


TIMO JOUTSIVUO • SEPPÖ TAMMINEN • VEIJO ÅBERG

VAROJEN VAHTI


VALTIONTALouden
TARKASTUSVIRASTO
200 VUOTTA





VAROJEN VAHTI



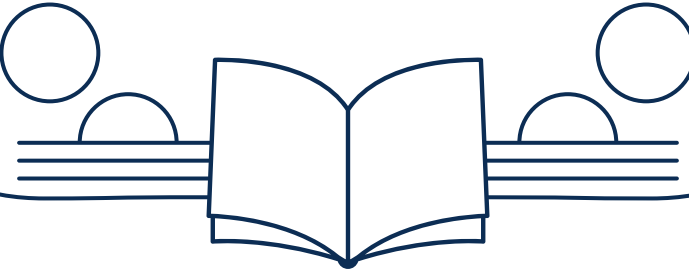
TIMO JOUTSIVUO
SEPPÖ TAMMINEN
VEIJO ÅBERG



VAROJEN VAHTI



VALTIONTALouden
TARKASTUSVIRASTO
200 VUOTTA



Sisällys

ESIPUHE 8

SAATTEEKSI 11

I. Valtionalous tarkkailuun

YÖVARTIJAVALTION REVIISORIT 16

Suomi saa keskushallinnon 16

Ruotsin ajan perintö 18

Revisio törmää ongelmiin 19

C. E. Mannerheimin aloite 21

Viranhoitoa 1800-luvun malliin 24

Vuosisata vanhoillaan 25

Itsenäisessä Suomessa 28

Uusi rooli, uudet velvoitteet 32

Sotatalouden tarkastus 33

HYVINVOINTIVALTION TARKASTAJAT 35

Sodan perintö 35

Vanhat ja uudet valtuudet 39

Perinteissä kiinni 41

Virasto ja Vennamo vastakkain 44

Korkeampi profiili 45

Poliisin valtuuksilla 49

Vakaa virasto 50

2. Eduskunnan yhteyteen

PITKÄ MARSSI EDUSKUNTAAN 54

- Muutoksen alku: Revisiotoimikunta 54
 - Virasto ja ministeriö 58*
- Valtiontilintarkastajat ottavat ohjat 59
- Eduskunta haluaa VTV:n 64
- Perustuslakiuudistuksen varjolla eduskuntaan 68

TARKASTAJAT JA EDUSKUNTA 71

- VTV-laki määrittää tehtävät 71
- Eduskunnan tavoille 74
- Yhteistyö valtiovarainvaliokunnan kanssa 76
 - Liikelaitokset eduskunnan käsittelyssä 79*
- Kertomusmenettely ja tilinpäätös-uudistus 80
- Luotu malli puntariin 83

YHDESSÄ TARKASTUSVALIOKUNNAN KANSSA 89

- Perustuslaillinen tarkastusvaliokunta 89
- Vaikuttavuutta vuosikertomusten kautta 92
- Raportoinnin määrä kasvaa 95
- Asiantuntijaroolissa 97
 - Mieleenpainuva asiantuntijakuuleminen 102*
- Eduskunta ratkaisee pääjohtajakriisin 102

3. Itsenäinen toimija

ORGANISAATIO MUUTOKSESSA 110

- Tulosohjaus tulee virastoon 110
 - VTV saa uusia toimipisteitä 114*
- Uudet toiminnot kasvattavat organisaatiota 115
- Matkalla matriisiin 119
- Paluu linjaan 124

HENKILÖSTÖ, VIRASTON VOIMAVARA 126

- Vanhan tyylin henkilöstö-politiikkaa 126
 - Palkkaus tarkastusvirastossa 132*
- Jotta VTV olisi kilpailukykyinen työpaikka 133
- Muutoksen tuulet puhaltavat 136
- Työhyvinvoinnin matala- ja korkeasuhdanteet 139

VIESTINTÄ JA JULKISUUS 145

- Kohti avoimempaa tiedotusta
- Medianäkyvyyttä hakemassa 147
- Vuorovaikutteinen ote 148

4. Uuttera valtion varojen tarkastaja

AMMATTITAITOISEMPAA

TARKASTUSTA 154

Tarkastuslajit eriytetään toisistaan 154

”Syysseuraussuhteiltaan jäsentymätömien kokonaisuuksien hahmottaminen ja hallinta” 158

Merenkululaitos tikunnokassa 163

Vuositilintarkastuksen välitilin päätös 164

YHDENMUKAISEEN TOIMINTA-

TAPAAAN 168

Toiminnantarkastuksesta tuloksellisuustarkastukseksi 168

Uuden johdon painotukset 172

”Mukava tasaluku” 175

Tuloksellisuustarkastus luupin alle 176

Laillisuustarkastus tilintarkastuksen rinnalle 177

SUUNNANMUUTOKSIA 181

Montaa lajia 181

Suunta kirkastuu 184

5. Tehtäväkenttä laajenee

KANTELUT JA VÄÄRINKÄYTÖKSET 190

Epäkohdat esiin 190

”Kosketuspinta kansalaisiin” 192

HUOMIO VALTION

FINANSSIPOLIITIIKKAAN 195

Alkuna finanssipolitiikan tarkastus 195

Kansainvälinen tarkastusyhteistyö 199

Finanssipoliittinen lainsäädäntö: lisää tehtäviä 200

Valvontatehtävät, raportit ja metodit 203

Talouden raamit koetuksella 207

Valvonnan paikka organisaatiossa 211

POLIITIKOT VALVONNAN PIIRIIN 214

Vaalirahoitusvalvonta virastolle 214

Valvonnan kehittämistarpeet 220

Vaaleja vaalien perään 225

Vaalirahan liikkeet 229

Puolueiden rahat syyniin 232

Puoluerahoituksen valvonnan arjessa 235

Luottamusta avoimuusrekisteristä 238

6. Kansainvälisen toiminnan monet ulottuvuudet

POHJOISMAISESTA YHTEISTYÖSTÄ

BRITANNIAAN JA BALTIAAN 244

- Pääjohtajat Oslossa 244
- Helsingin ja Tukholman väliä 247
- Baltian yhteys 248
 - Oppia säkkikaupalla 251*

MUKANA ALAN KANSAINVÄLISISSÄ

JÄRJESTÖISSÄ 252

- Fidzi – Finland – France 252
- Kolmen sortin tarkastusvirastoja 255

EUROOPPALAISTA TILINTARKASTUSTA 257

- VTV valmiina 257
- Luxenburgin yhteys 260
 - Kansainvälistä tarkastustoimintaa 262*

KANSAINVÄLISEN TOIMINNAN UUSI

ASENTO 264

- Vanha malli, uusi sisältö 264
- Laatua kansainvälisillä standardeilla 265
- Globaali finanssikriisi – VTV tarttuu toimeen 268
- Yhteistyötä INTOSAIn työryhmissä 271
- Kansainvälistä vertaisarviointia 274

VAUHDIKKAISTA VUOSISTA KORONA-

AIKAAN 277

- Hyppy EUROSAIN ytimeen 277
- Monessa mukana 280
- Etäyhteydessä läpi pandemian 284

7. Miksi VTV?

VALTIONTALOUDEN TARKASTUS- VIRASTON PAIKKA 292

- Laillisuutta vai tuloksellisuutta? 292
- Uutta tarkastettavaa 294
- Eduskunta ja VTV-laki 296
- Tarkastusvaliokunta ja profiilin nosto 298
- Valtiontalouden ja hallinnon tuloksellisuus 299
- Valvontatehtävät tulevat 301
- Konsultoivampaa tarkastusta 303
- Paluu perustoimintaan 304

VTV:N MERKITYS 308

- Luottamuksen takeena 308

VIITTEET 314

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS 344

KIRJASSA KÄYTETYJÄ LYHENTEITÄ 350

Esipuhe

Valtiontalouden tarkastusvirasto täyttää 200 vuotta. On juhlan aika, ja juhlaa kunnioitetaan myös tällä historiateoksella. Tarkastustoiminnassa ymmärretään erityisen hyvin, että menneet tapahtumat on syytä kirjata kirjoihin ja kansiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston ja sen 200-vuotisen historian alku on vuoden 1824 lopussa perustettu ja keväällä 1825 toimintansa aloittanut *yleinen revisionioikeus*. Sen tehtävänä oli tuomita tilit oikeiksi tai tarvittaessa virheellisiksi. Muun keskushallinnon tapaan revisionioikeus oli rakennettu ruotsalaisista rakennuspuista venäläisin piirustuksin, kuten Boris Nolde aikanaan osuvasti totesi. Venäjältä tullut revisionioikeusperinne jatkui Suomessa yli 120 vuoden ajan, viime sotiin asti, jolloin Suomen kohtalonhetket taas vaikuttivat valtiontalouden tarkastukseen ja sen organisointitapaan.

Jatkosodan alkaessa vuonna 1941 *Valtion revisiolaitoksen* rinnalle perustettiin *Sotatalouden tarkastus*, erillinen virasto tarkastamaan sodasta aiheutuneita menoja. Sodan jälkeen pohdittiin tarkastustoiminnan tilaa ja tulevaisuuden vaatimuksia uudessa tilanteessa. Tämän pohdinnan seurauksena tarkastustoimintaa koskenut laki uudistettiin vuonna 1948. Tuolloin luovuttiin revisiolaitos-nimestä ja tilalle valittiin suomen kielellä *Valtiontalouden tarkastusvirasto*.

Tarkastusvirastoa koskevat lait ovat muuttuneet moneen kertaan, mutta vuonna 1948 määritellyt tehtävät ovat virastolla edelleen samat. Tarkastusviraston tehtävänä oli ja on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista. Edes viraston riippumattomuuden kannalta tärkeä siirto eduskunnan yhteyteen vuonna 2001 ei muuttanut tehtävää. Eduskunnan yhteydessä tarkastusviraston tehtävät ovat kuitenkin laajentuneet

ja erilaisista valvontaan liittyvistä tehtävistä on tullut keskeinen osa viraston tehtäväkenttää.

”Kansa, joka ei tunne menneisyyttään, ei hallitse nykyisyyttään eikä ole valmis rakentamaan tulevaisuutta varten”, totesi aikanaan Adolf Ehrnrooth. Samaa ajatusta mukaillen voisi todeta, että myös tarkastusviraston on tunnettava historiansa, opittava siitä, mutta se ei myöskään saa jäädä historian vangiksi. Mitä nämä ajatukset tarkoittavat tarkastusviraston tulevaisuuden kannalta?

Tarkastusvirastolla on arvokkaat ja pitkään perusteiltaan samana säilyneet perustehtävät hoidettavanaan. Tehtävät liittyvät kestävän julkisen talouden hoidon ja tehokkaan ja avoimesti toimivan valtionhallinnon turvaamiseen. Viraston arvot pyrkivät samaan. Teemme työmme vastuullisesti, objektiivisesti ja rohkeasti.

Tässä pähkinänkuoressa tarkastusviraston lähtökohdat tuleville vuosille: Tunnistamme arvokkaat perustehtävämme ja pyrimme hoitamaan ne tulevaisuuden haasteet tunnistaen. Viraston tehtävillä on kysyntää jatkossakin – mitä suuremmissa määrin. Julkisten varojen käytön tehokkuus, lainmukaisuus ja läpinäkyvyys sekä hallinnon avoin ja tehokas toiminta ovat aina tärkeitä kulloisistakin olosuhteista riippumatta. Erityisesti niiden tärkeys korostuu taloudellisesti vaikeina aikoina.

Perustehtäviin keskittyminen ei kuitenkaan tarkoita pysähtyneisyyttä. Maailma muuttuu ja meidän tulee pysyä muutoksen mukana. Nostan esille kolme tähän liittyvää asiaa. Ensimmäiseksi valtiontalous tulee jatkossakin kohtaamaan uusia, ennen näkemättömiä haasteita ja riskejä. Tarkastuksia tulee kyetä suuntaamaan kulloinkin valtiontalouden kannalta relevanteille alueille huomioiden samalla erilaiset keskinäisriippuvuudet. Nämä haasteet eivät usein noudata hallinnonalojen rajoja. Tämä vaatii meiltä jatkuvaa valppautta ja ketteryyttä.

Toiseksi tarkastuksiin ja valvontaan liittyvät menetelmät kehittyvät jatkuvasti. Tästä syystä tarkastusviraston strategiassa korostamme sitä, kuinka tärkeää on kyetä hyödyntämään uusia teknologioita toiminnassamme. Teknologinen kehitys taas tunnetusti ei lopu koskaan. Kolmanneksi yhteiskunnan vaatimukset julkisilla varoilla toimivia instituutioita kohtaan muuttuvat jatkuvasti. Eikä pelkkä lain kirjaimen vaatimusten noudattaminen riitä. Sen lisäksi on pidettävä kirkkaana mielessä oman toiminnan tehokkuus, avoimuus ja eettisyys.

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa 2024 totesin seuraavaa:

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

Samalla kun tarkastusviraston tulee pysyä kehityksen mukana, meidän tulee pitää kirkkaana mielessämme, miksi olemme olemassa. Säilyäksemme relevanttina instituutiona, meidän ei tarvitse – eikä tule – pyrkiä valtaamaan uusia ”markkinaosuuksia”. Tärkeämpää on keskittyä hoitamaan tarkastuksen ja valvonnan tehtävät huolella.

Perustehtäviemme hoitaminen vaikuttavasti ja tehokkaasti kussakin ajassa on itsessään riittävän haasteellinen tehtävä niin nykyisille kuin tulevillekin virastolaisille. Kun pysymme ajan vauhdissa, varmistamme sen, että tarkastusvirasto täyttää jatkossakin sille kuuluvan keskeisen tärkeän yhteiskunnallisen roolin ylimpänä riippumattomana tarkastusviranomaisena.

Sami Yläoutinen
Pääjohtaja



Saatteeksi

”Hyvät herrat, minä olen kutsunut teidät ilmoittaakseni sangen ikävän uutisen: tänne tulee reviisori.”

Näin alkaa venäläisen (syntyjään ukrainalaisen) 1800-luvun kirjailijan Nikolai Gogolin kuuluisa näytelmä *Reviisori*, jossa huhu pääkaupungista saapuvasta reviisorista, tilien tarkastajasta, saa pienen kaupungin eliitin paniikkiin. Satiirinen näytelmä ei lopulta kerro mitään reviisorista tai hänen työstään, vaan siitä kuinka kaupungin johto reagoi perättömään huhuun.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) ja sen edeltäjät ovat kaksi vuosisataa vastanneet ”reviisoreina” valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamisesta, kuten Suomen nykyinen perustuslaki asian määrittelee. Viraston historiasta on aiemmin julkaistu kaksi teosta, *Valtiontalouden tarkastusvirasto 1824–1974* vuonna 1974 sekä *Valvontaa varoille – vastinetta rahoille* vuonna 2001. Tämän kirjan painopiste on viraston vaiheissa 1990-luvulta 2020-luvulle; aiempaa kehitystä taustoitetaan pääosin aiemman tutkimuksen pohjalta sen verran kuin se on tarpeen viime vuosikymmenten tapahtumien ymmärtämiseksi.

Teoksen perusrakenne on temaattinen. Kirjan ensimmäinen luku kertoo tiiviissä muodossa VTV:n ja sen edeltäjien vaiheista 1800-luvun perustamisvaiheista 1900-luvun jälkipuolelle saakka. Luku 2 käsittelee VTV:n siirtymistä eduskunnan yhteyteen sekä VTV:n ja eduskunnan suhdetta. Luku 3 kuvaa viraston organisaation, johtamisen ja viestinnän kehitystä. Neljännessä luvussa kerrotaan VTV:n tarkastustoiminnasta ja viidennessä puolestaan viraston työn laajenemisesta valvontatehtäviin.

Luku 6 keskittyy VTV:n kansainväliseen yhteistyöhön. Viimeisessä luvussa pohditaan VTV:n tarkoitusta sekä vedetään yhteen viraston lähihistoriaa.

Kirjoittajista Timo Joutsivuo on vastannut pääosin lukujen 2, 5 ja 7 sekä luvun 3 viestintää käsittelevän osuuden sisällöstä, Seppo Tamminen luvuista 3, 4 ja 6 ja Veijo Åberg ensimmäisestä luvusta sekä tekstien toimituksesta. Kirjan kuvatoimituksesta on vastannut Hanna Lundell-Reinilä. Kirjan ulkoasun on suunnitellut ja toteuttanut graafikko Emmi Kyytsönen.

Tekijät ovat saaneet tämän historiaprojektin aikana arvokasta apua monilta tahoilta. Kirjaa varten on haastateltu lukuisia henkilöitä, joille kuuluu iso kiitos tiedon ja kokemusten jakamisesta tutkijoiden kanssa. Haastateltavien nimet löytyvät tämän teoksen lähde- ja kirjallisuusluettelosta.

VTV:n puolelta työtä on tukenut viraston asettama historiatoimikunta, johon ovat kuuluneet Visa Paajanen, Jaana Beversdorf, Lassi Perkinen, Pasi Tervasmäki ja Jonna Carlson. Toimikunnan antamat neuvot ja palaute ovat olleet tärkeitä työn edistymiselle, ja olemme hyvin kiitollisia miellyttävästä yhteistyöstä.

Helsingissä 2. lokakuuta 2024

Timo Joutsivuo
Seppo Tamminen
Veijo Åberg

1.



Valtiontalous
tarkkailuun



Yövärtijavaltion reviisorit

”Luottamus hyvä, kontrolli parempi.”

(VENÄLÄINEN SANONTA)

Suomi saa keskushallinnon

Venäjä hyökkäsi Ruotsin valtakunnan kimppuun helmikuussa 1808 ja valtasi vuoden loppuun mennessä koko Suomen alueen. Sota jatkui aina syyskuuhun 1809 saakka, jolloin solmitussa Haminan rauhassa Ruotsi luovutti Suomen, Ahvenanmaan ja osan Länsipohjaa Tornionjokeen asti Venäjälle. Suomalaisten monisatavuotinen valtioyhteys Ruotsiin katkesi.

Sodan vielä kestäessä Venäjä julisti Suomen pysyväksi osakseen, ja keisari Aleksanteri I kutsui Suomen säätyjen – aatelin, papiston, porvariston ja talonpoikien – edustajat koolle Porvoon maapäiville (tunnetaan myös Porvoon valtiopäivinä) maaliskuun lopulla 1809. Porvoossa säädyt vannovivat uskollisuutta keisarille, ja keisari puolestaan antoi hallitsijanvakuutuksen, jossa hän lupasi pitää Suomessa voimassa Ruotsin aikaiset lait, erioikeudet sekä luterilaisen uskonnon.¹

Suomesta muodostettiin Venäjän valtakunnan yhteyteen autonominen suuriruhtinaskunta, joka sai oman sisäisen hallinnon. Tämä merkitsi mullistusta Suomen asemaan. Ruotsin valtakunnassa Suomi



Porvoossa vuonna 1809 Suomen säädyt vanhoivat uskollisuutta Venäjän keisarille, ja keisari lupasi kunnioittaa Ruotsin-vallan aikaisia lakeja. Suomesta muodostettiin autonominen suuriruhtinaskunta, joka sai oman sisäisen hallinnon. Robert Wilhelm Ekmanin teoksessa *Porvoon valtiopäivien avajaiset* (1858) keisari Aleksanteri I antaa säädylle hallitsijanvakuutuksen. Teos on sijoitettu valtioneuvoston istuntosaliin Valtioneuvoston linnaan. (Janne Suhonen, Valtioneuvoston kanslia. CC-BY-4.0)

oli lähinnä maantieteellinen käsite, vain joukko läänejä kuten muissakin valtakunnan osissa. Suomeen oli 1500-luvun lopulta lähtien nimetty tarpeen mukaan kenraalikuvernöörejä vastaamaan koko Suomen hallinnosta. Kenraalikuvernöörin virka lakkautettiin viimeisen kerran vuonna 1753, ja sen jälkeen Suomen läänit ja niiden maaherrat olivat suoraan Tukholman keskushallinnon alaisia. Perinne, jossa Suomi olisi ollut hallinnollinen kokonaisuus, oli varsin ohut.²

Suomen sisäistä hallintoa hoitamaan nimitettiin Turkuun syksyllä 1809 hallituskonselji (vuodesta 1816 alkaen Keisarillinen Suomen senaatti), jonka puheenjohtajaksi tuli keisarin nimittämä kenraalikuvernööri ja jäseniksi suomalaisia, keisarille uskollisia alamaisia.³ Hallituskonselji jaettiin kahteen osastoon, talousosastoon ja oikeusosastoon: edellinen vastasi käytännössä kaikista keskushallinnon tehtävistä, jälkimmäisestä taas tuli Suomen korkein oikeusaste. Talousosasto jaettiin edelleen viiteen toimituskuntaan: kansliatoimituskunta, kamaritoimituskunta, finanssitoimituskunta, sotilastoimituskunta ja kirkollisasiain toimituskunta. Kunkin toimituskunnan päällikkönä toimi hallituskonseljin jäsen.⁴

RUOTSIN AJAN PERINTÖ

Revisioajatus ei syntynyt tyhjästä Venäjän vallattua Suomen vuonna 1809, vaan sillä oli pitkä perinne Ruotsin valtakunnassa.

Kuningas Kustaa Vaasa perusti valtion taloushallintoa varten vuonna 1527 kamarin, josta hieman myöhemmin muodostui kamarineuvosto. Tämä jaettiin vuonna 1543 kahteen osastoon: verokamariin ja laskukamariin. Verokamarin tehtävä oli veronkanto ja menojen hoitaminen, laskukamari taas tarkasti voutintilit ja vastasi kirjanpidosta. Laskukamarista tuli ensimmäinen valtiontalouden tarkastuksesta vastaava virasto. Kamarineuvostosta tuli vuonna 1619 kamarioikeus (myöhempi kamarikollegio), jonka tehtävänä oli toimia tuomioistuimena tilintarkastuksissa esiin tulleissa rikoksissa.

Kruunun tilien tarkastaminen annettiin vuonna 1637 kamarikollegion osastolle, revisiokamarille (myöhempi kamarirevisio). Näin muodostui rakenne, jossa kamarirevisio hoiti tarkastukset ja tuomiovaltaa käytti kamarikollegio. Tämä rakenne purettiin vuonna 1695, jolloin kamarirevisio erotettiin kamarikollegiosta itsenäiseksi virastok-

si ja sen päälliköksi asetettiin seuraavana vuonna presidentti. Kamarirevisio vastasi jatkossa sekä valtiontalouden tarkastustoiminnasta että valtiontaloutta koskevien rikosten tuomitsemisesta.

Kamarirevisio nimettiin uudelleen kamarioikeudeksi vuonna 1799. Samassa yhteydessä kamarioikeuden sisäistä rakennetta ja työnjakoa uudistettiin. Oikeutta istui kamarioikeuden presidentin ja viiden asessorin muodostama kollegio. Kamarioikeudessa oli viisi tilintarkastusta tekevää konttoria, ja jokaisen konttorin esimiehenä toimi komissaari. Kukin asessori puolestaan valvoi yhtä kamarioikeuden konttoria. Tarkastustoiminnan tehostamiseksi revisoreille alettiin maksaa huomautuspalkkioita, toisin sanoen he saivat palkkion kustakin tilintarkastuksista löytämästään laiminlyönnistä.

Ruotsin valtakunnan revisiotoimi toimi yhtenä esikuvana 1800-luvulla autonomisen Suomen revisioratkaisuja tehtäessä.

Lähteet:

Halila et al. 1974, 7–12; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 185–186; Purhonen 1955, 71–94.

Oma keskushallinto merkitsi myös ensimmäistä kertaa Suomen oman valtiontalouden rakentamista. Valtion tilien tarkastaminen tuli hallituskonseljin kamaritoimituskunnan vastuulle, ja tätä varten kamaritoimituskuntaan perustettiin pieni revisionikonttori. Sen virkamiesten tehtävänä oli tarkastaa tilit sekä tehdä niitä vastaan tarvittavat muistutukset. Nämä muistutukset esitettiin hallituskonseljille, joka ratkaisi asiat ja tarvittaessa asetti tilinpidon rikkeisiin syylistyneet oikeuden eteen.

Revisionikonttori oli todella pieni, sinne nimitettiin syksyllä 1809 yhteensä kolme virkamiestä. Keisari-suuriruhtinas nimitti revisionikomissaariksi aiemmin ylitulilla-inspektorina toimineen Gerhard Dahlbeckin. Hänen alaisuuteensa hallituskonselji määräsi kaksi vakinaista revisoria, varatuomari Nils Johan Idmanin ja diskonttokonttorin kirjanpitäjä Gustaf Enbergin. Tämä kolmikko aloitti tehtävissään marraskuussa 1809.⁵

Revisio törmää ongelmiin

”Hätikkötyö” – näin kuvasi muistelmissaan kreivi Carl Erik Mannerheim, yksi ensimmäisistä hallituskonseljin jäsenistä, keisarin vuonna 1809 hyväksymää hallituskonseljin ohjesääntöä, joka loi perustan koko autonomisen Suomen keskushallinnolle. Järjestelmä rakennettiin nopeasti, ilman kantavaa ideaa, ”ruotsalaisista rakennuspuista venäläisiin piirustuksiin”, kuten Osmo Jussila on Boris Noldea siteeraten todennut.⁶ Tällaisenaikin järjestelmä osoittautui kestäväksi, ja sen perusteet säilyivät voimassa Suomen itsenäistymiseen vuoteen 1917 saakka. Kiireen jäljet näkyivät kuitenkin siinä, että hallintoa oli pian täydennettävä uusilla elimillä.

Suomi oli vuonna 1809 pieni, köyhä maa eikä edes itsenäinen valtio. Hallituskonseljin ja sen toimituskuntien odotettiin hoitavan koko keskushallinnon tehtävät suppealla virkamiehistöllä, tarvittaessa yhteistyössä läänien maaherrojen kanssa. Toive osoittautui liian optimistiseksi jo 1810-luvun alkuvuosina. Asiat ruuhkautuivat nopeasti hallituskonseljin talousosastossa, jossa jouduttiin käsittelemään lopulta hyvin pieniä detaljitason asioita.⁷

Hallinnon puuroutumista ryhdyttiin purkamaan perustamalla eri hallinnonalojen keskusvirastoja, joille siirrettiin alan asiantuntemusta vaativien asioiden valmistelu- ja ratkaisuvaltaa. Ensimmäiset kuusi keskusvirastoa perustettiin vuosina 1811–1812, ja myöhemmin 1810-luvun kuluessa perustettiin vielä kolme keskusvirastoa lisää.⁸ Tämä oli omiaan sujuvoittamaan hallinnon toimintaa.

Ruuhkautuminen koski myös kamaritoimituskunnan ja revisiionikonttorin tehtäväkenttää, sillä revisiorien esittämien muistutusten käsittely ja ratkaiseminen vei hallituskonseljilta runsaasti aikaa. Tilit saattoivat jäädä vahvistamatta vuosikausiksi. Niinpä jo syksyllä 1811 – kenraalikuvernööri Fabian Steinheilin kiinnitettyä huomiota taloushallinnon ongelmiin – Pietarissa toimivan Suomen asiain komitean puheenjohtaja Gustaf Mauritz Armfelt ilmoitti keisarin valtuuttamana hallituskonseljille, että tämän tuli valmistella ehdotus ”kameraaliasiain konttorin eli kamarirevisionin” perustamiseksi.⁹

Hallituskonselji antoi valmistelutehtävän kamaritoimituskunnan esittelijäsihteerille Carl Lundströmille. Hän esitti joulukuussa 1811 hallituskonseljin talousosastolle, että olisi syytä perustaa konseljin alaisuuteen kollegiaalisesti toimiva kamarivirasto, jolla oli tuomiovalta lukuisiin kameraalisiin kysymyksiin, näiden joukossa revisiionikonttorin tekemät muistutukset sekä maaherrojen päätökset läänintilejä koskevista muistutuksista. Talousosastolta olisi näin poistunut monia toisarvoisia tehtäviä, ja se olisi käsitellyt vain kamariviraston ratkaisuisista tehdyt valitukset.¹⁰

Lundströmin ehdotus olisi epäilemättä poistanut oleellisen osan revisiotoimen hallituskonseljille aiheuttamasta työtaakasta. Ehdotus sai kuitenkin niuvan vastaanoton konseljilta ja esityksestä lausuntonsa antaneelta prokuraattori* Matthias Caloniukselta. Näiden mukaan uusi hallintoelin oli valtiontaloudelle liian kallis, vastaaviin tuloksiin päästäisiin pienemmillä järjestelyillä sekä toimintaa tehostamalla, ja lisäksi juuri perustettavat keskusvirastot tulisivat vähentämään revisiokonttorin, kamaritoimituskunnan ja talousosaston työtaakkaa. Hallituskonselji lähettikin toukokuussa 1812 Pietariin Suomen asiain komitealle esityksen, jonka sisältö oli se, ettei kamarirevisionia tässä vaiheessa perustettaisi.¹¹

Suomen asiain komitea yhtyi hallituskonseljin näkemykseen, mutta täysin eri perusteilla: komitea totesi hallituskonseljin tarvitsevan laajempaa organisaatiouudistusta, jonka yhteydessä myös revisiokysymys ratkaistaisiin. Niinpä kamarirevisionin perustamisen kaltaiseen osittaisuudistukseen ei ollut syytä nyt ryhtyä. Keisari hyväksyi Suomen asiain komitean esityksen syyskuussa 1812, ja asia jäi silleen.¹²

* Prokuraattori oli autonomisen Suomen hallituskonseljin ja senaatin korkein laillisuutta valvova virkamies, jonka asema vastasi nykyistä oikeuskansleria.

Suurta organisaatiouudistusta ei koskaan tullut, vaan suurimmiksi 1810-luvun uudistuksiksi jäivät hallituskonseljin nimen muuttaminen Keisarillisen Suomen senaatiksi vuonna 1816 sekä senaatin muutto Turusta uuteen hallintokaupunkiin Helsinkiin vuonna 1819. Revisio-ongelmia koetettiin ratkoa perustamalla vuonna 1816 neljä uutta ylimääräisen revisorin virkaa ja vuonna 1821 vielä kaksi ylimääräisen ja neljä väliaikaisen revisorin virkaa. Lisäksi senaatin sotilastoimituskuntaan perustettiin vuonna 1816 erillinen revisorin virka sotilasvirkatulojen tarkastusta varten, ja senaatin toimituskuntaan asetettiin apukamreerit tilinpitoa varten. Ongelmat eivät kuitenkaan hävinneet: keskusvirastojen perustaminen tai virkojen lisääminen ei poistanut revisioasioiden ruuhkaa. Kuvaavaa on, että vuonna 1819 kamaritoimituskunnalla oli vielä 1810-luvun vaihteen tilejä tarkastamatta.¹³

C. E. Mannerheimin aloite

Carl Erik Mannerheimia on luonnehdittu hallituskonseljin ja senaatin alkuaikojen ”vahvaksi mieheksi”. Hänet nimitettiin vuonna 1822 senaatin talousosaston ensimmäiseksi varapuheenjohtajaksi – siis asemaan, josta kehittyi nykyinen pääministerin tehtävä.* Mannerheim oli ollut aloitteentekijä jo ensimmäisiä keskusvirastoja perustettaessa, ja vuonna 1824 hän tarttui revisiotoimen ongelmiin. Toukokuun 24. päivänä 1824 Mannerheim esitti kenraalikuvernööri Arseni Zakrevskille uuden elimen, yleisen revisionioikeuden, perustamista. Mannerheim perusteli ehdotustaan toisaalta senaatin talousosaston tehokkuuden lisäämisellä, toisaalta hallinnon ja oikeuden erottamisella.¹⁴

C. E. Mannerheimin ajatuksena oli purkaa rakenne, jossa kaikki revisoreiden tekemät muistutukset päättyivät suoraan senaatin talousosaston ratkaistaviksi, ensimmäisenä ja samalla viimeisenä oikeusasteena. Hänen ehdotuksensa mukainen yleinen revisionioikeus olisi senaatista erillinen mutta kuitenkin sen alainen toimielin, jonka alaisena revisionikonttori toimisi. Yleistä revisionioikeutta voi pitää luonteeltaan

* Senaatin talousosaston puheenjohtajana toimi kenraalikuvernööri, mutta ensimmäisten kenraalikuvernöörien jälkeen muodostui käytäntö, jossa kenraalikuvernööri osallistui vain poikkeustapauksissa talousosaston istuntoihin. Näin varapuheenjohtajan tosiasiallinen asema senaatin johtohahmona vahvistui.



Salaneuvos, kreivi Carl Erik Mannerheim (1759–1837) toimi Suomen suuriruhtinaskunnan kansliatoimituskunnan eli myöhemmän sisäministeriön päällikkönä vuosina 1809–1816 ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajana vuosina 1822–1826. Hän antoi ratkaisevan sysäyksen yleisen revisionioikeuden perustamiselle vuonna 1824. Ruotsalaissyntyinen Mannerheim oli Suomen marsalkka C. G. E. Mannerheimin isoisän isä. (Josef Oleszkiewicz 1825/Kansallismuseo)

ensimmäisenä oikeusasteena: se saisi oikeuden tehdä päätöksiä revisionikonttorin muistutuksista, ja sen ratkaisuihin tyytymätön saattoi valittaa edelleen senaatin talousosastoon. Sitä on luonnehdittu myös niin sanotuksi välivirastoksi, erotuksena varsinaisista keskusvirastoista.¹⁵

Prokuraattori C. J. Walleen kannatti lausunnossaan kenraalikuvernöörille Mannerheimin ehdotusta, ja senaatti hyväksyi sen täysistunnossaan 26. heinäkuuta 1824. Keisari vahvisti yleisen revisionioikeuden ohjesäännön 28. joulukuuta 1824.¹⁶ Yleinen revisionioikeus tuli senaatin yleisvalvonnan alle, mutta finanssi-, kamari- ja sotilastoimituskuntien päälliköt saivat tehdä tarkastuksia sen ja revisionikonttorin toiminnasta ja raportoida näistä tarvittaessa senaatin talousosastolle.¹⁷

Ohjesäännön mukaan yleisen revisionioikeuden ja sen alaisen revisionikonttorin tehtäväksi tuli tarkastaa valtiokassan ja sotalaitoksen tilit. Prosessi eteni siten, että kunkin hallinnonalan tilit lähetettiin senaatin talousosaston asianomaisiin toimituskuntiin, jotka toimittivat ne yleiselle revisionioikeudelle, ja tämä puolestaan antoi ne revisionikonttorin tarkastettaviksi. Revisionikonttori teki tarvittaessa tileistä muistutukset, jotka menivät yleisen revisionioikeuden ratkaistaviksi. Näistä päätöksistä sai puolestaan tehdä valituksen senaatin talousosastoon. Oikeusjutuissa toimi senaatin talousosaston kamariviskaali yleisen revisionioikeuden asiamiehenä.¹⁸

Revisiotoimelle asetettiin johtosäännössä selvät rajat ja määriteltiin tarkasti, mitä tarkastettiin ja missä järjestyksessä. Jos tilien laatijoiden omaisuutta oli otettu takavarikkoon valtion saatavien turvaamiseksi, yleisen revisionioikeuden oli ratkaistava asia kolmen kuukauden määräajan sisällä. Jos taas revisiokonttorin muistutus koski suoraan keisarille vastuunalaista virkamiestä, ei yleinen revisionioikeus voinut ratkaista asiaa, vaan sen oli laadittava lausuntonsa ja lähetettävä asiakirjat senaatin käsittelyyn.¹⁹

Yleisen revisionioikeuden puheenjohtajana toimi ylikomissaari, ja hänen lisäksi revisionioikeudessa istui kaksi asessoria. Nämä kolme muodostivat kollegiaalisesti toimivan viraston johdon. Rankijärjestyksessä ylikomissaari rinnastettiin keskusvirastojen ylitirehtöoreihin (pääjohtajiin). Keisari nimitti ylikomissaarin senaatin ehdotuksesta ilman hakemusta, asessorit puolestaan talousosaston ehdotuksesta ja hakemusten perusteella. Revisionikonttoria taas johti revisionikomissaari, jonka nimitysprosessi oli asessorien kaltainen. Revisionikonttorissa oli kolme ensimmäistä ja kuusi toista revisoria vakinaisina virkamiehinä sekä kuusi ylimääräistä ja neljä väliaikaista revisoria. Senaatin

talousosasto nimitti revisorit virkoihinsa yleisen revisionioikeuden ehdollepanon perusteella.²⁰

Revisiotoimen uudelleenjärjestely merkitsi uusia virkoja ja lisämenoja. Niinpä C. E. Mannerheim ehdotti säästöjen saamiseksi – ja ehkä parantaakseen ehdotuksensa läpimenomahdollisuutta – kolmen senaatin toimituskunnan apulaisesittelijän sekä kahden kanslistin virat lakautettaviksi; näin myös tehtiin. Sotilastoimituskunnan revisorin virka puolestaan siirrettiin yleiseen revisionioikeuteen.²¹

Revisionikonttorin virkamiesten kannustamiseksi luotiin huomautuspalkkiojärjestelmä, joka oli tuttu jo Ruotsin vallan ajan käytännöistä: mikäli tilintarkastusten ja niistä annettujen muistutusten tuloksena valtio sai korvauksia, näistä korvauksista 20 prosentin osuus maksettiin muistutuksen tehneelle revisorille ja lisäksi viisi prosenttia revisionikomissaarille.²²

Keisari nimitti 15. maaliskuuta 1825 yleisen revisionioikeuden ensimmäiseksi ylikomissaariksi Turun ja Porin läänin lääninkamreerin Israel Wallinin. Yleinen revisionioikeus pääsi aloittamaan toimintansa 7. toukokuuta 1825, jolloin Wallin astui virkaansa.²³ Organisoitu valtiontalouden revisiotoiminta sai näin pysyvät muodot.

VIRANHOITOA 1800-LUVUN MALLIIN

Yleinen revisionioikeus ja revisionikonttori aloittivat työnsä vuonna 1825 reilun 20 virkamiehen voimin Senaatintalossa (nyk. Valtioneuvoston linna). Yleisen revisionioikeuden päivittäinen virka-aika oli aluksi kello 11–14, myöhemmin 11–15. Revisionioikeus istui viitenä päivänä viikossa, paitsi keskikesän ja syyskuun lopun välillä, jolloin viikoittaisia istuntoja oli vain kolmena päivänä.

Revisiovirkamiehet olivat läpi 1800-luvun lähes poikkeuksetta lainopillisen tutkinnon suorittaneita; ainoastaan avustavissa tehtävissä toimi muutakin väkeä.

Virkamiehistö erottautui muusta väestöstä univormulla. Yleisen revisionioikeu-

den ja revisionikonttorin virkamiehille vahvistettiin virkaunivormun malli Pietarissa 1828. Keskusvirastojen univormuun kuului hännystakki (frakki), saapashousut sekä tupsulliset husaarisaappaat. Kaulusten ja hihankäänteiden hopeakirjailut olivat eri virastoilla erilaiset, ja korkeampien viranhaltijoiden – revisionioikeudessa ylikomissaarin ja asessorien – hopeakirjailut olivat muita virkamiehiä runsaammat. Virkamiesten juhla-asun kruunasi kolmikolkkahattu.

Lähteet:

Halila et al. 1974, 22–23, 40; Savolainen 1996b, 306.

Vuosisata vanhoillaan

Autonomisessa Suomessa ”yövärtijavaltion” tehtävät olivat hyvin rajatut, ja senaatti sekä koko muu keskushallinto mahtuivat vuosikymmenet kokonaisuudessaan vuonna 1822 Helsinkiin valmistuneeseen Senaatintaloon (nyk. Valtioneuvoston linna). Tänne, itäiseen siipirakennukseen sijoittuivat myös yleinen revisionioikeus (kolmas kerros) ja revisionikonttori (toinen kerros).²⁴ Käytössä olleista tiloista ei ole tarkkoja tietoja, mutta kovin laveasti eivät virkamiehet voineet toimia, sillä jo 1820-luvun aikana yleinen revisionioikeus joutui toteamaan käytettävän alan ahtaaksi. Käytössä oli kaksi tilikaappia, joihin kaikki tarkastettavat tilit eivät mahtuneet – niinpä tilejä oli säilytettävä pöydillä, tuoleilla sekä muissa huoneistoissa.²⁵

Vaikka resurssit olivat niukat, yleinen revisionioikeus ja revisionikonttori suoriutuivat tehtävistään, ajoittaisista ruuhkista huolimatta. Vuonna 1824 tehdyt ratkaisut osoittautuivat pysyviksi ja siinä määrin toimiviksi, että merkittäviä muutoksia revisiotoimeen ei tehty – virka- ja lisäyksiä lukuun ottamatta – sataan vuoteen. Yleisen revisionioikeuden ensimmäinen ohjesääntö pysyi sellaisenaan voimassa vuoteen 1879, jolloin tehtiin muutamia muutoksia virkarakenteeseen.²⁶

Vuonna 1895 yleinen revisionioikeus sai johtosäännön (uusi termi ohjesäännön sijaan), jossa määritellyt uudistukset olivat varsin pieniä. Yleinen revisionioikeus siirrettiin kamaritoimituskunnan valvontaan. Ylikomissaarin titteliksi tuli nyt ylitirehtööri, revisionikonttorin revisionikomissaarista tuli ylitirehtööri, ja lisäksi yleisen revisionioikeuden ja revisionikonttorin sisäistä työnjakoa muokattiin. Toiminnallisesti merkittävimpiä uudistuksia oli se, että tilit eivät tulleet tarkastettaviksi senaatin toimituskuntien kautta, vaan tilivirastot lähettivät ne jatkossa suoraan revisionikonttorille. Yleinen revisionioikeus oli vuonna 1824 saanut oikeuden määrätä tietyissä tilanteissa uhkasakkoja, ja vuoden 1895 johtosäännössä tätä oikeutta hieman laajennettiin.²⁷

Suurimmat paineet yleisen revisionioikeuden toimintaan aiheutti valtionhallinnon vähittäinen kasvu autonomian aikana. Vuoteen 1881, keisari Aleksanteri II:n hallituskauden päättymiseen mennessä perustettiin yhteensä 24 valtion keskusvirastoa tai virastoa, ja vuosina 1881–1917 perustettiin vielä 15 lisää.²⁸ Kuvaavaa hallinnon laajenemiselle on myös se, että keskushallinnon vakinaisia virkamiehiä oli vuonna 1811 yhteensä 132 ja vuonna 1910 yhteensä 936; näissä luvuissa ei luonnollisesti ole mukana ylimääräisiä tai tilapäisiä virkamiehiä.²⁹ Onkin



Revisionikonttorin virkakuntaa yhteiskuvassa toukokuussa 1899. Yleisen revisionioikeuden henkilökunta koostui vuosikymmenet miehistä. Avustaviin tehtäviin, laskuapulaiseksi, palkattiin ensimmäinen nainen Elsa Helena Castrén vuonna 1903. Ensimmäinen nainen varsinaisessa virkakunnassa oli notaari Anna Mari Johansson (myöh. Juhantila), joka tuli taloon vuonna 1923. (VTV)

hämähäyttävää, kuinka muuttumattomana revisiotoimen organisaatio pysyi läpi autonomian.

Yleisen revisionioikeuden kannalta merkittävimmät muutokset hallinnossa olivat valtion rautatiehallinnon synty ja kasvu sekä Valtiokonttorin perustaminen. Valtio ryhtyi rakentamaan ensimmäisiä rautateitä 1850-luvun lopussa, ja niiden hallinnointia varten perustettiin vuonna 1862 rautatiepäällikön kanslia. Valtion rautateistä tuli voimakkaasti kasvava hallinnonala, jonka tilien tarkastaminen oli revisionikonttorille raskas tehtävä. Revisionikonttori saikin tätä tehtävää varten vuonna 1873 uuden ensimmäisen reviisorin – ensimmäisen uuden vakinaisen revisoriviran vuoden 1824 jälkeen!³⁰

Rautatiepäällikön kansliasta muodostettiin vuonna 1877 Rautatiehallitus, ja tämän jälkeen sen tilien yksityiskohtainen tarkastaminen siirrettiin revisionikonttorilta senaatin maanviljelystoimituskunnan vastuulle. Pari vuosikymmentä noudatetusta menettelystä luovuttiin vuonna 1897, jolloin yksityiskohtainen tarkastus siirrettiin takaisin revisionikonttorille. Tehtävää varten revisionikonttoriin perustettiin vuonna 1897 kolme uutta ensimmäisen revisorin virkaa.³¹

Valtiokonttorin perustaminen juonsi juurensa Suomen aseman muotoutumiseen vuoden 1809 jälkeen. Kun yhteydet Ruotsiin katkesivat, Suomeen jäivät tilivirastoiksi tšekäläiset lääninhallitukset ja niiden lääninrahastot; keskitettyä valtion maksuliikennettä tai keskusrahastoa ei ollut. Näitä tehtäviä varten perustettiin vuonna 1811 Vaihetus-, Laina- ja Depositioni-Contori (myöh. Suomen Pankki). Tämän asemaa muutettiin vuonna 1868 siten, että se siirrettiin senaatin alaisuudesta valtiopäivien valvontaan, ja myöhemmin sen vastuulta siirrettiin pois valtion- ja sotilasrahastojen hallinto.³²

Näistä tehtävistä sekä valtionlainojen hoidosta vastaamaan perustettiin vuonna 1875 uusi keskusvirasto, Valtiokonttori. Valtiokonttorin tehtäväkenttä laajeni vuonna 1901, jolloin tuli voimaan valtion tiliasetus. Tämä asetusta oli loikka kohti modernia budjettitaloutta, ja se keskitti aiempaa hajanaista valtiontalouden hoitoa finanssitoimituskunnalle. Jatkossa Valtiokonttori muun muassa valvoi valtion kassaliikennettä, vastasi valtion tulojen ja menojen kirjanpidosta sekä laati valtion tilinpäätökset. Samassa yhteydessä tehtiin muiden pienempien uudistusten ohella päätös ottaa koko valtion kirjanpidossa käyttöön niin sanottu italialainen kaksinkertainen kirjanpito.³³ Näillä uudistuksilla oli luonnollisesti heijastusvaikutuksensa myös yleisen revisionioikeuden tarkastustoimintaan, koska Valtiokonttorille tuli uusien vastuiden myötä myös tarkastuksen luontoisia tehtäviä.

Valtion taloushallinnon muuttuessa revisionioikeus pysyi vanhoillaan. Vakavimmat hankkeet yleisen revisionioikeuden uudistamiseksi käynnistyivät vuonna 1907 juuri aloittaneessa yksikamarisessa eduskunnassa. Valtiovarainvaliokunta kehotti ryhtymään yleisen revisionioikeuden uudistamiseen: valiokunnan puheenjohtaja, suorasukaisesta kirjoitustyylistään tunnettu professori E. G. Palmén (suom.) kirjoitti mietintöön, että ”itse asiassa eivät revisioni- ja kontrolliolot maassamme ole mainittavasti muuttuneet tai parantuneet Ruotsin ajasta asti”. Samana vuonna myös yleisen revisionioikeuden ylitirehtööri August Stråhlman kirjelmöi uudistustarpeista senaatin kamaritoimituskunnalle.³⁴

VIRASTON JOHTO

Yleisen revisionioikeuden ylikomissaarit

Israel Wallin 1825–1839
Carl Johan Helsingius 1839–1842
Johan Gabriel Martin 1842–1852
Jacob Meinander 1852–1861
Anders Johan Chydenius 1861–1865
Carl Edvard Stjernvall 1866–1869 (vt.)
Reinhold Cygnaeus 1869–1889
Wasilij Margunoff 1889–1897

Yleisen revisionioikeuden ylitirehtöörit

Knut Alfred Stadius 1897–1900
Axel Ekestubbe 1901–1907
Bror August Stråhlman 1907–1923

Valtion revisionilaitoksen (myöh. revisio- laitoksen) ylijohdajat

Bror August Stråhlman 1924–1926
Karl Sixten Wahlroos 1927–1933 (vt.)
Juho Airaksinen 1933–1945, 1945–1947 (vt.)

Valtiontalouden tarkastusviraston pää- johtajat

Pietari Salmenoja 1948–1960
Veikko Lampola 1960–1973
J. O. Kahlas 1973–1975 (vt.)
Esko Niskanen 1975–1991
Tapio Leskinen 1992–2006
Tuomas Pöysti 2007–2015
Tytti Yli-Viikari 2016–2021
Sami Yläoutinen 2022–

Uudistuksia ryhdyttiinkin valmistelemaan ensin yleisen revisionioikeuden omilla uudistusehdotuksilla ja sen jälkeen yli kuusi vuotta kestäneellä komiteatyöllä. Kun revisionikomissioiksi nimetty komitea sai työnsä valmiiksi vuonna 1916 – keskellä ensimmäistä maailmansotaa – senaatin kamaritoimituskunnan päällikkö E. R. Rainesalo kieltäytyi viemästä asiaa eteenpäin senaatissa poikkeusaikoihin vedoten.³⁵

Ainoa konkreettinen seuraus tästä autonomian ajan viimeisestä uudistushankkeesta oli tarkastustyön vaikeutuminen: senaatti asetti yleisen revisionioikeuden virat täyttökieltoon vuonna 1911, koska uudistustyö oli kesken. Niinpä vuonna 1920, yhdeksän vuoden virantäyttökiellon jälkeen, yleisen revisionioikeuden ja revisionikonttorin 18 vakinaisesta virasta oli puolet täyttämättä.³⁶

Itsenäisessä Suomessa

Suomi itsenäistyi joulukuussa 1917, ja autonomisen suuriruhtinaskunnan keskushallinto alkoi johtaa itsenäistä tasavaltaa. Suomen itsenäisyydessä yleinen revisionioikeus ja revisionikonttori toimivat perusteiltaan varsin samanlaisissa oloissa kuin vuonna 1825. Sama koski koko

valtion keskushallintoa: vaikka paljon oli muuttunut, perusta oli monin tavoin pysynyt samana.

