosiaali- ja terveysministeriö
D/315/04.08.01/2024	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
D/334/04.08.01/2024	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
D/336/04.08.01/2024	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
D/342/04.08.01/2024	Säteilyturvakeskus
D/344/04.08.01/2024	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Ympäristöministeriön hallinnonala

D/360/04.08.01/2024	Ympäristöministeriö
D/301/04.08.01/2024	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
D/339/04.08.01/2024	Suomen ympäristökeskus

Talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot

D/361/04.08.01/2024	Palosuojelurahasto
D/362/04.08.01/2024	Valtion televisio- ja radorahasto
D/363/04.08.01/2024	Öljysuojarahasto

Yhteenvetokertomukset

11/2025	Yhteenvetokertomus: Vuoden 2024 tilintarkastukset (julkaistaan syyskuussa 2025)
---------	---

Tuloksellisuus- ja laillisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten kertomukset

- 10/2024** Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus – Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen
Tarkastuskohteet: ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö
- 11/2024** Ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö
- 12/2024** Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, Digi- ja väestötietovirasto ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- 13/2024** Julkisen velan ennusteen menetelmät
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori
- 14/2024** Rahanpesun estäminen
Tarkastuskohteet: sisäministeriö, valtiovarainministeriö, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- 15/2024** Nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut hyvinvointialueilla – Palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja yhteensovittaminen
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä
- 16/2024** Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus
Tarkastuskohteet: valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö ja ympäristöministeriö
- 17/2024** Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vuoden 2019 virastouudistus
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Väylävirasto ja Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy
- 1/2025** Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuri- ministeriö

- 2/2025** Siirtomäärärahojen mitoittaminen
Tarkastuskohteet: ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia
- 3/2025** Energiainvestointien tuki vihreän siirtymän edistäjänä
Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland
- 4/2025** Investointien suunnittelu ja seuranta sekä investointiratkaisuissa käytettävä tietoperusta
Tarkastuskohteet: Väylävirasto, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö
- 5/2025** Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus valtion vuoden 2024 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta
Tarkastuskohteet: valtioneuvoston kanslia
- 6/2025** Korruption torjunnan edellytykset valtionhallinnossa
Tarkastuskohteet: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, valtiovarain controller -toiminto, Verohallinto, Tulli, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Varsinais-Suomen ELY-keskus, Innovaatorahoituskeskus Business Finland ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
- 7/2025** Rikosasoiden pitkittyneet käsittelyprosessit
Tarkastuskohteet: oikeusministeriö, sisäministeriö, Poliisihallitus, Syyttäjälaitos ja Tuomioistuinvirasto
- 8/2025** Kyberturvallisuuden hallinnan tila valtionhallinnossa
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, valtioneuvoston kanslia, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Digi- ja väestötietovirasto ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori
- 9/2025** Valtion sidosyksikköhankinnat
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, valtioneuvoston kanslian

omistajaohjausosasto, valtiovarainministeriö sekä tiedoksi Fintraffic Oy, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy, HAUS kehittämiskeskus Oy, Leijona Catering Oy, Motiva Oy, Suomen Erillisverkot Oy ja DigiFinland Oy

- 10/2025** Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle
Tarkastuskohteet: ulkoministeriö
- 12/2025** Erityistehtävyyhtiökohtaiset omistajastrategiat (julkaistaan syyskuussa 2025)
Tarkastuskohteet: liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland

Laillisuus- ja tuloksellisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten jälkiseurantaraportit

- 6/2021** Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus
Tarkastuskohteet: ulkoministeriö
- 7/2021** Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaus ja seuranta
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskus
- 14/2021** Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano
Tarkastuskohteet: sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö
- 1/2022** Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiokonttori, Valtion eläkerahasto, Keva, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa ja Eläketurvakeskus
- 2/2022** Opintotuki uudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla
Tarkastuskohteet: opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö
- 5/2022, 6/2022** Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Valtion ohjaus, Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Virastojen toiminta
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö

- 7/2022 Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen
Tarkastuskohteet: työ- ja elinkeinoministeriö
- 10/2022 Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys
Tarkastuskohteet: Digi- ja väestötietovirasto, Maanmittauslaitos, Valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö
- 11/2022 Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena
Tarkastuskohteet: valtioneuvoston kanslia
- 12/2022 Julkisen talouden tilastojen luotettavuus, finanssipolitiikan tarkastus
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja Valtiokonttori
- 14/2023 Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano
Tarkastuskohteet: valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö

Valvonnan raportit

- 1/2025 Avoimuusrekisterin vuosiraportti 2024

Muut julkaisut

- D/125/03.08.01/2025 Varojen vahti – Valtiontalouden tarkastusvirasto 200 vuotta
- D/143/00.03.05/2025 Valtiontalouden tarkastusviraston kestävyysraportti 2024
- D/403/04.04.01/2025 Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2025



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

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