Markku Tyynilä on senaattia koskevassa tutkimuksessaan tiivistänyt muutoksen osuvasti:

”Venäjän Ruotsilta Suomen sodassa 1808–1809 valtaamaa muutamaa maakuntaa varten 1809 perustettu verraten vaatimaton hallintovirasto saattoi marraskuussa 1918 pelkästään nimenmuutoksella muuttua itsenäisen Suomen valtioneuvostoksi, senaatin oikeusosaston muututtua käytännöllisesti katsoen sellaisenaan korkeimmaksi oikeudeksi.”³⁷

Marraskuussa 1918 muuttuivat myös monet muut nimikkeet: senaatin varapuheenjohtajasta tuli pääministeri, toimituskunnista tuli ministeriöitä ja niiden päälliköistä ministereitä. Vanhoista toimituskunnista revisiotointa valvonut kamaritoimituskunta lakkautettiin jo vuonna 1917, ja sen tehtävät siirrettiin finanssitoimituskunnalle, sittemmin valtiovarainministeriölle.³⁸

Itsenäistymisen ja vuoden 1918 verisen sisällissodan jälkeen moni autonomian ajan loppuvuosina pysähtynyt uudistushanke sai uutta vauhtia. Revisiotoimen osalta yksi fundamentti kirjattiin vuonna 1919 hyväksytyin Hallitusmuodon 71 pykälään:

”Valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten on oleva revisionilaitos, jonka tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu.”³⁹

Hallitusmuodon kirjaus vahvisti revisiotoimen oikeudellista perustaa: valtiontalouden tarkastustoimintaa ei voitu kevein perustein lopettaa. Samalla ”revisionilaitoksen” toimivaltaa laajennettiin. Enää ei vain tarkastettu tilejä, vaan tehtävänä oli myös arvioida budjetin noudattamista.

Samassa Hallitusmuodon pykälässä säädettiin myös toisesta valtiontaloutta tarkastavasta instituutiosta:

”Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettakoon viisi valtiontilintarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Nämä tilintarkastajat, joille eduskunta vahvistaa johtosäännön ja joiden tulee

viranomaisilta saada tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat, ovat eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin tarpeellinen määrä varamiehiä.”⁴⁰

Valtiontilintarkastajat olivat Hallitusmuodon uutuus, jonka taustalla oli kuitenkin pitkä historia. Kysymys valtiopäivien oikeudesta valvoa finanssihallintoa juonsi juurensa 1700-luvun vapauden ajalta, jolloin Ruotsin valtiopäivillä oli laajat budjettivaltuudet. Ajatus parlamentaarista valtiontilintarkastuksesta nousi autonomian aikana esiin toistuvasti vuoden 1863 valtiopäivistä alkaen, mutta sitä ryhdyttiin toteuttamaan vasta itsenäisessä Suomessa. Hallitusmuotoa säädettyä eduskunnan valtiontilintarkastus kytkeytyi budjettivaltaan: eduskunta päätti jatkossa valtion tulo- ja menoarviosta, ja sillä oli oikeus myös tarkastaa, miten budjettia noudatettiin.⁴¹

Valtiontilintarkastajien ensimmäinen johtosääntö vahvistettiin eduskunnassa 7. marraskuuta 1919 ja julkaistiin asetuskokoelmassa tammikuussa 1920. Valtiontilintarkastajilla ei ollut käytössään omaa tarkastusorganisaatiota, vaan valtiontilintarkastajat hoitivat tehtävänsä yleisen revisionioikeuden toimittaman tarkastusaineiston pohjalta.

Yleisen revisionioikeuden johtosääntöä uudistettiin monen vuoden odotuksen jälkeen kahteen otteeseen vuonna 1923. Nyt tehtiin virkajärjestelyjen ohella kaksi uudistusta. Revisionioikeus ja revisionikonttori käytännössä yhdistettiin siten, että revisionikonttoria johtaneen ylimääräisen virka muutettiin revisionineuvokseksi, ja tämä virka sijoitettiin revisionioikeuteen. Kun tähän asti revisionioikeuden oli muodostanut ylitirehtööri kahden asessorin kanssa, jatkossa se koostui ylijohtajasta (entinen ylitirehtööri), asessorista ja revisioneuvoksesta; toisen asessorin virka lakkautettiin samassa yhteydessä. Jatkossa revisionioikeuden ja revisionikonttorin muodostama kokonaisuus oli – Hallitusmuodon termiä noudattaen – *Valtion revisionilaitos*.⁴²

Toinen uudistus oli Hallitusmuodon tehtävälajennuksen kirjaaminen johtosääntöön. Valtion revisionilaitoksen tehtäviin kirjattiin ensimmäistä kertaa niin sanottu tarkoituksenmukaisuusvalvonta, siis sen tutkiminen, oliko ”tuhlaavaisuutta tai tarpeettomia menoja ja kustannuksia esiintynyt”, kuten määritelmä kuului. Näiden uudistusten lisäksi revisionioikeus sai muistutusjuttujen yhteydessä tietyillä edellytyksillä oikeuden tuomita tilintekijä enintään 50 päiväsakkoon.⁴³

Yli sata vuotta käytössä ollut revisorien huomautuspalkkiojärjestelmä poistettiin vuonna 1926. Huomautuspalkkion katsottiin olevan



Suomen lippu nostetaan Senaatintalon (nyk. Valtioneuvoston linnan) salkoon 16.6.1918. Yleinen revisio-oikeus ja revisionikonttori toimivat rakennuksessa vuodesta 1825 alkaen. Vuosina 1912–1914 ne muuttivat osoitteeseen Etelä-Esplanadi 4. Vuodesta 1926 alkaen sekä revisio-oikeus että revisionikonttori toimivat niin kutsutussa Tullihallituksen talossa Erottajankatu 2:ssa. (Ivan Timiriasev/Helsingin kaupunginmuseo)

virkamiesten palkkauslain vastainen – virkaan kuuluvasta toimesta ei voitu tulkinnan mukaan maksaa lisäpalkkiota – joten valtiovarainministeriö esitti sen poistoa. Valtion budjetin eduskuntakäsittelyssä syksyllä 1926 kansanedustaja Emil Hästbacka (r.) vielä ehdotti, että revisorien oikeutta palkkioon ei poistettaisi, mutta hänen ehdotuksensa lisämomentista budjettiin hävisi äänestyksen äänin 88–71.⁴⁴

Uusi rooli, uudet velvoitteet

Revisionilaitoksen 1920-luvun uudistuksia voi luonnehtia suurimmiksi sataan vuoteen, mutta silti niitä pidettiin pian riittämättöminä. Vuonna 1931 säädettiinkin uusi laki valtion revisiolaitoksesta sekä annettiin siihen nojaava asetus. Näillä säädöksillä revisiolaitos muutti melkoisesti muotoaan. Uuden nimen saanut *Valtion revisiolaitos* jaettiin kahteen osastoon: tarkastusosastoon, jolle kuuluivat perinteiset tarkastustehtävät, ja tilinpäätösosastoon, jonka tehtävänä oli valtion keskuskirjanpito sekä valtion tilinpäätöksen laatiminen.⁴⁵

Yhdessä ylijohtajan kanssa kummankin osaston päälliköt muodostivat revisioneuvoston, joka käytti viraston päätösvaltaa. Revisioneuvosto ei voinut jatkossa enää vanhan revisionioikeuden tapaan tuomita sakkoja tai määrätä nostettavaksi virkasyytteitä, vaan se saattoi väärinkäytöstapauksissa vain siirtää asian syyttäjän harkintaan.⁴⁶

Vuoden 1931 uudistus lisäsi myös revisiolaitoksen velvoitteita valtiontilintarkastajia kohtaan. Näille oli jatkossa toimitettava ote valtion yleispääkirjasta joka kuukausi, annettava valtion tilinpäätös sen valmistuttua sekä laadittava selvitykset vuoden aikana tehdyistä tarkastuksista ja niistä toimenpiteistä, joita tarkastuksista aiheutui.⁴⁷

Yksi tärkeimmistä uudistuksen tavoitteista oli tehostaa ja nopeuttaa tilintarkastusta, ja asetus antoikin varsin yksityiskohtaisia määräyksiä tarkastuksesta. Aiemmin tilejä päästin tarkastamaan vasta noin neljä kuukautta tilivuoden päättymisen jälkeen, ja mahdollisten epäkohtien paljastuminen vei runsaasti aikaa. Nyt määrättiin, että valtion laitosten oli neljännesvuosittain, kahden kuukauden sisällä kvartaalin päättymisestä, toimitettava valtion revisiolaitokselle tilit tositteineen. Samalla revisiolaitoksen toimivalta tehdä tarkastuksia laajeni valtion virastoista, laitoksista ja liikeyrityksistä myös valtionapua nauttiviin tahoihin. Revisiolaitoksen tarkastusosasto jakautui viiteen tarkastustoimistoon, ja valtiovarainministeriö päätti revisioneuvoston esityksestä, miten tilien

tarkastaminen jaettiin eri toimistoille. Revisioneuvosto puolestaan vahvisti vuosittain viraston tarkastussuunnitelmat.⁴⁸

Kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävät tulivat revisiolaitokselle Valtiokonttorilta yksinkertaisella tavalla: Valtiokonttorin yleiskirjanpito-osasto siirtyi revisiolaitokseen tilinpäätösosastoksi. Tässä oli taustalla toisaalta tilikontrollin lisääminen, toisaalta taas pohdinta Valtiokonttorin asemasta ja tarpeellisuudesta. Valtiovarainministeri J. H. Vennolan (ed.) mukaan Valtiokonttori olisi voitu lakkauttaa ja liittää osaksi valtiovarainministeriötä. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta päätyi valtion revisiolaitosta koskevaa lakia käsitellessään samansuuntaisiin ajatuksiin: koska Valtiokonttorin tehtävät oleellisesti vähenivät, oli viraston olemassaolon perusteita myös harkittava. Valtiokonttoria ei kuitenkaan lakkautettu.⁴⁹

Vuoden 1931 uudistuksen myötä revisiolaitos menetti pääosan erikoistuomioistuimen luonteestaan ja astui aimo askeleen tavallisen kollegisen keskusviraston suuntaan.

SOTALOUDEN TARKASTUS

Toinen maailmansota syttyi syyskuussa 1939, ja Suomi joutui marraskuun lopussa 1939 talvisotaan. Valtion revisiolaitoksen toiminnot siirrettiin talvisodan ajaksi Helsingin pommituksilta turvaan Uuteenkaarlepyyhyn Pohjanmaan rannikolle. Pääkaupunkiin jäi vain muutamia viraston virkamiehiä, sillä Uuteenkaarlepyyhyn siirtyneiden lisäksi monet virkakunnasta kutsuttiin sotapalvelukseen rintamalle. Yksi virkamiehistä, vt. revisori ja reservin luutnantti Tuomas Nurminen kaatui talvisodan loppuvaiheissa maaliskuussa 1940.

Lyhyen välirauhan jälkeen Suomi joutui kesäkuussa 1941 jatkosotaan, jonka aikana Valtion revisiolaitos työskenteli Helsingissä – tosin vajain henkilöresurssein. Maan puolustusmenot nousivat sodan aikana räjähdysmäisesti, ja valtion tehtävät laajenivat aivan uusille alueille. Myös valtiontalouden tarkastukselle sotatila asetti paineita: tarkastettavaa oli enemmän

kuin koskaan, mutta Valtion revisiolaitoksen resurssit olivat rajalliset. Lisäksi uusien toimintojen tarkoituksenmukaisuuden tarkastukseen kaivattiin sellaista asiantuntemusta, jota revisiolaitoksella ei vanhaan ollut.

Tilanteesta ajateltiin päästävän osoittamalla Valtion revisiolaitokselle lisäresursseja, mutta pian päädyttiin siihen, että sotatalouden tarkastus tarvitsi oman organisaationsa. Mallia tähän otettiin Ruotsista, jossa puolustuslaitosta varten oli oma revisionsa ja lisäksi erillinen ”pularevisio” sota-aikaa varten.

Ripeän valmistelun jälkeen marraskuussa 1941 annetulla lailla perustettiin valtiovarainministeriön alainen väliaikainen virasto nimellä Sotalouden tarkastus. Virasto aloitti toimintansa vuoden 1942 alussa. Sen päätehtävänä oli aluksi tarkastaa virastojen ja laitosten taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta vuosilta 1939–1942. Virastoa koskevaa lakia jatkettiin kahdesti

vuosina 1943 ja 1946 niin, että tarkastukset ulottuivat lopulta aina vuoden 1946 loppuun asti – siis kaksi vuotta sodan päättymisen jälkeen.

Tarkastuksen kohteina olivat eri vaiheissa:

- puolustuslaitos
- kansanhuoltoministeriö
- Sotakorvausteollisuuden valtuuskunta
- kauppamerenkulun ohjaus- ja sääntöstyötoimikunta
- Metsähallituksen puuhiilenhankintaosasto
- Siirtoväen huolto
- palautusasiain toimikunta

- Rautatiehallituksen puutavaranhankinta
- Valtiokonttori

Sotatalouden tarkastus joutui toimimaan ankarissa oloissa. Sen työt ruuhkautuivat varsinkin toiminnan loppuvaiheissa, eikä se saanut kaikkea valmiiksi ennen lakkauttamistaan vuonna 1947. Loput tarkastustyöt jäivät vastaperustetun Valtiontalouden tarkastusviraston hoidettaviksi.

Lähteet:

Revisiokomitean mietintö, Kom. mon. 1946:36, 4–6; Halila et al. 1974, 75–78; Heikkinen – Tiitonen 2009b, 258–259; Purhonen 1955, 125–126.

Sotateollisuudessa kotirintamalla naiset tarttuivat perinteisesti miehisiksi katsottuihin työtehtäviin. Lokomon tehtaalla Tampereella valmistettiin jatkosodan aikana vuonna 1941 muun muassa kranaattien kuoria. (Fred Runeberg/SA-kuva)



Hyvinvointi- valtion tarkastajat

”Valtiotalouden yhä laajentuessa on valtion revisiolaitoksen tarkastustoiminta havaittu riittämättömäksi. Menojen noustessa varsin suuriin summiin on valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen tarkastustoiminnassa kiinnitettävä nykyistä suurempaa huomiota, minkä ohella tarkastusmenetelmiä on tehostettava.”

(REVISIOKOMITEAN MIETINTÖ 1946)

Sodan perintö

Toinen maailmansota toi valtiolle lukuisia uusia tehtäviä ja laajensi valtion ohjaavaa roolia yhteiskunnan eri alueilla. Valtion menot kasvoivat merkittävästi, ja niinpä esimerkiksi valtion virkakunnan määrä kasvoi 30 prosenttia vuosina 1939–1945.⁵⁰ Sodan päätyttyä vuonna 1945 ei suinkaan palattu sotaa edeltävään tilanteeseen, vaan valtion ote säilyi vahvana.

Sotakorvaukset ja tavarasäännöstely jatkuivat 1950-luvulle saakka, ja tämän jälkeen hyvinvointivaltion sekä valtiojohtoisen teollisuuspolitiikan rakentaminen kasvattivat valtion tehtäväkenttää – ja samalla keskushallintoa. ”Yövärtijavaltion” aika alkoi olla lopullisesti ohi.⁵¹

Valtion revisiotoimeenkin kaivattiin heti sodan jälkeen uutta otetta. Sodan seurauksena erityisesti Sotatalouden tarkastus oli pahasti ruuhkautunut, ja Valtion revisiolaitos puolestaan oli joutunut toimimaan säästöliekillä. Pääministeri J.K. Paasikiven hallitus asettikin toukokuussa 1945 komitean pohtimaan valtion revisiotoimen uudelleenjärjestämistä. Tämän niin kutsutun revisiokomitean puheenjohtajaksi määrättiin Valtiokonttorin pääjohtaja J.W. Minni, sihteeriksi ylikamreeri Veikko Lampola samasta virastosta ja jäseniksi Valtion revisiolaitoksen virkamiehiä sekä kaksi kansanedustajaa, Viljo Rantala (sd.) ja J.E. Pilpula (ml.). Komitean kokoonpanoa voi luonnehtia puolipoliittiseksi.⁵²

Revisiokomitea sai lokakuun lopussa 1946 valmiiksi mietintönsä, jossa esitettiin Valtion revisiolaitoksen uudelleenjärjestämistä. Komitea esitti muutamia kriittisiä huomioita siihenastisesta tarkastustoiminnasta. Valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen oli kiinnitettävä enemmän huomiota, ja tarkastusmenetelmiä oli tehostettava. Asetuksen mukaan Valtion revisiolaitoksen tehtävänä oli sekä valtion tilinpidon että taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen. Koska tarkastukset kuitenkin tehtiin pääosin Valtion revisiolaitoksessa sinne toimitettujen asiakirjojen pohjalta eikä tarkastettavissa virastoissa ja laitoksissa, tarkastus keskittyi pelkkiin tileihin, ja taloudenhoidon tarkastus jäi komitean mielestä liian vähäiseksi. Komitean mukaan myös valtionapujen käyttöä tarkastettiin liian vähän.

Komitea ehdotti revisiotoimen hoitamista varten perustettavaksi uutta keskusvirastoa Valtion revisiolaitoksen ja Sotatalouden tarkastuksen pohjalta. Kollegista virastoa johtaisi pääjohtaja, ja päätösvalta olisi pääjohtajan sekä viraston osastopäälliköiden muodostamalla tarkastusneuvostolla. Viraston tehtävänä olisi tarkastaa valtiontalouden hoitoa sekä lisäksi valtioenemmistöisten yhtiöiden toimintaa; jälkimmäisestä tehtävästä komitea ehdotti säädettäväksi erillislailla. Käytännön tarkastukset oli komitean mielestä jatkossa tehtävä pääasiassa tarkastettavissa kohteissa, ei keskusvirastossa.⁵³

Vaikka komiteassa istui Valtion revisiolaitoksen virkamiehiä, laitoksen johto ei katsonut hyvällä mietinnön huomioita tai ehdotuksia. Joulukuussa 1946 antamassaan lausunnossa revisioneuvosto torjui kritii-

kin siihenastisia käytäntöjä kohtaan ja samalla myös pääosan komitean uudistusehdotuksista.⁵⁴

Valtiovarainministeriö laati keväällä 1947 pääosin revisiokomitean mietinnön pohjalta lakiluonnokset valtiontalouden tarkastuksesta sekä valtioenemmistöisten yhtiöiden toiminnan tarkastuksesta. Luonnokista saatujen lausuntojen jälkeen maan hallitus pudotti pois jälkimmäisen esityksen – Valtion revisiolaitos oli vastustanut tätä esitystä – ja 10. lokakuuta 1947 eduskunnalle annettiin pelkästään lakiesitys valtiontalouden tarkastuksesta.⁵⁵

Revisiotoimi oli harvoin aiheuttanut poliittisia intohimoja, vaan siihen kohdistuneet näkemyserot olivat tavallisesti olleet luonteeltaan juridisia tai hallinnollisia. Sodanjälkeinen sisäpoliittinen tilanne oli kuitenkin erityisen herkkä. Aiemmin maan alla toimineiden kommunistien toiminta sallittiin sodan jälkeen, ja keväällä 1945 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen kommunistien ja vasemmistososialistien muodostamasta Suomen Kansan Demokraattisesta Liitosta (SKDL) tuli hallituspuolue ja yksi ”kolmesta suuresta” sosialidemokraattien ja Maalaisliiton rinnalle. Koska kommunisteilla nähtiin olevan vahva tuki sodan voitaneesta Neuvostoliitosta, heidän vaikutusvaltansa kasvu huolestutti muita puolueita oikealta vasemmalle. Kysymys siitä, suuntautuisiko Suomi kohti sosialismia vai markkinataloutta, oli akuutti kysymys sodanjälkeisinä vuosina.

Tämä heijastui myös valtion revisiotoimen uudistamisprosessiin. Valtiovarainministeriön valmistellessa lakiesitystä valtiontalouden tarkastuksesta porvarilliset lehdet epäilivät uudistuksessa olevan poliittinen pukinsorkka. ”Kommunistit haluavat miehittää valtion revisiolaitoksen”, otsikoi kokoomuslainen Aamulehti 31.8.1947. Lehti kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että uudistuksessa tarkastukset olivat siirtymässä revisiolaitoksesta tapahtuviksi tarkastettavissa virastoissa ja laitoksissa. ”Saamamme tiedon mukaan on odotettavissa, että äärimmäinen vasemmisto pyrkii saamaan mahdollisimman paljon omia edustajiaan revisiokunnan joukkoon”, lehti kirjoitti.⁵⁶ Koska revisiolaitos tarkasti myös valtionapua saavia yhteisöjä, kommunistit saivat kontrollin laajaan yksityiseen yhteisökenttään.

Poliittisista epäluuloista huolimatta valtiontalouden tarkastusta koskeva lakiesitys käsiteltiin varsin sujuvasti eduskunnassa. Hallituksen esitys säilyi pääpiirteiltään muuttumattomana läpi eduskunnan käsittelyn, ja viimeisessä käsittelyssä 15. joulukuuta 1947 laki valtiontalouden tarkastuksesta hyväksyttiin ilman äänestystä. Lain perusteella uusi

virasto sai nimen *Valtiontalouden tarkastusvirasto*, ja sen ruotsinkielinen nimi *Statens revisionsverk* oli sama kuin vanhalla revisiolaitoksella.

Toisin kuin hallitus oli esittänyt, laki sai kylkeensä toisen, täydentävän lain. J.W. Minnin johtama revisiokomitea oli ehdottanut myös valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastusta uuden viraston tehtäväksi, mutta hallitus oli jättänyt asian sivuun. Eduskunta oli puolestaan jo 1930-luvulla kiinnittänyt asiaan huomiota ja esittänyt toiveen, että eduskunnalla – lähinnä valtiontilintarkastajilla – olisi oikeus valvoa valtionyhtiöiden toimintaa. Toivomus ei kuitenkaan ollut johtanut toimenpiteisiin.⁵⁷

Lokakuussa 1947, sen jälkeen kun hallituksen lakiesitys valtiontalouden tarkastuksesta oli tullut eduskuntaan, revisiokomiteassa istunut kansanedustaja Viljo Rantala (sd.), joka oli toiminut myös valtiontilintarkastajana, jätti lokakuussa 1947 yhdessä 13 muun kansanedustajan kanssa eduskunnalle lakialoitteen valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta. Rantala oli eduskunnan valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja, ja hänen johtamansa valiokunta kannatti mietinnössään aloitteen ehdotuksia pääosiltaan.

Tärkeä poikkeus koski eduskunnan nimeämien valtiontilintarkastajien oikeuksia. Rantalan ym. lakialoitteessa myös valtiontilintarkastajat olisivat saaneet valtionyhtiöiden tarkastusoikeuksia, mutta valtiovarainvaliokunta rajasi tarkastusoikeuden koskemaan vain Valtiontalouden tarkastusvirastoa; tällä oli kuitenkin velvollisuus toimittaa valtiontilintarkastajille näiden pyytämät yhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat. Näin vältettiin monien kavahtama poliitikkojen suora mahdollisuus tarkastaa valtionyhtiöitä.⁵⁸

Lakialoite ei saanut eduskunnan jakamatonta kannatusta. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön liitettiin vastalauseita, ja aloite sai erityisesti elinkeinoelämää lähellä olevan oikeiston piiristä vastustusta. Vielä viimeisessä täysistunnon käsittelyssä kokoomuksen kansanedustaja, valtionyhtiö Outokumpu Oy:n toimitusjohtaja ja vuorineuvos Eero Mäkinen asetti kyseenalaiseksi lakialoitteen ja esitti sen hylkäämistä. Hän



Laki ja asetus valtiontalouden tarkastuksesta annettiin 23. joulukuuta 1947.

katsoi puheessaan valtionyhtiöiden tarkastuksen olevan jo muutoin riittävä ja epäili uuden viraston pätevyyttä valvoa eri aloilla toimivia yhtiöitä: ”On luulottelua, että yksi valtion virasto kykenisi kaikkeen tähän, näin monipuolisiin tarkastuksiin.” Eduskunta hyväksyi kuitenkin lain valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta äänestyksessä selvin numeroin 108–32.⁵⁹

Laki ja asetus valtiontalouden tarkastuksesta sekä laki valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettiin 23. joulukuuta 1947. Virasto aloitti toimintansa virallisesti 1. tammikuuta 1948.⁶⁰

Vanhat ja uudet valtuudet

”Valtion revisiolaitoksena toimii valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista ja hoitaa valtion yleiskirjanpitoa.”

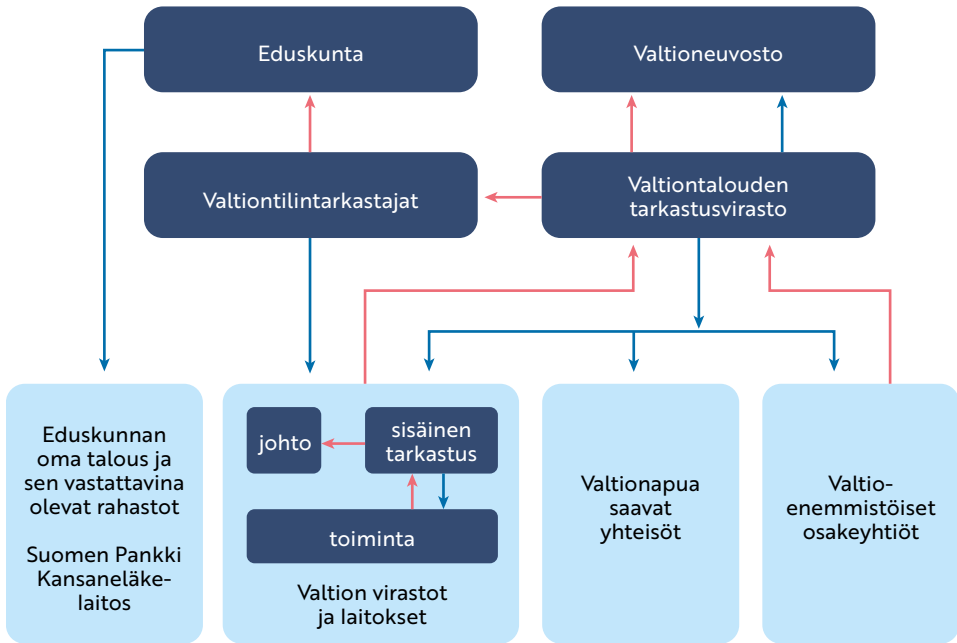
(LAKI VALTIONTALouden TARKASTUKSESTA 967/1947, I §)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (lyhennettynä VTV) rakennettiin Valtion revisiolaitoksen ja Sotatalouden tarkastuksen perustalle, ja viraston asema ja tehtävät pysyivät uudistuksessa pääosin samankaltaisina kuin vanhan revisiolaitoksen. VTV oli lain mukaan valtiovarainministeriön alainen virasto. Ministeriö vahvisti VTV:n johtosäännön, ja ministeriö sekä valtioneuvosto saattoivat asetuksen mukaan antaa virastolle muitakin kuin lain tai asetuksen määräämiä tehtäviä. Viraston itsenäisyys tarkastustoiminnassa kuitenkin kasvoi jonkin verran verrattuna vanhaan revisiolaitokseen.⁶¹

VTV:n tehtäväksi tuli aiempaa laajemmin määritelty valtiontalouden tarkastustoiminta. Jo Valtion revisiolaitoksen toimialaan oli periaatteessa kuulunut eri yhteisöille myönnettyjen valtionapujen valvonta, mutta revisiolaitoksella ei kuitenkaan ollut laillisia valtuuksia tehdä tarkastuksia näiden yhteisöjen tileihin. Nyt VTV sai tällaiset valtuudet.⁶²

Oleellisin muutos oli valtionyhtiöiden toiminnan valvonta ja tarkastaminen. Tämä kokonaisuus käsitti ne yhtiöt, joiden osakkeista valtio omisti yli 50 prosenttia, sekä ne, joiden osakkeista valtioenemmistöinen yhtiö yksin tai yhdessä valtion kanssa omisti yli puolet. Näin ollen myös valtionyhtiöiden tytäryhtiöt tulivat VTV:n tarkastusten piiriin.

Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä vuosina 1948–2000



- tarkastustoiminta
- informointi

Vuonna 1947 lainsäädännöllä uudistettu valtiontalouden tarkastusjärjestelmä osoittautui perusteiltaan pitkäkestoiseksi. VTV:n sisäistä organisaatiota muokattiin vuosien mittaan eri tavoin, mutta tarkastusjärjestelmään tehtiin merkittäviä muutoksia vasta 2000-luvulla. (Halila et al. 1974)

Lain mukaan yhtiöiden tarkastuksissa oli ”erityistä huomiota kiinnitettävä osakeyhtiön varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen”. VTV:n tarkastustoiminta ei korvannut yhtiöiden tavanomaista tilintarkastusta – vaikka laki antoi virastolle laajat valtuudet tarkastaa yhtiöiden tilit ja tositteet – vaan oli luonteeltaan tätä täydentävää toiminnan valvontaa.⁶³

VTV:n toimivallan ulkopuolelle rajattiin eduskunta ja sen valvonnassa olevat Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos sekä lisäksi Postisäästöpankki (myöhempi Postipankki) ja Valtion Metallitehtaat. Eduskunnan ja sen valvomien elinten rajaaminen ulos tuli perustuslain määräyksestä, jonka mukaan ”revisionilaitos” valvoi valtiovarastoa, siis hallituksen alaista valtiontaloutta, ja eduskunnan taloudenhoito oli tämän ulkopuolella. Postisäästöpankki puolestaan katsottiin pankki-

toimintana erityistapaukseksi, jota varten valtiovarainministeriöllä oli oma valvontansa.

Valtion Metallitehtaat taas oli sodanjälkeisinä vuosina kauppaja- ja teollisuusministeriön alaisena toimiva valtion liikelaitos, jolle eduskunta valitsi tilintarkastajat. Viimemainittu rajausta menetti merkityksensä jo vuonna 1950, jolloin Valtion Metallitehtaista muodostettiin valtionyhtiö Valmet Oy. Tämän jälkeen sekin päättyi VTV:n valvonnan piiriin muiden valtionyhtiöiden tavoin.⁶⁴

Vaikka Valtiontalouden tarkastusvirastosta tuli yhä selvemmin ”tavallinen” keskusvirasto, sillä oli tiettyjä tuomioistuinta muistuttavia erityispiirteitä. VTV sai oikeuden määrätä uhkasakon ja tuomita sen maksettavaksi, mikäli tilivirasto ei toimittanut pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja määrätyn ajan kuluessa. VTV saattoi myös antaa niin sanottuja tilimuistutuksia ja määrätä tilivelvolliset maksamaan vahingonkorvauksia, mikäli virheellisellä toiminnalla oli aiheutettu vahinkoa valtiolle. Lisäksi viraston tarkastajat saivat epäilyttävissä tapauksissa oikeuden kuulustella viranomaisia ja muita asianosaisia todistajan läsnäollessa. Syytettä virasto ei kuitenkaan voinut itse nostaa.⁶⁵

Vuoden 1947 uudistus ei muuttanut valtioneuvoston tarkastajien asemaa tai tehtäviä, mutta korosti VTV:n roolia valtioneuvoston tarkastusmateriaalin tuottajana. Valtiontalouden tarkastusviraston oli toimitettava neljä kertaa vuodessa kertomukset toiminnastaan sekä valtioneuvoston tarkastajille että valtiovarainministeriölle. Lisäksi viraston oli toimitettava valtioneuvoston tarkastajille näiden pyytämät selvitykset ja asiakirjat tarkastuksistaan.⁶⁶

Perinteissä kiinni

Uudistus viitoitti VTV:n toiminnan perusteet vuosikymmeniksi eteenpäin. Uusi virasto sai Valtion revisiolaitosta paremmat resurssit toimintaansa. Pääosa revisiolaitoksen ja Sotatalouden tarkastuksen henkilökunnasta siirtyi Valtiontalouden tarkastusvirastoon, ja lisäksi valtion vuoden 1948 budjetissa virastolle osoitettiin uusia virkoja. VTV:oon tuli kaikkiaan neljä osastoa: yleinen osasto, joka hoiti viraston kansliatehtävät, kaksi tarkastusosastoa (revisiolaitoksessa näitä oli ollut yksi) sekä tilinpäätösosasto, joka hoiti valtion yleiskirjanpidon ja tilinpäätöksen.

VTV:sta tuli edeltäjiensä tavoin kolleginen virasto, jossa päätösvaltaa käytti pääjohtajan ja neljän osastopäällikön muodostama tarkastus-

neuvosto. Pääjohtajan ja osastopäälliköt nimitti tasavallan presidentti.⁶⁷ Vaikka uudistuksen yhteydessä esiin tulleet pelot kommunistien miehittämästä tarkastajakunnasta eivät toteutuneet, VTV sai hieman poliittista väriä ensimmäisen pääjohtajan nimityksen yhteydessä. Vakanssi oli aidosti avoinna, sillä Valtion revisiolaitoksen viimeinen ylijohtaja Juho Airaksinen oli jäänyt virallisesti eläkkeelle jo vuonna 1945, mutta hoiti virkaatekevänä ylijohtajan tehtävää siirtymävaiheen ajan vuoden 1947 loppuun saakka.⁶⁸

Valtioneuvosto määräsi 30. joulukuuta 1947 pääjohtajan virkaa hoitamaan sotatalouden tarkastusneuvoston jäsenen Pietari Salmenojan, ja 20. helmikuuta 1948 tasavallan presidentti nimitti hänet virkaan pysyvästi. Nimitys oli monin tavoin poikkeuksellinen revisiotoimen historiassa. Aiemmat päälliköt olivat olleet juristeja ja pitkän linjan virkamiehiä, mutta Salmenoja oli kauppakoulun käynyt osuustoimintamies ja poliitikko. Hän toimi SDP:n kansanedustajana vuosina 1933–1945 sekä toisena kulkulaitosten ja yleisten töiden ministerinä A.K. Cajanderin (ed.) hallituksessa syksyn 1939. Vaikka Salmenoja oli sodan aikana ja sen jälkeen perehtynyt sotatalouden tarkastusneuvostossa myös revisiotoimeen – ja pitkäaikaisena kansanedustajana sekä ministerinä tunsivat valtiontalouden – kyse oli varsin selvästä poliittisesta virkanimityksestä.⁶⁹

VTV:n perustamisen yhteydessä tehdyt uudistukset olivat periaatteessa huomattavia, mutta käytännössä suuri osa tarkastuksista tehtiin jatkossakin perinteiseen tapaan. VTV joutui aluksi hoitamaan sodan jäljiltä jääneitä Sotatalouden tarkastuksen rästitöitä. 1940- ja 1950-luvuilla paikallistarkastukset lisääntyivät, toisin sanoen entistä suurempi osa tarkastuksista tehtiin tilivirastoissa ja muissa tarkastettavissa kohteissa; tätähän Minnin revisiokomiteakin oli tavoitellut. Tarkastukset olivat kuitenkin muodoltaan varsin suppeita. Toinen uusi painotus, niin sanotun tarkoituksenmukaisuustarkastuksen lisääminen pelkän numerotarkastuksen sijaan, jäi viraston alkuvuosina varsin vähälle. Vuodesta 1957 eteenpäin virasto alkoi kuitenkin suunnata tarkastustoimintaa aiempaa selvemmin toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, ja samalla lisättiin valtionapujärjestelmien tarkastuksia.

Tätä suuntausta vahvistettiin edelleen pääjohtaja Salmenojan seuraajan, vuonna 1960 VTV:n johtoon nimitetyn Veikko Lampolan virka-kaudella. Edeltäjästään poiketen varatuomari Lampola oli pitkän linjan sitoutumaton virkamies, joka oli tehnyt pitkän uran Valtiokonttorissa sekä muun muassa toiminut aikanaan Minnin revisiokomitean sihteerinä.⁷⁰



Valtiontalouden tarkastusviraston henkilökunta 16.12.1949

VTV:n henkilökunta kuvattuna Etelä-Espladin toimitiloissa 16. joulukuuta 1949 revisiotoimen 125-vuotisjuhlapäivänä. Toisessa rivissä (4. vas.) istuu pääjohtaja Pietari Salmenoja. (VTV)

Suurin muutos VTV:n tehtävissä ja organisaatiossa tapahtui vuonna 1965, jolloin valtion yleiskirjanpito ja tilinpäätös siirrettiin viraston tehtävistä takaisin Valtiokonttorille. Valtionhallinnon organisaatiokomitea oli 1960-luvun alussa kiinnittänyt huomiota VTV:n tehtävien ristiriitaan: valtiontaloutta ja tilinpitoa valvova virasto suoritti tehtäviä, joita se periaatteessa valvoi itse. Niinpä VTV:a koskeva asetus uudistettiin vuonna 1965, tilinpäätösosasto siirtyi Valtiokonttoriin, ja tarkastusvirasto sai kolmannen tarkastusosaston.⁷¹

VTV:n oli tarkastettava jokaisen tiliviraston tilit ja tilinpäätökset vuosittain, mutta tähän tuli muutos vuonna 1973. Asetusta muutettiin

siten, että jatkossa virastolla ei ollut enää velvoitetta tehdä tilintarkastusta joka vuosi jokaisessa tilivirastossa, vaan virasto saattoi päättää tarkastettavista tahoista vuotuisen tarkastussuunnitelman yhteydessä. Tämän muutoksen tarkoituksena oli joustavoittaa VTV:n voimavarojen käyttöä. Virasto saattoi aiempaa vapaammin ohjata tarkastusvoimaa sinne, missä sitä tarvittiin.⁷²

Erillisellä lailla VTV:n tehtäväksi säädetty valtionyhtiöiden valvonta jäi puolestaan pääosin muodolliseksi. Virastotyönä VTV teki varsin harvoin tarkastuksia valtionyhtiöihin. Valvonta hoidettiin tavallisesti niin, että joku VTV:n virkamiehistä valittiin valtionyhtiön yhtiökokouksessa yhdeksi tilintarkastajista; esimerkiksi Oy Yleisradio Ab:ssa tämä käytäntö vietiin niin pitkälle, että yhtiökokouksessa yhden tilintarkas-

VIRASTO JA VENNAMO VASTAKKAIN

Pietari Salmenojan pääjohtajanimitys ei politisoanut Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa, mutta välillisesti pääjohtajan poliittinen tausta tuli esiin julkisuudessa sodanjälkeisen asutustoiminnan tarkastusten yhteydessä. Luovutetusta Karjalasta tulleen siirtoväen sekä rintamamiesten asutustoiminta oli 1940- ja 1950-luvuilla valtiontaloudelle valtava ponnistus, jossa liikkuvat suuret rahamäärät. Niinpä se oli luonnollinen tarkastuskohde myös valtion reviisoreille.

Asutustoiminnan johdossa, maatalousministeriön asutussasiainosaston (ASO) ylijohtajana, oli värikkäänä poliitikkona tunnettu Veikko Vennamo, joka vuodesta 1945 toimi virkansa ohessa Maalaisliiton kansanedustajana. Vennamon perhe oli menettänyt sodan seurauksena maaomaisuuttaan Karjalassa ja sai tästä valtiolta lainmukaisesti korvausta muiden kohtalotovereiden tavoin. Vennamot saivat kuitenkin liikaa korvauksia, ja he joutuivat palauttamaan ylimääräiset rahat Valtiokonttorille. Veikko Vennamon aseman vuoksi alkoi kiertää huhuja, joiden mukaan ylijohtaja ei olisi saanut liiallisia korvauksia vahingossa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tutki asiaa ja joutui julkisuudessa vastatusten Veikko Vennamon kanssa. Vennamo katsoi kyseessä olevan poliittinen ajojahti, jossa VTV:n sosialidemokraattisella pääjohtajalla oli oma osuutensa. Jupakasta seurasi 1950-luvun alkupuolella vuosikausia kestänyt Vennamon nostama oikeusjuttu, jonka päätteeksi vuonna 1955 VTV:n pääjohtaja sekä yksi osastopäälliköistä tuomittiin päiväsakkoihin virantoimituksessa tehdystä herjauksesta. Veikko Vennamo ja hänen äitinsä puolestaan tuomittiin tapauksen yhteydessä sakkoihin väärästä ilmiannosta Helsingin keskusarvioimislautakunnan virkamiehiä vastaan. Vennamon perheen lopulta saamat korvaukset Karjalaan jääneestä maaomaisuudesta putosivat Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen murto-osaan alkuperäisestä.

Lähteet:

Helsingin Sanomat 25.3.1950; Helsingin Sanomat 16.9.1951; Helsingin Sanomat 15.1.1952; Helsingin Sanomat 2.10.1955; Helsingin Sanomat 29.6.1957; Vennamo 1987, 138–144.

tajan nimeäminen saatettiin jättää VTV:n tehtäväksi, ilman että kokouksessa nimettiin tätä henkilöä.⁷³ Pääjohtajista sekä Pietari Salmenoja että hänen seuraajansa Veikko Lampola toimivat vuorollaan Outokumpu Oy:n ja eduskunnan alaisen Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajina.⁷⁴ Ammattilaisina VTV:n virkamiehet olivat myös muissa yhteisöissä kysytyjä tilintarkastajiksi.

Suurimmat muutokset viraston toimintaan tulivat ympäröivästä yhteiskunnasta. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtionhallinto laajeni voimakkaasti erityisesti 1960- ja 1970-lukujen kuluessa, ja myös valtionapua saavien yhteisöjen määrä kasvoi. Kuvaavaa oli, että VTV:n toiminnan piiriin kuuluneita valtion tilivirastoja oli vuonna 1969 yhteensä 52 ja vuonna 1983 yli kaksinkertainen määrä, 106 kappaletta.⁷⁵

Korkeampi profiili

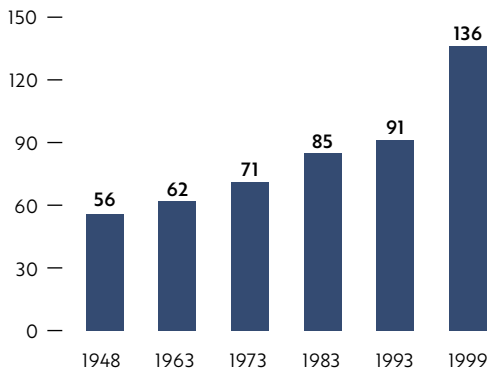
VTV:n pääjohtaja Veikko Lampola jäi eläkkeelle syksyllä 1973, ja ennen seuraajan nimitystä virkaatekeväksi pääjohtajaksi määrättiin viraston ensimmäisen tarkastusosaston päällikkö J.O. Kahlas. Nimityksessä ei pidetty kiirettä, vaan tilapäinen järjestely venyi lopulta yli puoleentoista vuoteen. Useiden keskusvirastojen johtotehtäviä sekä maaherrojen paikkoja oli avautumassa samoihin aikoihin, ja pääministeri Kalevi Sorsan (sd.) johtaman hallituksen piirissä ryhdyttiin rakentamaan näistä tehtävistä poliittista virkapakettia.⁷⁶

Helsingin Sanomat totesi, ettei VTV:n virka ollut poliittiselta painoarvoltaan erityisen tärkeä. ”Nimityksiä niputettaessa tarkastusviraston pääjohtajuus on kuitenkin havaittu siinä määrin hyväksi kauppatavaraksi, että viran täyttämistä on lykätty sellaiseen yhteyteen, jolloin tärkeistä paikoista sovitaan”, lehti kommentoi.⁷⁷

Hallitus pääsi nimityspaketista sopuun keväällä 1975, ja presidentti Urho Kekkonen nimitti 18. huhtikuuta 1975 VTV:n pääjohtajaksi Sorsan hallituksen toisen valtiovarainministerin Esko Niskasén (sd.). Nimitys herätti hieman keskustelua, sillä Niskanen oli koulutukseltaan farmaseutti. Oikeuskansleri katsoi hänen kuitenkin täyttävän lain vaatimat viran kelpoisuusehdot. Niskanen astui virkaan virallisesti 1. heinäkuuta 1975.⁷⁸

Uudella pääjohtajalla oli pitkäaikaisena poliitikkona edeltäjiään korkeampi julkinen profiili, ja hän tuli VTV:n johtoon aikana, jolloin tiedotusvälineiden kiinnostus viraston työn tuloksia kohtaan kasvoi. Virasto oli tiedotuspolitiikassaan perinteisesti hyvin pidettyväinen. Sen

VTV:n henkilöstömäärä 1948–1999



VTV oli pitkään varsin pieni virasto, jonka henkilöstömäärä kasvoi vuosikymmenet maltillisesti. Läänien määrän vähentämisen seurauksena virastoon rekrytoitiin runsaasti lääninhallitusten väkeä 1990-luvun puolivälissä. (Halila et al. 1974; Etelävuori 2001)

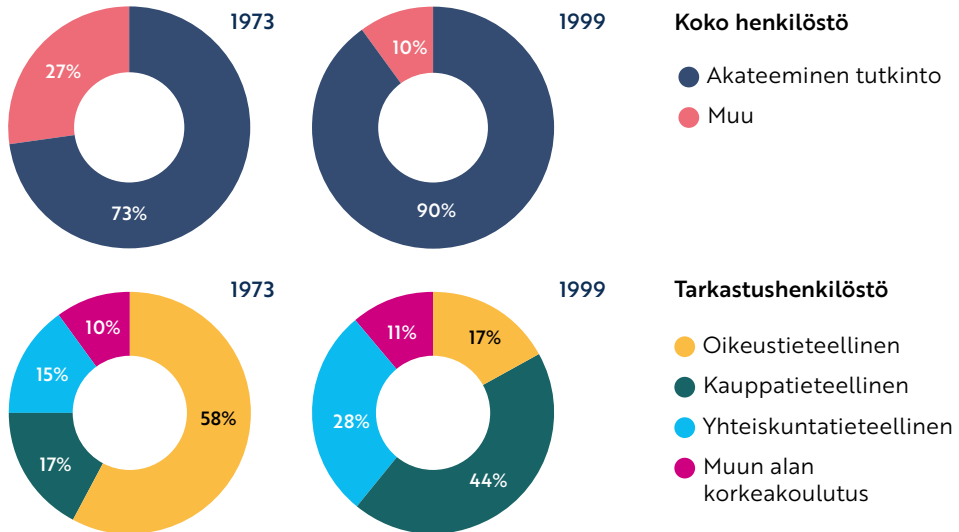
toimintakertomuksia ei painettu tai jaettu tiedotusvälineille, vaan julkinen sana sai tiedot tavallisesti valtioneuvoston tarkastajien vuotuisesta kertomuksesta, jossa VTV:n ”löydöksiä” tuotiin esiin.⁷⁹

Tiedotusvälineet saivat aiheita kirjoittaa VTV:n työstä tavanomaisten tarkastustulosten ohella silloin, kun virasto sai toimeksiantoja erityisiin tarkastuksiin. Tällaisia tapauksia olivat muun muassa Yleisradion eläkesäätiön sijoituksiin ja Yleisradion maksamiin palkkioihin liittyvien epäselvyyksien tutkimukset vuonna 1967 sekä runsaasti julkista huomiota saanut eduskunnan pitkäaikaisen taloudenhoitajan Björn Feiringin veroennakkojen pimittämistä ja kavallusta koskeva tarkastus 1960-luvun lopulla.⁸⁰

Niskasen pääjohtajakauden alussa julkisuuteen nousi useita VTV:n työtä koskevia tapauksia. Toukokuussa 1975 opetusministeriö pyysi virastoa tarkastamaan Suomen Teiniliiton, oppikoulujen oppilaiden valtakunnallisen järjestön, valtionavun käytön ja taloudellisen tilan. Teiniliitto oli suurena nuorisojärjestönä saanut paljon huomiota erityisesti poliittisista kiistoistaan 1970-luvun alkupuolella. Keväällä 1975 liiton taloustilanne nousi julkisuuteen, ja nuorisojärjestöjen valtionapuja myöntävä opetusministeriö halusi selvittää, oliko valtionavut käytetty asianmukaisesti. VTV:n tarkastus, joka valmistui syksyllä 1975, totesi, että Teiniliiton taloudenhoidossa oli runsaasti epäkohtia, joiden seurauksena liiton valtionapuja oli syytä periä takaisin.⁸¹

Teiniliiton tapaus herätti runsaasti poliittisia intohimoja, sillä liiton hallinto oli Suomen kommunistisen puolueen (skp.) vähemmistösiiven eli niin kutsuttujen taistolaisten hallussa. Julkisessa sanassa eri puoluei-

VTV:n henkilöstön koulutustaustat vuosina 1973 ja 1999



VTV:n henkilöstön koulutustausta on perinteisesti ollut korkea ja akateemisen tutkinnon suorittaneiden osuus koko henkilöstöstä poikkeuksellisen suuri muuhun valtionhallintoon verrattuna. Varsinainen tarkastushenkilöstö on ollut lähes kokonaan akateemisesti koulutettua. Tarkastushenkilöstö koostui alun perin pääosin juristeista, mutta koulutustausta monipuolistui vähitellen 1900-luvun jälkipuolella. (Halila et al. 1974; Etelävuori 2001)

den kannanottojen laineet löivät korkeina, ja myös VTV puolueettomana tutkijatahona sai roiskeista osansa. Teiniliitto-jupakan yhteydessä VTV lähetti myös koko historiansa ensimmäisen lehdistötiedotteen; tämä tiedote jäikin vuosikausiksi ainokaiseksi lajissaan. Tapauksen seurauksena Teiniliiton toiminta tosiasiallisesti ajettiin alas seuraavina vuosina.⁸²

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei lopulta saanut mainehaittaa Teiniliitto-jupakasta, sillä viraston todettiin yleisesti toimineen asiallisesti ja tuoneen esiin epäkohtia, joihin oli puututtava. Sen sijaan 1970-luvun lopulla julkisuuteen noussut Valco-tapaus asetti kyseenalaiseksi VTV:n vakiintuneita toimintatapoja.

Vuonna 1976 perustettu valtioenemmistöinen kuvaputkityhtiö Valco Oy ajautui vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin ja tuotti valtio-omistajalle satojen miljoonien markkojen tappiot. Valtioenemmistöisten yhtiöiden valvonta kuului VTV:n lakisääteisiin tehtäviin. Kuten aiemmin on todettu, virasto hoiti valvontatehtävänsä tavallisesti siten, että valtion-yhtiöiden tilintarkastajien joukkoon valittiin yksi VTV:n virkamies (ks.



.... KYLLÄ HÄNEN PAPERINSA OVAT KUNNOSSA, MINÄ TARKASTIN NE ITSE!



Pilapiirtäjä Kari Suomalainen tarttui VTV:n pääjohtajan Esko Niskasen asemaan, kun kuvaputkia valmistanut valtionyhtiö Valco joutui talousvaikeuksiin 1970-luvun lopulla. Oikeuskansleri Risto Leskinen kritisoi Niskasen kaksoisroolia, jossa tämä toimi yhtäältä Valcon virallisena tilintarkastajana ja toisaalta valtionyhtiöitä valvovan VTV:n pääjohtajana. Käytäntö, jossa VTV:n virkamiehet saattoivat toimia myös valtionyhtiöiden tilintarkastajina, jatkui aina tilintarkastuslain voimaantuloon saakka vuoteen 1995. (Kari Suomalainen/Helsingin Sanomat 12.10.1979)

s. 44–45). Niinpä pääjohtaja Niskanen oli edeltäjiensä tavoin tilintarkastajana useissa valtionyhtiöissä ja muissa yhteisöissä; näitä olivat muun muassa Kela, Postipankki, Outokumpu Oy, Oy Alko Ab – sekä Valco, jossa Niskanen toimi tilintarkastajien johtajana.⁸³

Tämä toimintamalli sai osakseen painavaa kritiikkiä Valcon talousvaikeuksien noustua vilkkaaseen julkiseen keskusteluun vuonna 1979. Kysyttiin, olivatko Valcon tilintarkastajat hoitaneet kunnolla tehtävänsä yhtiön taloudellisen tilan selvittäjinä, ja erityisesti Niskasen kaksoisrooli yhtiön tilintarkastajana sekä valtionyhtiöitä valvovan viraston pääjohtajana joutui syyniin. Tämä ei ollut ainoa pulma. VTV oli periaatteessa mahdollinen taho tekemään seikkaperäisen tutkimuksen Valcosta, mutta viraston integriteetti kyseenalaistettiin eduskuntakeskustelussa: oppositiosta todettiin, että ”tarkastusviraston sidonnaisuus hallitukseen on muodostumassa epäkohdaksi”.⁸⁴

Myös oikeuskansleri Risto Leskinen kiinnitti tässä yhteydessä huomiota VTV:n virkamiesten toimintaan valtionyhtiöiden tilintarkastajina. Hän ei pitänyt tällaista kaksoisroolia asianmukaisena ja kehotti valtioneuvostoa ryhtymään toimiin tämän käytännön lopettamiseksi. Leskinen kehotti hallitusta muutenkin tehostamaan valtionyhtiöiden valvontamenettelyä.⁸⁵

Valco-prosessin lopputulema oli VTV:n ja Niskasen saamasta kritiikistä huolimatta virastolle positiivinen, sillä VTV sai 1980-luvulla lisäresursseja valtionyhtiöiden valvontaan. Vastaavia tapauksia, joissa VTV:n tai sen johdon rooli olisi Valco-tapauksen tapaan asetettu kyseenalaiseksi, ei enää tullut. Oikeuskanslerin kritisoima käytäntö, jossa VTV:n virkamiehet saattoivat toimia myös valtionyhtiöiden tilintarkastajina, jatkui aina tilintarkastuslain voimaantuloon saakka vuoteen 1995.⁸⁶

POLIISIN VALTUUKSILLA

Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi tarvittaessa virka-apua poliisille valtionhallinnon ja valtionapua nauttivien yhteisöjen piirissä tapahtuneiden talousrikosten selvittämisessä. Poliisilla ei 1970- ja 1980-luvuilla ollut riittävästi talousrikosten tutkimuksiin tarvittavaa asiantuntemusta, joten sieltä käännettiin VTV:n puoleen.

Sisäministeriö myönsi joulukuussa 1972 poliisivaltuudet kuudelle VTV:n virkamiehelle. Näitä valtuuksia käytettiin verrattain harvoin, varsinaisen poliisityön suoritti tavallisesti poliisi itse.

VTV:n virka-aputehtävät lisääntyivät selvästi 1980-luvun alkuvuosina, jolloin julkisuuteen tuli joukko talousrikosjuttuja. Talousrikollisuuden määrästä ja kasvusta oltiin yleisesti huolissaan, ja puhuttiin niin sanotusta rötösherrajahdistä (SMP:n Veikko Vennamon vaalilauseen ”Rötösherrat kuriin!” innoittamana). VTV antoi virka-apua muun muassa Keski-Suomen Selluloosan ja Pohjan Sahan Keskustapuolueen lahjonta-

epäilyjen sekä paljon huomiota saaneen Rakennusliike Noppaa koskevan jutun Tampereen haaran tutkimuksissa.

Monet VTV:n virkamiehet olivat vuosikausia sidottuina talousrikosten tutkimuksiin. Virastoon perustettiin vuonna 1983 erityinen virka-aputoimisto, ja virastoa koskevaan asetukseen lisättiin seuraavana vuonna uusi momentti: ”Tarkastusvirasto antaa tarvittaessa poliisille virka-apua rikostutkinnassa.”

Virka-aputoimintaa myös vastustettiin virastossa, sillä se oli resursseja sitova sivutyö VTV:n perustehtävien kannalta. Siihen saadut lisäresurssit siirrettiinkin vähitellen muualle Tapio Leskisen pääjohtajakaudella. Virallisesti poliisivaltuudet kuitenkin poistuivat vasta vuonna 2014 uuden poliisilain myötä.

Lähteet:

Asetus valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta (44/1984); Halla et al. 1974, 111; Etelävuori 2001, 160–162, 254, 266–267; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.

Vakaa virasto

VTV:n tehtävä valtiontaloutta ja hallintoa tarkastavana ja valvovana elimenä, jolla oli perustuslaissa säädetty asema, asetti sen erityiseen rooliin keskushallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen ylijohtaja Markku Temmes, joka oli pitkään tarkastellut VTV:a valtiovarainministeriön järjestelyosaston virkamiehenä, määritteli vuonna 1989 viraston luonteen näin:

”Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole tyypillinen linjahallinnon toimeenpanovastuussa oleva organisaatioyksikkö. Se toimii hallintokoneiston sisäisenä kontrolliorganisaationa hallitusmuodon antaman nimenomaisen valtuutuksen nojalla.”⁸⁷

Temmes lisäsi määritelmäänsä myös hieman kriittisen arvion viraston kehityksestä: ”Pyrkiessään varmistamaan itsenäisyyttään ja virkamies-tensä neutraalisuutta se on joutunut vaaraan liiaksi eristäytyä hallintokoneiston muutoksesta.”⁸⁸ VTV:n toiminnassa voikin sanoa jatkuvuuden korostuneen, eivätkä kaikki hallinnon muutospaineeet kohdistuneet virastoon samalla voimalla kuin ”linjahallintoon”. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, etteivätkö valtionhallinnon uudistukset olisi koskeneet myös sitä.

Valtion keskushallintoon kohdistui 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä kaksi uudistusaaltoa, joilla hallintoon haettiin uutta tehokkuutta – mutta jotka olivat toteutukseltaan monin osin vastakkaisia toisilleen. Vuosina 1965–1973 valtionhallintoon perustettiin yhteensä kahdeksan uutta keskusvirastoa. Samaan aikaan hallintoon rakennettiin talous- ja yhteiskuntapoliittinen suunnittelujärjestelmä, joka näkyi hyvinkin yksityiskohtaisten keskipitkän (KTS) ja pitkän tähtäimen

**VTV:n tehtävä asetti
sen erityiseen rooliin
keskushallinnossa.**

suunnitelmien (PTS) laatimisena hallinnon eri tasoilla. Tämä näkyi myös VTV:ssä: virastoon nimitettiin vuonna 1971 suunnittelupäällikkö, ja kaksi vuotta myöhemmin viraston yleiseen osastoon perustettiin suunnittelutoimisto.⁸⁹

Toinen hallinnonuudistusaalto toteutui vuosina 1987–1995. Voimakkaasti laajentunutta julkista hallintoa haluttiin uudistaa New Public Management -ajatteluun perustuen aiempaa dynaamisempaan, osin markkinaehtoisempaan suuntaan, ja vanha suunnitteluajattelu väistyi tulohajauksen tieltä. Tällä kaudella lakkautettiin yhteensä 18 valtion virastoa tai laitosta; on kuvaavaa, että 20 vuotta aiemmin perustetuista kahdeksasta keskusvirastosta oli vuonna 1995 jäljellä vain yksi. Samassa yhteydessä valtion liikelaitosuudistus muutti monia keskusvirastojen toimintoja liikelaitosmuotoon ja osan edelleen osakeyhtiöiksi.⁹⁰

Tässä keskushallinnon myllerryksessä Valtiontalouden tarkastusviraston asema tai olemassaolo eivät olleet vaakalaudalla. Sen sijaan koko valtionhallinnossa käyttöönotettu tulohajaus koski toki virastoakin (ks. s. 110–114). Lisäksi tilivirastoille asetetut tulostavoitteet ja niiden toteutumisen tulivat oleelliseksi VTV:n seurannan kohteiksi, mikä muutti osaltaan myös VTV:n tarkastustoiminnan kenttää. Esko Niskasen jäädessä eläkkeelle VTV:n pääjohtajan tehtävästä vuonna 1991 viraston toimintaympäristö näytti varsin toisenlaiselta kuin hänen aloittaessaan vuonna 1975.

2.



Eduskunnan
yhteyteen



Pitkä marssi eduskuntaan

”Valtiontalouden tarkastusviraston osalta on suurimpana epäkohtana pidettävä sitä, että tarkastusvirasto on valtioneuvoston alainen virasto.”

(EDUSKUNNAN TOIVOMUSALOITE N:O 19. VP 1967)

Muutoksen alku: Revisiotoimikunta

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen oli pitkä prosessi. Sen lähtöpisteenä voidaan pitää eduskunnassa vuonna 1967 tehtyä toivomusaloitetta, jossa esitettiin VTV:n siirtämistä eduskunnan yhteyteen.

Suomessa elettiin rajua murroskautta 1960-luvulla. Maa- ja metsätalouden koneellistuminen vähensi työvoiman tarvetta, ja maatalouden ylituotannon vuoksi paketoitiin peltoja, minkä seurauksena maa- ja metsätaloudessa työskentelevien osuus työssäkäyvistä kutistui kolmanneksestä viidennekseen. Vastaavasti teollisuudessa palkkan- sa ansaitsevien määrässä koettiin päinvastainen murros. Yhä useampi suomalainen asui kaupungissa tai kauppalassa ja yhä useammin vasta- rakennetussa lähiössä. Suuret ikäluokat saavuttivat aikuisiän, ja aiem-

paa suuremmalle joukolle aukesivat korkeakoulujen ovet tai parempi elintaso Ruotsissa.

Yhteiskunnalliset muutokset heijastuivat suoraan valtion talouteen. Koulutusjärjestelmän uudistukset, julkinen rakentaminen ja ennen kaikkea hyvinvointiyhteiskunnan palvelu- ja tukijärjestelmän luominen lisäsivät sekä valtion tehtäviä että rahankäyttöä. Päiväkoteja ja keskussairaaloita rakennettiin. Työeläkkeet ja sairausturva nostivat sosiaalimenoja 1960-luvulla peräti 59 prosenttia. Aiemmin kaksitasoinen (valtio ja kunnat) julkinen talous oli saanut kolmannen toimijan: sosiaaliturvarahastot. Valtion rahankäyttö monimutkaistui.

Valtiontalouden tarkastus puolestaan pysyi 1940-luvun lopun järjestelmässä, jonka kulmakiviä olivat Valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtioneuvoston tarkastajat. Valtiovarainministeriön näkökulmasta sen alaisen VTV:n päätehtävä oli hallinnollinen tarkastustoiminta, jonka merkitys oli tukea hallituksen, valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden toimintaa.⁹¹

Parlamentaarista valvontaa varten oli vuodesta 1920 saakka toiminut valtioneuvoston tarkastajat-instituutio, jonka tehtävänä oli yhtäältä ”eduskunnan puolesta pitää silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa”, kuten valtion revisiotoimikunta vuonna 1971 totesi, ja toisaalta valvoa valtion varainkäytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.⁹² Vuoden 1947 laissa valtioneuvoston tarkastamisesta VTV:lle oli säädetty velvollisuus toimittaa vuosittain kertomus toiminnastaan valtioneuvoston tarkastajille. Lisäksi säädettiin, että tarkastusviraston tuli toimittaa valtioneuvoston tarkastajille heidän tehtäviensä hoidon kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.⁹³

Eduskunnan mahdollisuus tarkastella valtioneuvostoa ja budjettivaltansa toteutumista perustui valtioneuvoston tarkastajien vuosittaiseen raporttiin, joka puolestaan perustui suurelta osin VTV:n sille toimittamaan materiaaliin. Valtioneuvoston tarkastajien kertomus käsiteltiin valtiovarainvaliokunnan tarkastusjaostossa (myöhemmin hallinto- ja tarkastusjaosto), jonka mietintö annettiin valtiovarainvaliokunnalle tarkasteltavaksi. Valiokunta laati asiasta oman mietintönsä, johon eduskunta sitten saattoi ottaa kantaa.

Valtioneuvoston tarkastajilla oli tehtävänsä varsin niukat resurssit, sillä heidän kansliansa henkilökunta oli pitkään vain muutaman hengen vahvuinen. Vuosina 1977–1995 valtioneuvoston tarkastajien puheenjohtajana vaikuttanut Kalevi Mattila (kesk.) on kuvannut kanslian toimintaa 1970-luvun lopulla kriittiseen sävyyn:



Valtiontalouden tarkastusta hoitivat vuodesta 1947 vuoteen 2007 asti sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto että eduskunnan vuodeksi kerrallaan valitsevat valtiontilintarkastajat. VTV:n tuli toimittaa valtiontilintarkastajille tarpeelliset asiakirjat ja tiedot. Kuvassa mappipinoa pitää sylissään ylitarkastaja, varatuomari Veikko Manninen valtiontilintarkastajien kansliasta. Vieressään hänellä on vuoden 1966 tilintarkastukseen liittyvää materiaalia. (Päivän Sanomat 14.3.1968/Kansan Arkisto)

”Se ei pystynyt tuo yksikkö tekemään oikeastaan mitään muuta kuin kertaamaan, mitä Valtiontalouden tarkastusvirasto oli vuoden varrella esiin nostanut. Se oli enemmän tarkastusviraston asioiden referointia kuin omaa tuotetta.”⁹⁴

Eduskunnassa alettiin jo 1960-luvulla kokea, ettei valtiontalouden tarkastus ollut enää riittävää. Vuonna 1967 seitsemän kansanedustajaa allekirjoitti eduskunnalle osoitetun toivomusaloitteen, jonka hyväksyessään eduskunta kehottaisi hallitusta asettamaan asiantuntijaelimen ”laatimaan kiireellisesti ehdotusta sekä hallinnollisen että parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen ja valvonnan tehostamiseksi”. Allekirjoittajien mielestä valtiontalouden tarkastus ei vastannut niitä vaatimuksia, ”mitä yhä paisunut ja monipuolistunut valtiontalous tarkastustoiminnalle asettaa”.⁹⁵

Aloitteen tekijät nostivat esiin lukuisia epäkohtia, joiden vuoksi uudistukset olivat tarpeen. VTV:n osalta ”suurimpana epäkohtana” pidettiin sitä, että se oli ”valtioneuvoston alainen virasto”, mikä pohjautui vuonna 1947 valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin.⁹⁶ Toivomusaloitteen mukaan alisteinen asema oli johtanut siihen, että VTV:lla oli ”käytännössä varsin rajoitetut mahdollisuudet tarkastaa niitten taloudellisten toimenpiteitten tarkoituksen- ja lainmukaisuutta, jotka ovat aiheutuneet hallituksen tai sen jäsenten päätöksistä”.⁹⁷

Kaksi vuotta myöhemmin eduskunta esitti hallitukselle tämän ehdotuksen mukaisen toivomuksen, jossa esitettiin Valtiontalouden tarkastusviraston siirtämistä eduskunnan alaiseksi tarkastuselimeksi.⁹⁸ Muutoksen aikaansaamiseksi esitettiin, että hallitus asettaisi komitean selvittämään valtiontalouden tarkastukseen liittyviä kysymyksiä. Marraskuussa 1969 valtiovarainministeriö asettikin toimikunnan asiaa selvittämään. Tästä revisiotoimikunnasta tuli ensimmäinen työryhmä pitkässä listassa toimikuntia ja työryhmiä pohtimassa valtiontalouden tarkastuksen kehittämistarpeita.

Revisiotoimikunta ei pitänyt tarkoituksenmukaisena puuttua VTV:n asemaan valtionhallinnossa. Toimikunnan mukaan alistussuhde valtiovarainministeriöön oli näennäinen, eikä VTV:n itsenäisyys ollut uhattuna.⁹⁹ Riippuvuussuhde oli tosin noteerattu jo aiemmin, ja asia oli nostettu useaan otteeseen julkiseen keskusteluun 1950-luvulta lähtien. Tuolloisen tutkimustiedon perusteella tarkastusviraston riippuvuus hallituksesta ei ollut aiheuttanut haittoja.¹⁰⁰

VTV:n siirron sijaan revisiotoimikunta ehdotti sen toiminnan kehittämistä muun muassa viraston henkilökunnan määrää lisäämällä sekä

toiminnan painopisteen siirtämistä tilintarkastuksesta toiminnantarkastukseen.¹⁰¹ Suuria muutoksia revisiotoimikunnan mietintö ei VTV:n toimintaan tuottanut. Mietinnön ehdotusten perusteella tosin virastoon perustettiin muutamia uusia virkoja, ja VTV laati valtionhallintoa varten kaivatun sisäisen valvonnan ohjeistuksen.¹⁰²

Sekä eduskunnan vuosien 1967 ja 1969 aloitteissa että revisiotoimikunnan mietinnössä huomiota kiinnitettiin huomattavan paljon valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan puutteisiin. Revisiotoimikunnan päähuomio kiinnittyi valtiontilintarkastajiin muun muassa siksi, että ”eduskunnan silmälläpito jää suurelta osin riippumaan siitä, mitä Hallituksen alainen tarkastusvirasto kulloinkin on ottanut tarkastettavakseen”.¹⁰³ Siksi valtiontilintarkastajille haluttiin enemmän valtuuksia omaan tarkastustoimintaan, ja erityisesti toivottiin valtuuksia valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden ja valtionapua saavien yhteisöjen varojen käytön ja tilinpidon valvontaan. Myös valtiontilintarkastajien määrä ehdotettiin nostettavaksi viidestä seitsemään.¹⁰⁴

VIRASTO JA MINISTERIÖ

Tarkastusviraston alistussuhde valtiovarainministeriöön oli ennen muuta hallinnollinen, ja virasto päätti itse tarkastustoiminnastaan ja tarkastusten kohdentamisesta sekä tulostavoitteistaan. VTV:lla oli lisäksi virastona tietty erityisasema, koska se oli ainoa keskushallinnon virastoista, josta oli säädetty perustuslaissa.

Päätösvaltaa VTV:ssa käytti kollegiaalisesti tarkastusneuvosto, jonka jäseniä olivat pääjohtaja ja osastojen päälliköt. Vielä 1980-luvulla tarkastusneuvoston toiminta oli muodollista ja pukeutumiskoodi tiukka, kuten viraston väki myöhemmin muisteli: ”Skragat kaulaan ja puvut päälle”.

Tämäntapaisesta raskaasta ja tehottomana pidetystä päätöksentekokoneistosta oltiin laajalti luopumassa valtionhallinnossa 1990-luvulla, ja näin tapahtui myös VTV:ssa. Vuonna 1992 nimitetyn uuden pääjohtajan Tapio Leskisen johdolla tarkastusneuvoston

asemaa kavennettiin, ja päätöksentekoa delegoitiin eri toimintayksiköiden johdolle.

Valtiovarainministeriön budjetoinnissa VTV:oon suhtauduttiin kuin mihin tahansa virastoon. Maltillinen punakynä vei osan toivotuista rahoista, varsinkin 1990-luvun laman jälkeisessä ajassa, mikä esimerkiksi esti henkilökunnan määrän kasvattamisen. Tarkastuskohteiden valintaan valtiovarainministeriö ei puuttunut, eikä se Tapio Leskisen mukaan muutenkaan pyrkinyt ohjaamaan tarkastusviraston toimintaa. Valtiovarainministeriöltä toki pyydettiin varsinkin vielä 1980-luvulla aihe-ehdotuksia, jotka yleensä koskivat yksiköiden toiminnan tehostamista ja rationalisointia.

Lähteet:

Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.

Valtiontilintarkastajat ottavat ohjat

Valtiontalouden tarkastuksen uudistamispyrkimykset jäivät revisiotoimikunnan ehdotuksista huolimatta 1970-luvulla pääosin toteutumatta. Perusongelmat sen sijaan jatkuivat entisellään. Valtion budjettia lihotaneet uudistukset, kuten terveystieteiden keskus ja peruskoulu, lisäsivät entisestään tarkastamisen tarvetta. Eduskunnan tiedonsaanti oli edelleen valtiontilintarkastajien vajavaisten mahdollisuuksien varassa. Yhden uudistusehdotuksen eduskunta hylkäsi tosin itse poistaessaan hallituksen budjettiesityksestä määrärahan VTV:n vuosikertomuksen painattamiseen.¹⁰⁵

Muutosta lähtivät nyt aktiivisesti ratkomaan valtiontilintarkastajat. Heidän kansliansa voimavaroja lisättiin 1970-luvun lopulta lähtien. Valtiontilintarkastajien aloitteesta eduskunnan puhemiesneuvosto teki lokakuussa 1981 valtioneuvostolle esityksen komitean asettamisesta selvittämään, millä tavoin valtionhallinnon tarkastustoimintaa olisi kehitettävä.¹⁰⁶ Lähes vuoden viiveen jälkeen valtioneuvosto lopulta asetti syyskuussa 1982 toivotun valtiontalouden tarkastuskomitean.¹⁰⁷

Komitea sai mietintönsä valmiiksi kesäkuussa 1984, mutta jo siihen mennessä valtiontilintarkastajien mahdollisuudet omaan valvontaan ja tarkastustoimintaan olivat vahvistuneet. Valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeutta parannettiin vuonna 1984 niin, että valtiontilintarkastajat saivat halutessaan tarvitsemansa tiedot suoraan valtionyhtiöiltä, kun aiemmin he olivat olleet VTV:n antaminen tietojen varassa.¹⁰⁸ Komitean ehdotukset valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämiseksi eivät olleet järjestyttäviä. Mietinnössä esitettiin valtiontilintarkastajien valitsemista vain kansanedustajista, toimikaudeksi koko vaalikautta ja tarkastusoikeuden laajentamista valtionapua saaviin tahoihin.¹⁰⁹

VTV:n aseman ja hallinnollisen paikan suhteen tilanne oli toinen. VTV:n asemasta oli 1970-luvun kuluessa esitetty lukuisia toisistaan poikkeavia näkemyksiä.¹¹⁰ Valtiontalouden tarkastuskomitean mietinnössä nostettiin esiin kolme näkökulmaa VTV:n toiminnan kehittämiseen: eduskunnan asemaa ja tiedontarpeita korostava, VTV:n riippumattomuutta korostava sekä valtion finanssi- ja talousjohdon tiedontarpeita korostava. Nämä kaikki näkökulmat olivat vahvasti esillä VTV:a koskeneessa keskustelussa 1980- ja 1990-luvuilla.

Mietinnön ottamassa kannassa valtiontilintarkastajien merkitys olisi kasvanut. Komitean enemmistö kannatti mallia, jossa VTV:sta tulisi tarkastusneuvoston johtama tarkastusvirasto, ja sillä olisi neuvoa-antava

Vuonna 1961 Valtiontalouden tarkastusvirasto muutti vastavalmistuneeseen valtion virastotaloon osoitteeseen Albertinkatu 25. Kuvassa VTV:n kirjasto 1960- ja 1970-lukujen taitteen tienoilla. Vasemmalla apulaistarkastaja Liisa Hyytiäinen ja häntä vastapäätä notaari Helena Karvinen. Tila oli toiminut 1960-luvun alussa VTV:n tarkastusneuvoston istuntotilana. (VTV)





”lisäty tarkastusneuvosto” (tarkastusneuvoston jäsenet eli pääjohtaja ja kolmen tarkastusosaston päälliköt, valtiontilintarkastajat sekä yksi tarkastusneuvoston määräämä lisäjäsen virastosta). Hallinnollisesti VTV olisi säilynyt valtiovarainministeriössä. Valtiontilintarkastajat olisivat tämän mallin mukaan voineet edellyttää VTV:lta tarkastustehtäviä.¹¹¹

Komiteassa mukana ollut valtiontilintarkastajien varapuheenjohtaja Markus Aaltonen (sd.) korosti eriävässä mielipiteessään välttämättömyyttä erottaa VTV toimeenpanovallasta ja siirtää se hallinnollisesti eduskunnan yhteyteen.¹¹² Aaltonen on myöhemmin todennut VTV:n asemasta valtiovarainministeriössä: ”Oli täysin kelvoton järjestelmä se, jossa valtiovarainministeriön alaisuuteen sijoitetun Valtiontalouden tarkastusviraston pitäisi tarkastaa valtiovarainministeriötä eli esimiestään. Se oli paljon enemmän kuin kauneusvirhe.”¹¹³ Aaltosen mukaan VTV:n siirrolla eduskunnan yhteyteen taattaisiin ”parlamentaariselle tarkastukselle ja valvonnalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa VTV:n toiminnan suuntaamiseen sen suunnitteluvaiheessa”.¹¹⁴

VTV:n kanta komitean ehdotukseen ei ollut yksiselitteinen. Komitean jäsen, VTV:n tarkastusneuvos Paavo Klemola laati eriävän mielipiteen komitean ehdotuksiin ja epäili komitean johdon eli valtiontilintarkastajien puheenjohtajan Kalevi Mattilan tarkoituksella muuttaneen toimikunnan tehtävän tarkastustoiminnan kehittämiseksi koskemaan VTV:n hallinnollista asemaa:

”Komitean johto on keskittynyt mietinnön tekstissä ja ehdotuksissa ilmeisesti ennakolta asetettuun tavoitteeseen siirtää tarkastusvirasto tavalla tai toisella valtiontilintarkastajien johdettavaksi.”¹¹⁵

Klemolan mukaan VTV:n riippumattomuus säilyi parhaiten, jos se pysyi edelleen hallinnollisesti valtiovarainministeriössä. Klemolan kanta ei kuitenkaan ollut koko VTV:n kanta. Komiteassa toisena VTV:n edustajana ollut Toivo Roine yhtyi enemmistön ehdotukseen. Myös virasto asettui virallisessa lausunnossaan vuonna 1984 kannattamaan komitean enemmistön tekemää ehdotusta. Lausunnosta oli VTV:n tarkastusneuvostossa äänestetty: tulos oli 2–2, jolloin pääjohtaja Esko Niskasen kanta ratkaisi asian.¹¹⁶

Valtiontalouden tarkastuskomitean esitys ei kuitenkaan johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin. Tyytymättömyys vallitsevaan tilanteeseen sen sijaan jatkui.



Valtiontilintarkastajat saivat vuodesta 1984 alkaen tarvitsemansa tiedot suoraan valtionyhtiöiltä. Kuvassa valtionyhtiö Kemiran titaanioksiditehdas Porin Kaanaas-
sa vuonna 1982. (Teuvo Kanerva/Museovirasto/Historian kuvakokoelma)

Eduskunta haluaa VTV:n

Kysymys VTV:n hallinnollisesta asemasta kyti jatkuvasti eduskunnassa. Kanta oli kuitenkin selvä: eduskunta halusi VTV:n yhteyteensä. Kokonaisuudessaan kyse oli eduskunnan tiedonsaantimahdollisuudesta valtiontalouden tilasta. Hallittavan tiedon määrä oli kasvanut rajusti 1960-luvulta 1980-luvun loppuun, ja samalla eduskunnan mahdollisuudet valvoa hallintoa ja talousarvion noudattamista olivat heikentyneet. Syynä tähän olivat julkisen hallinnon tehostamiseksi tehdyt uudistukset, joiden myötä merkittävä osa valtiontaloudesta oli siirtynyt eduskunnan budjettivallan ulottumattomiin. Lisäksi vuodesta 1990 vähitellen käyttöön otettu valtionhallinnon tulosohejaus siirsi toimintamäärärahojen kohdentamisen virastoille.¹¹⁷

Eduskunnan näkökulmasta muutokset merkitsivät budjettivallan kapeutumista ilman, että sitä tasapainotettiin millään tavoin.¹¹⁸ Valtiovarainvaliokunta konkretisoi ongelmia vuonna 1992 selkeäsanaisesti:

”Valtion tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet viime vuosikymmeninä merkittävästi. Myös äskettäin tapahtunut budjettiuudistus ja tulosohejaus voidaan nähdä eduskunnan budjettivaltaa kaventavina.”¹¹⁹

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen nähtiinkin keinoksi vahvistaa eduskunnan mahdollisuuksia valvoa valtiontalouden hoitoa. Menetetyn vallan tilalle haluttiin jotain, arvioi VTV:n pääjohtajana vuosina 1992–2006 ollut Tapio Leskinen myöhemmin.¹²⁰ VTV:n tekemä valtiontalouden tarkastus alettiin kokea yhä tärkeämmäksi keinoksi saada selville, miten valtion varoja käytettiin. VTV:n tuottaman tiedon avulla olisi siten ollut mahdollista pyrkiä vaikuttamaan valtioneuvoston taloudellisiin päätöksiin. Tämän varmistamiseksi VTV oli saatava kiinnitettyä eduskuntaan.

Tavoite nostettiin esiin lukuisissa eduskunnan valiokuntien mietinnöissä ja valtioneuvoston tarkastajien lakialoitteissa. Esimerkiksi vuonna 1987 valtiovarainvaliokunta vaati tarkastustoiminnan kokonaisvaltaista tarkastelua ja mahdollisuutta siirtää VTV eduskunnan alaisuuteen. Valtioneuvoston tarkastajien varapuheenjohtaja Markus Aaltonen puolestaan teki samana vuonna lakialoitteen VTV:n ”saattamiseksi riippumattomaksi toimeenpanovallasta siirtämällä se hallinnollisesti eduskunnan yhteyteen”.¹²¹



Tasavallan presidentti Martti Ahtisaari vieraili VTV:ssä 22.10.1996. Kuvassa vasemmalta Sari Mäyrä, Seppo Akselinmäki, Liisa Koivunen, Esa Tammelin, pääjohtaja Tapio Leskinen, Erkki Mäki-Ranta, presidentti Martti Ahtisaari, presidentin 3. adjutantti Jari Kallio, Hannu Nieminen, Sari Lakka, Hannu Konstari, Hannu Mattila ja Antti Perttula. (VTV)

Vastaavan lakialoitteen teki valtiontilintarkastajien puheenjohtaja Kalevi Mattila (kesk.) vuonna 1990. Aloitteen perusteluissa viitattiin tarkastusviraston kansainvälisesti poikkeukselliseen asemaan valvottavansa alaisuudessa kuten myös siihen, että muut Pohjoismaat olivat joko siirtäneet tai siirtämässä vastaavan virastonsa parlamenttinsa yhteyteen. Mattila myös pyrki hälventämään huolta poliittisesta ohjauksesta esittämällä, että VTV:n asema eduskunnan alaisuudessa olisi samankaltainen kuin Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen.¹²² VTV:ssä ei oltu vakuuttuneita valtiontilintarkastajien pyyteettömyydestä eikä syyttä. Markus Aaltonen on myöhemmin kertonut tavoitteenaan olleen ”ikään kuin fuusio”, jolloin valtiontilintarkastajista olisi muodostettu tarkastusviraston kollegio.¹²³

Tapio Leskinen arvioi valtiontilintarkastajien toimintaa suhteessa virastoon kriittisesti:

”Se ei ollut mikään salaisuus, että [valtiontilintarkastajat] halusivat nielaista tarkastusviraston ja lähteä itse johtamaan tarkastusvirastoa. Tämä aiheutti skismaa, koska he olivat kaikki poliittikkoja. Normaali tarkastaja suhtautuu arastellen poliittiseen tarkastukseen.”¹²⁴

VTV:n pääjohtaja ei ollut huoliensa kanssa yksin. Myös julkinen sana suhtautui pääosin kriittisesti VTV:n siirtoon eduskunnan alaisuuteen nähdessä uhkakuvaksi sen, että valtiontilintarkastajat valvoisivat ja ohjaisivat virastoa.¹²⁵

VTV:n asemaa sivuttiin useissa komiteoissa. Vuonna 1990 oikeusministeriö asetti perustuslaki- ja valtiontalouskomitean, jonka perustehtävä oli etsiä keinoja vahvistaa ja turvata eduskunnan budjettivaltaa. Se ei kuitenkaan suoraan ottanut kantaa VTV:n asemaan, vaikka mietinnössä mainittiinkin VTV:n olevan valtioneuvoston alainen virasto.¹²⁶ Tätä seurasi valtiovarainministeriön asettama VTV-työryhmä, jonka mukaan tarkastusviraston asemaan ei ollut syytä puuttua.¹²⁷

Eduskunnan vastaiskuna valtiovarainvaliokunta vaati vuonna 1992 hallitusta ryhtymään toimiin VTV:n siirtämiseksi eduskunnan yhteyteen. Valtiontilintarkastajien aloitteesta perustettiin niin kutsuttu LM-työryhmä. Se ehdotti perustettavaksi eduskunnan yhteyteen riippumattoman Valtion tilintarkastusviraston, joka yhdistäisi valtiontilintarkastajien kanslian ja VTV:n. Uuden viraston ylimmäksi valvontaelimeksi työryhmä kaavaili viiden kansanedustajan muodostamaa hallintoneuvostoa.¹²⁸

Tämän jälkeen puhemiesneuvosto ehdotti vuonna 1994, että pääministeri käynnistäisi asiassa jatkovalmistelun. Koska näin ei tapahtunut, Kalevi Mattila teki seuraavana vuonna uuden lakialoitteen, jossa sanoitettiin lain muotoon LM-työryhmän ehdotus. Mattilan mukaan lakialoite oli pakko tehdä, koska valtiovarainministeri Iiro Viinanen (kok.) oli kieltäytynyt tuomasta muutosesitystä eduskuntaan ja koska ”eduskunta on moneen otteeseen peräänkuuluttanut asian hoitamista”.¹²⁹ Mattilan lakialoitteen mukaan Valtion tilintarkastusviraston ylin valvontaelin olisi hallintoneuvosto, jonka jäsenet eduskunta valitsisi.¹³⁰ Lakialoitteen käsittely eduskunnassa johti kannanottoon, jossa edellytettiin eduskunnan puhemiesneuvoston asettavan toimikunnan uudistuksen toimeenpanemiseksi.

Asetettu valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta sai työnsä päätökseen huhtikuussa 1996, ja se ehdotti eduskunnan yhtey-

teen perustettavaksi uuden tarkastusviraston, jota valtiontilintarkastajat ohjaisivat. Samalla valtiontilintarkastajien kanslia kuten myös VTV vanhassa muodossaan lakkautettaisiin.¹³¹ Valtiovarainministeriön vastaavana oli valtionyhteisötoimikunta (asetettu 8.10.1996), jonka mietinnön mukaan VTV:n suorittama tarkastus ei vastannut ”valtioneuvoston tietotarpeita valtionyhteisön johtamisessa ja ohjaamisessa”. Ratkaisuksi epäkohtaan toimikunta esitti VTV:n siirtämistä valtioneuvoston kanslian yhteyteen, jolloin tarkastustoiminnan tulokset saataisiin välittömästi valtioneuvoston hyödynnettäviksi.¹³²

Kaiken kaikkiaan VTV:n asemasta oli 1990-luvun puoliväliin mennessä esitetty lukuisia eri vaihtoehtoja:

- säilytetään valtiovarainministeriön alaisuudessa entiseen tapaan
- säilytetään valtiovarainministeriön alaisuudessa tarkastusvirastona, jossa olisi tarkastusneuvoston ohella ns. lisätty tarkastusneuvosto
- siirretään valtioneuvoston kanslian yhteyteen
- siirretään eduskunnan yhteyteen tai alaisuuteen
- siirretään eduskunnan yhteyteen valtiontilintarkastajien johtamaksi
- perustetaan eduskunnan yhteyteen tarkastusvirasto, johon siirretään sekä VTV että valtiontilintarkastajien kanslia.

VTV:n asemasta käydyssä keskustelussa keskeisinä toimijoina olivat eduskunta ja valtiovarainministeriö. Edellinen hamusi VTV:a itselleen, ja ministeriö halusi pitää siitä kiinni. Kun eduskunnan painostus 1990-luvulla VTV:n siirrosta eduskunnan alaisuuteen sai yhä uusia kierroksia, valtiovarainministeriö asettui vahvemmin poteroonsa vastustamaan siirtoa ja korosti toistuvasti, ettei viraston riippumattomuus ollut millään tavoin uhattuna ministeriön alaisuudessa. Ministeriön näkökulmasta kyse oli tarpeesta turvata valtioneuvoston tiedonsaanti valtion talousarvion noudattamisesta, ja hallinnollinen yhteys takasi nopean ja ajantasaisen tiedonsiirron VTV:sta valtioneuvostolle. Pelkona oli, että suora ja nopeasti saatava tieto jäisi saamatta tai ainakin sen saanti vaikeutuisi.¹³³

VTV:n näkökulmasta olennaista oli säilyttää viraston riippumattomuus, ”että virasto ei ole kenestäkään riippuvainen”, kuten Leskinen totesi.¹³⁴ Hän ei pitänyt siirtoa eduskunnan yhteyteen järkevänä, jos kyse olisi eduskunnan alaiseksi joutumisesta. Jos VTV pysyisi valtiovarain-

ministeriön alaisuudessa toiminnallisesti täysin riippumattomana, mitään muutostarvetta ei ollut. Siirto puolestaan voisi pahimmillaan tarkoittaa poliittista ohjausta ja viraston muuttumista todellisuudessa ”poliittiseksi tarkastusvirastoksi”.¹³⁵

Valtiovarainministeriön alaisuudessa olo oli kansainvälisessä vertailussa kuitenkin ongelmallinen, koska muissa länsimaissa vastaava käytäntöä ei juuri ollut tai siitä oli luovuttu. Lisäksi kansainvälinen valtiontalouden tarkastuksen kattojärjestö INTOSAI oli kirjannut riippumattomuuden toteutuvan, kun ylin ulkoista tarkastusta suorittava tarkastusyksikkö oli sijoitettu toimeenpanovallan ulkopuolelle.¹³⁶ Riippuvuudeksi voitiin esimerkiksi arvioida valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön rooli pääjohtajan valinnassa ja toimintaresurssien myöntämisessä sekä valtioneuvoston mahdollisuus määrätä VTV tekemään haluamiaan tarkastuksia.¹³⁷

Perustuslakiuudistuksen varjolla eduskuntaan

VTV:n asemasta käyty keskustelu sai 1990-luvun puolivälin jälkeen uuden käänteen, kun se kytkeytyi perustuslain uudistamisprosessiin. Erityisesti presidentin valtaoikeuksien kaventamista pohtinut perustuslaki 2000 -komitea (nk. Nikulan komitea) sai työnsä valmiiksi kesäkuussa 1997. Mietinnössä otettiin kantaa myös VTV:n hallinnolliseen asemaan ja ehdotettiin tutusti sen siirtoa eduskunnan yhteyteen. Perustelut olivat yhtä lailla tuttuja monen toimikunnan ja työryhmän muistioista tai eriävistä mielipiteistä: ulkoisen tarkastuksen riippumattomuus ja eduskunnan asema budjettivallan käyttäjänä vahvistuisivat.¹³⁸ Komitea ei puuttunut VTV:n ja valtiontilintarkastajien työnjakoon tai keskinäisiin suhteisiin vaan esitti niistä tehtävän erillisen valmistelun.

Nikulan komitean julkaistua mietintönsä valtiovarainministeriö asetti työryhmän tekemään – jälleen kerran – ehdotusta valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämiseksi. Tavoitteena oli ottaa huomioon sekä valtioneuvoston hallinnollisen valvonnan että eduskunnan parlamentaarisen valvonnan tarpeet ja sovittaa ne yhteen Nikulan komitean ehdotusten kanssa.

Kyseinen VATAVA-työryhmä ehdotti valtiontilintarkastajien säilyttämistä, mutta VTV:n asemasta se ei päässyt yksimielisyyteen. Siirron maalina olisi joko valtioneuvosto tai eduskunta. Myös Paavo Lipposen (sd.) hallitus pyrki vielä vaikuttamaan asiaan kertomuksessaan edus-



Parlamentaarisen perustuslaki 2000 -komitean puheenjohtaja Paavo Nikula (2. vas.) luovutti 27.6.1997 ehdotuksen uudeksi yhtenäiseksi perustuslaiksi oikeusministeri Kari Häkämiehelle (vas.). Nikulan takana komitean varapuheenjohtaja Johannes Koskinen ja jäsen Ville Itälä. Itälä toimi vuosina 2012–2017 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenenä. (Tor Wennström/Lehtikuva)

kunnalle lokakuussa 1997 väittämällä hallituksen tarvitseman hallinnollisen tarkastuksen loppuvan, jos VTV siirrettäisiin eduskunnan yhteyteen.¹³⁹ Valtiovarainministeriön hallitusneuvos Vellamo Kivistö betonoi valtioneuvoston linjaa toteamalla, että ”jos Valtiontalouden tarkastusvirasto siirretään, se merkitsee, että hallitukselle on perustettava uusi, tarkastusvirastoa vastaava laitos”.¹⁴⁰

Hallituksen linja jatkui hallituksen esityksessä uudeksi Suomen perustuslaiksi. Siinä valtionalouden valvonnasta ja tarkastuksesta esitettiin, kuten perustuslaki 2000 -komitea oli ehdottanut, että eduskunta valvoisi valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista ja että tätä varten eduskunta valitsisi keskuudestaan valtiontilintarkastajat. Sen sijaan VTV:n osalta ehdotettiin vain, että ”valtion talouden-

hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto”, jonka tehtävistä säädetäisiin tarkemmin lailla.¹⁴¹

Lainkohdan perusteluissa todettiin, ettei ”tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säännöksellä ennen kuin on päästy kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä”. Asemavaihtoehtoiksi jätettiin valtioneuvosto tai eduskunta.¹⁴²

Valtioneuvoston ja erityisesti valtiovarainministeriön yritys jatkaa VTV:n hallinnollisesta asemasta käytävää pohdintaa uuden lain valmistelun yhteydessä kuitenkin epäonnistui. Sekä eduskunnan valtiovarainvaliokunta että perustuslakivaliokunta pitivät hallituksen kannan vastaisesti välttämättömänä, että tarkastusviraston asema määritettäisiin hallitusmuodossa. Tuloksena oli lisäys ”eduskunnan yhteyteen” Hallitusmuodon 90 §:n toiseen momenttiin. Tämän lisäyksen eduskunta myös uuden perustuslain hyväksyessään siunasi. Eduskunnan näkökulmasta VTV:n siirto oli yksi pieni palanen laajassa perustuslakiuudistuksessa, jonka päätavoite oli parlamentarismiin siirtyminen ja joka koski erityisesti presidentin valtaoikeuksia.¹⁴³

Yli kolmen vuosikymmenen poliittisen väännön jälkeen vuonna 1999 hyväksytty ja vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki sinetöi VTV:n aseman eduskunnan yhteydessä toimivana valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista tarkastavana, riippumattomana tarkastusvirastona.¹⁴⁴

Kun päätös VTV:n siirrosta eduskunnan yhteyteen oli tehty, valtiovarainministeriössä viraston asioita hoitanut hallitusneuvos Vellamo Kivistö kommentoi asiaa happamasti. Hänen mukaansa VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen ei ollut ”linjassa valtionelementteimme valta- ja vastuusuhteista seuraavaan valvontatarpeeseen”. Kivistö totesi: ”Toivoo sopii, ettei lopputulos ole sama kuin hölmöläisten täkin pidennyksessä.”¹⁴⁵

Tarkastajat ja eduskunta

”Suomen perustuslain (731/1999) 90 §:ssä säilytettiin valtiontalouden ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen dualistinen järjestelmä, jossa eduskunta valtiontilintarkastajien välityksellä valvoo ja valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista.”

(VAVM 10/2000 VP – HE 39/2000 VP)

VTV-laki määrittää tehtävät

Hallituksen esitys uudesta perustuslaista toimitettiin eduskuntaan helmikuussa 1998. Ehdotuksen 90 §:ään kirjattiin, että VTV:n asemasta ja tehtävistä säädettäisiin erikseen lailla. Tavoitteena oli säätää laki niin, että se astuisi voimaan 1.1.2001.¹⁴⁶

Koska aikajänne oli lyhyt, perustuslakivaliokunnan kehotuksesta puhemiesneuvosto asetti jo 16.2.1999 toimikunnan, niin sanotun VTV 2001 -toimikunnan, valmistelemaan ehdotuksen tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi. Toimikunta siis aloitti

työnsä jo ennen perustuslain ja sen voimaantulosta säädetyn lain hyväksymistä eduskunnassa 11.6.1999.¹⁴⁷ Työnsä se sai valmiiksi marraskuun lopulla 1999, minkä jälkeen hallitus antoi 12.5.2000 eduskunnalle esityksen laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Laki hyväksyttiin 14.7.2000, ja VTV siirtyi eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta lukien.

VTV 2001 -toimikunnan ehdotus ja hallituksen esitys poikkesivat jonkin verran toisistaan, ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta pääsääntöisesti palautti lain toimikunnan ehdotuksen mukaiseksi. VTV-laista tuli siten pieniä viilauksia lukuun ottamatta sama kuin VTV 2001 -toimikunnan ehdotus.

Tehtyjen muutosten taustalla oli perustuslakivaliokunnan huoli perusoikeuksien turvaamisesta suhteessa VTV:n tarkastustoimintaan (salassa pidettävien tietojen käyttö tarkastustoiminnassa ja kotirauhan piiriin kuuluvien asioiden selvittäminen).¹⁴⁸ Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajan Maria Kaisa Aulan (kesk.) mukaan ”näissä asioissa hallituksen esitys oli liian pitkälle menevä eikä siis ollut nykyisen perustuslain ja perusoikeuksien mukainen”.¹⁴⁹

Verrattuna aiempaan VTV:n tarkastusoikeutta laajennettiin valtion tukitoimien osalta sekä asetettiin koskemaan myös yhteisöjä ja muita oikeushenkilöitä, jotka olivat saaneet valtiolta luvan kerätä varoja määrättyyn tarkoitukseen valtion viranomaisten käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi.¹⁵⁰ Sen sijaan tarkastusoikeutta ei edelleenkään ulotettu eduskunnan vastattavina oleviin rahastoihin, Suomen Pankkiin tai Kansaneläkelaitokseen. VTV:n perustehtävä jäi VTV-laissa pääsääntöisesti ennalleen.

VTV:n pääjohtajan valinta ja toimikauden pituus aiheuttivat keskustelua, jonka keskiössä oli viraston riippumattomuus. Hallituksen esityksessä VTV-laiksi pääjohtajan toimikaudelle ei asetettu määräaika, mitä perusteltiin nimenomaan VTV:n riippumattomuudella: ulkopuolinen vaikutus voitaisiin parhaiten estää viran hoidon jatkuvuudella ja vahvalla virassapysymisoikeudella.¹⁵¹ Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että virka oli mahdollista säätää määräaikaiseksi, ”kunhan viraston riippumattomuudesta johtuvat vaatimukset otetaan toimikauden pituudesta säädettyä asianmukaisesti huomioon”.¹⁵² Perustuslakivaliokunta yhtyi VTV 2001 -toimikunnan kantaan pääjohtajan kuuden vuoden toimikaudesta.

Maria Kaisa Aula perusteli määräaikaisuutta sillä, että pääjohtajan toimivaltuuksien ollessa merkittävät olisi tarpeen arvioida määräajoin

pääjohtajan toimintaa.¹⁵³ 2000-luvun taitteessa oli ylipäänsä alkanut pyrkimys määräaikaistaa valtionhallinnon johtajavirkoja.

Eduskunnan tahto toteutui. VTV-lain mukaan eduskunta valitsisi VTV:n pääjohtajan kuuden vuoden määräajaksi sen jälkeen, kun virka oli ollut haettavana ja valtiovarainvaliokunta oli arvioinut hakijoita.¹⁵⁴ Käytäntö poikkesi merkittävästi aiemmasta käytännöstä, jossa pääjohtajan nimitti virkaan tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä ilman, että virkaa julistettiin haettavaksi. Muutoksen myötä eduskunta valitsi pääjohtajaksi Tapio Leskisen, joka oli hoitanut pestiä vanhemman lainsäädännön pohjalta vuodesta 1992. Nyt hänen pääjohtajan virkansa muuttui määräaikaiseksi.¹⁵⁵

Jonkin verran huolta herätti myös eduskunnan rooli pääjohtajan valinnassa ja valtuuksissa. VTV 2001 -toimikunnan muistioon jättämässään lausumassa valtiovarainministeriön Vellamo Kivistö esitti, että eduskunnan roolilla valinnassa ja sillä, että palvelussuhteen ehtoista päätti eduskunnan kansliatoimikunta, saattaisi olla vaikutusta tarkastustoiminnan suuntaamiseen. Siten se voisi vaarantaa VTV:n riippumattomuuden. Lisäksi laissa pääjohtajalle suunniteltujen laajojen valtuuksien ja päätösvallan keskittämisen epäiltiin voivan vaarantaa tarkastajien toiminnan riippumattomuuden.¹⁵⁶

VTV:n riippumattomuus oli muutenkin esillä. Eduskunnan näkökulmasta VTV:n hallinnollinen riippumattomuus toteutui, kun VTV siirrettiin toimeenpanovallan alaisuudesta ja siitä muodostettaisiin erillinen hallintoyksikkö ja tilivirasto.¹⁵⁷ Toiminnallinen riippumattomuus puolestaan varmentui sillä, että tarkastusvirasto vahvisti itsenäisesti tarkastussuunnitelmansa ja päätti tarkastusten kohdentamisesta, suorittamisesta ja tarkastuksissa tarvittavista asiakirjoista ja tiedoista sekä tarkastusten raportoinneista.¹⁵⁸ Itsenäisyyttä vahvisti edelleen se, että uuden perustuslain mukaan virastolle voitiin antaa uusia tehtäviä vain lailla, kun aiemmin asetus oli riittänyt.

Tiedonkulkua ja yhteiskunnallista vuorovaikutusta kehittämään perustettiin erityinen ja lakisääteinen neuvottelukunta, jonka tehtäväksi säädettiin ”ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seurata tarkastustoiminnan suuntautumista, tuloksellisuutta ja palvelukykyä eri yhteistyötahojen kannalta”.¹⁵⁹

Tavoitteena oli rakentaa VTV:n toimintaa arvioiva ja kehittävä toimielin, joka ei kuitenkaan valvoisi tai kontrolloisi viraston toimintaa. Tämä oli erityisesti VTV:n tavoite. VTV-lain valmistelussa VTV pyrki

varmistamaan, että neuvottelukunnasta ei tulisi viraston johtamisjärjestelmään kuuluvaa toimijaa eikä se pääsisi päättämään virastoa koskevista asioista.¹⁶⁰ Tapio Leskisen mukaan neuvottelukunta oli kuitenkin eräänlainen kompromissi valtiontilintarkastajien ohjaaman viraston ja täysin riippumattoman VTV:n välillä.¹⁶¹

VTV-lain mukaan tarkastusvirasto kutsui neuvottelukunnan jäsenet enintään kolmen vuoden määräajaksi. Kutsuttujen tuli edustaa valtiontalouden keskeisten yhteistyötahojen edustajia sekä finanssihallinnon ja julkisen talouden asiantuntijoita.¹⁶² Neuvottelukunnan kokoonpano onkin ollut laaja-alainen, ja jäseniin on lukeutunut kansanedustajia, ministeriöiden ja virastojen virkamiehiä sekä korkeakoulujen asiantuntijoita. Neuvottelukunnan kokoonpanon myötä myös tarkastettavien tilivirastojen ääni on tullut kuuluviin.¹⁶³

Neuvottelukunnan ensimmäiseksi puheenjohtajaksi valittiin valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja Maria-Kaisa Aula (2001–2003). Häntä puheenjohtajina seurasivat Olavi Ala-Nissilä (2004–2006) ja Anni Sinnemäki (2006–2007). Säännönmukaisissa kokouksissa VTV esitteli keskeisimpiä tarkastuksiaan ja ylipäänsä toimintaansa sekä loi keskusteluyhteyksiä tärkeisiin yhteistyötahoihin.¹⁶⁴

Eduskunnan tavoille

Siirto eduskunnan yhteyteen oli hallinnollisesti iso muutos. Sitä valmisteltiin erityisessä integraatiotoimikunnassa, jossa pohdittiin muun muassa palkkausta, henkilöstöresursseja ja budjetoitua.¹⁶⁵ Henkilökunnan keskuudessa oltiin toiveikkaita palkankorotusten suhteen, koska eduskunnan virkakunnan palkat olivat selvästi suuremmat kuin ministeriöiden. Tässä suhteessa toiveen täyttyminen oli pitkäaikainen prosessi ja edellytti erillisen palkkaohjelman laadintaa (ks. s. 132).¹⁶⁶ Nopeammin toteutuivat muut edut, kuten aiempaa parempi työterveyshuolto ja lounasedut. Tyytyväisyyttä lisäsi myös mahdollisuus osallistua valtiopäivien avajaisiin ja eduskunnan pikkujouluihin.¹⁶⁷

Henkilöstön määrä oli VTV:ssa ollut jatkuvasti vähäisempi erityisesti vertailussa muihin Pohjoismaihin, mutta tähän asiantilaan muutosta ei juuri tullut. VTV:n budjetti tuli osaksi eduskunnan budjettia, ja se oli yhtä tarkan syynin alla kuin valtiovarainministeriössäkin.

Eduskuntayhteyttä rakennettiin alusta asti myös vierailuilla. Tärkein yhteistyötaho eduskunnassa, valtiovarainvaliokunta, vieraili



VTV:ssä on toiminut 2000-luvulla kolme eri henkilöstöjärjestöä: Eduskunnan akavalaiset ry, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry ja Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry. Viimeksi mainittu lakkautettiin vuonna 2023, minkä jälkeen henkilöstö on järjestäytynyt kahteen muuhun henkilöstöjärjestöön. Edunvalvonnan ohella henkilöstöjärjestöt ovat järjestäneet yhteisiä tilaisuuksia ja jäsenmatkoja.

Eduskunnan akavalaiset tekivät matkan Pietariin lokakuussa 2016. Kuvassa vasemmalta Anri Rantala (eduskunnan kanslia), Markku Tomperi (Sininen eduskuntaryhmä), Pertti Saarelainen (VTV), Pasi Tervasmäki (VTV), Auri Pakarinen (VTV), Mika Halme (VTV) ja Laura Lakso (eduskunnan kanslia). (Tuomo Salminen)

VTV:ssä.¹⁶⁸ Lisäksi kansanedustajia kävi esimerkiksi luennoimassa hallinnon ja kansalaisten välisestä vuorovaikutuksesta viraston väelle.¹⁶⁹ VTV:n pääjohtaja puolestaan kävi eduskunnassa kertomassa viraston toiminnasta. Myös epävirallinen yhteistyö eduskunnan kanssa kasvoi merkittävästi. Tapaamiset esimerkiksi lounailla tai urheilutoiminnassa vankistivat luottamusta VTV:n henkilökunnan sekä kansanedustajien ja eduskunnan virkamiesten välillä.¹⁷⁰ Virallisemmin yhteistyö näkyi siinä, että eduskuntakuulemisten määrä kasvoi selvästi.

VTV:ssä muutos koettiin jossain määrin vapauttavana asiana, jolla oli positiivinen vaikutus työskentelyilmapiiriin. Vaikutti siltä, että tarkastuskohteetkin ottivat VTV:n vakavammin kuin aiemmin. VTV:n arvovalta olisi ikään kuin kasvanut eduskuntakytköksen myötä. Samalla

poistui erityisesti kansainvälistä toimintaa vaivannut anomalia siitä, että valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuulunut virasto tarkasti isäntänsä tilit.¹⁷¹

Yhteistyö valtiovarainvaliokunnan kanssa

Merkittävä syy VTV:n saattamiselle eduskunnan yhteyteen ja VTV-laille oli eduskunnan näkemys, että sen tiedonsaanti valtion taloudenhoidosta ei ollut riittävällä tasolla. Kansanedustaja Matti Ahde (sd.) kiteytti asian osuvasti:

”Kun se laki on säädetty, niin kukaan ei oikein selvitä, onko siinä tullut sitä hyvää, jota kansakunnalle on luvattu niillä verovaroilla, jonka he ovat maksaneet.”¹⁷²

Keino selvittää verovarojen toivotun käytön onnistuminen oli jälkikäteisarviointi. Tätä tietoa tarjosi nimenomaan VTV, ja sen muotona olivat viraston kertomukset. VTV-laissa edellytettiin viraston antavan eduskunnalle ”kertomuksen toiminnastaan” (ns. vuosikertomus) syyskuun loppuun mennessä ja ”tarvittaessa erilliskertomuksia”.¹⁷³ Vuosikertomukset ja erilliskertomukset kanavoituivat käytännössä valtiovarainvaliokunnalle, joka vuosina 2001–2006 oli VTV:n tärkein yhteistyötaho eduskunnassa.

Merkittävin eduskunnalle toimitettavista kertomuksista oli VTV:n omasta toiminnastaan tekemä vuosikertomus. Se sisälsi paitsi yleiskatsauksen virastosta ja sen toiminnasta myös lausunnon valtion tilinpäätöksestä ja talousarvion noudattamisesta, mikä tapa jatkui vuoteen 2007, sekä eduskunnan kannalta arvioituna keskeisimmät tarkastustulokset ja viraston kannanotot. Kertomuksia käsiteltiin sekä valtiovarainvaliokunnassa että valiokunnan jaostoissa, joista VTV:n kannalta merkityksellisin oli hallinto- ja tarkastusjaosto. Tämä myös valmisteli valiokunnan mietinnön kertomuksesta. Toki VTV:n toimittamaa materiaalia käsiteltiin usein muissakin valiokunnan jaostoissa.¹⁷⁴

VTV:n vuosikertomuksen tarkastelun yhteydessä VTV:n asiantuntijoita oli säännönmukaisesti kuultavana joko valiokunnan yleisistunnossa tai sen jaostoissa.¹⁷⁵ Tapio Leskisen mukaan vuosikertomusten osalta jaostoon kuuluvien kansanedustajien kysymykset olivat hyvin ylimalkaisia:

”Joku saattoi kysyä, että kuinka paljon henkilöstön kehittämiseen käytetään aikaa tai kuinka paljon on sairauspoissaoloja tai mitä kansainvälisiä projekteja on menossa.”¹⁷⁶

Myös lainsäädäntöasioissa ja muissa kehittämishankkeissa eduskunnan valiokunnat kutsuivat kuultaviksi VTV:n henkilökuntaa. Esimerkiksi syksyllä 2005 Vesa Jatkola oli kuultavana hallintovaliokunnassa, aiheena valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Jari Sanaskoski oli puolestaan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston kuultavana EU:n sisäisen valvonnan kehityksen kehittämisestä.¹⁷⁷

VTV:n kertomukset täyttivät sitä aukkoa, joka eduskunnan valtiontalouden tiedonsaannin osalta oli kasvanut edellisten vuosikymmenten aikana. Asiantilan paraneminen tuotiin valtiovarainvaliokunnan mietinnöissä toistuvasti esiin. Jo ensimmäisessä mietinnössään VTV:n vuosikertomukseen valtiovarainvaliokunta totesi vuonna 2002 eduskunnan tiedonsaannin viraston tarkastusten tuloksista parantuneen.¹⁷⁸ Tiedonkulun lisääntymisen ansiosta valtiovarainvaliokunta pystyi hyödyntämään VTV:n tuottamaa aineistoa myös muussa työssään, ennen muuta käsitellessään valtion talous- ja lisätalousarvioita.¹⁷⁹

VTV:ssa arvioitiin tarkasti, mitä tietoja vuosikertomuksessa nostettaisiin esiin, millä tavalla tiedot esitettiin ja millainen kertomuksen rakenne olisi.¹⁸⁰ Jo vuoden 2001 loppupuolella virastossa laadittiin sisäisenä harjoituksena pilottikertomus tarkoituksena luoda pohjaa tulevien kertomusten sisällölle ja rakenteelle.¹⁸¹ Sittenkin myös valtiovarainvaliokunta esitti toiveita asiasta, ja kertomusten muoto, rakenne ja valittu sisältö olivatkin jatkuvan kehittämisen kohteina. Erityisesti pidettiin onnistuneena syyskuun alussa 2003 annetun kertomuksen rakenneuutosta, jolla tarkastushavainnot ryhmiteltiin hallinonaloittain.¹⁸²

VTV:n vuosikertomukset sisälsivät perustiedot tilivirastojen (myöhemmin kirjanpitoyksiköiden) tilintarkastuksista ja niissä esitettyjen kielteisten laillisuuskannanottojen määristä sekä lyhyet selostukset toiminnantarkastusten tuloksista.¹⁸³ Mietinnöissään valtiovarainvaliokunta nosti joitakin tarkastushavaintoja tarkempaan käsittelyyn perustuen näkemyksiään VTV:n tarkastuskertomuksiin. Vuosien 2001–2006 osalta valiokunnan kiinnostuksen kohteiksi – ja mietintöön – nousivat VTV:n toiminnantarkastuksista muun muassa EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995–1999 rakennerahastohankkeissa ja Ulko- ja maalaisviraston toiminta lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta.¹⁸⁴

Valtiovarainvaliokunta esitti myös VTV:n muulle toiminnalle toiveita. Valiokunnan mukaan tarkastuksissa havaitut puutteet oli hyvä saada ajoissa eduskunnan tietoon, jotta budjettipäätöksiin voitaisiin niiden perusteella ottaa kantaa. Myös hyvien käytänteiden tuominen esiin olisi tärkeää, eikä vain tarkastuksen päättäminen, jos mitään ongelmaa ei havaittu.¹⁸⁵ Valiokunnan toivelistalla VTV:n tarkastuskohteiksi nousivat toistuvasti valtionavustukset ja -tuet, virastojen ja laitosten hankintatoimet, valtionyhtiöt ja liikelaitokset sekä talousarvion ulkopuoliset rahastot.¹⁸⁶

Eduskunnan tiedonsaannin osalta valtiovarainvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Rahastot edustivat eduskunnan näkökulmasta sitä negatiivista kehitystä, joka oli kaventanut eduskunnan budjettivaltaa. Valtiovarainvaliokunta arvioi, että tilanne saataisiin osin korjattua, jos rahastojen tilintarkastus siirrettäisiin VTV:lle.¹⁸⁷ Toive toteutui Palosuojelurahaston osalta vuonna 2003 ja Öljysuojarahaston osalta vuonna 2005. Sen sijaan muiden rahastojen osalta päätettiin, että niihin palattaisiin, kun valtionhallinnon vuonna 2003 toteutetusta tilinpäätösuudistuksesta saataisiin riittävästi kokemusta. Lopulta muut siirrot eivät tuolloin toteutuneet johtuen ministeriöiden vastustuksesta.¹⁸⁸

Valtiovarainvaliokunnan toiveen mukaisesti VTV päätti kohdentaa vuosittain yhden toiminnantarkastuksen kyseisiin rahastoihin.¹⁸⁹ Tuuloksena oli vuoteen 2008 mennessä neljä rahastoja koskenutta tarkastuskertomusta, joiden kohteena olivat Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003, Valtion televisio- ja radiorahasto sekä Huoltovarmuuskeskus.¹⁹⁰

VTV toimitti kaikki toiminnantarkastuksensa valtiovarainvaliokunnalle mutta niiden päätyminen erilliskertomuksina eduskunnan täysistunnon käsittelyyn oli harvinaisempaa. Vuoden 2006 loppuun mennessä VTV antoi vain yhden erilliskertomuksen eduskunnalle. Se koski valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta ja liittyi siten olennaisesti yhteen eduskunnan tiedonsaannin mustaan aukkoon. Kyseisen erilliskertomuksen ansiosta valtiovarainvaliokunnalle ja koko eduskunnalle tuli lisäksi mahdolliseksi ottaa kantaa valmisteille olevaan liikelaitoksia koskevaan lainsäädäntöön.¹⁹¹

LIKELAITOKSET EDUSKUNNAN KÄSITTELYSSÄ

Vuonna 2001 valmistui VTV:n tarkastussuunnitelman mukaisesti valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta koskenut tarkastus. Ylitarkastaja Vesa Koivusen laatiman tarkastuksen kohteina olivat Senaatti-kiinteistöt, Ilmailulaitos ja Metsähallitus. Valtiovarainvaliokunta katsoi tarkastuskertomuksen sisältäneen niin tärkeitä näkökohtia eduskunnan näkökulmasta, että se oli syytä saattaa valtiopäiväasiakirjana eduskunnan käsiteltäväksi. Näin myös toukokuussa 2002 tapahtui. Liikelaitosmalli oli ollut yksi tekijä, joka oli johtanut eduskunnan budjettivallan kaantumiseen, joten liikelaitoksia koskevan tarkastuksen nostaminen eduskunnan käsittelyyn oli tarkoituksenmukaista.

Tarkastuksessa havaittiin liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksessa eriasteisia puutteita ja ongelmia sekä kehittämistarpeita. Näitä oli muun muassa päätöksenteon hitaudessa, omistajaohjauksessa ja tavoitteiden asettamisen epämääräisyydessä. Tarkastuskertomuksessa tuotiin myös esiin, että liikelaitosten hoitoon oli uskottu suuri varallisuus suhteessa siihen, miten eduskunta sai niiden toiminnasta seurantatietoa.

Eduskunnan lähetekeskustelussa kiinnitettiin huomiota eduskunnan liikelaitosten omistajaohjauksen nimellisyyteen, liikelaitosten talousarviossa esitettyjen tavoitteiden epämääräisyyteen ja tulostavoitteiden toteutumisen puutteelliseen raportointiin.



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksesta käsiteltiin eduskunnan lähetekeskustelussa toukokuun lopussa 2002. Puhemiesneuvoston ehdotus hyväksyttiin, ja asia lähetettiin valtiovarainvaliokuntaan. Kyseessä on ainoa tuloksellisuustarkastus, joka on käsitelty myös erilliskertomuksena eduskunnassa. (VTV)

VTV:n väkeä oli seuraamassa lähetekeskustelua. Kuvassa takarivissä vasemmalta Olli Uotila, Vesa Koivunen ja Jarmo Soukainen. Edessä Hannu Nieminen ja Liisa Koivunen. (VTV)



Mietinnössään valtiovarainvaliokunta yhtyi useimpiin tarkastuskertomuksen havaintoihin. Valiokunnan mielestä eduskunnan tiedonsaantia oli lisättävä esimerkiksi siten, että liikelaitosten osalta oleelliset tiedot sekä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta että taloudellisesta menestyksellisyydestä tuotaisiin selkeästi esiin hallituksen tilakertomuksessa. Valiokunta ei pitänyt osakeyhtiömuotoisten yhtiöiden perustamista perusteltuna silloin, kun liiketoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus oli tarpeellista, koska osakeyhtiöissä toiminnan seuranta oli hankalampaa kuin liikelaitosten kohdalla. Lisäksi valiokunta toivoi, että raportin esitykset otettaisiin huomioon liikelaitoksia koskeneen uuden lain valmistelussa.

Mietinnön eduskuntakeskustelussa kyseenalaistettiin liikelaitosmallin mielekkyys silloin, kun liikennelaitoksen toiminta kohdistui alueille, joissa oli selkeä markkinanähtöinen kilpailutilanne. Eduskuntakäsittelyssä asiat luonnollisesti osin politisoi-

tuivat, ja esille nousi myös ajankohtaisia kysymyksiä; tällaisia olivat Soneran myyminen Telialle (yhdistyminen virallisesti 1.1.2003) ja Soneran johdon optiot. Keskustelussa kehoitettiin myös valtiovarainministeriötä kiirehtimään liikelaitoksia koskevan lain uudistamisessa.

VTV:n toimintaa sen sijaan kiiteltiin. Esko Helteen (vas.) mielestä VTV:n kertomukset "ovat käyttökelpoista aineistoa meidän monessa muussakin työssämme kuin näiden kertomusten käsittelyn yhteydessä". Matti Saarinen (sd.) puolestaan kannusti VTV:a työssään: "Korostan koko Valtiontalouden tarkastusviraston osalta rohkeuden merkitystä. Rohkeasti vain asioihin käsiksi!"

Lähteet:

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat 68/2002 vp ja 91/2002 vp; Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2002 vp - K 8/2002 vp; Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus. Tarkastuskertomus 17/2001.

Kertomusmenettely ja tilinpäätösuudistus

Huolimatta VTV:n siirrosta eduskunnan yhteyteen tiedonsaanti valtionaloudesta ei vielä ollut riittävällä tasolla eduskunnan näkökulmasta. 1990-luvulla tehdyt valtionhallinnon joustavuutta lisänneet toimet olivat kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa, minkä vuoksi talousarvion toimeenpanon valvonta ja tulostavoitteiden seuranta olivat tulleet yhä tärkeämmiksi.¹⁹² Nämä tiedot välittyivät puolestaan eduskunnalle budjettivuoden jälkeisestä raportoinnista ja valvontatiedoista niin sanotun kertomusmenettelyn kautta.

Eduskunnan valtionalouden valvonnan vahvistamista varten puhemiehistö asetti 24.10.2001 työryhmän selvittämään valtion talouden hoidon valvontaan liittyvää kertomusmenettelyä.¹⁹³ Tämän kertomusmenettelytyöryhmän tehtävänä oli muun muassa tehdä ehdotuksia siitä, miten eduskunnan valtionalouden valvonnan edellytyksiä voitisiin parantaa ja tarkastusten tulosten hyödyntämistä edistää. Vaikka

VTV-laki ja valtiontilintarkastajien uusi ohjesääntö olivat olleet voimassa vain lyhyen ajan, eduskunnassa oli jo kiinnitetty huomiota luodun järjestelmän korjaustarpeisiin.¹⁹⁴

Työryhmän mietintö arvioi Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien kertomuksia näin:

”Keskeistä on valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen kehittäminen eduskunnan tiedontarpeen mukaisesti sekä tilakertomuksen (kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta) ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen välisen kytkennän selventäminen tilinpäätösajattelun pohjalta.”¹⁹⁵

Eduskunnan kannalta ongelmallista oli myös hallituksen vuotuisen tilakertomuksen antamisen myöhäinen ajankohta. Sitä haluttiin aikaisempaa niin, että eduskunta ehtisi tutustua tilakertomukseen jo keväällä ja että VTV pystyisi ottamaan sen huomioon syyskuussa eduskuntaan antamassaan vuosikertomuksessa.¹⁹⁶ Työryhmän mukaan VTV:n kertomuksen eduskuntakäsittelyn tulisi nivoutua valtion tilinpäätöskertomuksen käsittelyyn ja edeltää seuraavan vuoden talousarvioesityksen antamista eduskunnalle.¹⁹⁷ Siksi myös esitettiin VTV:n vuosikertomuksen antamista eduskunnalle heti syyskuun alussa, kun lain mukaan se oli mahdollista antaa syyskuun loppuun mennessä. Tämä toive toteutui välittömästi, sillä vuotta 2001 koskenut kertomus saatiin eduskuntaan 3.9.2002.¹⁹⁸

Kun lakia valtion talousarviosta (423/1988) vuonna 2003 uudistettiin, tilakertomuksesta tuli tilinpäätöskertomus.¹⁹⁹ Uudistus oli merkittävä, koska aiemmin valtion tilinpäätös annettiin eduskunnalle tiedonantona, mutta lainmuutoksen myötä vuodesta 2004 lähtien hallitus antoi eduskunnalle tilinpäätöskertomuksen, jossa olivat mukana tilinpäätöslaskelmat. Uusi tilinpäätöskertomus oli sisällöltään informatiivisempi kuin varhaisemmat tilakertomukset ja palveli siten aikaisempaa tehokkaammin eduskunnan parlamentaarista valtiontalouden valvontaa.

VTV oli jo ennen lain voimaantuloa kytkenyt – kertomusmenettelytyöryhmän toiveiden mukaisesti – omaan toimintakertomukseensa kannanottoja valtiovarain hoidosta ja tilasta, mitä eduskunnassa oli pidetty hyvänä päänavauksena.²⁰⁰ Kehityksen päätepisteenä oli VTV:n erilliskertomus valtion tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen

Valtiovarainministeriön huoli oman tiedonsaantinsa suhteen oli suuri.

tarkastuksesta. Ensimmäinen tällainen annettiin vuonna 2007, ja se koski valtion vuoden 2006 tilinpäätöstä ja tilinpäätöskertomusta.²⁰¹

Kun siirto valtiovarainministeriöstä eduskuntaan tapahtui, ministeriön huoli oman tiedonsaantinsa suhteen oli suuri. VTV oli omassa lausunnossaan VTV 2001 -toimikunnan ehdotukseen huomionnut eduskunnan ja valtioneuvoston tiedontarpeen erilaisuuden.²⁰² Tavoitteena oli, että valtioneuvosto ja sen alainen hallinto saisivat käyttöönsä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tulokset aiemman käytännön mukaisesti. Ministeriön mukaan siirto oli jo vuonna 2002 kuitenkin johtanut VTV:n etäännyttämiseen ”käytännön taloushallinnon arkipäivän todellisuudesta” ja myös ”finanssipolitiikan kokonaiskehikosta”. Ministeriö koki lisäksi VTV:n tulosten hyödynnettävyyden ja vuoropuhelun vaikeutuneen; tosin jo vuotta myöhemmin tilanne oli tässä suhteessa parempi.²⁰³

Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston tiedontarvevaade oli kuitenkin edelleen olemassa. Asiaa pyrittiin korjaamaan, kun valtioneuvoston yhteinen valtiontalouden controller-toiminto perustettiin vuonna 2004 talousarviolain uudistuksen yhteydessä.²⁰⁴ Toiminnon tarkoituksena oli valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun varmistaminen ja kehittäminen sekä tarkastus- ja arviointitiedon hyödyntäminen talouden ja toiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa.²⁰⁵ Malli tähän tuli anglosaksisesta maailmasta. Controller-toiminto ei kuitenkaan ollut uusi tarkastusyksikkö VTV:n tavoin, vaan se koordinoi ja tuki raportointia sekä sen yhteensovittamista ja hyödyntämistä taloudellisessa päätöksenteossa – samoin kuin sisäistä valvontaa, tarkastusta ja kehittämistä.²⁰⁶

Controller-toiminto alkoi myös tehdä yhteistyötä VTV:n kanssa, minkä ajateltiin edistävän viraston tarkastushavaintojen vaikuttavuutta tukemalla tilintarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella tehtäviä kehittämistoimia. Ensimmäiseksi controlleriksi valittu Tuomas Pöysti vierailikin VTV:ssä muutamaan otteeseen kertomassa yksikkönsä toiminnasta, mutta mitään laajempaa yhteistyötä ei syntynyt.²⁰⁷

Luotu malli puntariin

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa valtiontalouden arvioinnin dualistinen malli säilytettiin. Tavoitteena oli kuitenkin selkeyttää valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston keskinäisiä suhteita. Tällöin valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kytkentä poliittiseen päätöksentekojärjestelmään tapahtuisi valtiontilintarkastajien toiminnan ja heidän kertomuksensa kautta. Varsinaisen ulkoisen tarkastuksen suorittaisi Valtiontalouden tarkastusvirasto.²⁰⁸

Todellisuudessa VTV:n ja valtiontarkastajien tehtäväkenttien jakoviiva oli hiuksenhieno. Rajanvedon vaikeutta kuvaa hyvin kansanedustaja Kari Urpilaisen (sd.) kommentti VTV-lain täysistuntokäsittelyssä 30.3.2000: hänen mukaansa yleispiirteinen valvonta kuului parlamentaarisesti toimiville valtiontilintarkastajille ja yksityiskohtaisempi tarkastus VTV:lle. Samankaltaisuus piili myös lainsäädännön sanamuodoissa. Perustuslain mukaan valtiontilintarkastajien tehtävänä oli valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. VTV-lain mukaan puolestaan tarkastusviraston tehtävänä oli tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.²⁰⁹

Rajausta tehtävien välillä oli pyritty selkiinnyttämään valtiontilintarkastajien johtosäännössä. Sen mukaan valtiontilintarkastajien tuli valvonnassaan keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon oli perusteltua.²¹⁰

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta oli kiinnittänyt huomiota päällekkäisiin rooleihin jo VTV-lain käsittelyn yhteydessä. Valiokunta oli tuolloin painottanut kiinteän yhteistoiminnan merkitystä ”resurssien tarkoituksenmukaiseksi hyödyntämiseksi”.²¹¹ VTV ja valtiontilintarkastajien kanslia pyrkivätkin sopimaan tarkastuskohteistaan, jotta päällekkäiseltä tarkastukselta vältyttäisiin. Sinällään valtiontilintarkastajilla ja VTV:lla oli melko samankaltaiset tiedonsaantioikeudet tarkastuskohteiltaan. Lisäksi VTV toimitti valtiontilintarkastajien kansliaan vuosikertomuksensa sekä tiedon kaikista toiminnantarkastuksistaan.²¹²

Aika alkoi kuitenkin ajaa valtiontilintarkastajat-instituution ohi. Eduskunnan budjettivallan kannalta valtiontilintarkastajien huomiot olivat kovin jälkijättöisiä. Valtiontilintarkastajien kertomus valtion edellisen vuoden taloudenhoidosta jätettiin yleensä marraskuussa, ja sitä käsiteltiin eduskunnassa seuraavana keväänä, jolloin kertomuksen

havainnot olivat jopa parin vuoden takaa. Talousarvion valmistelun kannalta hyödyllistä tietoa ei siten saatu ajoissa eduskunnan käyttöön, minkä tuloksena kertomuksen eduskuntakäsittely jäi kovin muodolliseksi.²¹³

Paitsi että valtiontilintarkastajien kertomukset koettiin jälkijättöiseksi, kertomusten havaintojen esiintuomista ei pidetty kovin informatiivisena. Matti Ahde tiivistä varmasti monen kansanedustajan tunnot nasevasti:

”Täytyy sanoa, että tällöinen 500-sivuinen kirja, kun lyö-dään eduskunnan valiokunnan pöydälle ja sitä aletaan käsitel-lä, niin se tarkoittaa samalla, että se on tarkastushavaintojen hautajaiset.”²¹⁴

Oli myös ilmeistä, että VTV:n tultua eduskunnan yhteyteen VTV:n ja valtiontilintarkastajien roolien päällekkäisyys tuli uudella tavalla näkyväksi. Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajana vuosituuhannen vaihteessa toimineen Maria Kaisa Aulan mukaan ”se alkoi olla semmoinen tärta på tärta, että siinä näki, että tässä on päällekkäistä työtä”.²¹⁵ Eduskunnan näkökulmasta valtiontilintarkastajien toiminta marginalisoitui, ja koko instituution merkitys kaventui.²¹⁶ Matti Ahde totesi, että ”valtiontilintarkastaja-instituutio on kehittynyt vähän naurun kohteeksi kansakunnan keskuudessa”. Ahde alkoi ajaa valtiontilintarkastajat-instituution lakkauttamista.²¹⁷

Virallisemmat alkusoinnut instituution alasajolle annettiin kertomusmenettelytyöryhmän mietinnössä keväällä 2002. Siinä ehdotettiin pitemmällä aikavälillä selvitettäväksi valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämistä erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi, joka yhdistäisi valtiontilintarkastajat sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimen.²¹⁸

Asia eteni seuraavaksi eduskunnan puhemiesneuvoston 19.II.2002 asettaman selvitysmiehen, eduskunnan apulaispääsihteeri Jouni Vainion pohdittavaksi. Vainio asettui ehdotuksessaan sille kannalle, että paras ratkaisu olisi valtiontilintarkastajien roolin vahvistaminen siten, että he toimisivat myös valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston jäseninä ja olisivat siten varmemmin perillä VTV:n tarkastusten tuloksista. Vainiolla oli paperissaan myös B-vaihtoehto, joka oli kertomusmenettelytyöryhmän ajatuksen mukainen. Vainio ei tätä mallia esittänyt, koska se olisi edellyttänyt perustuslain peukaloimista.²¹⁹

Omassa kannanotossaan VTV piti Vainion ensisijaista mallia pelkkänä rationalisointitoimena, joka ei vastannut asetettuja tavoitteita valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen vahvistamiseksi ja syventämiseksi. Siksi VTV asettui tukemaan B-vaihtoehtoa. VTV:n erillisyyksikön päällikkönä tuolloin toimineen Mikko Koirasen mukaan VTV:n johto ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kannattanut erillisen valiokunnan perustamista, koska pelättiin, että siitä tulisi jossain vaiheessa tarkastusviraston johtokunta tai vastaava poliittinen johtoelin.²²⁰ Pelko ei ollut aivan aiheeton, sillä esimerkiksi kansanedustaja Ilkka Taipale (sd.) olisi halunnut tarkastusvirastolle johtokunnan, joka olisi koostunut kansanedustajista.²²¹

Eduskunnan tahtotila oli kuitenkin selvä: muutos haluttiin. Erityisen voimakkaasti asiaa ajoi Matti Ahde, mutta muutostarpeelle oli muutenkin eduskunnassa laaja kannatus.²²²

Taustalla vaikuttivat tutut syyt. Vaikka tiedonkulku valtiontaloudesta eduskunnalle oli parantunut VTV:n hallinnollisen aseman muutoksen ja vuosikertomusten eduskunnalle toimittamisen myötä, eduskunnan huoli tiedon riittävydestä oli siitä huolimatta todellinen. Tähän vaikuttivat monet valtiontalouteen liittyneet hallinnolliset uudistukset 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, joiden myötä osa aiemmin eduskunnan ohjaus- ja valvontavallan alle kuuluneesta valtiontaloudesta oli siirtynyt eduskunnan kontrollin ulottumattomiin.

Vuonna 1993 tehty valtiosuusjärjestelmä uudistus oli vähentänyt eduskunnan mahdollisuuksia resurssiohjaukseen. Osa virastoista oli muunnettu liikelaitoksiksi (ensimmäiset vuonna 1989) ja edelleen osakeyhtiöiksi, mikä kehitys oli vienyt niiden toimintaa liikesalaisuuden piiriin. Valtion virastojen ja laitosten toimintamenobudjetointi puolestaan oli siirtänyt päätösvaltaa hallinnolle, mitä nettobudjetointi oli edelleen vahvistanut. Samoin valtion liikelaitosten ohjauksessa oli siirrytty resurssiohjauksesta tulosohjaukseen. Seurauksena oli eduskunnan budjettivallan kaventuminen. Euroopan unioniin liittyminen oli yhtä lailla vähentänyt eduskunnan itsenäisen päätöksenteon kenttää.²²³

Asiantilana oli saatu osaparannuksia 2000-luvun alussa. Vuoden 2003 tilinpäätösuudistuksen odotettiin edistävän eduskunnan valvontatoimintaa ja samaan aikaan luodun valtiovarain controller-toiminnon kehittävän taloudesta raportointia. Myös uudistetun valtiontalouden kehysohjauksen nähtiin lisäävän eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia.²²⁴ Nämä eivät kuitenkaan eduskunnan kannalta olleet riittäviä. Esimerkiksi tilinpäätöskertomusuudistuksen kautta saatua syvällisempää



Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtiontalouden valvonta -toimikunta luovutti puheenjohtajansa Matti Ahteen (vas.) johdolla mietintönsä puhemies Paavo Lipposelle 2.3.2005. Toimikunta ehdotti, että eduskuntaan perustetaan tarkastusvaliokunta. Taustalla Eero Järnefeltin maalaama muotokuva eduskunnan puhemiehenä vuosina 1914–1917 toimineesta K. J. Ståhlbergistä. (Marja Airio/Lehtikuva)

valvontatietoa toiminnan tuloksellisuudesta ei pystytty kuin rajallisesti käyttämään valtiontalouden ja toiminnan ohjaukseen sekä päätöksentekoon johtuen valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston vajavaisista toimintaedellytyksistä.²²⁵

Eduskunnan puhemiesneuvosto asettikin 1.10.2003 valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan yksiselitteisesti selvittämään, miten Vainion B-vaihtoehto voitaisiin käytännössä toteuttaa.



Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta edellytti uudelleenorganisointia.

Erityisvaliokunnan perustamishanke liittyi ymmärrettävästi yleiseen tavoitteeseen laajentaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Kansanedustaja ja valtiontilintarkastaja Olavi Ala-Nissilän (kesk.) mukaan kyseessä oli ”yksi uudistus tässä uudistusten ketjussa, mitä nyt tehdään valtion tarkastustoiminnan ja tilinpäätösmenettelyn ja budjetointimenettelyn kehittämiseksi”.²²⁶

Matti Ahteen johtama toimikunta ehdotti mietinnössään helmikuussa 2005 eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamista yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvonta- ja tarkastustoimi. Samalla valtiontilintarkastajat ja valtiontilintarkastajien kanslia lakkautettaisiin. Mietinnön jälkeen asia eteni valtioneuvoston valmisteltavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan VTV:n uudistus vuonna 2001 oli onnistunut. Sen sijaan valtiontalouden parlamentaarinen valvonta edellytti uudelleenorganisointia, jotta valvontajärjestelmä tukisi tehokkaammin eduskunnan budjettivaltaa ja kykenisi vastaamaan paremmin muutoksiin valtiontalousjärjestelmässä. Hallituksen esityksen mukaan parlamentaarinen jälkikäteinen valvonta olisi tehokkainta järjestää keskiteyllä tavalla erikoisvaliokunnassa.²²⁷ Tuloksena olikin Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslakimuutokset koskivat valtiontilintarkastajien lakkauttamista ja tarkastusvaliokunnan perustamista.²²⁸

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja perustuslakivaliokunta kannattivat mietinnöissään hallituksen esityksen hyväksymistä. Perustuslakivaliokunnan kanta oli, että muutokset eivät edellyttäneet perustuslain muuttamista kiireellisenä, vaan asiassa voitiin edetä normaalin sääntämisjärjestyksen tapaan.²²⁹ Lakiesitysrypäs hyväksyttiin 1.12.2006, mutta jätettiin lepäämään eduskuntavaalien yli odottamaan seuraavaa eduskuntaa, jonka tuli käsitellä hanke uudestaan ja hyväksyä se määränemmistöllä.

Kevään 2007 vaalien jälkeen eduskunta sinetöi 9. toukokuuta yksimielisesti perustuslakimuutokset. Tosin keskustelussa Tuulikki Ukkola (kok.) ilmoitti vastustavansa koko lakia, koska hänen mielestään se vei vallan eduskunnan muilta valiokunnilta sekä budjetin valmisteluvalan hallitukselta. Osa kansanedustajista taas piti muutosta enemmän organisatorisena ja näki taustalla osin valtioneuvoston tarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston päällekkäisen työn.²³⁰

Uudistuksen merkittävin ajaja Matti Ahde puolestaan hehkutti tarkastusvaliokunnan perustamisen merkitystä:

*”Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta saa nyt sen aseman ja merkityksen, joka sille kuuluu. Parlamentaarisen valvonnan siirtyminen lähemmäksi eduskuntatyön ydintä tuo valtiontalouden valvontaan joustavuutta ja ennen kaikkea reaktionopeutta. Eduskunnan ääni tulee kuulumaan entistä paremmin valtion talousarvion käsittelyn ohella myös talousarvion ja sen kehysten valmistelussa.”*²³¹

Kokonaisuudessaan VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen riippumattomana virastona vuoden 2001 alusta lukien johti enemmän tai vähemmän suoraan valtioneuvoston tarkastajat-instituution lakkauttamiseen ja tarkastusvaliokunnan perustamiseen.²³² 1990-luvun keskustelu oli painottunut kuitenkin niin voimakkaasti VTV:n hallinnollisen aseman puntarointiin, että valtiontalouden tarkastuksen kokonaisuudistus jäi mahdollisesti sen vuoksi puolitiehen. Kysymys oli myös monen eri toimijan, kuten VTV:n, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston tarkastajien, osin ristiriitaisista tavoitteista. Lisäksi valtionhallinnossa isoa hallinnollista uudistusta ei haluttu tehdä hätiköiden, vaan haluttiin katsoa todellisia muutostarpeita ajan kanssa.²³³

Parlamentaarisen tarkastuksen uudistamiseen liittyi lisäksi kansainvälinen ulottuvuus. Valtioneuvoston tarkastajat-instituutio alettiin kokea menneisyyden jäänteeksi, josta pitäisi siirtyä moderniin länsimaiseen parlamentarismiin.²³⁴ Valiokuntapohjaisen toimintamallin ajateltiin myös tukevan valvontatoimen parlamentarisuutta, toiminnan kansanedustajajohtoista luonnetta.²³⁵

Yhdessä tarkastus- valiokunnan kanssa

”No, Soukaiselta kysyin, että mitä hän oli mieltä, niin sehän sanoi, että ei muuttunut aluksi juuri mitenkään. Tilanne lähti vähitellen muuttumaan, kun eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin. Päästiin sitä kautta enemmän esille, oli asiantuntijakuulemisia siellä, ja tarkastuksen vaikuttavuuden ja painoarvon katsottiin parantuneen. Tämä oli hänen käsityksensä, jonka minä jaan ihan täysin.”

(ESA TAMMELIN 25.9.2023)

Perustuslaillinen tarkastusvaliokunta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin kevään 2007 eduskuntavaalien jälkeen, kun lepäämään jätetty perustuslakiuudistus oli hyväk-

sytty yksimielisesti muutamista soraäänistä huolimatta. Perustuslakimuutosta tarvittiin ensinnäkin sen vuoksi, että siihen kirjattuna ollut valtioneilintarkastajien instituutio lakkautettiin. Valtioneilintarkastajien kanslian virkamiehet siirtyivät muualle eduskunnan palvelukseen, osa tarkastusvaliokuntaan.

Toinen syy oli se, että tarkastusvaliokunta sai perustuslaillisen aseman. Erityisesti Matti Ahde ajoi vahvan valiokunnan perustamista, ja yksi vahvan roolin tae oli, että tarkastusvaliokunta oli perustuslaissa lueteltujen valiokuntien joukossa.²³⁶

Mallia tarkastusvaliokunnalle oli haettu erityisesti Isosta-Britanniasta, jossa toimi 15-jäseninen tarkastusvaliokunta. Sen keskeisenä tehtävänä oli laatia parlamentin alahuoneelle suosituksia tarkastusvirastolta saamiensa raporttien pohjalta.²³⁷ Valiokuntalaitoksen osana tarkastusvaliokunnan arvioitiin saavan tarkastushavainnot eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi nopeammin kuin aiemmin oli tapahtunut ja ilman vanhan mallin kahden toimijan, valtioneilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston, käsittelyn päällekkäisyyttä.²³⁸ Valvontatiedon ajantasaisuutta lisäsi myös luopuminen laajan, vuotuisen kertomuksen laatimisesta.

Uuden tarkastusvaliokunnan tehtävänä oli huolehtia keskitetysti valtioneilouden parlamentaarista jälkikäteisestä valvonnasta. Tulevaisuuteen kurkottavat valtioneilousasiat, kuten talousarvio, talousarvioalotteet ja talousarvioon sidottu lainsäädäntö, jätettiin edelleen valtiovarainvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunnalta edellytettiin lisäksi oma-aloitteista valvontatoimintaa, eli se saattoi ottaa käsittelyyn normikertomusten ulkopuolisia valtioneilouteen liittyviä asioita.²³⁹ Omaa selvitystyötä helpotti muita valiokuntia suurempi virkamiehistö sekä perustuslaillinen oikeus saada VTV:n ohella ”viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot”.²⁴⁰

Käytännössä tarkastusvaliokunnan omat selvitykset on useimmiten teetetty ulkopuolisella taholla kilpailuttamisen jälkeen. Tarkastusvaliokunnan ensimmäisen puheenjohtajan Matti Ahteen kaudella (2007–2011) tehtiin harmaan talouden selvitys, joka osaltaan johti harmaan talouden torjunnan nousuun tärkeäksi teemaksi hallituskaudella 2011–2015.

Seuraavalla Tuija Braxin (vihr.) kaudella (2011–2015) puolestaan erityisen huomion kohteeksi nousi homekouluselvitys. Braxia tarkastusvaliokunnan puheenjohtajana seuranneen Eero Heinäluoman (sd.) aikana (2015–2019) tehtiin laaja kotouttamistoimintaa arvioiva selvitys,

ja Outi Alanko-Kahiluodon (vihr.) puheenjohtajakaudella (2019–2023) tehtiin muun muassa selvitys nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenteista. Kaikki selvitykset olivat omana aikanaan hyvin ajankohtaisia ja siksikin vaikuttavia.²⁴¹

Tarkastusvaliokunnan perusvire on ollut tietoisesti koko ajan epäpoliittinen, eikä siinä ole ollut hallitus-oppositio-asetelmaa, vaan se on toiminut ikään kuin päivänpolitiikan ulkopuolella. Kuvaavasti tarkastusvaliokunta on antanut mietintönsä eduskunnalle yksimielisesti. Tavoitteena on ollut tiedon tuottaminen eduskunnan käyttöön. Sen sijaan tiedon mahdollisen poliittisen arvioinnin on koettu kuuluvan eduskunnan täysistuntoon valiokunnan mietintöjen käsittelyn yhteydessä.²⁴²

Tarkastusvaliokunnan tiedonsaannin kannalta VTV:n rooli on ollut keskeinen. VTV:n tuottama tieto on välittynyt moninaisen kertomuskavalkadin kautta. Vuosikertomusten ohella VTV on vuodesta 2007 lähtien antanut erilliskertomuksena valtion tilinpäätöksen (myöhemmin hallituksen vuosikertomuksen) tarkastuksesta tehdyn tarkastuskertomuksen. 2010-luvun taitteesta lähtien kertomusten joukkoon liitettiin erilliskertomukset finanssipolitiikan valvonnasta sekä kertomukset vaali- ja puoluerahoituksen valvonnasta. Lisäksi VTV on antanut tarkastusvaliokunnalle tiedoksi kaikki tarkastuskertomuksensa.

VTV:n pääjohtajana vuoden 2007 alusta syyskuun loppuun vuonna 2015 toiminut Tuomas Pöysti arvioi viraston olevan ”valtiosääntöasian-tuntijaa vastaava instituutio tarkastusvaliokunnalle”.²⁴³ Lainmuutosten valmistelun yhteydessä nousi esiin myös VTV:n pääjohtajan mahdollinen läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnan täysistunnoissa.²⁴⁴ Tämän kuitenkin katsottiin poikkeavan liikaa eduskunnan käytänteistä, ja hanke jäi keskustelun tasolle.

Tarkastusvaliokunnan jäsenmäärästä tehtiin pienempi kuin muiden valiokuntien (11 jäsentä ja 6 varajäsentä). Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunta perusteli valiokunnan jäsenmäärän pienempää kokoa sillä, että valvontatehtävä saataisiin hoidettua tarkoituksenmukaisesti, päätöksenteko olisi sujuvampaa sekä valvonta ehyempää ja vaikuttavampaa.²⁴⁵ Osin kyse saattoi olla valiokunnan laajasta tiedonsaantioikeudesta: mitä pienempi joukko, sitä vähäisempi oli vaara salassa pidettävän tiedon valumisesta väriin käsiin. Toisaalta määrä oli riittävän suuri, jotta kaikilla eduskuntapuolueilla oli mahdollisuus saada edustajansa valiokuntaan.²⁴⁶

Tarkastusvaliokunta otti nopeasti paikkansa valiokuntien joukossa, vaikka vielä ensimmäisen tarkastusvaliokunnan VTV:n vuosi-

kertomuksesta tekemän mietinnön käsittelyn yhteydessä kuultiin kriittikkiä. Useimmat keskusteluun osallistuneet kansanedustajat näkivät tarkastusvaliokunnan merkityksen erityisesti siinä, että se nosti esiin yhteiskunnallisesti tärkeitä asioita.²⁴⁷

Vaikuttavuutta vuosikertomusten kautta

VTV:n vuosikertomus on tarkastusvaliokunnan perustamisen jälkeen ollut eduskunnan valtiontaloutta koskeneen tiedonsaannin perusta yhdessä valtion talousarvion ja tilinpäätöksen sekä viraston valtion tilinpäätöksestä (myöhemmin hallituksen vuosikertomus) tekemän tarkastuskertomuksen kanssa. Vuosikertomuksen rakenne pysyi vuodesta 2007 vuoteen 2017 samankaltaisena. Pääjohtajan puheenvuoro seurasivat eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta, poimintoja valituista tarkastuksista, yleiset tarkastushavainnot hallinnonaloittain ja oman toiminnan esittely. Tuomas Pöystin mukaan kertomuksiin nostetut asiat pyrittiin liittämään kansantaloudelliseen viitekehykseen eduskuntaa varten ja tekemään niistä aidosti kiinnostavia dokumentteja.²⁴⁸

Vuodesta 2018 vuoteen 2022 kertomusten ideana oli kertoa jotakin valikoiduista teemoista. Tavoitteeksi asetettiin mahdollisimman kokonaisvaltaisen kuvan antaminen eduskunnalle VTV:n toiminnasta. Kertomuksiin myös lisättiin ajankohtaisuutta viittaamalla mahdollisuuksien mukaan meneillään olevaan lainsäädäntötyöhön tai eduskunnan ja hallituksen tekemiin päätöksiin.

Aihevalinnat ovat olleet se väylä, jonka kautta VTV on pyrkinyt nostamaan eduskunnalle annetuissa vuosikertomuksissaan esiin ajankoh-
taisia ja eduskunnan päätöksenteon kannalta merkittäviksi arvioimia asioita sekä antamaan ”synteettisen ja itsenäisen analyysin hallinnon tilasta”, kuten viraston johtoryhmä muotoili asian vuonna 2009.²⁴⁹

Esimerkiksi keväällä 2010 päätettiin vuosikertomukseen sisällyttää tarkastushavainnot koskien valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa ja valtion omaisuudenhallintaa, koska niiden arvioitiin tuottavan varteenotettavaa tietoa seuraavan, vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeisen hallitusohjelman kannalta. Kesällä 2011 VTV:n johtoryhmässä katsottiin tavoitteen onnistuneen ja VTV:n kädenjäljen näkyvän Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen (2011–2014) ohjelmassa.²⁵⁰ Juha Sipilän (kesk.) hallituksen (2015–2019) aikaisen sote-hankkeen osalta VTV nosti vuosi-



VTV:n ylijohdaja Marko Männikkö kertoi Finavian johdannaisvastuita koskevan laillisuustarkastuksen tuloksista Helsingissä 21. kesäkuuta 2016. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan omistajaohjauksesta vastannut liikenne- ja viestintäministeriö oli puuttunut epäasiallisesti Finavian hallituksen toimintaan. (Mikko Stig/Lehtikuva)

kertomuksessaan esiin uudistushankkeen kestävyysvajevaikutusten epävarmuuden. Tähän huoleen myös tarkastusvaliokunta yhtyi.²⁵¹

Toisinaan VTV:n tarkastukset ovat johtaneet tarkempaan käsittelyyn tarkastusvaliokunnassa. Yksi paljon huomiota koskenut tapahtumasarja oli liikenneministeri Anne Bernerin (kesk.) toiminta valtiollisen lentoasemayhtiö Finavian johdannaiskohussa. Finaviassa oli aiheutettu miljoonien eurojen tappiot johdannaiskaupoissa vuosina 2010–2011, mutta asia ei koskaan edennyt oikeuteen. Finavian hallitus oli tosin vuonna 2015 päättänyt nostaa vahingonkorvauskanteet kyseisten vuosien hallitusta ja johtoa vastaan, mutta perui päätöksen oltuaan asiasta yhteydessä Berneriin.

VTV teki asiasta laillisuustarkastuksen, jonka mukaan ministeriö oli puuttunut Finavian hallituksen toimintaan epäasianmukaisella tavalla. Juuri tämä puuttuminen oli aiheuttanut viivästyksen oikeusprosessin

aloittamiseen ja johtanut mahdollisen rikoksen vanhenemiseen. Tarkastusviraston helmikuussa 2017 julkaisemassa tarkastuksessa todettiin, että liikenneministeriön toiminta ei ollut ollut vakiintuneiden omistajaohjauksikäytäntöjen mukaista.²⁵² VTV sai tarkastuksestaan kritiikkiäkin, mikä oli ymmärrettävää, koska tarkastus kohdistui osin istuvaan ministeriin. Samalla keskustelu julkisuudessa väistämättä politisoitui.²⁵³

Tarkastusvaliokunta piti VTV:n toimintaa asiassa asianmukaisena ja teki laillisuustarkastuksen pohjalta kaksi kannanottoehdotusta eduskunnalle omistajaohjauksen kehittämiseksi. Niissä hallituksen edellytettiin ensinnäkin ryhtyvän toimeen riskien hallintaa koskevan yleisen ohjeistuksen saamiseksi valtio-omisteisille yhtiöille ja toiseksi tarkentavan valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita.²⁵⁴

Myös tarkastusvaliokunnassa on koettu VTV:n nostaneen merkittäviä tarkastushavaintoja valiokunnan käsittelyyn. Tarkastusvaliokunnan ensimmäinen puheenjohtaja Matti Ahde kiteytti VTV:n merkitystä seuraavasti vuoden 2006 vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä:

”Tarkastusvaliokunnan yksimielisen mietinnön pohjalta Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on hyvin tukenut eduskunnan valvontavaltaa tuottamalla sille hyödyllistä, luotettavaa ja monipuolista tietoa. Erityisen hyvin tarkastusvirasto on onnistunut aihevalinnoissaan. On käsitelty muun muassa lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyä ja koulu-terveydenhuoltoa.”²⁵⁵

Ahteen mukaan tarkastusvaliokunta otti viraston kiinnostavimmat löydökset ”poliittiseen jatkokäsittelyyn” ja sävelsi ”sen libreton, joka VTV:ssa oli kirjoitettu”.²⁵⁶ Varsinkin varhaisvuosinaan tarkastusvaliokunta nosti täysistunnon käsittelyyn lukuisia kannanottoja, jotka eduskunta sitten pääsääntöisesti siunasi. Mietinnoissaan VTV:n vuosikertomuksiin vuosilta 2006–2009 tarkastusvaliokunta sisällytti kaikkiaan viisitoista kannanottoa.²⁵⁷

VTV on puolestaan seurannut eduskunnan hyväksymien kannanottojen toteutumista, jos niissä on edellytetty hallituksen raportointia tai jos VTV:n tarkastustoiminta on kohdistunut kannanottoon liittyviin asioihin. Esimerkiksi vuonna 2008 eduskunta edellytti hallituksen raportoivan, mitä toimenpiteitä se oli tehnyt valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarvittavan lainsäädännön valmistelemiseksi, sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puut-

teiden korjaamiseksi sekä tuottavuusohjelman toteutuksessa hyvän hallintotavan ja avoimuuden noudattamiseksi.²⁵⁸

Vuonna 2014 eduskunta puolestaan edellytti, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seuranta ja raportoi tuloksista eduskunnalle.²⁵⁹ VTV:n tekemän seurannan mukaan valtiovarainministeriö laati jo samana vuonna ohjeen merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden seurannan ja raportoinnin periaatteista. Ohjetta alettiin soveltaa syksystä 2014 lähtien, mutta se ei kuitenkaan toteutunut yhtenäisesti koko valtionhallinnossa.²⁶⁰

Vuoden 2010 jälkeen valiokunnan eduskunnalle esittämät kannanotot VTV:n kertomusten perusteella käytännössä loppuivat; viimeisin koski viraston vuoden 2018 vuosikertomuksesta annettua mietintöä. Virasto oli kertomuksessaan puuttunut siihen, että valtiokokonaisuuden kattavaa riskienhallintaa ei Suomessa ollut eikä mitään vastuutahoa asian suhteen ollut nimetty.

Valiokunta piti tätä merkittävänä puutteena, koska sen käsityksen mukaan monet valtionhallinnon toimintatavat vaativat aiempaa kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Siksi valiokunta edellytti, että hallitus ryhtyisi välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittäisi vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittäisi asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.²⁶¹

Raportoinnin määrä kasvaa

VTV:n raportointivelvollisuudet eduskunnalle kasvoivat huomattavasti 2010-luvun taitteessa, kun VTV sai nopeaan tahtiin joukon uusia lakisäätteisiä tehtäviä. Nämä liittyivät vaali- ja puoluerahoitukseen sekä finanssipolitiikkaan.

Vaalirahoitusvalvonta siirtyi VTV:lle oikeusministeriöstä juuri ennen vuoden 2009 Euroopan parlamentin vaaleja.²⁶² Kahdeksan kuukauden kuluessa vaalituloksen vahvistamisesta VTV:n piti toimittaa kertomus eduskunnalle saamistaan ilmoituksista ja toimistaan ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa.

VTV:n ilmoitusjärjestelmä otettiin tuotantokäyttöön kolme päivää 7.6.2009 pidettyjen vaalien jälkeen, minkä vuoksi ennakoilmoitukset

vaalirahoituksesta jouduttiin ottamaan vastaan paperisina lomakkeina. Valitut europarlamentaarikot ja varajäsenet, yhteensä 19 henkilöä, toimittivat kuitenkin vaalirahoitusilmoituksensa ajallaan. Omassa mietinnössään vuonna 2010 tarkastusvaliokunta piti VTV:n lyhyellä valmisteluajalla tekemää vaalirahoitusvalvontaa hyvänä mutta kiinnitti huomiota siihen, että viraston tehtävä painottui ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaan. Ilmoitusvelvollisen omaan ilmoitukseen perustuvassa valvonnassa sisällöllisten virheiden tunnistaminen saattoi valiokunnan mukaan olla haasteellista.²⁶³

Syksyyn 2024 mennessä VTV:n valvomia vaaleja on kaikkiaan ollut viisitoista. Jokaisen vaalin jälkeen virasto on toimittanut eduskunnalle kertomuksen vaalirahoituksen valvonnasta. Tarkastusvaliokunta on puolestaan laatinut kertomuksista mietinnön, jota on sitten käsitelty eduskunnan täysistunnossa. Kertomusten mukaan ilmoitusvelvollisuutta on pääsääntöisesti noudatettu hyvin (asiasta tarkemmin s. 229–232).

Vaalirahoitusvalvonta sai seurakseen puoluerahoitusvalvonnan vuonna 2010 (ks. s. 232–235). Tuolloin vuonna 1969 säädettyä puoluelakia muutettiin siten, että tarkastusviraston tehtäväksi tuli valvoa puolueiden ja niiden lähiyhteisöjen vastaanottamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.²⁶⁴

Puoluelain muutoksen jälkeen VTV toimitti vuosittain kertomuksen eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta. Virasto tarkasti vuosittain noin kolmanneksen tarkastuksen kohteista, ja tästä raportoitii tarkastusvaliokunnalle. Esimerkiksi vuonna 2015 puoluerahoitustarkastus kohdistui kaikkiin puolueiden lähiyhteisöihin (13) sekä niiden lähinnä Keski-Suomessa, Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla toimiviin piirijärjestöihin, joita tarkastettiin kaikkiaan 22.

Lisäksi VTV raportoi eduskunnalle valtion finanssipolitiikasta erilliskertomuksina vuodesta 2013 alkaen. Taustalla oli vuosien 2008–2009 finanssikriisi, joka johti tarpeeseen valvoa paremmin Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen noudattamista (ks. s. 200–203). Tiukemman talouskurin nimissä unionin jäsenvaltioiden piti rakentaa lainsäädännöllinen perusta vakaussopimuksen noudattamiselle ja osoittaa valvontavastuu hallituksesta riippumattomalle toimielimelle.²⁶⁵ Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn valtiosopimuksen mukaisesti Suomessa laadittiin laki (869/2012), jossa valvontavastuu annettiin VTV:lle.²⁶⁶

Lain voimaantulon jälkeen VTV laati vuosittain finanssipolitiikan valvontaraportin erilliskertomuksena eduskunnalle. Lisäksi virasto antoi eduskunnalle finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportin, jossa tarkasteltiin kuluneen vaalikauden finanssipolitiikkaa ja sitä koskevien sääntöjen ja käytäntöjen noudattamista. Tarkastusvaliokunta puolestaan teki niistä mietinnön ja esitti toisinaan valiokuntakuulemisten perusteella huomioita esimerkiksi VTV:n käyttämistä metodeista.²⁶⁷

Yleensä kertomukset läpäisivät eduskuntakäsittelyn ilman suurtaakaan huomiota. Esimerkiksi vaalikausiraportti 2019–2022 tuotti lähetekeskustelussa yhden puheenvuoron, ja ainoassa käsittelyssä kertomuksen esitteli tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja, minkä jälkeen valiokunnan kannanotto hyväksyttiin ilman keskustelua.²⁶⁸

Eduskunnan toimintaan liittyy myös vuoden 2024 alusta avautunut avoimuusrekisteri, jonka ylläpitotehtävä lankesi VTV:lle (ks. s. 238–241). Lain mukaan VTV tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta sekä antaa tästä vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen.²⁶⁹

Asiantuntijaroolissa

VTV:ssa pidettiin todennäköisenä, että yhteistyö vuonna 2007 perustetun tarkastusvaliokunnan kanssa tulisi olemaan tiiviimpää kuin valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston ja valtioneuvoston jäsentien kanssa. Jo syksyllä 2007 valiokuntaneuvokset ja VTV:n edustajat neuvottelivat valiokunnan työsuunnitelmasta, listasivat tulevia tarkastuskohteita ja keskustelivat keskeisimmistä tarkastushavainnoista. VTV:ssa laadittiin nopeasti ohjeet VTV:n ja tarkastusvaliokunnan epävirallisen yhteistyön periaatteista.²⁷⁰

Ajantasaisen tiedonvaihdon kannalta merkittävää oli, että VTV:n pääjohtaja ja tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja alkoivat tavata säännöllisesti. Säännöllisyys tarkoitti 2010-luvulla paria tapaamista vuodessa.²⁷¹ Käytäntö jatkui aina 2020-luvun alun korona-aikaan asti, jolloin yhteydenpito osin väistämättä muuttui. Tarkastusvaliokunnan puheenjohtajana vaalikaudella 2019–2023 toimineen Outi Alanko-Kahiluodon mukaan yhteyttä pääjohtajaan Tytti Yli-Viikariin pidettiin lähinnä sähköpostin välityksellä mutta pääjohtajan sijaiseen Matti Okkoon vuonna 2021 puhelimella: ”Yli-Viikari lähetti sähköpostia, Okko soitti.”²⁷²

Käytännössä tarkastusvaliokunnan puheenjohtajan ja VTV:n pääjohtajan keskusteluyhteys on ollut kuitenkin jatkuvaa. Lisäksi vaalikauden alussa uusi tarkastusvaliokunta on tavannut pääjohtajan ja vierailut VTV:ssa. Näin tapahtui myös Sami Yläoutisen tultua valituksi vuoden 2022 alusta VTV:n pääjohtajaksi.

Vuosien varrella viraston epävirallinen yhteydenpito valiokuntien neuvoksiin on vaihdellut. Vuosina 2019–2022 viraston ydintoiminnasta vastaavat johtajat tapasivat vähintään kerran vuodessa valiokuntien neuvoksia (tarkastusvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan neuvoksia useamminkin) epävirallisissa palaverissa, joissa heille kerrottiin käynnissä olevista ja valmistuvista tarkastuksista ja erilliskertomuksista.²⁷³

Valiokuntakuulemisista tuli VTV:n eduskunnan yhteyteen siirron myötä tavanomaisia. Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Paasanen kuvaa asiaa seuraavasti:

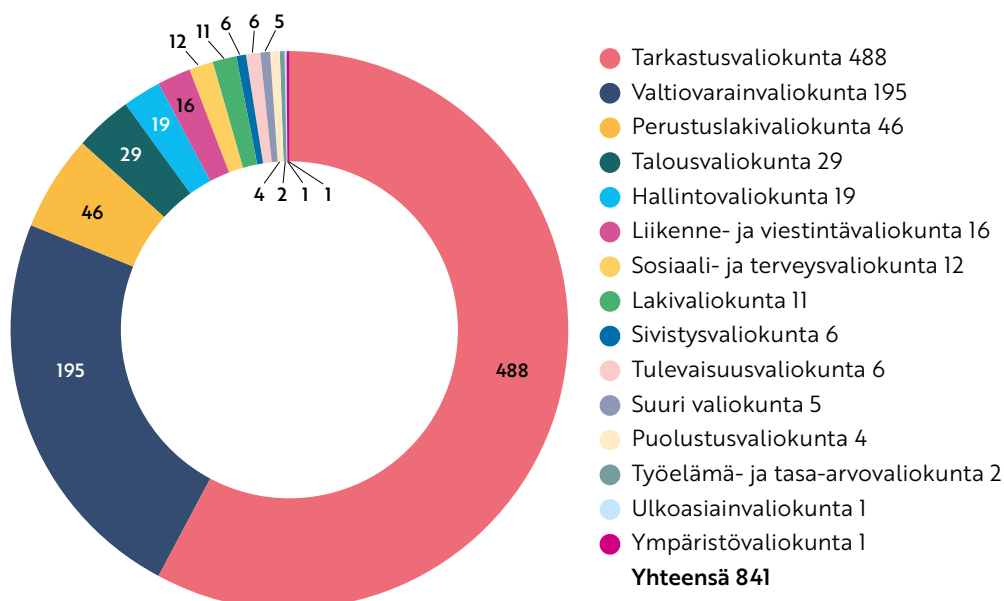
”Vuosien aikana olen ollut kymmeniä kertoja kuultavana etenkin sosiaali- ja terveys- sekä työllisyys- ja kotoutumispolitiikasta ja VTV:n vuosikertomuksesta eduskunnan valiokunnissa: hallintovalioikunnassa, sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, talousvaliokunnassa, tarkastusvaliokunnassa, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa tai sen jaostossa.”²⁷⁴

Eri aikoina on ollut erilaisia tapakoodeja, miten valiokuntakuulemiseen voitiin valmistautua. Pääjohtaja Esko Niskasen aikana, vuoteen 1991 saakka, oli käytössä pääjohtajan laatima kirjallinen ohje käyttäytymisestä ja pukeutumisesta.²⁷⁵ Vaikka kirjallisia ohjeita ei sen jälkeen olekaan ollut, pukeutumiskoodi on ollut sisäänrakennettuna valiokuntakuulemisiin. Myös kuuleminen on ollut tapana aloittaa suhteellisen muodollisesti: ”Hyvää päivää arvoisa puheenjohtaja, hyvät valiokunnan jäsenet. Kiitän mahdollisuudesta saada esittää...”²⁷⁶

Toisinaan VTV:ssa on pidetty koulutustilaisuuksia, joissa kuulemiseen aiemmin osallistuneet ovat kertoneet noviiseille kokemuksistaan ja antaneet käytännön neuvoja. Esimerkiksi keväällä 2021 järjestettiin koulutus, jossa yhdessä esiintymiskouluttajan kanssa räätälöitiin todelliseen lausuntomateriaaliin perustunut kuulemistilanneharjoitus palautteineen.²⁷⁷

Valiokuntakäsittelyt eivät juurikaan poikenneet toisistaan, koska ne noudattivat määrättyjä kaavoja. Yleensä valiokunnan kuultavana oli samalla kerralla useampia asiantuntijoita. Kaikkien kuultavana olleiden

VTV:n kuulemisten määrät valiokunnittain 1997–2023

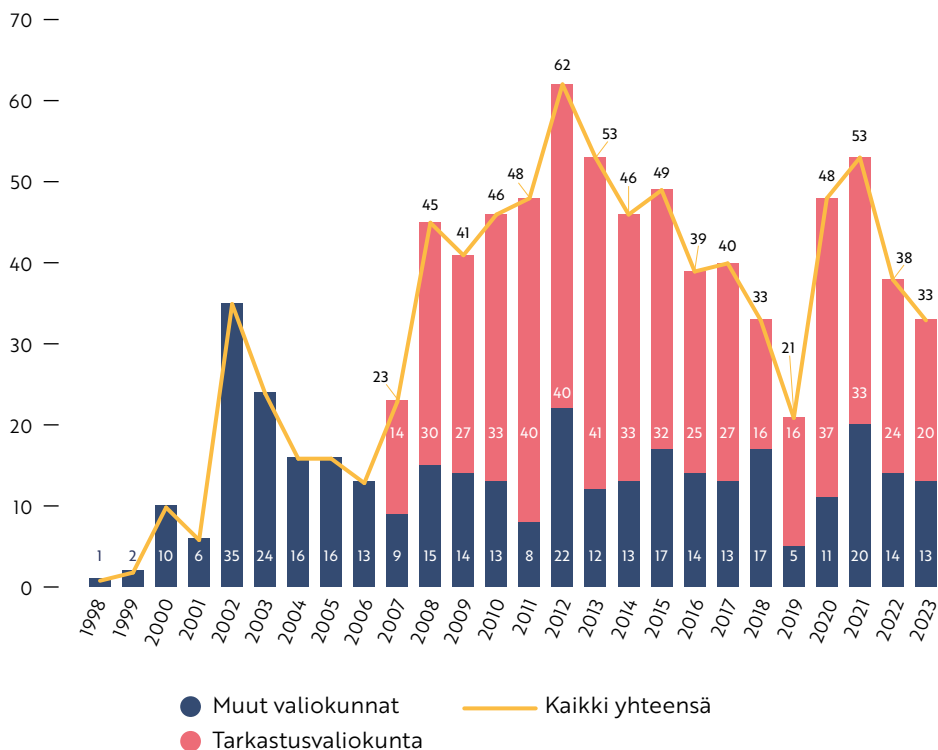


VTV:n kuulemiset painottuivat aiemmin eduskunnan valtiovarainvaliokuntaan ja sen jaostoihin, mutta tarkastusvaliokunnan perustamisen jälkeen vuodesta 2007 leijonanosa kuulemisista on tapahtunut tarkastusvaliokunnassa. (Nina von Hertzen-Oosi/VTV)

asiantuntijoiden pidettyä esityksensä valiokunnan jäsenillä oli mahdollisuus esittää kysymyksiä kuten myös valiokuntaneuvoksilla, jos valiokunnan puheenjohtaja sitä erikseen pyysi. Asiantuntijat vastasivat kysymyksiin samassa järjestyksessä kuin pitivät esityksensä. Esitykset olivat lyhyitä, ja useimmiten kuuleminen oli ohi alle kolmessa vartissa.²⁷⁸

Eniten VTV:n asiantuntijakuulemisia oli luonnollisesti tarkastusvaliokunnassa, koska se laati mietinnöt VTV:n eduskunnalle antamista kertomuksista.²⁷⁹ Muiden valiokuntien kuulemis- ja asiantuntijalausuntopyynnöt liittyivät ajankohtaiseen lainsäädäntötyöhön sekä Euroopan unioniin. Valtiovarainvaliokunnassa VTV:n edustajia kuultiin toistuvasti esimerkiksi finanssipoliittista valvontaa ja tarkastusta sekä talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevista kysymyksistä. VTV:n Mika Sainion mukaan opposition edustajat pyrkivät löytämään viraston kannanotoista elementtejä, joilla he pystyisivät haastamaan kulloisenkin hallituksen talouspolitiikkaa.²⁸⁰

VTV:n vuosittaisten kuulemisten määrä tarkastusvaliokunnassa ja muissa valiokunnissa 1998–2023



Valiokuntakuulemisten vuosittaisissa vaihteluissa näkyivät talouden ja hallinnon muutokset sekä suuret hankkeet. Esimerkiksi VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen vuonna 2001 johti osaltaan ”piikkiin” valiokuntakuulemisissa, ja tarkastusvaliokunnan perustamisen jälkeen vuonna 2007 kuulemisten määriin tuli pysyvä nousu. (Nina von Hertzen-Oosi/VTV)

Muutoin valiokuntakuulemisten aiheina olivat suuret yhteiskunnalliset uudistukset, etenkin Juha Sipilän (kesk.) sekä Sanna Marinin (sd.) hallitusten soite-uudistukset ja työllisyystoimet. VTV antoi näistä kymmeniä lausuntoja eri valiokunnille. Mika Sainio on muistellut Sipilän hallituskauden soite-hankkeen aikaisia kuulemisia:

”Sipilän hallituskaudella soite-uudistus oli erittäin kuuma aihe. VTV:lle tuli runsaasti lausunto- ja kuulemispyyntöjä uudistuksen eri osiin eduskunnan valiokunnilta. Omat kokemukseni koskevat erityisesti uudistuksen säästötavoitteita ja valinnanvapausmallia.

Tunnelma valiokunnissa oli sähköinen – kyseessä oli niin suuri uudistus, että poliittiset intohimot olivat käsinkosketeltavia. Virasto suhtautui soten uudistamiseen lähtökohtaisesti positii-visesti, mutta uudistuksen valmistelun edetessä meidän lausunnoissa painottuivat kehitteillä olleen mallin riskit ja vaikutusten epävarmuus. Nämä kannat tietysti kiinnostivat kansanedustajia, ja jossakin kuulemisessa tuli suurempiakin kysymyksiä uudistuksen toteuttamiskelpoisuuteen kuin mitä oli meidän analyysin perusteella mahdollista sanoa. Viraston esiin nostamat asiat näkyivät sitten aika voimakkaasti ainakin valtiovarainvaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan lausunnoissa uudistukseen.”²⁸¹

Yksittäisistä VTV:n tarkastuksista ei tullut suuria määriä kuulemispyyntöjä, muutamia kylläkin. Vuosina 2020–2021 VTV:lle tuli useita lausunto- ja kuulemispyyntöjä koskien Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet -tarkastusta.²⁸²

Kuulemiset olivat oleellinen osa VTV:n työtä, mutta niiden vaikutavuus oli rajallinen. Lainsäädäntötyöhön vaikuttamisen paras kanava kulki ministeriöiden lainvalmistelutyön kautta, sillä ministeriöt lähettivät VTV:lle säännöllisesti lausuntopyyntöjä. Viraston huomiot saattoivat näin päätyä hallituksen esityksiin. Jos lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä jokin valiokunta pyysi VTV:lta lausunnon, lausuntopyyntö ohjattiin useimmiten samalle henkilölle, joka oli jo laatinut lausunnon esitystä valmistelleelle ministeriölle. VTV:n näkökulmasta parhaiten valiokuntiin saattoi vaikuttaa kirjallisella ja tiivillä lausunnolla.²⁸³

Vaikka VTV:n tuottamaa tietoa yleensä pidettiin tarpeellisena, sen merkitys poliittisessa päätöksenteossa ei ollut samalla tasolla. Muun muassa Outi Alanko-Kahiluoto on asiaa harmitellut:

”Harmillista on se, että vaikka tietoperustaisesta päätöksenteosta paljon puhutaan, ei sitä juuri edistetä käytännössä. VTV:n tarkastustoiminta ja selvitykset ovat laadukkaita, mutta niillä ei ole niin suurta merkitystä päätöksenteossa kuin niillä pitäisi olla.”²⁸⁴

Yksittäisistä VTV:n erilliskertomuksista eniten kansanedustajien kiinnostusta herättivät vaalirahoituksesta annetut kertomukset ja tarkastusvaliokunnan niistä tekemät mietinnöt. Kansanedustajat ymmärrettävästi kokivat vaalirahoitukseen liittyvät kysymykset läheisemmäksi kuin monet muut VTV:n kertomukset, koska asia koski suoraan heitä itseään.

MIELEENPAINUVA ASIAANTUNTIJAKUULEMINEN

// Kokemukseni mukaan ilmapiiri valiokuntien kokouksissa, joissa asiantuntijat ovat läsnä, on hillitty, ja kokoukset etenevät totutun protokollan mukaisesti, vaikka toisinaan aiheeseen liittyvä poliittisesti jännittynyt tilanne on hyvin aistittavissa. Yksi erityinen tapaus on kuitenkin jäänyt mieleen vuodelta 2017.

Heti hallintovaliokunnan kokoushuoneeseen astuessani erään toisen asiantuntijan kanssa aistin jännittyneen ilmapiirin. Kokouksessa oli paikalla noin kymmenen kansanedustajaa. He kaikki seurasivat tiiviisti tablettejaan, kun minua ennen toinen asiantuntija piti esitystään. Kesken kokouksen puheenjohtaja ilmoitti, että hänen pitää poistua kokouksesta, ja hän pyysi varapuheenjohtajaa ottamaan kokouksen puheenjohtajuuden.

Kun olin pitämässä valiokunnalle omaa esitystäni, tunnelma tiivistyi entisestään. Kesken esitykseni kokoushuoneessa kävi kohahdus, ja valiokunnan jäsenet alkoivat supattelemaan keskenään. Hämälläni pidin

pienen tauon, ja jatkoin sen jälkeen esitykseni loppuun. Selvää oli, että kukaan ei esittänyt minulle kysymyksiä. Myös kokouksen puheenjohtaja oli hetken ihmeissään, jonka jälkeen hän kiitti meitä asiantuntijoita ja pyysi anteeksi kokouksen ilmapiiriä. Anteeksipyyntöihin yhtyi useampi valiokunnan jäsen. Niiden saattelemana me asiantuntijat poistuimme kokoushuoneesta tietämättä, mitä oli tapahtunut.

Toki olin tietoinen samana päivänä käynnistyneestä Sipilän hallituksen kriisistä, kun keskusta ja kokoomus olivat ilmoittaneet, etteivät ne jatka hallituksessa perussuomalaisten kanssa hallituksen sisäisten erimielisyyksien vuoksi. Päästyäni takaisin toimistolle mediassa kerrottiin, että juuri tuon hallintovaliokunnan kokouksen aikana perussuomalaisten eduskuntaryhmä hajosi kahtia.”

Anna-Liisa Pasanen, VTV:n
tulostuksellisuustarkastuspäällikkö

Eduskunta ratkaisee pääjohtajakriisin

Elokuusta 2020 helmikuuhun 2021 VTV:n pääjohtajan Tytti Yli-Viikarin toimintaa käsiteltiin mediassa näyttävästi. Kujanjuoksu alkoi elokuussa 2020, jolloin uutisoitiin Yli-Viikarin käyttäneen valtion virastojen johtajista eniten rahaa matkoihin, mutta vasta vuodenvaihteen 2020–2021 jälkeen media lisäsi kierroksia. Esiin nousivat esimerkiksi VTV:n ydin-toimintaan kuulumattomat ja osin hankintalain vastaiset ostot, pääjohtajan lentopisteiden käyttö ja erään virkamiehen palkanmaksu ilman työvelvoitetta.

Vielä joulukuussa 2020 luottamusta pääjohtajaan oli sekä tarkastusvaliokunnassa että VTV:n neuvottelukunnassa.²⁸⁵ Kevään 2021 kuluessa julkisen vyörytyksen paine kuitenkin muutti tilanteen. Helmikuussa 2021 tarkastusvaliokunta aloitti selvitystyön VTV:n taloudenpidosta

koskien erityisesti pääjohtajan toimintaa. Alustavan kuulemisen perusteella valiokunta päätyi sille kannalle, että sen oli tehtävä asiasta mietintö eduskunnalle.²⁸⁶ Kun poliisi aloitti maaliskuussa esitutkinnan Yli-Viikarin toiminnasta, eduskunta pidätti hänet virastaan esitutkinnan ajaksi 8. huhtikuuta 2021.²⁸⁷

Päivänvaloon nousivat myös VTV:n sisäiset ristiriidat. Huonosta työilmapiiristä oli uutisoitu jo vuonna 2017, ja myös tarkastusvaliokunta oli kiinnittänyt asiaan huomiota mietinnöissään.²⁸⁸ Työilmapiiriongelmia VTV:ssa oli ollut pitkin 2000- ja 2010-lukua (ks. s. 139–141), mutta ne kärjistyivät Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakaudella. Tähän vaikutti erityisesti vuonna 2019 toteutettu organisaatiouudistus, jossa linjaorganisaatiosta siirryttiin matriisiorganisaatioon. Samalla kaikki työ muutettiin projektiluonteiseksi, jolloin projektien resursoimiseksi ja projektitiimien kokoamiseksi perustettiin sisäiset työmarkkinat. Lisäksi henkilöstö- ja toiminnallinen johtaminen erotettiin eri henkilöille (ks. s. 120–123).

Kun tietoja Yli-Viikarin VTV:n varoilla tehdyistä ostoista ja muusta toiminnasta alkoi valua julkisuuteen, myös virastossa muhinut sisäinen tyytymättömyys tehtyihin muutoksiin ja pääjohtajan johtamistapaan purkautui näkyväksi.²⁸⁹ Mediassa uutisoitiin lisäksi, että tarkastustoiminta oli Yli-Viikarin pääjohtajakaudella vähentynyt ja että tarkastuskertomuksia kaunisteltiin, jopa sensuroitiin, ennen niiden julkistamista.²⁹⁰

Epäilyksiä tarkastuskohteiden vaikutuksesta tarkastusraportteihin esitettiin myös VTV:n neuvottelukunnassa, jossa vuoden 2018 lopulla tivattiin palomuuria kohteen ja viraston välille. Median uutisoinnin myötä neuvottelukunnassa kysyttiin suoraan, vaikuttivatko kansalaiset ja sidosryhmät tarkastusaiheiden valintaan.²⁹¹ Tarkastusvaliokunnan kuulemisissa nämä seikat eivät kuitenkaan olleet tulleet esiin, mutta ilmeistä on, että muutoksia tarkastuskertomuksiin ennen niiden julkistamista oli toisinaan tehty.²⁹² Osa on todettu myöhemmin silotteluksi, osassa kyse oli normaalista laadunvalvonnasta tai vain uuden tiedotuspolitiikan mukaisesta viestintätavasta.²⁹³

Tilastojen mukaan tarkastustoiminta ei ollut merkittävästi vähentynyt. Sen sijaan työajan kohdentamisessa oli tapahtunut siirtymää valvonta- ja tarkastustoiminnasta erityisesti tukitoimintojen suuntaan ja osin myös muuhun toimintaan, kuten tarkastusalan kansainväliseen yhteistyöhön.²⁹⁴

Tarkastusvaliokunnan näkökulmasta VTV:n kriisi ankkuroitui henkilökunnan työhyvinvointiin ja pääjohtajan toimintaan. Tarkastus-

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tytti Yli-Viikari Helsingin kärjäoikeudessa 8. joulukuuta 2021. Yli-Viikarin tapausta seurattiin laajasti tiedotusvälineissä vuoden 2021 alusta alkaen, ja VTV sai myös osansa huomiosta. Joulukuussa 2021 alkanut virkarikosoikeudenkäynti päättyi kesäkuussa 2023 hovioikeuden tuomioon kavalluksesta ja virkarikoksista. Koronapandemian oloissa kaikilla asianosaisilla oli yllään kasvomaskit. (Antti Aimo-Koivisto/Lehtikuva)





valiokunnan tuolloinen puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto arvioi, että virastossa nopealla aikataululla tehdyt organisaatiomuutokset olivat hämähäyttäneet vastuusuhteita ja heikentäneet sisäistä kontrollia.²⁹⁵ Julkinen riepottelu ei tilannetta helpottanut. Tarkastusvaliokunta totesikin mietinnössään VTV:n taloudenhoidosta, että ”nykytilanne tarkastusviraston henkilöstön keskuudessa on vakava ja työnteon edellytykset ovat heikentyneet” ja että julkinen keskustelu oli kohdistunut VTV:n työhön kokonaisuudessaan.²⁹⁶

Tarkastusvaliokunnan mietintö valmistui kesäkuun puolivälissä 2021. Tähän mennessä oli jo laadittu erityistarkastus VTV:n pääjohtajan ja muun ylimmän johdon matka-, edustus- ja hankintakuluista vuodesta 2020 lähtien. Tarkastusvaliokunta selvitti Yli-Viikarin osalta virkamatkoja, kanta-asiakaspisteiden käyttöä, sopimusta palkanmaksusta ilman työvelvoitetta, matka-asiakirjojen puutteita, yksittäisiä laskutusepäselvyyksiä ja viraston työhyvinvointia. Selvityksen pohjalta tarkastusvaliokunta katsoi tarpeelliseksi selvittää, oliko Yli-Viikarilla edellytyksiä jatkaa tehtävässään. Perusteena oli se, että pääjohtajan toiminta oli merkittäväällä tavalla heikentänyt luottamusta ”tarkastusviraston oman taloudenhoidon asianmukaisuuteen sekä sisäisen valvonnan toimivuuteen”.²⁹⁷ Kyse oli vakavasta luottamuspulasta.

Eduskunnassa päädyttiin Yli-Viikarin erottamiseen. Matkalla oli kaksi perustavaa kysymystä purtavana. Ensinnäkin irtisanomisperusteiden piti täyttää eduskunnan virkamiehistä annetun lain mukainen ”erityisen painava syy”.²⁹⁸ Pääjohtajan irtisanomismenettelystä oli VTV-lain luomisen yhteydessä haluttu tehdä vaikea, jotta poliittinen painostus ei voisi johtaa pääjohtajan erottamiseen.²⁹⁹ Tarkastusvaliokunnan mietinnössään esittämät syyt katsottiin kuitenkin tällaisiksi painaviksi syiksi.

Toinen ongelma koski sitä, millä taholla oli oikeus ehdottaa pääjohtajan erottamista. Ehdokkaista tuotiin julkisuudessa esiin muun muassa tarkastusvaliokunta ja eduskunnan puhemiesneuvosto, jotka molemmat katsoivat, ettei asia kuulunut niiden toimivaltaan. Pallottelun ja tarkastusvaliokunnan selvityksen tuloksena päädyttiin lopulta eduskunnan kansliatoimikuntaan, jonka todettiin olevan työnantajan roolissa suhteessa pääjohtajaan.³⁰⁰

Kansliatoimikunnan esityksestä eduskunta erotti Yli-Viikarin pääjohtajan tehtävästä täysistunnossaan 30.6.2021. Tätä päätöstä seurasi vielä oikeudellisia prosesseja. VTV irtisanoi Yli-Viikarin hänellä olleesta ylijohdajan taustavirasta 16.3.2022. Irtisanomisia käsiteltiin Yli-Viikarin

valituksen johdosta hallinto-oikeudessa, joka katsoi tehdyt ratkaisut lainmukaisiksi. Käräjäoikeus puolestaan tuomitsi tammikuussa 2022 Yli-Viikarin sakkoihin virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kavalluksesta. Myöhemmin hovioikeus kovensii tuomion ehdolliseksi vankeudeksi, mikä johti myös viraltapanoon.³⁰¹

Syksyllä 2021 VTV:n pääjohtajan virka tuli avoimeksi. Hakijoita oli kaikkiaan 48, joista tarkastusvaliokunta yksimielisesti päätyi esittämään eduskunnalle valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Sami Yläoutista. Tarkastusvaliokunta oli valmisteluprosessin aikana kuullut henkilökunnan edustajia, joiden toiveena oli ollut pääjohtajan valitseminen viraston ulkopuolelta. Eduskunta valitsi Yläoutisen virkaan vuoden 2022 alusta lukien kuuden vuoden määräajaksi (ks. myös s. 124).³⁰²

Pääjohtajaongelmat heittivät ymmärrettävästi varjon koko tarkastusviraston ylle. Pääjohtajan sijaisena vuonna 2021 toimineen Kestävä julkinen talous -vaikuttavuusalueen johtajan Matti Okon johdolla aloitettiin tarkastusvaliokunnan mietinnössä ja erityistilintarkastuksessa esiintuotujen epäkohtien korjaaminen. Tarkoituksena oli muun muassa varmistaa VTV:n hankintojen lainmukaisuus, ja tätä varten virasto teetti kaikkien hankintojensa arvioinnin. Virasto myös tiukensi matkustussääntöjä, alkoi säännöllisesti valvoa virkamatkoista kertyvien kanta-asiakaspisteiden käyttöä sekä tarkisti menojen hyväksymiseen liittyvät menettelyt. Lisäksi arvioitiin kansainväliseen toimintaan osallistumisen tarkoituksenmukaisuutta, luovuttiin ei-vastavuoroisuuteen perustuvasta virkamiesvaihtokäytännöstä, ja ylipäänsä pyrittiin palauttamaan työaikaa tarkastuksiin kaikesta muusta.³⁰³

Lisäksi VTV teki itsearvioinnin johtamis- ja organisaatiouudistuksesta.³⁰⁴ Arvioinnin perusteella kävi ilmeiseksi, että sekavaksi koettua järjestelmää olisi muutettava. Uuden luominen lankesi uudelle pääjohtajalle Sami Yläoutiselle. Muutoksen taustatyönä Yläoutinen kävi henkilökunnan kanssa laajoja keskusteluja, joiden perusteella ryhdyttiin selkeyttämään viraston organisaatiomallia.³⁰⁵ Vuoden 2023 alusta lukien virasto jaettiin kolmeen yksikköön: valvonta-, tarkastus- ja yhteiset palvelut -yksikköön. Yksinkertainen rakenne mahdollisti aiempaa selkeämmän vastuunjaon ja tiivistä lähiesimiestyön ja toiminnan yhteyttä (ks. s. 125).

3.



Itsenäinen
toimija



Organisaatio muutoksessa

”Se oli eri virasto, mihin tulin ja mistä lähdin pois. Kun instituutiota kehitetään, niin se on pitkää ja vaativaa työtä, ja se voidaan hirveän nopeasti tuhota. Olin harmissani siitä kehityksestä, mikä sitten lopuksi tuli.”

(ARTO SEPPOVAARA 12.4.2024)

Tulosohjaus tulee virastoon

Aikakausi vaihtui Valtiontalouden tarkastusvirastossa pääjohtaja Esko Niskasen jäätyä eläkkeelle vuoden 1991 lopussa. Maaliskuun alussa 1992 uutena pääjohtajana aloitti Tapio Leskinen, joka oli aikaisemmin työskennellyt valtiovarainministeriön budjettiosastolla. Poliitikko siis vaihtui valtion virkamieheen. Leskinen ei alun perin ollut aikeissa hakea virkaa, mutta joululomalla 1991 hän saunan lauteilla istuessaan muutti mielensä ja päätti ilmoittautua mukaan. Vuonna 2023 Leskinen kertoi syyksi sen, että ”valtionhallinnossa tapahtui kaikennäköistä, liikelaitostumista, yhtiöittämistä, tulosohjausta ja tulosbudjetointia. Silloin tajusin, että tämä ei koske pelkästään hallintoa, vaan myös tarkastusta.”³⁰⁶



Tarkastusneuvos Hannu Konstari eläkkeelle jäämistä juhlistettiin Königstedtin kartanossa vuonna 2004. Kuvassa vasemmalta tarkastusneuvokset Erkki Mäki-Ranta ja Hannu Konstari, pääjohtaja Tapio Leskinen, suunnittelupäällikkö Esa Tammelin ja tarkastusneuvos Hannu Nieminen. (VTV)

Leskiselä VTV oli tuttu talo, sillä budjettiosasto vastasi yhteistyöstä ministeriön ja VTV:n välillä. Leskiselä itselleen VTV:a sivuavat asiat olivat kuuluneet jo kymmenisen vuotta, sillä ministeriön virastolle antamat lausunnot oli tehty hänen alaisuudessaan. Budjettiosastolla ja VTV:lla oli Leskisen mukaan pitkälti myös samat päämäärät, sillä molempien tavoitteisiin kuului valtion varojen puolustaminen, niiden oikea käyttö sekä väärinkäytön ja tuhlaamisen vastustaminen. Tämä olikin erityisen tärkeää vuonna 1992, jolloin Suomi tarpoi syvällä talouslamassa. Heti toisena työpäivänään Leskinen laitto henkilökunnan etsimään säästö- ja rationalisointikohteita.³⁰⁷

VTV oli 1990-luvun alussa kollegiaalinen keskusvirasto, jossa oli yleinen osasto sekä kolme tarkastusosastoa; organisaation perusrakenne oli samankaltainen kuin vuonna 1948. Yleiseen osastoon kuuluivat suunnittelutoimisto, hallintotoimisto ja tietohallintotoimisto, ja sen päällikkönä toimi pääjohtaja. Tarkastusosastojen päällikköinä toimivat osastopäälliköt, joilla oli tarkastusneuvoksen arvonimi. 1990-luvun alussa

osastopäällikköt olivat pitkään virastossa työskennellyt Hannu Nieminen sekä vuonna 1988 taloon tulleet Hannu Konstari ja Erkki Mäki-Ranta. Niemisellä oli johdettavanaan neljä tarkastustoimistoa, Konstarilla ja Mäki-Rannalla kolme.

VTV:ssa oli jo Esko Niskasen kauden lopulla pohdittu organisaation uudistamista, koska silloisen organisaation ei katsottu luovan edellytyksiä toiminnan kehittämiseksi. Perinteisesti viraston kaikki kolme tarkastusosastoa tekivät sekä tilintarkastusta että toiminnantarkastusta. Tapio Leskisen aloitettua pääjohtajana vuonna 1992 osastojen välistä työnjakoa muutettiin siten, että tilintarkastus eriytettiin omaksi lajikseen Erkki Mäki-Rannan osastoon. Hannu Niemisen ja Hannu Konstarin osastot keskittyivät toiminnantarkastukseen.³⁰⁸

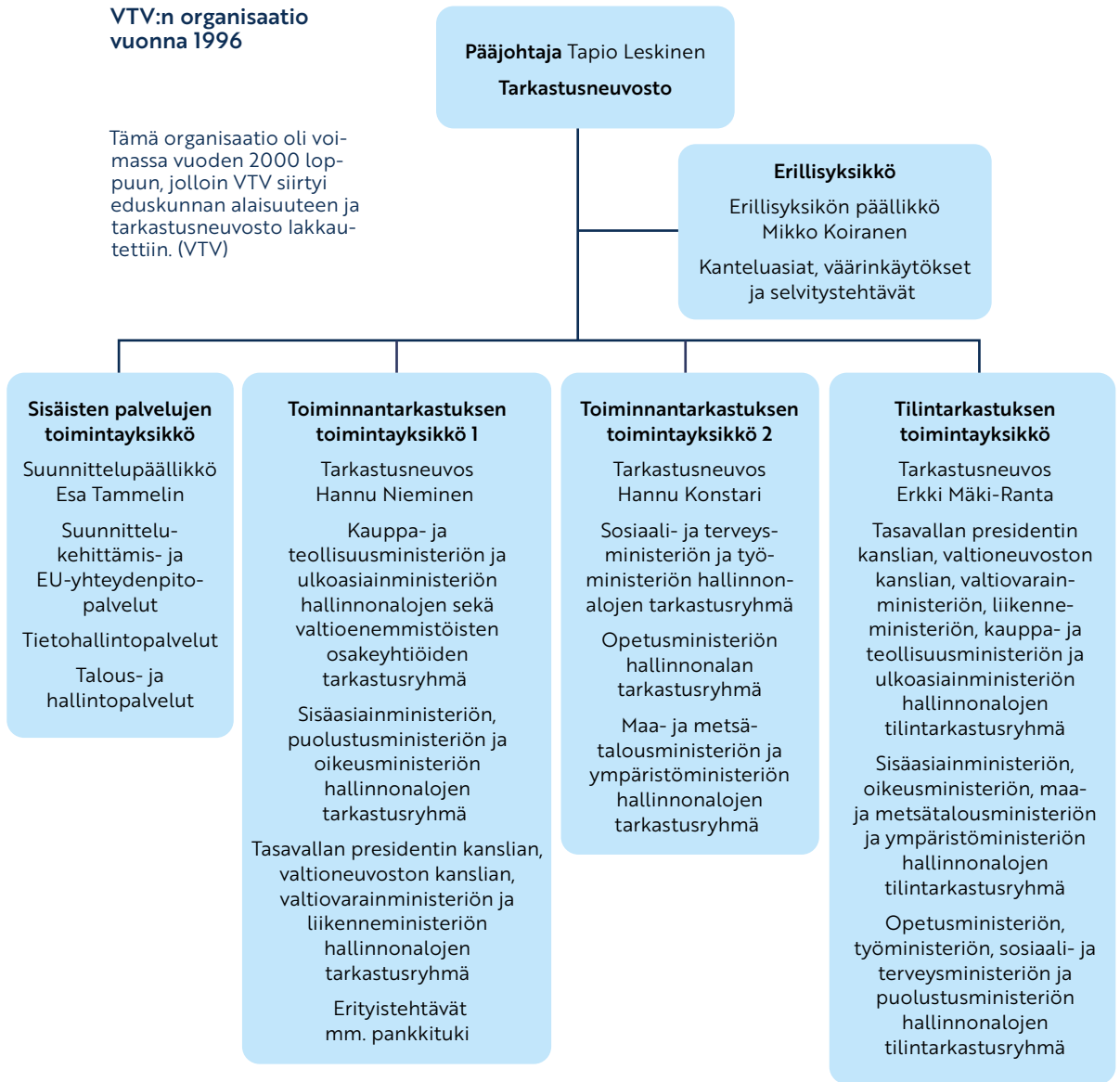
Tarkastuslajien erottamisella eri osastoihin valmistauduttiin uuden organisaation käyttöönottoon. Vuoden 1993 alussa osastojako korvattiin kolmella toimintayksiköllä, jotka muodostivat omat tulosalueensa: tilintarkastus, toiminnantarkastus ja sisäiset palvelut. Samassa yhteydessä osastopäälliköiden virkanimike muuttui tarkastusneuvoksiksi. Organisaatiouudistus perustui VTV:a koskevan lain muutokseen, joka vahvistettiin joulukuussa 1992 ja tuli voimaan 1. huhtikuuta 1993. Lakimuutos kumosi pykälät, jotka sisälsivät säännökset viraston jakaantumisesta osastoihin ja toimistoihin. Maaliskuussa 1993 annettu asetus puolestaan antoi virastolle vapauden päättää omasta organisaatiostaan.³⁰⁹

Uudistuksen jälkeen Tapio Leskisen haasteena oli löytää kaikille kolmelle tarkastusneuvokselle paikka organisaatiossa. Erkki Mäki-Ranta oli luonteva valinta tilintarkastuksen tulosalueen päälliköksi. Toiminnantarkastuksen tulosalueen päälliköksi oli tarjolla kaksi ehdokasta, joista valituksi tuli virastossa pidempään työskennellyt Hannu Nieminen. Hannu Konstari sai tyytyä apulaispäällikön pestiin. Niemisellä ja Konstarilla oli molemmilla johdettavanaan yhä myös omat yksiköt. Sisäisten palvelujen päälliköksi nimitettiin Esa Tammelin.

Pääjohtaja ja tarkastusneuvokset muodostivat asetuksessa mainitun tarkastusneuvoston, jonka ratkaistaviksi kuuluvia asioita olivat muun muassa toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvioehdotuksen valmistelu, ohjeiden valmistaminen tarkastussuunnitelmien laatimiseksi sekä yleisten ohjeiden anto valtion viranomaisille ja laitoksille. Sen sijaan tarkastuskertomusten käsittelyä varten Leskinen perusti jo vuoden 1992 lopulla johtoryhmän, jonka jäseniä olivat Nieminen, Konstari, Mäki-Ranta ja Tammelin. Leskinen delegoi päätäntävaltaa johtoryhmän jäsenille, jolloin he saattoivat johtaa ja päättää omien yksik-

**VTV:n organisaatio
vuonna 1996**

Tämä organisaatio oli voimassa vuoden 2000 loppuun, jolloin VTV siirtyi eduskunnan alaisuuteen ja tarkastusneuvosto lakkautettiin. (VTV)



köjensä asioista. Leskisen johtamistapa oli hyvin suora, ja organisaatio oli kaikille selkeä linjaorganisaatio.³¹⁰

Vuoden 1995 loppupuolella pääjohtaja Leskinen päätti jakaa toiminnantarkastuksen tulosalueen virallisesti kahteen eri toimintayksikköön. Toiminnantarkastus 1:n (TT1) johtoon tarkastusneuvokseksi nimitettiin Hannu Nieminen ja toiminnantarkastus 2:n (TT2) Hannu Konstari. Toimintayksikön sisäisestä organisaatiosta päätti uuden työjärjestyksen

mukaan tarkastusneuvos. Näin ollen hän sai tulosohtausajattelun mukaisesti päättää ja muokata yksikköään omien näkemystensä mukaan. Tämän seurauksena yksiköille tulivat omat tulostavoitteet, strategia ja toimintasuunnitelma, mikä johti siihen, että niiden toimintatavat lähtivät ennen pitkää kehittymään eri suuntiin (ks. s. 158–159).³¹¹

Syksyllä 1996 perustettiin vielä erillisyyksikkö, jonka tehtävänä oli hoitaa valtion taloudenhoitoa koskevat kanteluasiat sekä avustaa tarkas-

VTV SAA UUSIA TOIMIPISTEITÄ

Valtiontalouden tarkastusvirastossa pohdittiin vuonna 1986 aluetoimistojen perustamista. Ylitarkastaja Timo-Veli Sälli kirjoitti asiasta Tarkkamarkassa todeten, että lähes kaikilla virastoilla oli jo jonkinlainen aluehallinto. Parhaana sijoituspaikkana Sälli piti Jyväskylää. Kun asiaa pohtinut työryhmä antoi ehdotuksensa aluekoikeilusta, valittiin kohteeksi Kymen lääninhallitus Kouvolassa. Kun kokeilu vuonna 1990 aloitettiin, löytyi Kouvolaan kuitenkin vain yksi menijä, ylitarkastaja Markku Heikkinen. Vuoden kuluessa todettiin, ettei ollut aihetta perustaa alueellisia toimipisteitä.

Tilanne muuttui, kun valtioneuvosto päätti vähentää läänien määrän puoleen eli kuuteen, ja osalle lääninhallitusten työntekijöistä piti löytää uusi työpaikka. Myös VTV:lle tehtiin tarjous uudesta työvoimasta, ja virasto päätti ottaa palkkalistoilleen lääninhallitusten työntekijöitä Jyväskylässä, Turussa ja Oulussa. Näin VTV sai 1. lokakuuta 1995 alkaen itselleen kolme alueellista toimipistettä sekä 17 uutta työntekijää. Tapio Leskisen mukaan sijoituspaikat olivat luonnollisia, koska ne olivat suuria kaupunkeja ja alueidensa keskuksia, minkä lisäksi niihin oli hyvät kulkuyhteydet.

Toimipisteiden henkilöt sijoitettiin suoraan VTV:n tarkastusyksiköihin, jotka nimesivät Helsinkiin vastuuhenkilön kutakin uutta paikkakuntaa varten. Toiminnantar-

kastuksen osalta Jyväskylän sai vastuulle Olli Uotila, Turun Esa Pirilä ja Oulun Jarmo Soukainen, kun taas tilintarkastuksen puolella Oulun ja Jyväskylän sai vastuulle Markku Heikkinen. Koska uudet työntekijät eivät olleet taustaltaan tarkastajia, otettiin heidät mukaan ryhmätyönä toteutettavaan valtion talousarvion liitettiin tarkastuksiin. Näin he saivat oppia työn ohessa.

Kun toimipisteen työntekijä jäi eläkkeelle tai siirtyi muualle töihin, ei hänen tilalleen palkattu kyseiseen toimipisteeseen uutta henkilöä, vaan virka täytettiin Helsinkiin. Tämän seurauksena Jyväskylän toimipiste suljettiin jo vuonna 2001, kun sen viimeinen työntekijä siirtyi Helsinkiin. Myöskään Turkuun ei rekrytoitu uusia työntekijöitä, ja koska toimipisteen lähes kaikki työntekijät eläköityivät 2000-luvun mittaan, päätettiin toimipiste lakkauttaa kesällä 2020. Näin jäljelle jäi enää Oulu, jonne poikkeuksellisesti palkattiin uusia työntekijöitä vuosittain vaihteen molemmin puolin. Oulun toimipiste on yhä toiminnassa vuonna 2024.

Lähteet:

VTV:n johtoryhmä 15.8.1995; VTV:n toimintaker-tomus ja tilinpäätöslaskelmat 2006; VTV:n tilin-päätös 2020; Tarkkamarkka 1986; Verkkomarkka 25/1995 ja 42/1996; Etelävuori 2001, 323, 390, 608–610, 693–694; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Lääninhallitukset (portti.kansallisarkisto.fi).

tustoimintaa väärinkäytösten selvittämisessä. Erillisyksikkö perustettiin ennen kaikkea siksi, että tilintarkastajien ei enää tarvitsisi käsitellä väärinkäytöksiä tilintarkastusten yhteydessä. Yksikön päälliköksi – ja ainoaksi työntekijäksi – nimitettiin ylitarkastaja Mikko Koironen. Ensimmäisen kokonaisen toimintavuoden 1997 saldo oli 22 erillisyksikölle tehtyä väärinkäytösilmoitusta. Erillisyksikkö jäi varsin lyhytaikaiseksi, sillä yksikkö lakkautettiin vuonna 2003, ja sen tehtävät siirrettiin TT2:lle. Samassa yhteydessä Mikko Koironen nimitettiin viraston hallintopäälliköksi.³¹²

Uudet toiminnot kasvattavat organisaatiota

VTV:n organisaatio pysyi kutakuinkin ennallaan eduskunnan yhteyteen siirtymisen yhteydessä; näkyvin muutos oli tarkastusneuvoston lakkauttaminen vuoden 2000 lopussa. Sen sijaan pääjohtajan asemaan siirto vaikutti, koska virasta tuli nyt määräaikainen ja valinnan suoritti eduskunta. VTV:n pääjohtajaksi kaudeksi 2001–2006 haki useampi henkilö, joista valtiovarainvaliokunta antoi arvionsa. 24. marraskuuta 2000 suoritettussa äänestyksessä valituksi tuli Tapio Leskinen 168 äänellä yhden kansanedustajan äänestäessä tyhjää.³¹³

Tarkastusneuvos Hannu Konstari jäi eläkkeelle vuonna 2004 ja hänen kollegansa Hannu Nieminen vuotta myöhemmin. Konstarin seuraajaksi valittiin Vesa Jatkola valtiovarainministeriöstä, ja kun Nieminen oli jäänyt eläkkeelle, yhdistettiin toiminnantarkastuksen yksiköt TT1 ja TT2. Toimintansa kesäkuussa 2005 aloittaneen yksikön ylijohtajaksi nimitettiin Jatkola. Hän myös nimitti tällöin laadunvarmistuksesta vastaavaksi tarkastusjohtajaksi Jarmo Soukaisen ja tarkastuskertomusten ohjauksesta vastaavaksi tarkastuspäälliköksi Esa Pirilän.

Myös tilintarkastuksen toimintayksikössä vaihtui johto Erkki Mäki-Rannan menehdyttyä syksyllä 2004. Uudeksi tarkastusneuvokseksi valittiin yksikön sisältä tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen, joka oli tullut virastoon 1990-luvulla Valtiokonttorista. Vuonna 2005 myös hänen tittelinsä muuttui ylijohtajaksi. Sisäisten palveluiden toimintayksikköä johti edelleen Esa Tammelin, jonka suunnittelupäällikön titteli muuttui ensin johtajaksi ja sitten ylijohtajaksi.³¹⁴

Tapio Leskisen kuusivuotinen pääjohtajakausi päättyi 31. joulukuuta 2006, eikä hän enää hakenut uutta kautta. Uudeksi pääjohtajaksi haki kymmenen henkilöä, joista alkukarsinnan jälkeen jäljelle jäivät ylijohtaja Vesa Jatkola, valtiovarain controller Tuomas Pöysti sekä eduskunnan valtio-

varainvaliokunnan valiokuntaneuvos Alpo Rivioja. Valtiovarainvaliokunta päätti suosittaa virkaan Pöystiä. Kun asiasta eduskunnassa äänestettiin, sai Pöysti 143 ääntä. Tulos ei kuitenkaan ollut yksimielinen, sillä Alpo Rivioja sai 22 ääntä ja Vesa Jatkola yhden. Ääniä saivat myös jatkosta aikaisemmin pudotetut ja jopa kaksi henkilöä, jotka eivät olleet hakeneet virkaan.³¹⁵

Pöysti astui pääjohtajan virkaan vuoden 2007 alussa. Tapio Leskinen jatkoi puolestaan virastossa ylijohdajan vakanssilla vielä parin vuoden ajan eläköitymiseensä saakka.

Tuomas Pöysti kiinnostui pääjohtajan virasta saatuaan siitä vihjeen useammaltakin taholta. Tapio Leskinen oli aikaisemmin houkutelut Pöystiä tilintarkastuksen tarkastusneuvokseksi Erkki Mäki-Rannan kuoltua, mutta ei siinä onnistunut. Pääjohtajahausta Pöysti oli ensin epävarma, koska hänen johtajakokemuksensa oli lyhyt, eikä henkilöstöjohtajakokemusta ollut juuri lainkaan. Pöysti kuitenkin haki virkaan, sillä häntä kiinnosti edessä oleva parlamentaarisen valvonnan uudelleenjärjestely, jossa VTV muodostaisi työparin myöhemmin perustettavan eduskunnan tarkastusvaliokunnan kanssa.³¹⁶

Jos Tapio Leskisellä oli suoraviivainen tapa johtaa organisaatiota johtoryhmän kautta, oli Tuomas Pöystin tyyli toinen. Pöysti oli kiinnostunut kaikesta ja halusi osallistua kaikkeen. Hän myös antoi henkilökunnalle tunnustusta ja korosti sen osaamista edeltäjäänsä avoimemmin. Ylipäättään hän oli innokas ja ideoita pursuava, mutta välillä myös impulsiivinen pääjohtaja, jolla oli koko ajan ”draivi päällä”. Henkilöstön mukaan Pöysti oli parhaimmillaan kahden kesken, mutta ryhmien edessä esiin tuli hänen epävarmuutensa, mitä Pöysti oli itsekin pohtinut hakiessaan pääjohtajan virkaa. Epävarmuus näkyi sittemmin hänen tavassaan johtaa johtoryhmää ja varsinkin myöhemmin perustettua laajennettua johtoryhmää, jossa oli mukana keskijohto.³¹⁷

Pöysti alkoi muokata VTV:n organisaatiota pian taloon tultuaan. Hän perusti vuonna 2007 johdon tuki -yksikön, jonka tarpeellisuuden hän oli ymmärtänyt työskennellessään valtiovarainministeriössä. Yksikön tarkoituksena oli toimia johtamisen, suunnittelun, seurannan ja eduskuntaraportoinnin tukena sekä hoitaa kansainvälistä yhteydenpitoa. Johdon asiantuntijan tehtävään palkattiin valtiovarainministeriöstä Tytti Yli-Viikari, jonka titteli muuttui myöhemmin esikuntapäälliköksi. Seuraavana vuonna Pöysti laajensi johtoryhmää, kun siihen tulivat mukaan hänen, Vesa Jatkolan, Marjatta Kimmosen ja Esa Tammelinin lisäksi Tytti Yli-Viikari ja Mikko Koironen sekä Tapio Leskinen, joka myöhemmin samana vuonna jäi kuitenkin eläkkeelle.³¹⁸

Vuonna 2008 sisäiset palvelut -yksikkö muuttui hallinto- ja viestintäpalvelut -yksiköksi, jossa ei ollut yhtä yksikön päällikköä, vaan vastuuta jakoivat ylijohtaja Esa Tammelin ja hallintojohtaja Mikko Koiranen. Tällöin myös perustettiin uhkasakkolautakunta, jonka puheenjohtajana toimi Pöysti.³¹⁹ Hallinto- ja viestintäpalvelut -yksikkö lakkautettiin jo vuonna 2010, ja sen toimintoja siirrettiin johdon tuelle.

Johdon tuen tehtäviin lisättiin nyt muun muassa strateginen johtamisprosessi ja viestintä. Lisäksi johdon tuen vastuulle tulivat finanssipolitiikan tarkastus sekä valtion- ja kansantalouden riskianalyysin valmisteilu. Yksikköön perustettiin myös assistenttipooli, jonka tarkoituksena oli tehostaa tukipalveluiden kohdentamista eri toiminta- ja palveluyksiköille sekä avustaa tarkastustyössä. Tällä pyrittiin vastaamaan Matti Vanhasen (kesk.) hallituksen asettamiin valtionhallinnon tehostamistavoitteisiin: korkeampipalkkaisten tarkastajien tilalle palkattiin assistentteja. Tehtävien laajentuessa johdon tuki -yksikön nimi vaihtui vuonna 2012 muotoon finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen toimintayksikkö, jonka ylijohtajaksi nimitettiin Tytti Yli-Viikari.³²⁰

Kun hallinto- ja viestintäpalvelut -yksikkö lakkautettiin vuonna 2010, sen tilalle perustettiin hallintoyksikkö ja tietoyksikkö. Hallintoyksikön päällikkönä toimi hallintojohtaja Mikko Koiranen, kun taas uuden tietoyksikön päälliköksi nimitettiin tietujohtaja Jaakko Hamunen ja parin vuoden päästä hänen tilalleen Juhani Heimisch. Esa Tammelinista tehtiin laatu- ja kantelupäällikkö, ja hän myös toimi uuden laatulautakunnan puheenjohtajana. Vain tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen toimintayksiköt – toiminnantarkastuksen nimi muutettiin vuonna 2009 tuloksellisuustarkastukseksi – pysyivät ennallaan. Tilintarkastuksen yksikkö sai kuitenkin lisää tehtäviä, kun sen vastuulle tulivat vaali- ja puoluerahoituksen valvonta sekä laillisuustarkastus.³²¹

Kun Vesa Jatkola jäi eläkkeelle vuonna 2013, valittiin tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikön uudeksi ylijohtajaksi aikaisemmin VTV:ssa muun ohella tarkastusryhmä 5:n päällikkönä toiminut Marko Männikkö. Männikön aloittaessa virassa vuoden 2014 alussa yksikön tehtäväksi siirrettiin myös finanssipolitiikan tarkastus, jolloin yksikön nimi muuttui muotoon tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö. Samassa yhteydessä tilintarkastuksen yksikön nimeen lisättiin laillisuustarkastus. VTV perusti vielä erikseen finanssipolitiikan valvonnan yksikön, jota johti budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen.³²²



VTV:n johtoryhmä vuodelta 2012. Vasemmalta lukien: henkilöstön edustaja, johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, hallintojohtaja Mikko Koiranen, ylijohtaja Vesa Jatkola, henkilöstön edustaja, johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen, pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, ylijohtaja Esa Tammelin, finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen apulaispäällikkö Nina Alatalo sekä ylijohtaja Tytti Yli-Viikari. Kuvasta puuttuu henkilöstön edustaja, johtava tuloksellisuustarkastaja Timo Oksanen. (VTV)

Tuomas Pöysti siirtyi 1. lokakuuta 2015 valtioneuvostoon alivaltiosihteeriksi vastuualueenaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Pääjohtajan ensimmäisenä sijaisena oli pitkään ollut Vesa Jatkola, mutta hänen jäätyään eläkkeelle ensimmäiselle sijalle nousi Marjatta Kimmonen. Samalla Tytti Yli-Viikari nousi toiseksi sijaiseksi. Kimmonen ei kuitenkaan halunnut pääjohtajan sijaiseksi, jolloin tehtävä annettiin Yli-Viikarille. Pöystin mukaan kyse oli teknisestä ratkaisusta, jolla päästäisiin yli siirtymäajan ennen uuden pääjohtajan valintaa.³²³

Pääjohtajan sijaisena Tytti Yli-Viikari pääsi syksyllä 2015 esittelemään viraston asioita ja työtä eduskunnan tarkastusvaliokunnassa, eli hän sai etua tulevassa pääjohtajan hakuprosessissa muihin hakijoihin nähden. Toki hän oli vierailut asiantuntijana tarkastusvaliokunnassa jo tätä ennenkin. Yli-Viikari myös käytti valtaa toimiessaan pääjohtajan sijaisena, sillä marraskuussa 2015 hän lakkautti laatulautakunnan ja

siirsi laadunhallinnan kehittämisen ja laadunvarmistamisen tarkastusyksiköille. Laatulautakunnan puheenjohtajalle Esa Tammelinille ja sen jäsenille ei koskaan selvinnyt, miksi hyvin toiminut laatulautakunta piti lakkauttaa.³²⁴

Matkalla matriisiin

Eduskunnan tarkastusvaliokunta teki syksyllä 2015 arvioinnin kaikista kahdeksasta VTV:n pääjohtajan virkaa hakeneesta henkilöstä. Näiden joukossa olivat talon sisältä ylijohdaja Tytti Yli-Viikari, ylijohdaja Marko Männikkö ja budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen. Tarkastusvaliokunta suositteli virkaan yksimielisesti Yli-Viikaria, ja marraskuussa 2015 eduskunta valitsi hänet VTV:n uudeksi pääjohtajaksi. Kaikki paikalla olleet 157 kansanedustajaa äänestivät häntä. Yli-Viikarin kuusi-kuukautinen pääjohtajakausi alkoi vuoden 2016 alussa.³²⁵

VTV sai Yli-Viikarista vahvatahtoisen johtajan. Hän oli vuosien ajan saanut läheltä seurata Tuomas Pöystin työskentelyä, eli pääjohtajan työ oli tullut tutuksi. Hänelle oli myös muodostunut vahva visio, mihin suuntaan virastoa tulisi kehittää. Yli-Viikari halusi kasvattaa VTV:n vaikuttavuutta sekä lisätä tarkastajien strategista ajattelua ja työkykyä. Omien sanojensa mukaan hän halusi viedä viraston henkilökunnan uudelle aikakaudelle. ”Se oli minun missioni. Se tuntui osalle väestä todella kivuliaalta, ja tuli ehkä kahtiajakoa viraston sisällä”, muistelee Yli-Viikari vuonna 2024.³²⁶

Yli-Viikari kävi heti tammikuussa 2016 jokaisen tarkastuspäällikön kanssa muodolliset keskustelut, joissa hän kertoi suunnitelmistaan. Joillekin heistä tuli käsitys, että kaikki vanha unohdettaisiin, tilanne nollattaisiin ja aloitettaisiin alusta. Näin oli erityisesti tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä, jossa otettiin heti keväällä käyttöön uusi johtamismalli. Tilintarkastuksen puolella ei muutoksia lähdetty tekemään, siitä piti huolen ”palomuurina” toiminut ylijohdaja Marjatta Kimmonen.³²⁷

Koska Yli-Viikarin ajatukset eivät kaikissa tarkastuspäälliköissä herättäneet positiivista vastakaikua, siirrettiin vahvimmin eri mieltä olleet uusiin tehtäviin, pois esimiesasemista projektijohtamis- tai kehittämis-tehtäviin. Pitkän kokemuksen ja vahvan ammatillisen osaamisen omaavien tilalle palkattiin tekijöitä, joista osalle piti selittää alusta alkaen tarkastustyön sisältö ja tarkastuspäällikön tehtävät.

”Silloin tuli tunne, että nyt on todella uudet tuulet, että nyt tullaan tekemään muutosta”, muistelee tuloksellisuustarkastusjohtajana työskennellyt Jarmo Soukainen, jolta otettiin pois yksikön päällikön viransijaisuus ja vastuu tarkastuskertomusluonnosten laadunvarmistuksesta. Soukainen jäikin mielellään eläkkeelle vuonna 2018. Myös pääjohtajan virkaa hakenut Heidi Silvennoinen jätti viraston ja siirtyi eduskunnan palvelukseen. Henkilövaihdokset vaikuttivat merkittävästi myös viraston laajennetun johtoryhmän koostumukseen, sillä noin puolet sen jäsenistä vaihtui vuonna 2016.³²⁸

Uusi pääjohtaja alkoi muokata organisaatiota vuoden 2016 lopulla, jolloin hän perusti esimieskokous-nimellä toimineen ryhmän. Sen jäseniä olivat viraston henkilöesimiehet. Ensimmäinen esimieskokous pidettiin työpajana, jonka teemana oli ”Loikka uuteen”. Työpajassa keskusteltiin edessä olevasta viraston muutosta uusiin toimitiloihin sekä uusiin toimintatapoihin liittyvästä muutosjohtamisesta ja -viestinnästä. Jatkossa esimieskokouksessa keskusteltiin erilaisista kehityshankkeista. Myös johdon tuki -yksikön toimintoja uudistettiin, ja ne jaettiin kolmeen kokonaisuuteen: suunnittelu ja seuranta, asiakkuudet ja sidosryhmät sekä viestintä. Jokaisesta toiminnosta vastasi päällikkö, joka raportoi suoraan pääjohtajalle. Muutoksen tavoitteena oli selkeyttää yksikön tehtävien ja asioiden valmistelua muiden yksiköiden kanssa.³²⁹

Keväällä 2019 Tytti Yli-Viikari käynnisti VTV:n historian suurimman organisaatiomuutoksen. Se toteutettiin viraston ”vision ja uusien strategisten tavoitteiden toimeenpanemiseksi”, kuten Yli-Viikari asian ilmaisi pääjohtajan katsauksessaan vuoden 2019 tilinpäätöksessä. 1. huhtikuuta 2019 VTV:ssa otettiin käyttöön matriisiorganisaatio, joka korvasi vanhan linjaorganisaation. Tällöin myös johtoryhmä ja laajennettu johtoryhmä lakkautettiin. Matriisiorganisaatioon siirtymisen aikatauluun vaikutti ylijohtaja Marjatta Kimmosen eläköityminen. Yli-Viikari halusi toteuttaa uudistuksen niin, ettei uutta ylijohtajaa tarvinnut rekrytoida. Näin toimimalla hän myös pyrki noudattamaan valtionhallinnossa yleistynyttä käytäntöä siirtyä määräaikaisiin johtajatehtäviin.³³⁰

Matriisiorganisaation mallin Yli-Viikari sai Sveitsistä, jossa se oli ollut sikäläisen tarkastusviraston (SFAO) käytössä kymmenen vuotta. Tarve siirtyä matriisiin johtui kuitenkin VTV:n omista tarpeista, joiden taustalla Yli-Viikarin mukaan oli organisaatiota vaivannut tarkastusyksiköiden siiloutuminen. Tarkastusyksikköjen välillä ei ollut Yli-Viikarin mielestä riittävästi yhteistyötä, ja nyt hän halusi luoda yhteisen VTV:n.

Muutosta ryhdyttiin tekemään siirtämällä tarkastustyö kahdesta yksiköstä neljään vaikuttavuusalueeseen, joiden avulla pääjohtajan mukaan voitiin ”puretua entistä paremmin oikea-aikaiseen, olennaiseen ja vaikuttavaan tarkastus- ja valvontatyöhön”. Tavoitteena oli, että henkilökunnan osaamista kehitettäisiin ja opittaisiin uudenlaista työskentelyä. Tätä varten virastoon perustettiin neljä oppimiskeskusta (ks. kaavio alla).³³¹

Organisaation jakaminen tarkastuksen ja valvonnan vaikuttavuusalueisiin sekä oppimiskeskukseen tarkoitti sitä, että nyt asioita veivät eteenpäin asajohtajat ja ihmisiä ihmisjohtajat. Tämä edellytti uusien johtajien valitsemista kullekin vaikuttavuusalueelle ja oppimiskeskuk- selle. Johtajan virat täytettiin sisäisellä ilmoitusmenettelyllä lukuun ottamatta Kestävä hallinnon kehittäminen -vaikuttavuusaluetta, jonka johtaja Heli Mikkela värvättiin ulkoisella haulla Tilastokeskuksesta.

Malli oli Yli-Viikarin mukaan toiminut mainiosti Sveitsissä, jossa tosin asia- ja ihmisjohtamista ei ollut erotettu samalla tavalla toisistaan kuin VTV:ssa. Näin ollen oli ymmärrettävää, että oppimiskeskusten joh- tajat hakivat vuonna 2019 omalle työnsä oppia SFAO:sta.³³²

VTV:n organisaatio vuonna 2019

PÄÄJOHTAJA
Tytti Yli-Viikari

Tarkastuksen ja valvonnan vaikuttavuusalueet

Henkilöstön oppimiskeskukset

Kestävä julkinen talous

Johtaja
Matti Okko

Kestävä hallinnon kehittäminen

Johtaja
Heli Mikkela

Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Johtaja
Anna-Liisa Pasanen

Toimiva tiedonhallinta

Johtaja
Jaakko Eskola

Tulevaisuuden talous

Johtaja
Riitta-Liisa Heikkilä

Digitalisaatio

Johtaja
Pirkko Lahdelma

Menetelmät

Johtaja
Leena Juvonen

Vaikuttava asiakastyö

Johtaja
Heli Nikander

HALLINTO JA RESURSSIT

Johtaja Tuula Sandholm

Suunnittelu- ja talouspalvelutiimi

Suunnittelupäällikkö
Jenni Leppälahti

Viestintätiimi

Viestintäpäällikkö
Jaana Beversdorf

Digitalisaatio

Johtaja
Miikka Saarteinen


ICT-tiimi

ICT-päällikkö
Juhani Heimsch

HR-tiimi

Johtaja
Tuula Sandholm

VTV:n matriisiorganisaatio otettiin käyttöön vuonna 2019, ja se oli voimassa vuoteen 2022 asti. (VTV)



Johdon puheet siiloutumisesta nähtiin välineenä matriisiorganisaatioon siirtymisessä.

Oma ulottuvuutensa olivat toiminnan eri osa-alueille asioita käsittelemään perustetut foorumit. Vaikuttavuusfoorumin muodostivat vaikuttavuusalueiden johtajat ja Yli-Viikari, jolloin sen saattoi nähdä ydintoiminnan johtoryhmänä. Se myös kokoontui säännöllisesti. Vaikuttavuusfoorumeissa käsiteltiin varsinkin laajasti virastoa koskevia asioita. Koulutus- ja henkilöstöasioita käsittelevän oppimisfoorumin muodostivat oppimiskeskusten johtajat. Resurssifoorumin muodostivat vaikuttavuusalueiden ja oppimiskeskusten johtajat. Foorumien merkitys ei kuitenkaan auennut henkilökunnalle, joka näki ne keskustelukerhoina vailla mahdollisuutta vaikuttaa päätöksiin. Esimerkiksi resurssifoorumi todettiin melko nopeasti toimimattomaksi, eikä sitä enää kutsuttu koolle.

Näiden lisäksi oli vielä pari kertaa vuodessa kokoontunut strategiafoorumi, jossa oli yli 20 jäsentä. Sen muodostivat viraston ylin johto, vaikuttavuusalueiden ja oppimiskeskusten johtajat ja apulaisjohtajat sekä hallinto ja resurssit -yksikön eri toimintojen päälliköt. Sen merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi, sillä siellä käsiteltiin lähinnä vain tarkastussuunnitelmaa ja tilinpäätöstä.³³³

Selvää oli, ettei siirtyminen matriisiorganisaatioon ollut helppoa ja että se veisi aikaa. Kuitenkin uuden mallin puutteet tulivat näkyviin melko nopeasti. Mallia ei ollut perusteltu henkilökunnalle riittävän hyvin suhteessa tavoitteisiin, mistä seurasi, että sitä ei kovin laajasti virastossa hyväksytty. Myöskään puheet viraston siiloutumisesta eivät saaneet ymmärrystä tarkastajien keskuudessa, sillä he olivat tehneet yhteistyötä yli tarkastuslajien. Johdon puheet siiloutumisesta nähtiinkin vain välineenä matriisiorganisaatioon siirtymisessä. Siiloutuminen

ei myöskään loppunut matriisiin myötä, sillä Toimiva tiedonhallinta -vaikuttavuusalueen johtaja Jaakko Eskola sai viraston tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen kokonaisuudessaan omaan vaikuttavuus-alueeseensa.

Ongelman ytimessä oli organisaation monimutkaisuus, sillä resurssit ja tehtävät sijaitsivat eri paikoissa. Tämä aiheutti toiminnan sekaavuutta ja vaikeuksia tarkastusprojektien käynnistämisessä. Projektien käynnistymistä hidasti sisäisten työmarkkinoiden käyttö projektitiimien kokoamisessa ja ylipäänsä vaikeudet kasata toimivia projektitiimejä, koska ihmiset vapautuivat meneillään olevista töistään eriaikaisesti. Iso ongelma oli myös päätöksenteon epäselvyys, mikä puolestaan johti eräänlaiseen yleiseen vastuunottamattomuuteen. Varsin yleisenä ymmärryksenä oli, että uudessa organisaatiossa kaikki päätösvalta oli pääjohtaja Tytti Yli-Viikarilla ja johtaja Mikko Koirasella.³³⁴

Matriisiorganisaation sisäenajo oli kestänyt pari vuotta, kun eduskunnan kansliatoimikunta pidätti pääjohtaja Tytti Yli-Viikarin virasta keväällä 2021. Pääjohtajan viransijaisena aloitti Kestävä julkinen talous -vaikuttavuusalueen johtaja Matti Okko. Matriisiorganisaatio kuitenkin jatkoi toimintaansa, sillä Okko päätti, että seuraava pääjohtaja saisi tehdä mahdolliset organisaatiomuutokset. Okko ei itse ollut kiinnostunut pääjohtajan virasta. Hän kuitenkin hyödynsi organisaatiota kohun rauhoittamisessa. Esimerkiksi strategiafoorumin tehtäväksi tuli kirkastaa ensin johtoon kuuluville ja sitten työntekijöille VTV:n tehtäviä ja asemaa. Tämä edellytti aitoa avoimuutta johdon kesken.³³⁵

Keväällä 2021 virastossa oli valmisteilla itsearviointi, jonka päämääränä oli selvittää sitä, miten johtajat ja muu henkilökunta kykenivät selviytymään matriisimallin puitteissa. Joidenkin mielestä kyseessä oli lojaaliusarviointi. Matti Okon tultua pääjohtajan viransijaiseksi itsearviointi päätettiin tehdä matriisiorganisaatiosta, sen toimivuudesta, vastuiden selkeydestä ja oppimiskeskusten roolista. Tämä antoi ihmisille mahdollisuuden kertoa suoraan, mitä mieltä he olivat matriisista. Tulokset olivat selvät, sillä vain hyvin harva piti matriisia hyvänä mallina.

Toimiva tiedonhallinta -vaikuttavuusalueen johtaja Jaakko Eskola, joka myös oli mukana vaihtamassa itsearvioinnin fokuksa, piti arvioinnin suuntaamista johtamisen sijasta organisaatiomalliin parempana. ”Se oli paljon neutraalimpi kohde palautteelle, ja siitä päästiin fiksusti eteenpäin”, muistelee Eskola.³³⁶

Paluu linjaan

Kun VTV:n pääjohtajan virka tuli hakuun vuonna 2021, haki siihen peräti 48 henkilöä. Tarkastusvaliokunta oli hakijoiden määrästä huolimatta yksimielinen: se esitti virkaan valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Sami Yläoutista. Eduskunnan täysistunnon äänestyksessä 20. joulukuuta Yläoutinen sai 134 ääntä. Kaksi äänesti tyhjää ja kolme äänestyslippua hylättiin. Näin Sami Yläoutinen tuli valituksi VTV:n pääjohtajaksi kuusivuotiskaudeksi 2022–2027.³³⁷

Sami Yläoutinen kiinnostui VTV:n pääjohtajan virasta samasta syystä kuin Tapio Leskinen 30 vuotta aikaisemmin. Koko pitkän uransa ajan valtiovarainministeriössä ja lopuksi budjettipäällikkönä toimineena hän oli ollut kiinnostunut julkisen talouden kestävydestä ja tehokkaasta julkisten varojen käytöstä, läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta. Henkinen hyppäys tarkastusvirastoon ei ollut suuri, koska hän sai edistää samoja asioita, mutta toisesta suunnasta.³³⁸

Uusi pääjohtaja oli etukäteen jossain määrin perillä matriisiorganisaation toimeenpanoon liittyvistä ongelmista. Asiaan tuli lisää selvyttä, kun Yläoutinen kävi ensimmäisten kuukausien kuluessa kaikkien yli 150 työntekijän kanssa henkilökohtaisen keskustelun. ”Sen prosessin kautta tuli syvällisempi ymmärrys, minkä asioiden kanssa ihmiset kipuilivat”, kertoo Yläoutinen.³³⁹

Keskeinen osa ongelmaa oli organisaation sekavuus, joka säteili eri osa-alueille. Esille nousi erityisesti vastuunjaon epäselvyys sekä lähi-esihenkilötyön haastavuus mallissa, jossa ihmiset olivat oppimiskeskuksissa ja tekeminen vaikuttavuusalueilla. Lisää tietoa Yläoutinen sai syksyllä 2021 valmistuneesta itsearvioinnista, josta selvisi, että valtaosa henkilökunnasta halusi lakkauttaa matriisiorganisaation. Tämän jälkeen oli helppoa ryhtyä rakentamaan uutta organisaatio- ja johtamis-mallia.³⁴⁰

VTV:ssa tarkasteltiin vuonna 2022 toimintaa, johtamista ja organisaatiota perusteellisesti. Samalla kuitenkin vaikuttavuusalueet ja oppimiskeskukset jatkoivat toimintaansa entiseen malliin. Myös vaikuttavuus- ja oppimisfoorumit kokoontuivat vuoden loppupuolelle asti. Oppimisfoorumissa myös käsiteltiin organisaatiouudistuksen etene-mistä ja siihen liittyviä rekrytointeja. Lähes vuoden kestäneen uuden organisaation ja johtamisjärjestelmän rakentamisen jälkeen VTV oli valmis ottamaan uudelleen käyttöön linjaorganisaation ja ”räjäyttämään” matriisiorganisaation.³⁴¹

Vuoden lopulla julkistettiin uusi organisaatio- ja johtamismalli, jossa toiminta jaettiin kolmeen yksikköön, jotka olivat tarkastus-, valvonta- ja yhteiset palvelut -yksikkö. Jaakko Eskolan johtamaan tarkastusyksikköön sijoitettiin tuloksellisuus-, tilin- ja laillisuustarkastus. Matti Okon johtamaan valvontayksikköön tulivat finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus, vaali- ja puoluerahoituksen valvonta sekä väärinkäytökset ja kantelut. Tuula Sandholmin alaisuuteen tulivat henkilöstö- ja talouspalvelut, tietohallinto ja tilat sekä viestintä ja verkostot. Yhteiset palvelut -yksikön roolina oli palvella viraston perustekemistä, jotta kaksi muuta yksikköä voivat keskittyä tarkastus- ja valvontatyöhön.

Vuoden 2023 alussa toimintansa aloitti myös johtoryhmä, jossa olivat pääjohtajan lisäksi yksiköiden johtajat, yksi päällikkö tilintarkastuksesta ja yksi tuloksellisuustarkastuksesta, kaksi yhteiset palvelut -yksikön päällikköä sekä henkilöstön edustaja. Johtoryhmätyöskentelylle laadittiin myös periaatteet ja käytännöt, joissa sovittiin kokousasiakirjojen avoimuudesta ja viestinnästä henkilöstölle.³⁴²

Sami Yläoutisen johtamistyyli erosi selvästi edeltäjästä. Ensinnäkin hän alusta lähtien muistutti työntekijöitä siitä, mikä oli organisaation tehtävä. Siksi hän myös loi henkilökuntaan uskoa siitä, että virasto palaisi juurilleen ja että sen perustehtävä saisi jälleen suuremman painoarvon. Ilmapiiri virastossa onkin rauhoittunut vuoden 2021 kuohunnan jälkeen, ja luottamus on palannut Valtiontalouden tarkastusvirastoon.³⁴³

Henkilöstö, viraston voimavara

”Heti kärkeen siellä oli turbulentti tilanne ja erityisesti siinä yksikössä, johon tulin vuonna 2016, eli tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä.”

(MATTI OKKO 3.4.2024)

”Tavoitteenamme on, että henkilöstömme kokee työyhteisömme voivan hyvin ja toimivan yhdessä.”

(VTV:N TILINPÄÄTÖS 2022)

Vanhan tyylin henkilöstöpolitiikkaa

Tapio Leskinen piti ensimmäisenä työpäivänään vuonna 1992 viraston työntekijöiden kanssa kahvitilaisuuden, jossa henkilökunta pääsi tutustumaan uuteen pääjohtajaan. Seuraavien päivien kuluessa Leskinen

kävi koko henkilökunnan läpi keskustellen kunkin kanssa erikseen, jolloin hän puolestaan tutustui työntekijöihin. Ajankohta ei laman vuoksi ollut mielialoja kohottava, sillä VTV:n henkilökunta koki 1990-luvun alun samalla lailla kuin muutkin valtion palveluksessa olleet: kaikesta piti säästää, eikä poislähtijöiden tilalle saanut palkata uusia.³⁴⁴

Lamavuosina virastoon palkattiin kyllä muutama uusi työntekijä, vaikka rekrytointi oli periaatteessa jäissä. Vuonna 1995 tilanne muuttui kertaheitolla, kun vahvistettujen virkojen kiintiö nousi 96:sta 122:een. Suurin selittävä tekijä oli lääninhallituksista tullut uusi henkilöstö Oulussa, Turussa ja Jyväskylässä (ks. s. 114), mutta myös Helsinkiin palkattiin uusia tekijöitä. Vuosi 1995 oli VTV:lle merkittävä myös siksi, että virasto muutti Tilastokeskukselta vapautuneisiin tiloihin Annankatu 44:ään (myöhempi Antinkatu 1). VTV täytti rakennuksesta kolme kerrosta. Tilintarkastajat sijoitettiin 4. kerrokseen, TT2 ja sisäiset palvelut 5. kerrokseen sekä TT1 ja pääjohtaja 6. kerrokseen. Kerrostiloista löytyivät myös uuden lain vaatimat tupakkahuoneet niille, jotka halusivat jatkaa tupakoimista työpaikalla.³⁴⁵

Virastossa työskentelevien tutkintorakenne koki 1990-luvun kuluessa melkoisen muutoksen. Kun 1970-luvun puolivälissä oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneita oli viraston henkilökunnasta puolet, oli heidän osuutensa vuonna 1999 enää 17 prosenttia. Vastaavasti kauppatieteellisen tutkinnon suorittaneiden osuus nousi 20 prosentista 44 prosenttiin ja valtiotieteellisen tutkinnon suorittaneiden 25 prosentista 28 prosenttiin. Muiden tutkintojen osuus koulutustaustasta nousi 5 prosentista 11 prosenttiin. Vuosituhannen vaihteessa korkeakoulutettujen osuus henkilökunnasta oli noin 90 prosenttia, ja käytännössä kaikilla tarkastajilla oli ylempi korkeakoulututkinto.

Vuosituhanen vaihteessa virastoon rekrytoitiin henkilöitä, joilla oli tutkijan koulutus ja myös kokemusta tutkimustoiminnasta ja jotka olivat tietyn aiheen substanssiosaajia. Esimerkiksi vuonna 2000 VTV palkkasi kaksi kansantaloustiedettä pääaineenaan opiskellutta henkilöä, jollaisia ei virastossa tällöin ollut yhtään. Samana vuonna käynnistettiin yhteistyö Tampereen yliopiston kanssa, jolloin virastoon tuli ensimmäiset kaksi tilintarkastustutkintoa opiskellutta henkilöä harjoittelijoiksi.³⁴⁶

VTV huolehti työntekijöidensä ammattitaidosta myös kouluttamalla heitä itse tai hankkimalla ulkoista koulutusta. Perinteisesti koulutus keskittyi tarkastustoimintaa edistäviin sisältöihin sekä tietotekniikkaan ja kieliopintoihin. Koulutuksen järjestämisestä vastasivat tarkastus-

yksiköiden omat koulutustyöryhmät. Opintoihin käytettiin 1990-luvulla vuositasolla noin 15 henkilötyöpäivää per henkilötyövuosi.³⁴⁷

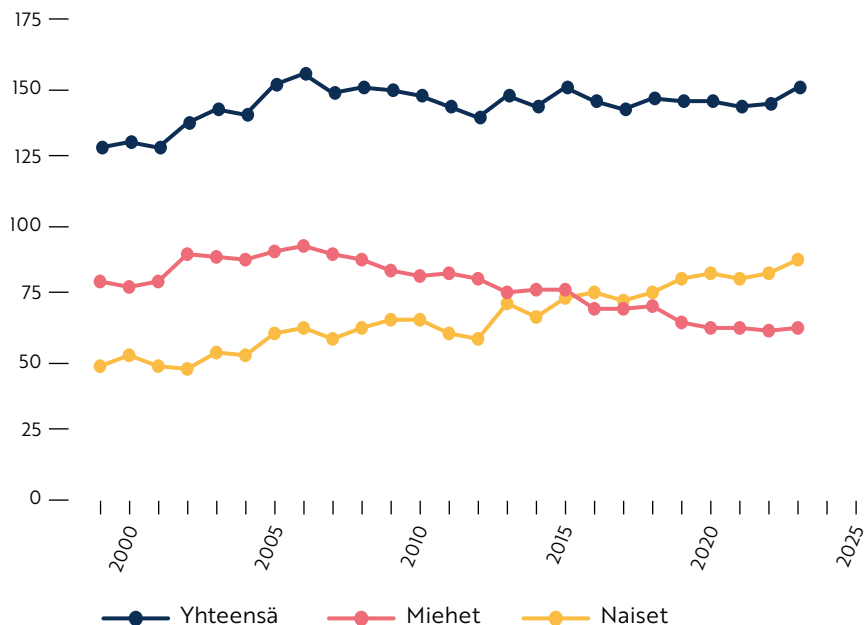
Vuosituhanne vaihteessa henkilöstökoulutus jakaantui hieman epätasaisesti tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen välillä. Esimerkiksi vuosina 1999–2001 tilintarkastuksen väkeä koulutettiin 16–18 henkilötyöpäivän edestä, kun taas toiminnantarkastuksen puolella koulutuspäiviä oli vain 7,5–9,5. Tilintarkastuksen suurta koulutuspäivien määrää selitti vuonna 1998 käyttöön otetun ACL-ohjelmiston koulutus sekä valtion uuden kirjanpitojärjestelmän koulutus.

Syyskuussa 2001 käynnistettiin tilintarkastuksen laaja koulutusohjelma, jonka tavoitteena oli syventää tilintarkastuksen osaamista. Maaliskuuhun 2002 jatkunut koulutusohjelma jaksottui teemoittain tarkastuksen ajallisten vaiheiden mukaisesti. Toiminnantarkastuksen puolella koulutuksen painopiste oli tarkastajien ammatillisessa täydennyskoulutuksessa, jossa hyödynnettiin pääasiassa ulkopuolisia tarjoajia. Virasto järjesti päivän mittaisia koulutuksia, joihin kutsuttiin puhumaan eri alojen asiantuntijoita muun muassa hankintalaista, valtionavustuslaista tai julkisuuslaista. Myös haastattelukoulutusta järjestettiin toiminnantarkastajille. Heillä oli lisäksi mahdollisuus osallistua tilintarkastuksen toimintayksikön järjestämään koulutukseen.³⁴⁸

VTV:n henkilöstön vaihtuvuus oli 1990-luvun lopulla melko vähäistä, ja keskimääräinen palvelusaika virastossa oli noin 10–11 vuotta. 2000-luvun alkupuolella poislähtijöiden määrä kuitenkin lisääntyi, mikä tällöin oli melko tavanomaista valtion hallinnossa. Esimerkiksi vuonna 2001 talosta lähti yhdeksän tarkastajaa ja vuonna 2002 kymmenen, joukossa seitsemän tilintarkastuksen yksikön ylitarkastajaa tai tarkastajaa. Tämän jälkeen toisen työnantajan palvelukseen siirtyneiden määrä laski selvästi, ja vuonna 2006 heitä ei ollut yhtään.³⁴⁹

VTV perusti syyskuussa 1998 henkilöstöstrategiatyöryhmän (HESTRA), jonka tehtävänä oli selvittää viraston visiota, toiminta-ajatusta, strategiaa ja työhön liittyviä arvoja. Näistä kerättiin näkemyksiä myös henkilökunnalta. Työ valmistui vuoden 1998 lopulla. Maaliskuussa 1999 asetettiin HESTRA 2, jonka tehtävänä oli varmistaa strategian käytäntöön vienti ja seuranta. Tämä tapahtui eri vaiheissa kevään 1999 kuluessa. Ensimmäiseksi strategiaa käsiteltiin yksikkökokouksissa ja johdon seminaarissa. Seuraavaksi järjestettiin henkilöstöseminaari toimintakulttuurin, arvopohjan ja johtamisen kehittämiseksi. Tämän jälkeen strategiaa ja arvoja työstettiin vielä pienryhmissä.³⁵⁰

VTV:n henkilöstömäärän kehitys vuosina 1999–2023



VTV:n henkilöstömäärä nousi 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä päälle 150:n. Naisten määrä viraston työntekijöinä ohitti miehet vuonna 2016. (VTV)

VTV:n henkilöstöstrategia vuosiksi 2000–2003 vahvistettiin joulukuussa 1999. Vuoden 1999 toimintakertomuksen mukaan strategialla linjattiin henkilöstöpoliittisten ratkaisujen suunta ja luonne sekä henkilöstöjohtamisen tapa siten, että ”niiden avulla voidaan sovittaa pitkäjänteisellä ja kestäväällä tavalla henkilöstöresurssit, toiminnalliset tavoitteet ja taloudelliset mahdollisuudet”.

Strategian keskeisen osan muodostivat arvot, jotka nojasivat osaamiseen ja tuloksellisuuteen sekä objektiivisuuteen, yhteistyöhön ja rohkeuteen. VTV:n visiona oli olla valtiontalouden huippuosaaja. Suunnittelupäällikkö Esa Tammelinin mukaan strategian oli tarkoitus vaikuttaa päivittäisessä työssä ja samalla muuttaa virasto entistä paremmaksi työpaikaksi. ”Se, kykenivätkö kaikki noudattamaan henkilöstöstrategiaa, oli sitten oma lukunsa. Mutta idea oli, että virastolla on henkilöstöstrategia, johon henkilökunta voi vedota hyvässä ja pahassa”, muistelee Tammelin.³⁵¹

Henkilöstöstrategian mukaisesti virastossa aloitettiin kehityskeskustelut sekä käynnistettiin erilaisia kehittämisprojekteja ja perustettiin työryhmiä. Yksi oli osaamistarve- ja kartoitustyöryhmä, jonka tehtävänä





VTV:n työntekijöiden virkistystoimintaan on kuulunut juoksukerho *Run VTV Run*, joka on osallistunut yritysmaratoneille sekä järjestänyt retkiä luontokohteisiin. Juoksukerholainen Marko Heimonen ikuisti kuvaan kerhon muut jäsenet Visa Paajasen (vas.), Juho Lehtoviidan, Jussi Penttisen, Jarmo Soukaisen, Mia Huhta-Keskisen, Auri Pakarisen ja Mika Halmeen matkalla Viirilän suolle Sipooseen kesällä 2015. (VTV)

PALKKAUS TARKASTUSVIRASTOSSA

Valtio aloitti 1980-luvun lopulla laajamittaisen uuden palkkajärjestelmän luomisprosessin, jossa eri ministeriöt ja virastot määrittivät palkkatasoja uusiksi työn vaativuuden mukaisesti. Tämä prosessi kesti yli vuosikymmenen. Asia koski myös VTV:a, joka perusti vuonna 1995 työryhmän selvittämään palkkausjärjestelmän uudistamista. Työryhmä tutki asiaa ja neuvotteli muun muassa viraston henkilöstöjärjestöjen kanssa. Virastossa oli perinteisesti ministeriöitä ja eduskuntaa huonompi palkkataso, millä oli oma vaikutuksensa työntekijöiden motivaatioon. Vaikka tarjolla oli nyt porkkanoita, ei uuteen palkkausjärjestelmään haluttu mennä. Asia jäikin vain selvityksen tasolle.

Palkkausjärjestelmän uudistamiseen tähtäävä työ käynnistyi uudelleen vuonna 2000. Nyt työryhmän tuli perehtyä työtehtävien vaativuuden arviointijärjestelmiin ja tehdä sen jälkeen ehdotus valittavasta arviointijärjestelmästä sekä arvioinnin suorittamista varten palkattavasta konsultista. Tarkoitus oli, että uusi palkkausjärjestelmä otettaisiin käyttöön syksyllä 2001 tai viimeistään vuoden 2002 alussa. VTV oli nyt siirtynyt eduskunnan yhteyteen, ja viraston henkilökunta halusi yhdenvertaisuuden nimissä nostaa palkkojaan eduskunnan tasolle. Tästä myös tehtiin ehdotus eduskunnan kansliatoimikunnalle. Asia ei kuitenkaan edennyt suunnitellusti, ja hankke kariutui vuoden 2003 aikana.

Vuonna 2004 VTV:n henkilöstöjärjestöt tekivät sopimuksen viraston vuotuisiin talousarvioihin perustuvasta ohjelmasta

henkilöstön palkkauksen kehittämiseksi. Vuoteen 2009 ulottuvan ohjelman tavoitteena oli viraston kilpailukykyyn ja toimintaedellytysten turvaaminen sekä ammattitaitoisen, osaavan ja tehtäviinsä motivoituneen henkilökunnan ylläpitäminen. VTV:n työntekijöiden palkkoihin tehtiinkin tasokorotus, mutta palkkataso oli yhä eduskuntaa alhaisempi.

Toimet palkkojen jälkeenjääneisyyden korjaamiseksi jatkuivat, ja jo vuonna 2006 VTV asetti uuden ohjausryhmän, joka puolestaan osallistui eduskunnan palkkausjärjestelmän kehittämiseen. Ohjausryhmän tavoitteena oli saada uusi palkkausjärjestelmä aikaiseksi viimeistään vuonna 2009. Näin lopulta myös tapahtui, ja maaliskuun alussa 2009 palkat nousivat lisärahoituksen turvin noin kymmenen prosenttia huolimatta siitä, että finanssikriisi oli iskenyt edellisenä syksynä.

”Olin silloin neuvottelemassa uudesta palkkausjärjestelmästä. Työnantajaosapuoli sanoi, että tämä tuli viimeisellä hetkellä, muutaman kuukauden päästä se olisi ollut ihan toisenlainen”, muistelee Pasi Tervasmäki. Tämän jälkeen VTV:n palkkaus on ollut kilpailukykyinen.

Lähteet:

VTV:n toimintakertomus 2000; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2003–2006; VTV:n johtoryhmän kokous 14.3.2007; VTV:n tilinpäätös 2009; Etelävuori 2001, 606–607, 780; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Arto Sepovaaran haastattelu 12.4.2024; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023.

oli tuoda esille tärkeät osaamisalueet ja asiat, jotka VTV:n piti hallita: tehtävänsä tunnistaminen, oikeanlaisten resurssien ja osaamisen hankinta, resurssien oikea kohdistaminen ja tuloksellinen toiminta valituissa tehtävissä. Oman haasteensa toi vuonna 2001 tapahtunut siir-

tyminen eduskunnan yhteyteen, jolloin käynnistyi henkilökunnan palvelussuhteen ehtojen muutostyö eduskunnan muun henkilöstön ehtojen mukaiseksi.³⁵²

VTV laati syksyllä 2006 vuosien 2007–2012 strategian, jossa päivitettiin viraston arvoja ja toimintaperiaatteita sekä visiota ja kriittisiä menestystekijöitä. Vision mukaan virasto halusi olla työhön innostava työyhteisö ja kilpailukykyinen työnantaja. Tämä toteutettaisiin henkilöstön työkyvyn ja -motivaation varmistavalla hyvällä henkilöstöpolitiikalla, joka piti sisällään muun muassa rekrytoinnin kehittämisen sekä uuden kannustavan palkkausjärjestelmän. Tavoitteiden toteutuminen oli tärkeää, sillä strategiakaudella eläköityisi paljon tarkastajia, jolloin virastosta poistuisi osaamista. Koska VTV:n tuli rekrytoida uusia työntekijöitä, tuli sen huolehtia kilpailukyvystään rekrytointimarkkinoilla.³⁵³

Jotta VTV olisi kilpailukykyinen työpaikka

Tuomas Pöystin tultua pääjohtajaksi vuonna 2007 viraston koulutusta ryhdyttiin uudistamaan. Pöystillä oli varsin liberaali ja myönteinen asenne kaikenlaiseen koulutukseen, oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen. VTV käynnisti tällöin muun muassa koko henkilökunnan yhteiset koulutukset. Ensimmäiseksi syvennettiin viraston riskiajattelua ja riskianalyysivalmiuksia sekä riskien hallintaa. Tällä haluttiin luoda edellytyksiä riskeihin ja riskienhallintaan kohdentuvalle tarkastustoiminnalle. Myös ensimmäiset johtajakoulutukset järjestettiin.

Virasto asetti projektiryhmän nimeltä ”Tavoitteena oppiva organisaatio”, jota veti ylitarkastaja Erja Paukkala. Projektiryhmän työn tuloksena perustettiin joulukuussa 2008 viraston yhteinen koulutustyöryhmä. Tämän seurauksena virastossa alkoikin pian mittava koulutustarjonta.³⁵⁴

VTV järjesti vuosina 2009–2012 johdolle, esimiehille ja muille esimieskoulutukseen hakemuksen perusteella valitulle 35 henkilölle laajan johtajakoulutuksen, joka muodostui 27 lähipäivästä, perehtymisestä johtamista käsittelevään kirjallisuuteen sekä osallistuneiden omista hanke-esityksistä. Vuonna 2011 koulutus keskittyi työhyvinvoinnin johtamiseen, ja tätä varten virastolle hankittiin Komppi-järjestelmä, jonka avulla toteutettiin kehityskeskustelut ja työsuoritusten arvioinnit. Näin mittava koulutusohjelma sai ristiriitaisen vastaanoton: kun jotkut vitsailivat, että nyt luodaan ”Valtiontalouden johtamisvirasto”, toiset kokivat johtamiskoulutuksen hyödyllisenä. Koulutusohjelman perusongelmana

oli, että se oli luotu valtionhallinnon johtajille, eikä se tavoittanut pääl-
likkötason henkilöitä.³⁵⁵

VTV keskitti vuonna 2010 osaamisen yleisten perusteiden kehittä-
misen johdon tuki -yksikköön ja koulutuspalveluiden tuottamisen hal-
lintoyksikköön. Virasto järjesti muun muassa hanke- ja projektityös-
kentelyä tehostavaa ja yhdenmukaistavaa koulutusta, jolla pyrittiin
parantamaan tarkastajien työnhallintaa ja tuloksellista työskentelyä.
Myös kansainvälisistä standardeista järjestettiin enenevissä määrin
koulutuksia, minkä lisäksi verrokkitarkastusvirastoista kävi henkilöi-
tä kertomassa, miten he tekivät tarkastusta. Vuonna 2012 käynnistyi
ryhmätyö- ja työhyvinvointikoulutus. Henkilökunnalle pidettiin myös
säännöllisiä pääjohtajan tiedotustilaisuuksia ja muita yhteisiä tilaisuuksia.
Kun koulutukseen käytetyt henkilötyöpäivät vuonna 2009 olivat
keskimäärin 6,1 henkeä kohti, oli luku vuonna 2013 jo 11,9.³⁵⁶

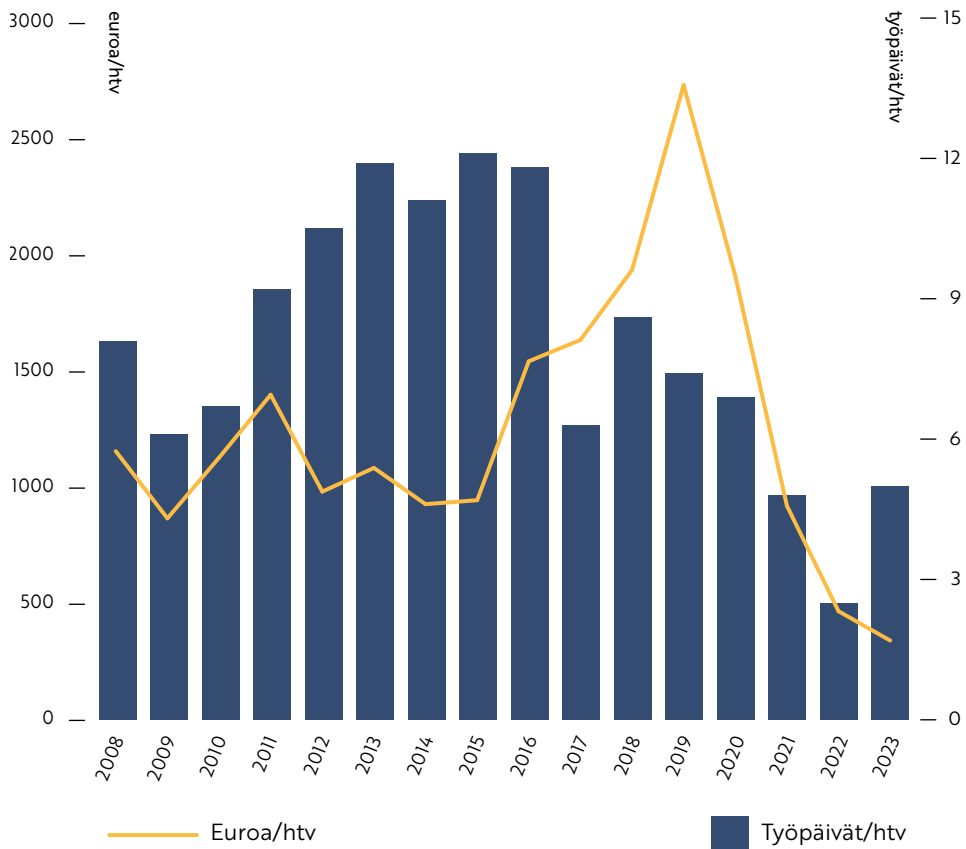
VTV oli selvästi pienempi kuin muiden Pohjoismaiden tarkastus-
virastot. Sen resurssit olivat rajatummat, mutta tarkastusmandaatti
laajempi. Erinäisissä kansainvälissä tutkimuksissa oli merkittävänä
epäkohtana tuotu esille juuri VTV:n resurssien pienuus suhteessa sen
tehtäviin. Koska työmäärä lisääntyi finanssipolitiikan tarkastuksen ja
vaalirahoituksen valvontatehtävän myötä, viraston henkilöstö joutui
entistä kovemmalle. Samaan aikaan toimintaa jouduttiin tehostamaan
maan hallituksen asettamien tavoitteiden seurauksena.

Tuomas Pöysti ilmaisi huolensa kehityksestä vuoden 2010 pääjoh-
tajan katsauksessaan: ”Tarkastusvirasto on käynnistänyt oman vakaus-
ja tehokkuusohjelman, jolla pyritään tuottavuuden ja taloudellisuuden
aitoon parantamiseen sekä siihen, että lisääntyneet tehtävät voidaan
hoitaa nykyistä niukempien henkilöstövoimavarojen puitteissa.” Käy-
tännössä ohjelmalla pyrittiin vastaamaan eduskunnan odotuksiin hen-
kilöstösäästöistä, jotta palkankorotukset pystyttiin rahoittamaan.³⁵⁷

Virastossa laadittiin vuonna 2012 koko henkilöstön voimin uusi
strategia, joka tuli voimaan seuraavana vuonna (ks. myös s. 174). Strate-
giassa VTV nähtiin tavoiteltuna työpaikkana, ”jossa motivoitunut hen-
kilöstö ylläpitää ja kehittää osaamistaan koko työuransa ajan”. Osana
strategisia menestystekijöitä mainittiin ”osaava ja oppiva organisaatio”
sekä ”oikeudenmukainen työyhteisö, joka arvostaa jokaista jäsentään”.
Myös arvot uusittiin, jolloin vanhoista jäi jäljelle vain objektiivisuus.
Uusia olivat vastuullisuus, avoimuus ja arvostaminen.

Strategian rinnalla valmisteltiin arvoihin perustuvaa henkilöstö-
politiikkaa, jonka päämääränä oli edistää työyhteisön kehittymistä,

Henkilöstön koulutusten määrä ja kustannukset 2008–2023



VTV:n henkilöstön koulutusten määrä kasvoi Tuomas Pöystin pääjohtajakaudella. Tytti Yli-Viikarin kaudella koulutusten määrä kääntyi laskuun, mutta niihin käytetty taloudellinen panostus kasvoi huomattavasti. Vuonna 2020 alkanut koronapandemia vähensi koulutuksia, ja myös niihin liittyvät kustannukset laskivat. Itsenäisesti suoritettavat verkkokoulutukset ovat sittemmin kääntäneet koulutusten määrän jälleen kasvuun. (VTV)

eli luoda edellytykset viraston toiminnalle ja menestymiselle. Jossain määrin tässä myös onnistuttiin, jos mittarina käytettiin siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen; tämä lukema pysyi tulevina vuosina alhaisena.³⁵⁸

Koska VTV:n tärkeimpiä resursseja oli työntekijöiden osaaminen, valmisteltiin strategiatyön yhteydessä myös viraston osaamispolitiikka vuosille 2013–2020. VTV:n yhteisiksi osaamisalueiksi vahvistettiin tarkastus, menetelmät, tieteellinen ja toiminnallinen osaaminen sekä

organisaatio-osaaminen. Aluksi painopiste oli menetelmäkoulutuksessa, ja vuonna 2015 painopisteiksi tulivat pidemmän aikavälin osaamisen kehittämisohjelmat, joita käynnistettiin kaikkiaan 13. Niissä käsiteltiin muun muassa tarkastusmenetelmiä, kansainvälisiä tarkastusalan standardeja ja niiden soveltamista, ICT-kysymyksiä sekä tarkastusjohtamista suorituksen, vuorovaikutuksen ja tuloksellisuuden johtamisen näkökulmasta. Henkilöstölle laadittiin tällöin myös henkilökohtaiset kehityssuunnitelmat ja käyttöön otettiin uusi kehittämisseskustelujen käsikirja.³⁵⁹

Muutoksen tuulet puhaltavat

Vuonna 2016 viraston pääjohtajana aloitti Tytti Yli-Viikari, joka korosti heti aluksi muutosvalmiuden parantamisen ja muutoksiin varautumisen olevan toiminnan keskiössä. Muutoksen läpiviemistä tukisi johdon, esimiesten ja henkilöstön välinen aktiivinen viestintä ja avoin vuoropuhelu. Yli-Viikarin halu avoimuuteen ja uusien toimintatapojen läpivientiin eivät kuitenkaan välittyneet osalle esimiehiä tai henkilöstöä. Joillekin pääjohtajan avoimuus näytti näennäisavoimuudelta, ja vastaavasti hänen kova halunsa saada aikaan muutoksia ei näkynyt kiinnostuksena tehdä niitä. Ongelman taustalla oli Yli-Viikarin aktiivinen toiminta kansainvälisillä foorumeilla: kun virastossa olisi pitänyt tehdä päätöksiä, ei pääjohtaja ollut läsnä tekemässä niitä.³⁶⁰

VTV muutti vuonna 2017 uusiin toimitiloihin Helsingin Ruoholahteen, vanhan Lepakkoluolan tontille. Koska työntekijät siirtyivät Annankadun yksittäisistä työhuoneista monitoimitiloihin, käytiin vuoden alkupuolella laajoja keskusteluja avokonttorimallin myötä toimintatapoihin tulevista muutoksista. Kun johtoryhmän kokouksessa syyskuussa 2017 arvioitiin henkilöstöpolitiikan tilaa, todettiin muuton Ruoholahden avokonttorin tuoneen lisää vuorovaikutusta. Avokonttorissa työntekijät tutustuivat toisiinsa aikaisempaa paremmin, ja myös johto ja esimiehet olivat paremmin läsnä henkilöstön arjessa. Kaiken kaikkiaan muutto ”Lepaktoon” vaikutti johtoryhmän mukaan myönteisesti ilmapiiriin, vaikka kaikkia työskentely avokonttorissa ei miellyttänytkaan.³⁶¹

Yli-Viikari jatkoi Pöystin aloittamaa myönteistä linjaa oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen. VTV:n työntekijöilleen tarjoama koulutus lisääntyikin entisestään ja monipuolistui. Myös koulutusmetodit

monipuolistuivat, kun virasto järjesti opintopiirejä, someklinikoita ja ”vaikuttavia vartteja”. Koulutuksissa huomioitiin nyt esiintymis- ja vuorovaikutustaidot, visuaalisen esittämisen kehittäminen ja kansainvälisen osaamisen vahvistaminen, joilla haluttiin tukea tarkastustoimintaa ja edistää tarkastustoiminnan vaikuttavuutta.

Samaan aikaan työntekijöiden koulutukseen käyttämä aika kuitenkin väheni selvästi, ja esimerkiksi vuonna 2017 se puolittui edellisestä vuodesta 6,3 henkilötyöpäivään. Sen sijaan koulutukseen käytetty taloudellinen panostus nousi huomattavasti. Kun vuonna 2015 se oli 948 euroa henkilötyövuodelta, oli summa vuonna 2019 noussut 2 735 euroon. Johtohenkilöillä oli myös mahdollisuus hakeutua kalliiseen EMBA-koulutukseen.³⁶²

VTV:n voimassa olevan strategian oli tarkoitus ulottua vuoteen 2020, mutta jo vuonna 2017 näkyi merkkejä halusta uudistaa se. Uusi strategia valmisteltiin vuoden 2018 aikana, ja se otettiin käyttöön vuoden 2019 alussa. VTV:n arvoihin ei koskettu, mutta nyt viraston visiossa painotettiin tiimityöskentelyä ja yhteistyötä viraston sisällä ja sen ulkopuolella. Strategian mukaan hyvinvoivan henkilöstön takaisi se, että ”arvostamme toisiamme ja myös osoitamme sen”. Käyttöön otettiin jopa strategiapelikortit. Strategiatyön yhteydessä uudistettiin vanhan tavan mukaan viraston henkilöstöpolitiikka, jonka oli tarkoitus luoda ”edellytykset suunnitelmalliselle ja pitkäjänteiselle henkilöstöjohtamiselle”. Myös henkilöstön liikkuvuutta eli virkamiesvaihtoa päätettiin edistää.³⁶³

Uuden strategian toteutus jäi lyhyeksi. Keväällä 2020 alkaneen koronapandemian myötä VTV:n henkilökunta siirtyi etätööhön. Henkilöstön yhteenkuuluvuutta ja työssä jaksamista kehitettiin uusien, virtuaalisten keinoin. Koronan myötä sairauspoissaolot vähenivät yli 50 prosenttia ja olivat 3,4 työpäivää henkilötyövuotta kohti.

Jopa koronaa isompi koettelemus oli kuitenkin pääjohtaja Tytti Yli-Viikarin erottaminen ja siihen liittynyt negatiivinen julkisuus. Pääjohtajan viransijaisena toimineen Matti Okon tehtävänä oli varmistaa henkilöstön sisäinen eheys ja toimintakyky. Työ viraston työkyvyn ja luottamuksen palauttamiseksi käynnistyi keväällä 2021, ja sitä tehtiin syksyyn asti.³⁶⁴

Kun Sami Yläoutinen aloitti pääjohtajana vuonna 2022, tuli tavoitteeksi uusia ensin organisaatiomalli ja vasta sitten laatia VTV:lle uusi strategia. Tämä tapahtui vuoden 2023 kuluessa. Henkilökunnan rooli oli strategian toimeenpanossa tärkeä, joten VTV:n tuli huolehtia



VTV muutti vuonna 2017 Helsingin Ruoholahteen entisen Lepakon tilalle rakennettuun kiinteistöön. Uusissa tiloissa ryhdyttiin järjestämään kuukausittain henkilöstölle suunnattuja Tupakahveja. Tilaisuudessa esiteltiin valmistuneita tarkastuskertomuksia ja valvontaraportteja sekä kuultiin vierailijoiden selvityksiä ajankohtaisista aiheista. Nykytekniikan avulla henkilöstö voi osallistua yhteiseen hetkeen myös etäyhteydellä. Vuonna 2017 Jouni Backman (vas.) ja Liisa Hyssälä (takana kesk.) Sitrasta olivat puhumassa aiheesta ”Yhteiskunnan toimintatapa 2.0”. Hyssälän vieressä VTV:n pääjohtaja Tytti Yli-Viikari. (VTV)

työhyvinvoinnista, ammattitaidon ylläpidosta ja kehittämisestä sekä osaamisen jakamisesta. Tärkeää oli myös edistää luottamukseen perustuvaa toimintakulttuuria sekä kantaa vastuuta työyhteisön jäseninä.³⁶⁵

Työhyvinvoinnin matala- ja korkeasuhdanteet

Kun tilintarkastukselle ja toiminnantarkastukselle vuonna 1992 luotiin omat osastot, piti tarkastajat sijoittaa organisaatioon uuden jaon mukaisesti. Tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta oli hyvissä ajoin jo vuoden 1991 puolella valinnut tulevaan tilintarkastusosastoonsa viraston parhaimmiston kuuluneita tarkastajia. Loput saivat valita, kummalle puolelle he halusivat mennä. Suurin osa valitsi toiminnantarkastuksen, vaikka monille tutkimustyyppinen työskentely ei sopinutkaan. Tällä jaolla luotiin pohja tulevien vuosien huonolle työhyvinvoinnille toiminnantarkastuksen yksiköissä.

Jos tilintarkastus oli selkeä tehtäväkokonaisuus, oli toiminnantarkastus luonteeltaan jotain muuta. Tarkastusneuvos Hannu Konstari korostikin usein, että toiminnantarkastus oli luonteeltaan tarkastuskohtaisesti vaihtelevaa tutkimustyötä, jossa ajoittain joutui kovankin kritiikin kohteeksi. Tarkastuspäällikkö Jarmo Soukaisen mielestä työ oli tuolloin jo lähtökohdiltaan sellaista, että se altisti työpahoinvoinnille: ”Se oli luonnekysymys, että sen kesti. Kaikille se ei sopinut.” Sen sijaan tilintarkastuksen puolella vallitsi hyvä yhteishenki ja työilmapiiri, jonka takuumiehenä toimi Erkki Mäki-Ranta. Sosiaalisena persoonana hän viihtyi erityisen hyvin tarkastajien seurassa.³⁶⁶

Pääjohtaja Tapio Leskiseltä ei jäänyt toiminnantarkastuksen huono suunta huomaamatta. Jo vuonna 1993 hän käynnisti kehittämishankkeen nimeltä ”Toimiva työyhteisö”, jonka tavoitteena oli selvittää ja parantaa työilmapiiriä ja johtamistapoja. Ulkopuolisen konsultin työilmapiirikysely paljasti ongelmien johtuvan toiminnantarkastuksen yksilöluonteesta aiheutuvasta yhteishengen puutteesta, osastojen välisistä yhteistyövaikeuksista sekä ylemmän johdon ja henkilöstön välisistä luottamuskysymyksistä. Virasto perusti työryhmän selvittämään asiaa perusteellisemmin. Työryhmän mukaan toiminnantarkastus kaipasi täsmennystä, minkä lisäksi sen asema koettiin uhanalaiseksi, sillä se ei ollut vielä asemoitunut uuteen hallintokulttuuriin.³⁶⁷

Virastossa tehtiin vuonna 1998 laaja työilmapiiritutkimus, mutta asian käsittely ei edennyt tätä pidemmälle, vaan työhyvinvointiin ryhdyttiin paneutumaan säännöllisesti vasta 2000-luvulla. Seuraavan keran jaksamista ja työolosuhteita selvitettiin vuonna 2004 toteutetulla työuupumiskyselyllä. Kokonaistilanne oli sen mukaan henkilöstön keskuudessa normaalilla tasolla.³⁶⁸

Ylitarkastaja Erja Paukkala teki vuonna 2004 aloitteen valtion osittain rahoittaman ja virastoille suunnatun KAIKU – Kaikki kunnossa -työhyvinvointiohjelman käynnistämiseksi. Johtoryhmä antoi Paukkalalle luvan ryhtyä tuumasta toimeen ja aloittaa ohjelman suunnittelu. Joulukuussa 2004 hankkeelle valittiin ohjausryhmä, ja asiaa ryhdyttiin esittelemään henkilökunnalle.

KAIKU toteutettiin vuosien 2005 ja 2006 kuluessa. Hankkeen keskeinen tavoite oli parantaa työyhteisön toimivuutta sekä kehittää esimiestyötä työhyvinvointia tukevaksi, mistä syystä järjestettiin työhyvinvointiin liittyvää koulutusta sekä esimiehille että koko henkilökunnalle. Hankkeen yhteydessä tehtiin työtyytyväisyyskysely toistuvaan seurantaan suunnitellulla Työterveyslaitoksen Työilmapiiri- ja hyvinvointibarometrilla (THB). Sen perusteella ongelmakohtia olivat esimiestyö ja johtaminen sekä tiedonkulku. Ohjausryhmä ehdotti hankkeen lopuksi, että esimiehille tarjottaisiin johtamiseen liittyvää koulutusta. Virasto käynnistikin tämän jälkeen johtajakoulutuksen suunnittelun.³⁶⁹

Työhyvinvointia selvitettiin seuraavan kerran lokakuussa 2007. Verrattuna edelliseen työhyvinvointikyselyyn kiire ja henkinen kuormitus olivat kehittyneet hyvään suuntaan, ja sitoutuminen työhön oli yhä korkealla tasolla. Sen sijaan tiedonkulku eri yksiköiden välillä oli heikentynyt, ja työtyytyväisyys oli laskenut. Nyt myös työtä ja itseä koskeviin asioihin voitiin vaikuttaa aiempaa vähemmän. Huolestuttavaa oli, että viraston ilmapiiri oli muuttunut jännittyneemmäksi ja kireämmäksi kuin edellisellä kerralla.

Vastauksissa näkyi myös selvä ero tilintarkastuksen ja toiminnan tarkastuksen yksiköiden välillä, sillä tilintarkastuksen arviot olivat selvästi paremmat kuin viraston keskiarvot. Oma lukunsa olivat sisäiset palvelut, joissa esimiestoiminta ja työilmapiiri saivat heikon arvion, mutta työhön sitoutuminen oli selvästi yli VTV:n keskiarvon.³⁷⁰

Vuonna 2009 tulokset kohenivat kauttaaltaan lukuun ottamatta työhön sitoutumista ja henkistä hyvinvointia sekä kiirettä ja henkistä kuormitusta. Ongelmakohtiin pyrittiin tämän jälkeen vaikuttamaan muun muassa tarkastustehtävien entistä realistisemmalla suunnitellulla, johtamisen kehittämisellä, työaikajoustoilla sekä lisäämällä tiimityöskentelyä ja etätyömahdollisuuksia. Virasto halusi myös luoda edellytyksiä työ- ja yksityiselämän kitkattomalle yhteensovittamiselle.

Kaksi vuotta myöhemmin THB-kyselytutkimuksessa työhyvinvointi olikin kehittynyt myönteiseen suuntaan, samoin tiedonkulku ja

erityisesti työhön sitoutuminen. Vain kiire ja henkinen kuormitus oli entisestään heikentynyt. Tälle yhtenä selittäjänä tekijänä olivat viraston käynnistämät tehostamis- ja vakaustoimet, joita oli käynnissä laajemminkin valtionhallinnossa.³⁷¹

Vuonna 2014 käyttöön otettiin Työterveyslaitoksen kehittämä Parrempi Työyhteisö (ParTy)[®] -kysely, jossa oli entistä laajempi 14 kohdan kysymyslista. Vertailuaineistoon nähden VTV pärjäsikin kohtuullisesti, esimerkiksi esimiehen toimintaan oltiin hyvin tyytyväisiä, mutta ongelmia koettiin erityisesti johdon toiminnassa ja yksikköjen välisessä yhteistyössä.

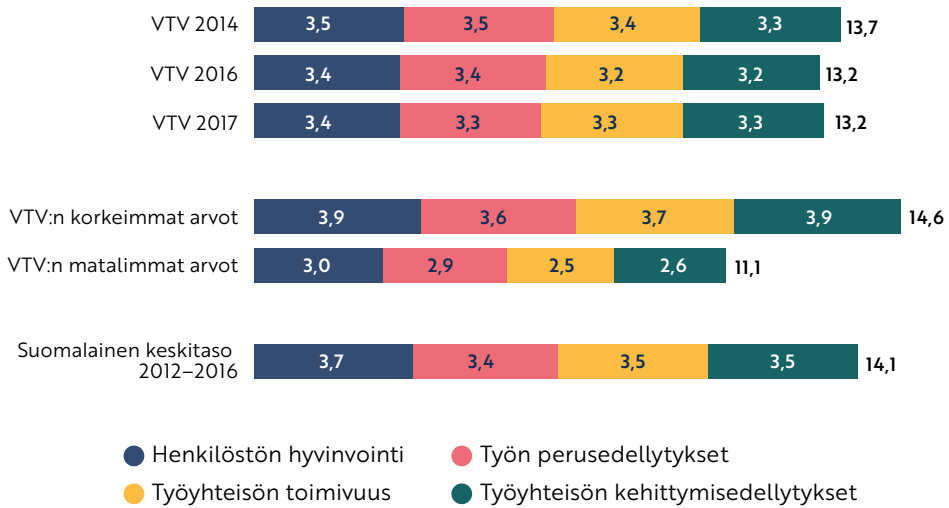
Kun kysely tehtiin seuraavan kerran vuonna 2016, laskivat tulokset hieman kautta linjan, mutta johdon toiminnan saama arvo suorastaan romahti. Näin kävi varsinkin tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä. Erityisen huonot arviot saivat johdon kiinnostus henkilöstön mielipiteisiin, arvostus kaikkia kohtaan sekä luottamus johdon päätöksentekoon. Vain esimiestyöskentely sai saman hyvän tuloksen kuin vuonna 2014. Huomattava seikka oli se, että 87 prosenttia viraston työntekijöistä vastasi kyselyyn, kun maan keskitaso oli vain 73 prosenttia. VTV:n työntekijät halusivat kertoa mielipiteensä.³⁷²

Uuden pääjohtajan tekemillä henkilömuutoksilla tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä vuonna 2016 oli ilmeisen huomattava vaikutus yksikön työhyvinvointiin. Moni työntekijä ei nähnyt reiluna kohteluna toisten aseman laskemista, kun samaan aikaan toisia nostettiin ylöspäin. Juuri tämä oli syy vuoden 2016 työilmapiirikyselyn huonoihin tuloksiin, jotka kohdistuivat ennen kaikkea pääjohtajaan, esikuntaan sekä hallintojohtajaan. Eräät jopa kokivat, että virastoon oli pesiytynyt pelolla johtamisen kulttuuri, mistä seurasi tullehtunut ilmapiiri tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä.³⁷³



**VTV:n työntekijät
halusivat kertoa
mielipiteensä.**

VTV:ssä tehdyn Parempi Työyhteisö (ParTy)[®] -kyselyn avainluvut 2014–2017

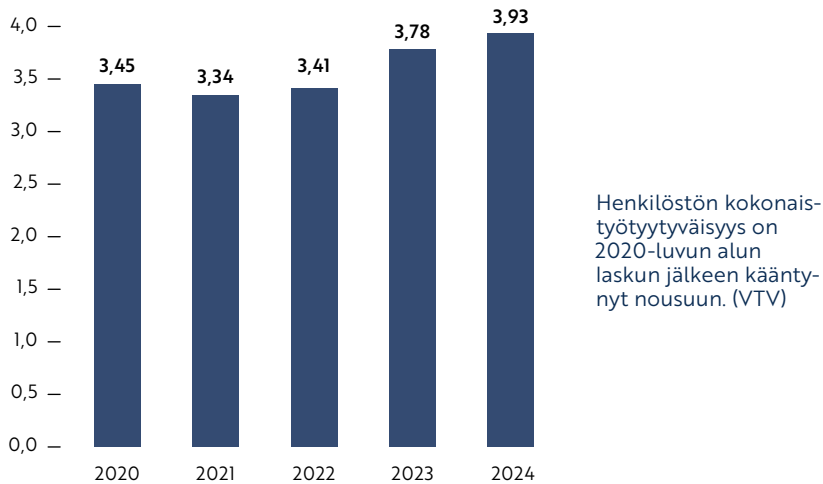


Vuonna 2017 esiteltiin VTV:ssä kolmatta kertaa toistetun Parempi työyhteisö -kyselyn tuloksia. Kysely koostui neljästä osa-alueesta, ja se oli käytössä sadoissa suomalaisissa organisaatioissa. Osa-alueita mitattiin asteikolla 1–5, jossa 1 oli heikko ja 5 hyvä. Vuonna 2017 havaittiin, että kokonaisuutena matalimmat arvot VTV:n yksiköistä saatiin tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksiköistä ja korkeimmat arvot johdon tuen yksiköistä. (VTV; Työterveyslaitos, Lääkärikeskus Aava)

Syksyllä 2017 tehdyn kyselyn tulokset olivat jopa hieman huonommat. Myös uudet toimitilat ja työskentely avokonttorissa saivat kriittistä palautetta. Tilanteen korjaamiseksi johto kehitti työhyvinvointifoorumin, jonka oli tarkoitus muodostua asiantuntija- ja tukipalvelutehtävissä toimivien yhteiseksi, ratkaisukeskeiseksi työhyvinvoinnin vaikuttamiskanavaksi – tai ”hyvän hallinnon raanuksi ja ryijyiksi”, kuten Tytti Yli-Viikari totesi vuoden 2017 pääjohtajan katsauksessaan.³⁷⁴

VTV:n huono työhyvinvointi ei jäänyt viraston sisäiseksi tiedoksi, sillä toukokuussa 2017 asiasta kerrottiin eduskunnan tarkastusvaliokunnalle jätetyssä henkilöstöjärjestöjen muistiossa. Siinä korostettiin nimenomaan pääjohtaja Tytti Yli-Viikarin saaneen aikaan työilmapiirin heikentymisen uudistustoimillaan. Tarkastusvaliokunta käsitteli VTV:n tilannetta pian tämän jälkeen ja toi mietinnössään esille kantansa, että tarvittaviin korjauksiin ja yksikkökohtaisiin kohdennettuihin kehittämistoimiin oli ryhdyttävä tilanteen parantamiseksi.

Kokonaistyötyytyväisyyden kehitys 2020–2024



Kun syksyn 2017 työhyvinvointikysely ei ollut muuttanut tilannetta, kehotti valiokunta viraston johtoa kiinnittämään erityistä huomiota tehtyihin henkilöstötutkimuksiin ja työhyvinvointiin. Valiokunta myös katsoi, että sen oli perusteltua jatkossakin seurata viraston työhyvinvoinnin kehitystä³⁷⁵

Myös media kiinnostui asiasta. Kesäkuussa 2017 Iltalehti uutisoi viraston hyvinvoinnista ja tulospalkkioista. Tämän jälkeen Tytti Yli-Viikari lähetti koko henkilökunnalle sähköpostin, jossa kertoi johdon näkemyksiä. Parin viikon päästä Iltalehti uutisoi samoista asioista otsikolla ”Kultaisessa häkissä muhii paha olo”, jolloin äänessä olivat useat työntekijät – nimettöminä toki.

Viraston työntekijät olivat kertoneet toimittaja Olli Warikselle useista epäkohdista. Tyrmistystä herätti erityisesti se, että kolmelle ylijohtajalle maksettiin tulospalkkiot, vaikka johdon toiminta oli saanut työilmapiirikyselyssä huonon arvosanan. Waris toi kirjoituksessaan esille myös tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön tulehtuneen ilmapiirin. Lehti maalasi viraston tilanteesta varsin synkeän kuvan. Toimittajan mukaan työntekijät eivät kuitenkaan halunneet lähteä VTV:sta, koska muualta valtionhallinnosta ei löytäisi yhtä hyvin palkattua työtä.³⁷⁶

Vuonna 2020 VTV otti työhyvinvointikyselyssä käyttöön valtion yhteisen henkilöstötutkimuksen VMbaron. Kyselyyn vastasi 105

työntekijää. Tulokset esimiestyön ja johtamisen osalta olivat edelleen heikot, samoin työtyytyväisyys. Lisäksi arviot kategoriassa ”johdon strategiset linjaukset tukevat tavoitteiden saavuttamista” olivat suorastaan huonot.³⁷⁷

Matalimmiksi tulokset painuivat vuonna 2021, kun VTV oli ”myrskyn silmässä” Tytti Yli-Viikaria koskevien kohujen vuoksi. Tilanne lähti korjaantumaan vasta, kun pääjohtajan viransijaisena toimineen Matti Okon johdolla suoritettiin sisäinen arviointi matriisiorganisaation toimivuudesta. Henkilöstön hyvinvointia myös seurattiin henkilöstökyselyllä, keväällä 2021 käyttöön otetulla filismittarilla, sairauspoissaolojen määrällä ja johtamisen itsearviointilla.

Kun uusi pääjohtaja Sami Yläoutinen aloitti vuoden 2022 alussa, vi-rastossa käytiin muutostarpeista ja toiveista laaja-alaisia keskusteluja, joiden pohjalta syntyi näkemys tulevista uudistuksista. Keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiin vastuiden ja tehtävien selkeys sekä lakisääteisten tehtävien turvaaminen. Esihenkilöt haluttiin myös lähemmäs työntekijöitä. Tällä olikin suuri vaikutus työilmapiirin kohenemiseen.³⁷⁸

Viestintä ja julkisuus

”Hallinnon vahtikoiran rooli tuo julkisuuskuvaan väistämättä kriittisen sävyn.”

(VTV:N JOHTORYHMÄ 24.4.2013)

Kohti avoimempaa tiedotusta

VTV:n historian ensimmäinen lehdistötiedote laadittiin vasta vuonna 1975, ja tuolloinkin tarkoituksena oli vain korjata julkisuudessa esitettyjä virheellisiä tietoja. Kun 1980-luvulla valtionhallinnossa yleistyi käytäntö julkaista lehdistötiedotteita, VTV seurasi uutta tapaa. Sopivia tarkastuskertomuksia valikoitiin esiteltäviksi medialle, ja 1990-luvulla pyrittiin kaikista toiminnantarkastuksista julkaisemaan lehdistötiedote. Julkisuus tuli vähitellen osaksi VTV:n normaalia toimintaa, ja se myös alettiin nähdä merkitykselliseksi.³⁷⁹

Eduskunnan yhteyteen siirtyessään vuonna 2001 VTV väistämättä astui julkisuuden valokeilaan tavalla, joka ei ollut oikein mahdollinenkaan vanhan lainsäädännön aikana. Esimerkiksi toiminnantarkastuksista julkistettiin enemmän tietoa kuin aiemmin.³⁸⁰ VTV:n arvioitiin ennen perustuslakiuudistusta olleen enemmän hallintoa palveleva virasto, jonka tarkastustyön tulokset siivilöityivät eduskunnalle joko valtiontilintarkastajien tai valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston kautta. VTV:n eduskuntayhteys muutti tilanteen.

Reviisori

2/2010

**Tiukat keinot
käyttöön EMUssa**

**OECD vaatii
Suomelta ketteryyttä**

**Budjettivajetta
varottava**



Kehys

pitää menot kurissa

Valtiontalouden tarkastusviraston asiakaslehti

VTV:n asiakaslehti Reviisori ilmestyi vuosina 2007–2016. Vuoden 2010 toisessa numerossaan lehti käsitteli muun muassa valtion talousarvion kehysmenettelyn tarkastusta. (Reviisori 2/2010. VTV)

Samalla yhteiskunnan avoimuusvaatimukset ylipäänsä vahvistuivat. Vuonna 1999 eduskunta hyväksyi lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lain mukaan viranomaisen oli tuotettava ja jaettava tietoa, laadittava julkaisuja ja muita tiedotusaineistoja sekä tiedotettava toiminnastaan.³⁸¹ Lisäksi valtionhallinnon viestintää pyrittiin saamaan vuorovaikutteisemmaksi kansalaisiin ja muihin kohderyhmien nähdessä.³⁸² Koska myös VTV:n sisäistä tiedonkulkua oli tarve tehostaa, tietopalvelusihteerin tehtäväkenttään sisällytettiin 1990-luvun lopulla aiempaa enemmän tiedotus- ja viestintätehtäviä.

Julkisuushaasteeseen vastattiin aluksi kartoittamalla VTV:n julkikuvaa. Kartoitus valmistui helmikuussa 2001 ja siihen vastasi 179 eduskunnan, tilivirastojen, maakuntien liittojen sekä median edustajaa. Kyselyn mukaan VTV:a pidettiin objektiivisena tiedon tuottajana ja yhteistyökkyisenä.³⁸³ Sen sijaan viraston tiedottamista pidettiin heikkona.

Tämä johti ensinnäkin tiedottajan tehtävän perustamiseen vuoden 2002 alusta lukien; virkaan valittiin Juuli Hurskainen. Toiseksi virastolle laadittiin viestintäsuunnitelma, ja kolmanneksi aloitettiin säännöllinen mediaseuranta. Omien verkkosivujen avaaminen vuonna 1999 mahdollisti tiedottamisen uuden ja vähitellen yhä tärkeämmäksi muodostuneen tiedotuskanavan kautta. Omaa asiakaslehteä suunniteltiin pitkään tavoitteena ”rohkaiseva tarkastusalan asiantuntijalehti”.³⁸⁴ Ensimmäinen Reviisori ilmestyi vuonna 2007, minkä jälkeen lehden julkaisua jatkettiin vuoteen 2016.

Medianäkyvyyttä hakemassa

Kun eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin vuonna 2007, VTV näki julkisuuden entistä merkityksellisemmäksi. Mediajulkisuuden arvioitiin toimivan yhtäältä painostuskeinona tarkastuskohteiden suuntaan ja toisaalta informaatiokanavana ja julkisen kuvan rakentajana. Sopivan mediastrategian rakentamiseksi VTV teki vuonna 2008 maineselvityksen, ensimmäisen sitten vuoden 2001 julkisuuskartoituksen.³⁸⁵

Maineselvitys osoitti, että tarkastusvirasto oli onnistunut hyvin tehtävässään vastuullisen ja kestävä valtiontalouden hoidon edistämässä. Samalla tarkastusvirastolta toivottiin aktiivisempaa osallistumista yhteiskunta- ja finanssipoliittiseen keskusteluun. Lisää seurasi vuonna 2013. Tuolloin tehdyn maineselvityksen mukaan VTV:n media-

näkyvyys oli parantunut, ja etenkin sidosryhmät pitivät luotettavuutta VTV:n vahvuutena.³⁸⁶

Mediaseurannasta tuli jatkuvaa. Seurannan avulla selvitetiin ylipäänsä viittauksia virastoon ja saatiin selville, mikä VTV:n tuottama tieto oli parhaiten levinnyt. Lisäksi seurannan avulla voitiin selvittää, millainen kuva VTV:sta julkisuudessa oli.

Esimerkiksi vuoden 2011 mediaseurannan analyysin perusteella VTV:a pidettiin useimmiten joko neutraalin tiedon lähteenä tai kriittisenä vallan ja virkamiesten vahtikoirana. Media piti juuri näitä rooleja olennaisina eikä arvostellut VTV:n toimintaa.

Tarkastuskertomuksista eniten huomiota saivat kehysmenettelyn laajentamista suositellut erilliskertomus sekä vuoden 2011 eduskunta-vaalien vaalirahoitusvalvonta.³⁸⁷ Verkko-osumia kertyi kaikkiaan 1 383, kun vuonna 2010 niitä oli ollut alle 800. Huima kasvu johtui sanomalehtien verkkosivuista, joiden rooli mediakentässä oli vahvistunut.³⁸⁸ Osu-mamäärät vaihtelivat pitkin 2010-lukua ”uutisvuoden” mukaan tuhannen molemmin puolin, ja ne moninkertaistuivat hetkeksi vuonna 2021 viraston johtoa koskevan uutisoinnin johdosta. Kohujen laannuttua virastoa koskeva kiinnostus näyttää vakiintuneen aiempaa korkeammalle tasolle.³⁸⁹

Vuorovaikutteinen ote

Julkisuus näytti myös kääntöpuolensa 2010-luvun alussa. Media osoitti välillä kiinnostusta keskeneräisiin, vasta kommentoinnissa oleviin toiminnantarkastuksiin, mitä VTV:ssa pidettiin huonona kehityssuuntana. VTV:a myös syytettiin julkisuushakuisuudesta ja tarkastuskertomusten asiavirheistä. Kauppalehden artikkelissa muutamat tarkastuskohteet syyttivät nimettöminä virastoa ylimieliseksi ja sen toimintaa tarkoitushakuisiksi.³⁹⁰ Median ohella kritiikkiä esitettiin tarkastusvaliokunnassa ja neuvottelukunnassa, mutta se tuli esiin myös maineselvityksissä.³⁹¹ Pääjohtaja Tuomas Pöystin mukaan eniten keskustelua herättäneitä raportteja olivat tarkastuskertomukset, jotka koskivat it-hankintoja, bioteknologian tukemista ja yhdyskuntarakennetta sekä ilmastopoliittisia tukia.³⁹²

VTV:n neuvottelukunnassa penättiin virastolta keskustelempaa otetta tarkastuskohteiden kanssa ja myös sen esiintuomista, jos tarkastuskohde oli oma-aloitteisesti alkanut korjata toimintansa

Viestinnän piti olla ”rohkeampaa, selkeämpää ja visuaalisempaa”.

epäkohtia.³⁹³ Tarkastuskohteet toivoivat vuorovaikutteista viestintää ja VTV:lle roolia hallinnon toiminnan ”sparraajana rötösjahhtaamisen sijaan”.³⁹⁴ Virasto vastasi kritiikkiin korostaen pyrkivänsä tiedottamisessaan avoimuuteen, tasapuolisuuteen ja objektiivisuuteen ilman kärkevyyttä ja ongelmien henkilöimistä, mutta totesi myös, että toisinaan ”hallinnon vahtikoiran rooli tuo julkisuuskuvaan väistämättä kriittisen sävyn”.³⁹⁵

Tuomas Pöystin pääjohtajakaudella alettiin kiinnittää tarkastusten laadunvalvontaan entistä enemmän huomiota. Nyt korostettiin palautteen avointa käsittelyä ja ”kritiikin antamisen ja vastaanottamisen taitojen lisäämistä”, viraston johtoryhmä totesi syksyllä 2013. Eduskuntaraportointia puolestaan pyrittiin kehittämään siten, että tarkastushavainnot asetettaisiin eduskunnan finanssivallan näkökulmasta laajempaan viitekehykseen.³⁹⁶

Pöystin aikana vuorovaikutteisuus tarkastuskohteiden kanssa oli iduillaan, ja Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakaudella se nostettiin tietoisemmin tavoitteeksi. Vuorovaikutteisuus liittyi vahvasti visioon siitä, että VTV:n tuli ”auttaa julkishallintoa uudistumaan kestävästi”, kuten viraston johtoryhmä muotoili syksyllä 2015.³⁹⁷ VTV:n johto korosti VTV:n ja tarkastuskohteiden aktiivisen vuorovaikutuksen edistävän samalla viraston toiminnan vaikuttavuutta. Tavoitteena oli tuottaa tiilitarkastuksella tietoa entistä kattavammin ja keskitetympään tarkastettavan kohteen näkökulmasta.³⁹⁸ Uusi asemointi näkyi siinä, että VTV:n sisäisessä tiedotuksessa tarkastettavia organisaatioita alettiin kutsua *asiakkaiksi*.

Viestinnän kehittäminen nähtiin 2010-luvun lopulla asiantuntija-toiminnan vaikuttavuuden tukena. Viestinnän tulkittiin tukevan ”aktiivisesti johtoa ja tarkastusviraston henkilöstöä ajatusjohtajuudessa ja siinä kehittämisessä”, kuten viraston vaikuttavuusfoorumissa todettiin vuonna 2019. Tällä tarkoitettiin VTV:n henkilöstön erottumista parhaina osaajina valtiontalouden teemoista. Siksi viestinnän piti olla

”rohkeampaa, selkeämpää ja visuaalisempaa”. Viestintään liitettiin olennaisena osana vuorovaikutus sidosryhmien kanssa, mikä kaikki vaati viestinnälle uusia kanavia ja myös työaikaa.³⁹⁹

Panostus näkyi esimerkiksi vuosi- ja tarkastuskertomusten ilmiasujen uusimisessa ja sähköisen viestinnän jatkuvassa kehittämisessä. Visuaalisuuden kehittämisen motiivina oli myös VTV:n viestin saaminen paremmin esiin.⁴⁰⁰

Viestintään perustettiin uusi julkaisusarja nimeltään VTV katsaukset. Katsaukset olivat asiantuntijakirjoituksia, joissa käsiteltiin ajankohtaisia yhteiskunnallisia asioita VTV:n tarkastusten ja viraston sidosryhmien tuottaman tiedon valossa ja joissa jaettavan tiedon ajateltiin tukevan eduskunnan ja valtionhallinnon päätöksentekoa. Ensimmäiset katsaukset käsitelivät maahanmuuttoa ja työllisyyspalveluita.

Näkökulmia-sarjassa puolestaan julkaistiin kotimaisiin ja kansainvälisiin tarkastuksiin, sidosryhmäkeskusteluihin, palautteeseen ja muihin aineistoihin perustuvia VTV:n asiantuntijanäkemyksiä tietyistä aihepiireistä tai ilmiöistä. 2020-luvun taitteessa into katsausten ja näkökulmien laatimiseen kuitenkin hiipui, ja osin niitä korvasivat verkkosivuilla julkaistut blogit.

Säännöllisesti sidosryhmille tehdyissä maineselvityksissä VTV:n toimintaa arvostettiin vuosien 2015 ja 2019 kyselyjen perusteella korkealle. Takapakkia tuli vuonna 2022, mutta tulokset eivät olleet täysin vertailukelpoisia erilaisten tutkimusmenetelmien vuoksi.⁴⁰¹ Eniten VTV:n kanssa toimivien sidosryhmien luottamus VTV:n tarkastus- ja valvontatyöhön pysyi kuitenkin pääosin hyvänä.

Viestinnässä keskiössä ovat 2020-luvulla olleet omat verkkosivut ja sosiaalinen media. Sidosryhmille puolestaan on alettu lähettää uutiskirjeitä, joissa kerrotaan tehdyistä tarkastuksista ja joista löytyvät linkit asiaankuuluville VTV:n verkkosivuille. Uutiskirjeiden kautta kiinnostuneet ovat nopeasti päässeet halutun tiedon äärelle. Kiireen maailmassa myös sidosryhmätapaamiset ovat harventuneet ja väistyneet webinaarien tieltä. Korona-aikana tapahtunut muutos jäi pysyväksi. Jatkuvasti uudistuva viestintä heijastelee sitä, miten VTV on joutunut vastaamaan sidosryhmien muuttuviin odotuksiin – ja myös kilpailuun sidosryhmien ajasta.

4.



Uttera valtion
varojen tarkastaja



Ammatti- taitoisempaa tarkastusta

*”Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta-
ajatuksena on tarkastustoiminnalla edistää
valtionhallinnon tuloksellisuutta. Toiminta-
ajatusta toteutetaan myötävaikuttamalla
siihen, että valtiontalouden keskeisillä
ohjaustasoilla on käytössä luotettavat ja
niiden tehtävien hoidon kannalta riittävät
tiedot hallinnon tilasta sekä hallinnon eri
toimintojen tuloksista ja vaikutuksista.”*

(TOIMINNANTARKASTUKSEN HALLINTA 1992, 6)

Tarkastuslajit eriytetään toisistaan

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti perinteisesti valtion tiliviras-
tojen tilintarkastuksia ja toiminnantarkastuksia, joiden kohteena oli
yleensä yksittäinen viranomainen. Tapaan rajata kohde vaikutti VTV:n



Albertinkadun tilojen käytyä ahtaaksi virasto siirtyi vuonna 1995 entiseen Tilastokeskuksen taloon osoitteeseen Annankatu 44/Antinkatu 1. Kuvassa Erja Kaskinen (vas.) ja Juuli Hurskainen. (VTV)

omaan hallinnonjakoon perustuva organisaatio ja tarkastustoimistojen välisen yhteistyön vähäisyys. Tavanomaista oli, että samat henkilöt tekivät sekä tilintarkastusta että toiminnallista tarkastusta, joten tarkastus oli välillä myös melko jäsentymätöntä.

Vuonna 1982 virastoon tarkastajaksi tulleen Arto Seppovaaran mielestä kyse oli eräänlaisesta sekamuotoisesta taloudenhoidon tarkastuksesta, joka ei ollut hyvää tilintarkastusta eikä myöskään hyvää toiminnantarkastusta.⁴⁰²

Lähtökohtaisesti tilintarkastuksella ja toiminnantarkastuksella oli selvä ero. Tilintarkastuksen kohteena oli hallinnollisesti valmiiksi rajattu tilivirasto tai hallinnollinen yksikkö, jonka tilinpitoon ja tulosseurantaan VTV keskittyi. Tämä oli selkeä kokonaisuus. Sen sijaan toiminnantarkastus ei sellainen ollut. Kun Tapio Leskinen aloitti pääjohtajana vuonna 1992, hänen mukaansa ”kukaan ei oikein tiennyt, mitä

toiminnantarkastus on. Välillä painotettiin tuota ja välillä tuota, ja sitten keksittiin uusi näkökulma.”⁴⁰³

Periaatteessa toiminnantarkastuksessa tarkastettiin valtion virastojen toimintaa taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden näkökulmasta. Tämä ei aina ollut rajattavissa hallinnollisen vastuun perusteella. Lisäksi VTV:n vastuulla olivat valtionyhtiöiden toiminnantarkastukset, joissa pääpaino oli heikosti kannattavien yhtiöiden tarkastamisessa.⁴⁰⁴

VTV:n toimintaa ryhdyttiin jakamaan selkeämmin tilintarkastukseen ja toiminnantarkastukseen 1990-luvun alussa. Tilintarkastus ja toiminnantarkastus erotettiin organisatorisesti toisistaan vuonna 1992, jolloin tarkastusosastot 1 ja 3, eli Hannu Niemisen ja Hannu Konstarin osastot ryhtyivät suorittamaan pääasiassa toiminnantarkastuksia ja Erkki Mäki-Rannan tarkastusosasto 2 tilintarkastuksia. Näin haluttiin pureutua molempien tarkastuslajien uudistamiseen, mutta pääjohtaja Tapio Leskinen pyrki myös kehittämään tarkastajien ammattitaitoa luomalla edellytykset erikoistua jompaankumpaan tarkastuslajiin. Lisäksi Leskinen halusi, että jokaisesta valtion tilivirastosta tehtäisiin tilintarkastus vuosittain. Leskinen kolmas tavoite oli se, että tarkastuksia käytettäisiin apuna, kun etsittiin valtiontalouden säästöjä.⁴⁰⁵

Valtionhallinnossa oli 1980-luvun lopulla käynnistynyt ohjausjärjestelmien uudistustyö, minkä lisäksi valtiolla yleistyi eri virastojen ja toimijoiden välinen yhteistyö. Tästä syystä VTV:n tuli fokusoida toiminnantarkastusta uudella tavalla, sillä jatkossa tuli arvioida kaikkia toimintaan osallistuvia viranomaisia ja näiden toiminnan yhteisvaikutusta.

Virasto käynnisti vuonna 1990 neljä kokeilutarkastusta, joilla haettiin tarkastukseen uudenlaista työskentelyotetta ja projektinhallintaa. Aiheina olivat aluepolitiikka, keskiasteen koulutus, valtion maaomaisuuden hankinta, luovutukset ja vuokraus sekä asumiseen kohdistuva valtion tuki. Vuoden 1992 alussa valmistuneilla kokeilutarkastuksilla saatiin useita kohteita sisältävät toiminnantarkastukset liikkeelle. Vuosien 1993–1995 aikana suoritetuista toiminnantarkastuksista peräti 65 prosentissa kohteena oli jo monta organisaatiota.⁴⁰⁶

1990-luvun alkuvuosina uudistettiin sekä tilin- että toiminnantarkastuksen ohjeita. Toiminnantarkastuksen esikuvana VTV:lle oli Ruotsin Riksrevisionsverket (RRV)*, joka oli omassa hallinnontarkastuk-

* Nykyisin Riksrevisionen (RiR)

nessaan paljon pitemmällä. Kehitystyön ensi vaiheessa ylitarkastaja Arto Mäkelä laati toiminnantarkastuksen esiselvitysohjeen. Seuraavaksi kohteeksi otettiin tarkastusaiheiden löytämiseksi tehtävän yleisseurannan ohje, jota tekemään asetettiin työryhmä vuonna 1993.

Tarkastusmallin laatimisen haasteena oli perustavaa laatua oleva kysymys: mihin kiinnittää huomiota, jos kohde on laaja ja kattava, eikä tarkastuksen suoritusvaiheessakaan ehdi seurata edes pientä osaa kohteesta? Tarkastusohjeen kehitystyö jatkui pitkään, ja sitä valmisteltiin paloittain. Vuonna 1995 tehtiin myös ensimmäisen kerran erillinen raportti vuoden aikana suoritetuista toiminnantarkastuksista, joita saatiin päätökseen 21.⁴⁰⁷

Erkki Mäki-Rannan johtama toinen tarkastusosasto alkoi vuonna 1990 laatia uutta tilintarkastuksen ohjetta, joka valmistui tammikuussa 1993. Uudella ohjeella haluttiin varmistaa tarkastuksen laatu ja riittävä suoritustaso sekä vahvistaa tilintarkastajien ammatillista osaamista. Samalla tilintarkastus muokattiin ajantasaiseksi, kesästä seuraavaan kesään kestäväksi, tiukkaan aikatauluun pakatuksi prosessiksi. 72-sivuinen ohje sisälsi tilintarkastuskertomuksen mallin. Tarkastuskertomukset saattoivat tätä ennen olla hyvinkin pitkiä, yli kymmensivuisia – nyt niistä haluttiin tehdä tiiviimpiä, noin 5–7 sivua, ja tässä myös onnistuttiin. Raporteissa tiivistettiin erityisesti tulostavoitteiden arvioinnin osuutta. Uuden ohjeen myötä myös lisättiin väliraportoinnin osuutta ja yhteydenpitoa sidosryhmiin.

Tapio Leskisen asettama tavoite jokaisen valtion 101 tiliviraston tarkastamisesta yhden vuoden aikana saavutettiin vuonna 1995. Jo edellisenä vuonna valmistui 77 tarkastusta, mikä oli lähes kaksi kertaa enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Merkittävä tapaus oli myös Erkki Mäki-Rannan laatima tilikauden 1992 vuositilintarkastusten yhteenvektoraportti; näitä ei aikaisemmin ollut tehty.⁴⁰⁸

Tilintarkastuksen tulosityksikkö tilasi Hallinnon kehittämiskeskuselta (HAUS) Tilintarkastuksen vaikuttavuus -analyysin. Keväällä 1996 julkaistussa selvityksessä kävi ilmi, että erikoistuminen tilintarkastukseen ja toiminnantarkastukseen oli onnistunut päätös. Lisäksi selvityksessä mukana olleet 20 tilivirastoa olivat varsin tyytyväisiä siihen kehitykseen, joka tilintarkastuksessa oli 1990-luvun alkuvuosina tapahtunut. Erityisesti raportoinnin laatu ja käyttökelpoisuus todettiin hyväksi.⁴⁰⁹

”Syysseuraussuhteiltaan jäsentymättömien kokonaisuuksien hahmottaminen ja hallinta”

Kun toiminnantarkastus vuonna 1995 jaettiin kahdeksi itsenäiseksi yksiköksi (TT1 ja TT2), perusteli Tapio Leskinen muutosta pyrkimyksellä päästä kummankin yksikön osalta mahdollisimman hyvään tulokseen. Hän myös totesi tällöin, ettei kyse ollut yksikköjen kilpailuttamisesta – työntekijät kun olivat epäilleet tätä. Kun Leskiseltä kysyttiin samasta asiasta vuonna 2023, hän perusteli muutosta nimenomaan kilpailutilanteella: molempien yksiköiden toivottiin kehittävän toiminnantarkastusta paremmaksi tahoillaan. Leskinen ei halunnut puuttua itse tarkastustoimintaan tai sen johtamiseen, jonka hän oli delegoinut tarkastusneuvoksille. Leskiselle riitti tieto siitä, pysyikö tarkastustoiminta aikataulussa, ja oliko toiminnassa ollut ongelmia.⁴¹⁰

Toiminnantarkastusta teki perinteisesti yksi tarkastaja, mutta vuonna 1996 perustettiin useamman henkilön tarkastusryhmiä. Tämä johtui osaltaan siitä, että aluetoimistojen uudet työntekijät otettiin mukaan kahteen valtionapujen kuntotarkastushankkeeseen. Virastoon oli myös palkattu uusia työntekijöitä, joita laitettiin yhteen kokoneiden tarkastajien kanssa. Suurin projektiryhmä koottiin tarkastamaan toiminnan erityiskohdealueeksi valittua ”Työttömyys ja sen aiheuttamat rasitteet” -teemaa. Virasto asetti tätä varten TT2:sta kootun kuusihenkisen projektiryhmän, jota veti Hannu Konstari.

Vuonna 1996 valmistui myös toiminnantarkastuksen ja tilintarkastuksen yhteinen hanke, kun TT1:n tarkastuspäällikkö Timo-Veli Sälli ja tilintarkastajat Klaus Krokfors ja Pasi Katajisto tarkastivat Hornet-hävittäjähankinnan maksujärjestelyjä.⁴¹¹

Syksyllä 1996 toiminnantarkastuksen yksiköt pitivät yhteisen seminaarin, jossa todettiin niiden kehittämistarpeiden olevan samankaltaisia. Seminaarin jälkeen TT1 ja TT2 lähtivät kuitenkin kulkemaan omia polkujaan. Hannu Nieminen piti jatkossa kiinni perinteisestä tavasta tehdä tarkastusta. TT1:n toimintatavan mukaan tarkastuskohteeseen lähetettiin lausunnonlehtien ensimmäinen versio, jota käytettiin tiedonhankintavälineenä. Ja kuten ennen vanhaan, tarkastettavien kanssa ei juuri muuten etukäteen kommunikoitu luonnoksesta. Jarmo Soukaisen mukaan tämän seurauksena tuli välillä ”myrkyllistä” palautetta, minkä jälkeen lopullista kertomusta piti muokata paljon. Nieminen myös säilytti vanhan, tarkastuskohteiden mukaisen ryhmäjaon.⁴¹²

Hannu Konstari lähti kehittämään TT2:ta prosessiorganisaatioksi, jolloin tarkastuskohteiden mukaisesta ryhmäjaosta luovuttiin. Vuonna 1998 tarkastuspäälliköiden toimenkuvaa muutettiin niin, etteivät he enää itse osallistuneet tarkastuksiin. Pertti Suokaksesta tehtiin esiselvityspäällikkö, jonka kautta kaikki TT2:n esiselvitykset kulkivat. Kun Suokas kuitenkin pian menehtyi, sai tehtävän Arto Seppovaara. Jarmo Soukaisesta tehtiin jälkipään tarkastuspäällikkö, joka perehtyi tarkastuksen laatukysymyksiin ja raportointiin. Hänen kauttaan kulkivat kaikki kertomusluonnokset, jotka lähetettiin lausunnonle. Tämän jälkeen muokattiin lopullinen raportti.

Konstarin johdolla tarkastuksesta tuli ennakoitava prosessi. Sen tuloksena syntyi tuote nimeltä toiminnantarkastus, jonka ulkoasukin oli yhtenäinen. Kun yksikkö tarvitsi vuonna 1995 uusia työntekijöitä, kirjattiin hakuilmoitukseen toiminnantarkastuksen profiilin terävöittämistarkoituksessa, että haettavilta henkilöiltä ”edellytetään syyseuraussuhteiltaan jäsentymättömien kokonaisuuksien hahmottamista ja hallintaa”. 1990-luvun lopulla toiminnantarkastukseen palkattiinkin tutkijataustan tai -koulutuksen omaavia henkilöitä.⁴¹³

1990-luvun lopulla tehtiin enenevässä määrin valtion talousarvioon ja EU:n varainkäyttöön liittyviä tarkastuksia; jälkimmäinen oli seuraus Suomen liittymisestä EU:hun vuonna 1995. Esimerkiksi vuonna 1997 valmistui kolme talousarvioon liittyvää tarkastusta ja viisi EU-tarkastusta. Ensin mainituista yksi oli neljä hallinnonalaä käsittänyt Valtion talousarvioesityksen perustelut ja informaatio -tarkastus, jonka teki TT2:n neljän hengen ryhmä. EU-tarkastukset käsittelivät rakennerahasto-ohjelman hallinnointia, aluekehitysrahaston yritystukien valintaa ja seurantaa sekä EU:n perustamissopimuksen artikloihin liittyvää valtion tuen seurantaa. Kaiken kaikkiaan vuonna 1997 valmistui 17 toiminnantarkastuskertomusta.⁴¹⁴

VTV oli vuonna 1994 perustanut toiminnantarkastuksen laaturyhmän, jonka johtajaksi nimettiin tarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen.



**Konstarin johdolla
tarkastuksesta tuli
ennakoitava prosessi.**



Suomalaisissa toimistoissa siirryttiin 1990-luvun kuluessa vähitellen atk:n aikaan, mutta paperipinoista ei vielä päästy eroon. Kuvassa VTV:n ylitarkastaja Eeva Miettinen työpöytänsä ääressä vuonna 2004. (VTV)

Ryhmän tehtävänä oli muodostaa toiminnantarkastuksen yhteiset laatu-kriteerit sekä selkeyttää ja yhdenmukaistaa menettelytapoja. Vuoden 1997 lopulla ryhmä teki opintomatkan Englannin tarkastusvirastoon, mistä se sai hyviä neuvoja laatutyön eteenpäin viemiseksi. Tämän jäl-keen ryhmä sai tehtäväksi laatia toiminnantarkastuksen laatu-kriteerit, joiden lähtökohtana oli kysymys: ”Miten laadukas tarkastusprosessi näkyy ja heijastuu valmiissa tarkastuskertomuksessa?” *Tarkastuskerto-muksen laatu-kriteerit* -raportti valmistui keväällä 1998.⁴¹⁵

Kriteerien valmistuttua VTV käynnisti tarkastusraporttien laadun arvioinnin, jonka suorittajaksi valittiin professori Turo Virtanen Helsingin yliopistosta. Vuonna 1998 arvioitiin viisi kertomusta pilottihankkeenä, ja vuonna 1999 laatu-arvioitiin kaikki toiminnantarkastuskertomukset. Arviointi rakentui laatutyöryhmän asettamiin arviointikriteereihin, joiden perusteella kertomukset arvioitiin laadultaan tyydyttävän ja hyvän välille. Hanke sai jatkoa, kun Pasi Saukkonen Helsingin yliopiston

yleisen valtio-opin laitoksesta ryhtyi arvioimaan toiminnantarkastusten vaikuttavuutta. Saukkonen arvioi 12 vuoden 1998 tarkastusta.

Vuonna 2000 valmistuneen loppuraportin mukaan toiminnantarkastuksella saattoi olla vaikutusta, jos esille nostettu ongelma tai epäkohta oli samaan aikaan noussut esille esimerkiksi sisäisessä tarkastuksessa. Pääosissa tarkastuksia vaikutuksia ei kuitenkaan ollut, mikä saattoi johtua vanhentuneesta tiedosta, tulkintaerimielisyyksistä, kohteen voimavarojen puutteesta tai päätöksenteon monimutkaisuudesta. Yhdessä laatutyöryhmän raportin kanssa Virtasen ja Saukkosen raportit antoivat VTV:lle hyvät eväät parantaa toiminnantarkastuksen laatua.⁴¹⁶

VTV asetti vuonna 1997 työryhmän valmistelemaan toiminnantarkastuksen jälkiseurantaa. Kyseiseen ”turmeltumattomien” työryhmään nimitettiin kolme juuri virastoon tullutta tarkastajaa: Tomi Hytönen, Leena Juvonen ja Lassi Perkinen. Keskeinen kysymys kuului, miten saada viraston omin toimin tietoa yksittäisen toiminnantarkastuksen vaikutuksista. Tarkoitus oli tuottaa aineistoa viraston sisäiseen käyttöön.

Työryhmä ehdotti, että jokaisesta tarkastuksesta tehtäisiin jälkiseuranta, joka koostui seurannan suorittamisesta ja raportoinnista. Aluksi jälkiseurantaa suoritettiin pian tarkastuksen jälkeen, jolloin tutkittiin yksittäisten toiminnantarkastusten vaikutuksia kohteessa. 2000-luvun alkuvuosina jokaisesta toiminnantarkastuksesta tehtiin jälkiseurantaraportti, jossa kirjattiin edellytetyt ja toteutuneet muutokset.⁴¹⁷

Vuodesta 2005 lähtien jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuskertomusten kannanottojen ja hallinnolle annettujen suositusten toteuttamista, eli käytännössä jälkiseurannalla voitiin systemaattisesti todentaa tarkastusten vaikuttavuutta. Vuonna 2005 valmistui 22 jälkiseurantaraporttia, jotka tehtiin vuosina 2000–2004 annetuista tarkastuskertomuksista. Joka kolmannen tarkastuksen suositukset olivat raporttien mukaan toteutuneet hyvin, joka toisen jossain määrin ja joka kuudennen joko heikosti tai ei lainkaan. Tapauksissa, joissa suosituksia ei noudatettu, saatettiin pian tehdä uusi toiminnantarkastus.⁴¹⁸

Toiminnantarkastuksen suuntaamiseksi päätettiin 2000-luvun alussa määrittää painopistealueita, joihin kohdistettavia henkilöresursseja suhteessa muihin merkittäviin aiheisiin tuli arvioida jokaisella suunnittelukierroksella erikseen. Esimerkiksi vuoden 2002 tarkastussuunnitelmassa määriteltiin neljä painopistealuetta, jotka olivat hallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät, valtionavustukset ja muut tuet (mukaan lukien EU-tuet), valtion tulot ja rahoitusjärjestelmät sekä

valtion hankinnat; viimeainitut olivat jo aiemminkin olleet yksi painopiste.

Vuotta myöhemmin listaan lisättiin vielä talousarvion ulkopuoliset yhteisöt sekä eduskunnan saamat oikeat ja riittävät tiedot talousarvioesityksissä ja hallituksen tilakertomuksessa. Jälkimmäinen pohjautui eduskunnan valtiovarainvaliokunnan esittämään toivomukseen poikkihallinnollisten teemojen esiin nostamiseksi eduskunnalle annettavissa kertomuksissa.⁴¹⁹

Vuosien 2003–2006 strategian linjauksissa ja molempia tarkastuslajeja koskevassa vuoden 2003 toiminta- ja tarkastussuunnitelmassa määriteltiin myös tarkastustoiminnan suuntaamisen kriteerit, joita olivat tarkastettavan asian merkitys eduskunnan kannalta, asian taloudellinen merkitys, asiaan liittyvä taloudellinen riski sekä tarkastustoiminnalla hankittu uusi tieto. Viimeisimmän kriteerin ajatus oli, että tarkastuksella tuotetun tiedon avulla voitaisiin korjata puutteita ja ongelmia, jotka koskivat tarkastetun toiminnan tuloksellisuutta eli tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.⁴²⁰

Jotta strategiset tavoitteet saavutettaisiin toiminnantarkastuksen osalta, oli TT1:n ja TT2:n erilaiset toimintakulttuurit muutettava yhdeksi. Niinpä käynnistettiin toiminnantarkastuksen yhteisten prosessi-, esiselvitys- ja tarkastuskertomusohjeiden laatiminen. Päämääränä oli siis TT1:n ja TT2:n erilleen kehittyneiden tarkastusprosessien saaminen yhteismitallisiksi. VTV:n johtoryhmä käsitteli ohjeita huhtikuussa 2002 ja totesi niiden olevan ansiokkaita ja ehdottoman välttämättömiä. Tämän jälkeen ohjeet annettiin henkilöstön tarkasteltaviksi. Viraston sisäiseen käyttöön tarkoitetut ohjeet vahvistettiin vuoden 2002 lopulla.⁴²¹

Toimintaprosessien yhdistämisessä päästiin aikeista käytäntöön kuitenkin vasta pari vuotta myöhemmin, mihin tarjosi tilaisuuden molempien tarkastusneuvosten eläköityminen (ks. s. 115). Vuonna 2004 VTV aloitti selvitystyön TT1:n ja TT2:n yhdistämiseksi. Virastossa oli vahva luotto siihen, että yksi tarkastusyksikkö tukisi parhaalla mahdollisella tavalla tarkastusten toteuttamista, parantaisi tarkastusprosessin sekä tarkastuskertomusten laatua ja yhdenmukaisuutta sekä loisi edellytykset toiminnan johtamiselle ja uusiutumiselle. Myös tarkastajien välisen yhteistyön toivottiin lisääntyvän. Kun toiminnantarkastus 1. kesäkuuta 2005 yhdistettiin ylijohdaja Vesa Jatkolan johdettavaksi, tarjosi se hyvän tilaisuuden toteuttaa asetetut tavoitteet.⁴²²

MERENKULKULAITOS TIKUNNOKASSA

Elokuussa 2002 Helsingin käräjäoikeus luki Merenkululaitoksen korkeille virkamiehille syytteet virka- ja lahjusrikoksista. Merenkululaitos oli vuokrannut monitoimimurtajat Fennican, Nordican ja Botnican norjalaiselle DSND-varustamolle epäedullisin sopimuksin. Lokakuussa käräjäoikeus tuomitsi apulaisjohtajan ja liikenneosaston päällikön sakkoihin lahjonnasta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vuonna 2003 hovioikeus piti rangaistukset samoina.

Samaan aikaan VTV:ssa oli käynnissä toiminnantarkastus monitoimimurtajien hankinnasta ja toiminnasta. Tarkastuksen pääpaino oli murtaajien hankinnassa, mutta tarkastuksessa otettiin kantaa myös DSND-yhtiön kanssa tehtyihin sopimuksiin. Ne olivat Merenkululaitoksen kannalta epäedullisia, sillä murtaajat vuokrattiin liian halvalla. Valtiolle aiheutui myös muita rahallisia tappioita, kuten ylimääräisiä korkomenoja ja laskuttamatta jääneitä saamia.

Merenkululaitos ei myöskään ollut sisäisessä tarkastuksessa tarkastanut kau-

pallisen toiminnan käyttötuloja ja -menoja. Tätä VTV piti valtion talousarviosta annetun asetuksen vastaisena, koska kaupallinen toiminta oli ollut laajaa ja riskipitoista. Tarkastusvirasto myös ehdotti, että Merenkululaitoksen tuotannollinen ja kaupallinen toiminta tulisi eriyttää viranomaistehäviä suorittavasta virastosta.

Vuoden 2004 alussa Merenkululaitos muuttuikin hallintoviranomaiseksi, joka tilasi palveluja kahdelta uudelta liikelaitokselta eli Varustamoliikelaitokselta ja Luotausliikelaitokselta. Myös oikeudenkäynnit päättyivät ennen pitkää, sillä Merenkululaitos päätti olla hakematta oikeudessa korvauksia kahdelta tuomion saaneelta virkamieheltään. Tähän vaikutti muun muassa se, että Merenkululaitos ja DSND sopivat rahakiistansa.

Lähteet:

Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta 29.4.2003, tiivistelmä; Helsingin Sanomat 12.8.2002, 30.8.2002, 9.11.2002, 31.5.2003, 26.4.2003, 13.8.2003 ja 16.12.2005.



Jäänmurtaja Nordica avaa väylää laivoille Helsingin edustalla Suomenlahdella. (Heikki Kotilainen/HS/Lehtikuva)

Vuositilintarkastuksen välitilinpäätös

Valtion kirjanpitoa ryhdyttiin uusimaan 1990-luvun jälkipuolella. Uuden kirjanpidon tavoitteena oli antaa oikea ja riittävä kuva valtion taloudellisesta tuloksesta ja asemasta, ja samalla vahvistettiin tilinpäätöksen asemaa keskeisenä hallinnon tilivelvollisuutta toteuttavana asiakirjana. Kaikki valtion tilivirastot siirtyivät uuden järjestelmän piiriin vuonna 1998. Tämä vaikutti olennaisesti myös niiden vuositilintarkastuksiin.

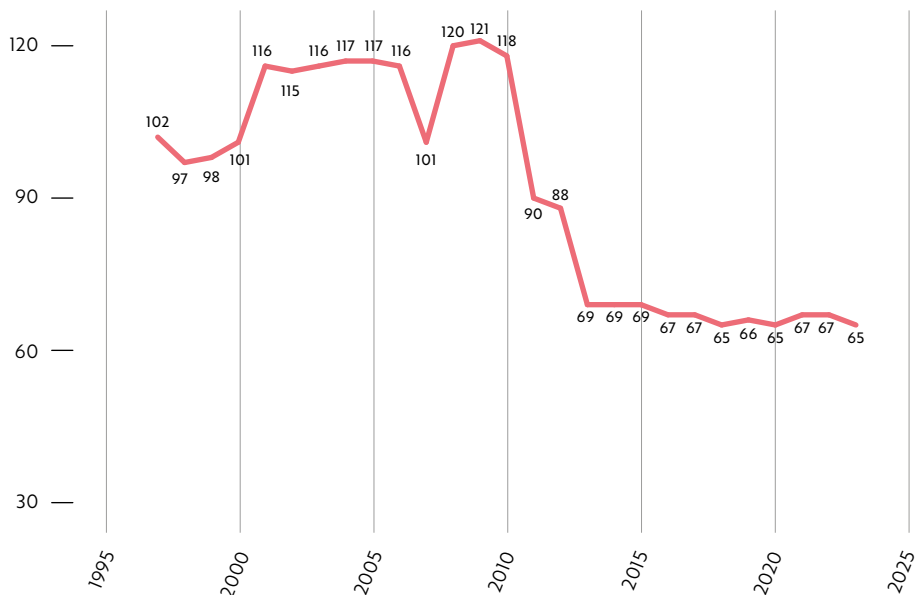
Vuotta myöhemmin valtionhallinnossa vahvistettiin ensimmäinen uusimuotoinen valtion tilinpäätös, johon kuuluivat valtion tuotto- ja kululaskelma, tase, talousarvion toteutumisen osoittava laskelma sekä liitetiedot. VTV antoi tällöin ensimmäisen kerran valtion keskuskirjanpidon ja valtion tilinpäätöksen tarkastuskertomuksen. Tarkastuksen suoritti ylitarkastaja Marjatta Kimmonen.⁴²³

Koska valtion kirjanpito uudistettiin, piti vuodesta 1993 lähtien käytössä ollut tilintarkastuksen ohje päivittää vastaamaan uusia vaatimuksia. Vuonna 1998 Erkki Mäki-Rannan johtama kymmenhenkinen VUOTI-työryhmä ryhtyi laatimaan uutta ohjetta. *Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus – sisältö ja periaatteet* valmistui syksyllä 1999. Ohjeessa otettiin huomioon valtion uuden tilinpäätöstävän tarkastuskokemukset sekä myös kansainvälisen alan organisaation INTOSAI:n standardit. Uutta ohjeessa oli se, että tarkempi ohjeistus oli pyritty siirtämään liitteisiin. Uusi VUOTI-ohje vahvistettiin VTV:n tilintarkastusohjeeksi toukokuussa 2000. VUOTI oli iso mappi, jossa oli muun muassa sisältöohjeita, työohjeita sekä tarkistuslistoja.⁴²⁴

VTV tuotti vuonna 1999 kaikkiaan 98 vuositilintarkastuskertomusta. Niihin lisättiin entiseen tapaan myös katsaus taloushallinnon nykytilaan ja kehittämismahdollisuuksiin. Vajaassa kolmasosassa tilivirastoista oli otettu edistysaskeleita tuloksellisuuden seurantaan tukevassa laskentatoimessa. Kirjanpitoa tai tilinpäätöksiä, määrärahan käyttötarkoituksen rikkomuksia tai väärälle varainhoitovuodelle tehtyjä kirjaamisia koskevia laillisuusmuistutuksia annettiin 23 tilivirastolle. Erityisen paljon olennaisia puutteita ja virheitä tuli esille kahdessa ministeriössä, joista toinen oli työministeriö.

Asia nousi esille myös mediassa. Syksyllä 1999 Helsingin Sanomat kirjoitti, että työministeriö lähetti laskentapäällikön ja kirjanpitohenkilökunnan täydennyskoulutukseen tilinpidossa ilmenneiden sotkujen vuoksi. Asia kiinnosti myös valtion kirstunvartijana toiminutta valtio-

Tilintarkastusten määrä 1997–2023



VTV:n suorittamien vuosittain tarkastusten määrä laski vuonna 2011, jolloin uuden yliopistolain myötä yliopistojen tilintarkastukset jäivät pois. Vuonna 2013 ELY-keskusuudistuksen seurauksena tilintarkastusten määrä väheni edelleen. (VTV)

varainministeri Sauli Niinistöä niin paljon, että hän luki tilintarkastusraportin.⁴²⁵

Valtion kirjanpito- ja tilinpäätösuudistus sekä ministeriöiden toimintakertomusten tarkastus lisäsivät VTV:n tilintarkastustyön määrää huomattavasti. Tämän vuoksi tilintarkastusyksikköön perustettiin vuonna 2000 neljäs tarkastusryhmä. Sen päälliköksi nimitettiin Marjatta Kimmonen, joka nyt myös nousi yksikön johtoryhmään. Johtoryhmän muut jäsenet olivat tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta, tarkastuspäälliköt Erkki Pitkänen, Hannu Taunula, Markku Heikkinen ja Pentti Mykkänen sekä sihteerinä toiminut erikoistutkija Matti Mattila.

Tällöin myös osa tilintarkastajista siirtyi Annankadun virastotalon neljännessä kerroksesta viidenteen kerrokseen, missä sitä ennen oli vain toiminnantarkastajia. Kerros oli Annankadulla merkittävä työtä määrittävä tekijä, koska tarkastajat olivat tekemisissä pääasiassa oman kerroksen ihmisten kanssa.⁴²⁶

Kasvanutta työmäärää helpotti kuitenkin automaattinen tietojenkäsittely (atk). Vuonna 1999 viraston tarkastusohjelmistoa ja sen sovelluksia käytti vakituisesti vain 30 prosenttia tarkastajista, kun taas 17 prosenttia ei niitä käyttänyt lainkaan. Koska atk tarjosi mahdollisuuden eritasoiseen työskentelyyn aikaisempaan ”paperiaikaan” verrattuna, asetti VTV vuonna 2000 atk-avusteisen tarkastuksen lisäämiselle tavoitteet ja lisäsi atk-koulutusta.

Toimet asian edistämiseksi toivat tulosta, sillä vuonna 2002 viraston ACL-ohjelmistoa käytti jo noin 85 prosenttia tilintarkastajista. Tällöin jokaisen tiliviraston kirjanpitoviennit olivat atk:illa, mutta laskutositteita ja kirjanpitomerkintöjä käytiin yhä katsomassa paikan päällä. Atk-kehityksen myötä valtion vuosittaiset tilintarkastukset valmistuivat vuonna 2002 kolme kuukautta aikaisemmin kuin 1990-luvun alussa. VTV:n tavoitteena oli tarkastaa ministeriöt 10. kesäkuuta mennessä ja muut tilivirastot 31. toukokuuta mennessä. Tätä tavoitetta kuitenkin kiristettiin 2000-luvun mittaan aina muutamalla päivällä vuosittain, ja ennen pitkää myös ministeriöt saatiin tarkastettua toukokuun puolella.⁴²⁷

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TILINTARKASTUSTOIMINNAN PÄÄMÄÄRÄ VUONNA 2001:

- Varmistaa valtion talousarvion ja sen soveltamiseen liittyvän keskeisen lainsäädännön noudattaminen sekä valtion tilinpäätöksen ja tilivirastojen tilinpäätösten oikeiden ja riittävien vaatimusten toteutuminen.
 - Edistää asianmukaisen sisäisen valvonnan toteutumista ja hyvään taloudenhoitoon kuuluvien periaatteiden toteuttamista.
 - Tukea valtionyhteisöjen omistajavalvontaan liittyviä tehtäviä tilintarkastuksen asiantuntijaviranomaisena.
-
-

Tilintarkastukset tehtiin 2000-luvun alkuvuosina VUOTI-ohjeen laatuvaatimusten mukaisesti. Tämän ansiosta kertomusraportointi tiivistyi ja selkeytyi, ja kannanotot pysyivät linjakkaina. Sen sijaan väliraportoinnissa nähtiin vielä kehittämis- ja yhtenäistämistarvetta, joten ohjeistusta täsmennettiin syksyllä 2002. Niinpä seuraavana vuonna väliraportit valmistuivat aikaisemmin, ja niiden määrä lisääntyi selvästi. Kaiken kaikkiaan väliraportteja laadittiin 297, mikä oli 2,6 raporttia tilivirastoa kohden. Vuotta aikaisemmin niitä oli ollut 1,9 tilivirastoa kohden. Näiden lisäksi VTV myös laati ministeriökohtaiset tulosohjauksen tilaa arvioivat väliraportit.⁴²⁸

Vuoden 2004 lopulla tilintarkastuksen johtoon nimitettiin Marjatta Kimmonen, joka oli selvä valinta edesmenneen Erkki Mäki-Rannan seuraajaksi. Johtamistyylillä ei tästä juuri muuttunut. Väinö Viherkosken mukaan Kimmonen viihtyi edeltäjänsä tapaan ”porukan keskellä, tupakkahuone jäi, mutta kahvihuone tuli tilalle”. Viherkoskesta itsestään tuli pian tarkastuspäällikkö ja yksikön johtoryhmän jäsen. Johtoryhmätyöskentely sen sijaan muuttui, sillä kollegoiden mukaan lähes koko ajan äänessä ollut Mäki-Ranta vaihtui keskustelemaan Kimmoseen.

Yksikön johdon vaihtuminen ei muuttanut vuositilintarkastusta juuri mitenkään, koska siihen ei ollut suurempaa tarvetta. Työskentelytavat olivat vakiintuneet, vain tietotekninen kehitys sekä INTOSA:n uudet standardit toivat ajan mittaan muutoksia. Kimmosen johdolla kehitettiin lähinnä tarkastuksen riskianalyysiä, tarkastussuunnitelmaa sekä työpaperikäytäntöjä. Vuonna 2005 suoritettuna tilintarkastuksen vaikuttavuuden arvioinnin mukaan VTV:n tilintarkastus suoriutui hyvin lakisääteisistä tehtävistään. Tilintarkastuksen varmennustehtävä oli onnistunut, millä oli tarkastettaville tahoille suuri merkitys. Kaiken kaikkiaan virastoa pidettiin asiantuntevana ja osaavana toimijana.⁴²⁹

Yhden- mukaiseen toimintatapaan

”Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on valtion taloudenhoidon riippumaton ulkoinen ammattitarkastaja sekä finanssipolitiikan ja vaali- ja puoluerahoituksen valvoja. VTV edistää kansalaisten ja muiden veronmaksajien veronmaksuhalukkuutta sekä suomalaisen demokratian toimivuutta.”

(VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
STRATEGIA 2013–2020)

Toiminnantarkastuksesta tuloksellisuustarkastukseksi

Valtiovarainministeriöstä virastoon tulleen Vesa Jatkolan työ toiminnantarkastusyksikön ylijohantajana ei lähtökohdiltaan ollut helppo. Hänen piti yhdistää kaksi eri kerroksissa toiminutta tarkastusyksikköä

toimintatavoiltaan yhdeksi. Tässä Jatkolan ohjenuorana oli vuoden 2005 toiminta- ja tarkastussuunnitelma, jossa määriteltiin tarkastusyksikön tavoitteet. Ne olivat tarkastusten laadun parantaminen ja yhdenmukaistaminen, tarkastajien välisen yhteistyön lisääminen sekä yksikön johtamisedellytysten parantaminen. Keväällä 2005 oli myös tehty toiminnantarkastuksen itsearviointi koskien tarkastuksen suuntaamista.⁴³⁰

Jatkola järjesti TT1:n ja TT2:n työntekijöille yhteisen tilaisuuden, jossa hän kertoi etukäteen suunnitelmistaan kesäkuun alussa tapahtuvan yhdistymisen suhteen. Tarkastuspäälliköiden ja tarkastajien keskuudessa oli valmiiksi ajateltuna erinäisiä toimia käytäntöjen parantamiseksi, joita ei kahden toiminnantarkastusyksikön kaudella päästy edistämään. Arto Seppovaaran mukaan Jatkola hyväksyi hyvin paljon siitä, mitä oli jo valmiiksi ajateltu. ”Kun Jatkola oli yksin vastuussa, hän tavallaan avasi sen padon”, muistelee Seppovaara käynnistynyttä kehitysluokkaa.⁴³¹

Jatkola ei ulkopuolelta tulleenä ollut aluksi kovin syvällä varsinaisessa tarkastustoiminnassa, eikä hän puuttunut tarkastusprosesseihin tai kertomusten muotoiluun. 30 vuotta valtionhallinnossa työskennelleenä hän kuitenkin tiesi, mitä kannatti tehdä ja antoi toisten tehdä. ”Hän ei estellyt, vaan kannusti eteenpäin, ja sitten me saimme tosi paljon aikaa”, muistaa Lassi Perkinen Jatkolan alkuaikoja.⁴³²

Vesa Jatkolan johtamisen työvälineenä oli yksikön johtoryhmä, joka piti kokouksia säännöllisesti ja keskusteli asioista perusteellisesti. Jatkolan johdolla käynnistettiin toiminnantarkastuksen ensimmäisen yhtenäisen ohjeen laatiminen. Uusi ohje otettiin käyttöön syyskuussa 2007, jolloin sillä korvattiin aikaisemmat tarkastusprosessin eri vaiheille laaditut ohjeet. Toiminnantarkastuksen ohje kattoi koko tarkastusprosessin alkaen tehtävän määrittelystä ja päätyen tarkastuksen jälkiseurantaan sekä koko prosessin laadunvarmistukseen.

Vuoden 2008 puolella tarkastajille pidettiin useita koulutuspäiviä, joilla heitä perehdytettiin uuteen ohjeeseen. Tällöin myös valmistui toiminnantarkastuksen riskianalyysin uusi versio, jota pilotoitiin kolmella hallinnonalalla. Vuonna 2009 suoritettiin vielä ohjeen arviointi, jolloin sen todettiin vastaavan hyvin kansainvälisiä ISSAI-standardeja (ks. s. 265–267).⁴³³

VTV:n vuosien 2007–2012 strategia mullisti teema-ajattelun perusteellisesti, sillä siinä listattiin koko viraston strategiset teema-alueet. Teemoihin kohdistuvat tarkastukset olivat pääasiassa toiminnan-

tarkastuksia, mutta ne oli tarkoitus ottaa huomioon myös tilintarkastusten kohdentamisessa. Teema-alueet olivat:

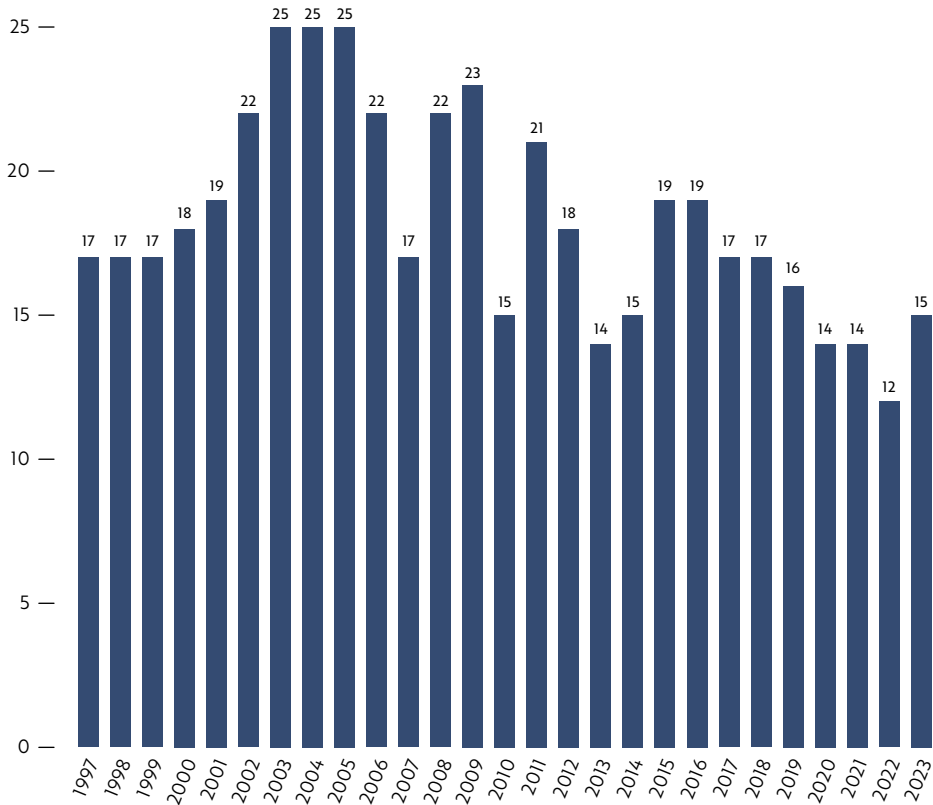
- A) tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus ja palvelukyky
- B) luotettavaan tietoon perustuva finanssipolitiikka ja sen osana vero- ja maksupolitiikka
- C) vaikuttava ja kilpailukykyinen infrastruktuuri sekä osaamis- ja innovaatiojärjestelmä
- D) laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa
- E) ympäristöriskien ja ympäristömuutosten hallinta taloudellisesta näkökulmasta
- F) valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hallinta
- G) tehokas ja vaikuttava EU ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen

Tarkastuksiin nimettiin aina vastuutarkastaja ja mahdolliset työryhmät sekä vastuupäälliköt. Tarkastuksista tehtiin myös yhteenveto viraston eduskunnalle toimittamaan vuosikertomukseen. Vuonna 2007 tarkastuskohteiksi valikoituivat esimerkiksi lasten ja nuorten palvelut (A), verotuet (B), tulosohjauksen toimivuus (F) ja tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuusinformaatio (B); viimeksi mainittu tehtiin tämän jälkeen joka vuosi, ja sen laatimiseen osallistuivat kaikki viraston toiminnantarkastajat. Kun strategiakausi 2007–2012 oli päättymässä, voitiin tällöin suoritettussa arvioinnissa todeta strategian toimeenpanon onnistuneen tuloksellisuustarkastuksen osalta hyvin. Suunnitellut tarkastusteemat raportoitiin eduskunnalle yhtä lukuun ottamatta.⁴³⁴

Vesa Jatkola oli vuosina 2008–2009 virkavapaalla ylijohdajan virasta, jolloin viransijaisena toimi Jarmo Soukainen. Tähän aikaan oli vireillä asunto-osakeyhtiölain uudistus, johon oli tulossa pykälät toiminnantarkastuksesta. ”Se tarkoitti maallikotarkastusta. Minä ajattelin, että tämä meidän ei ole mitään amatöörien puuhastelua. Siinä oli vaara, että syntyy vääränlainen mielikuva. Kirjoitin perustelumuistion ja johtoryhmässä siitä keskusteltiin. Sitten päätettiin, että vaihdetaan nimi”, muistelee Soukainen.⁴³⁵

Näin toiminnantarkastus muuttui vuonna 2009 tuloksellisuustarkastukseksi. Terminä ”tuloksellisuus” ei ollut uusi, sillä se oli esiintynyt viraston toiminnassa jo vuosien ajan osana tarkastusteemoja. Tuloksellisuus tarkoitti kustannusvaikuttavuutta, eli saatiinko sitä mitä haluttiin mahdollisimman paljon mahdollisimman vähällä rahalla.⁴³⁶

Tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuskertomusten määrä 1997–2023



Tuloksellisuustarkastus (aiempi toiminnantarkastus) sai 2000-luvulla rinnalleen finanssipolitiikan tarkastuksen sekä laillisuustarkastuksen omia tarkastuslajeinaan. (VTV)

VTV oli perinteisesti laatinut tarkastussuunnitelman tai vastaavasti toiminta- ja tarkastussuunnitelman seuraavaksi vuodeksi, mutta vuodesta 2009 lähtien suunnitelma laadittiin useammaksi vuodeksi eteenpäin. Tarkastussuunnitelmassa kuvattiin aina toimintaympäristön haasteet eri tarkastuslajien osalta sekä VTV:n tavoitteet.

Vuosien 2010–2013 suunnitelmassa tuotiin esille toimintaympäristön muuttuminen haasteellisemmaksi syksyllä 2008 alkaneen finanssikriisin vuoksi. Tästä syystä VTV joutui jatkossa tekemään aikaisempaa laajempia ja hankalampiin kysymyksiin kohdistuvia tarkastuksia. Yksi

tällainen oli valtion ICT-toimintoja koskenut tuloksellisuustarkastus, jolla VTV pystyi vaikuttamaan vuonna 2013 säädettyyn IT-toimintoja koskevaan lainsäädäntöön ja valtion IT-palvelukeskus Valtorin perustamisen linjauksiin.⁴³⁷

Tarkastussuunnitelmassa kuvattiin tarkastustoiminnan suuntaamisen periaatteet, joita olivat asian valtiontaloudellinen merkitys, merkitys yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle, tuloksellisuuden riskit ja ongelmat sekä uuden tiedon tuottaminen tai olemassa olevan tiedon varmentaminen. Myös tarkastuksen strategiset painopisteet ja teemat eri tarkastuslajien osalta käytiin läpi tarkastussuunnitelmassa. Nämä olivat myös kuvattuna viraston strategiassa, mutta tarkastussuunnitelmassa niihin voitiin tehdä muutoksia, kuten teemojen yhdistämisää.⁴³⁸

Tuloksellisuustarkastuksen laatutavoitteena oli, että kaikki yli 180 henkilötyöpäivän suuruiset tarkastukset valmisteltiin aina ryhmätyönä. Tarkastuksen aikataulutavoitteena puolestaan oli, että tarkastus valmistuisi 18 kuukauden kuluessa. Tällä pyrittiin varmistamaan tarkastustulosten ajankohtaisuus ja vaikuttavuus, joskaan aina tavoitteisiin ei päästy. Vuonna 2013 ryhdyttiin kehittämään tarkastusten raportteja. Niistä tehtiin lyhyempiä, minkä lisäksi niiden rakenteeseen tehtiin muutoksia tarkastuksen päätulosten ja -havaintojen esiintuomiseksi. Tämän lisäksi uudistettiin raporttien graafista ilmettä vastaamaan koko viraston ilmettä.⁴³⁹

Uuden johdon painotukset

VTV:n strategia vuosille 2007–2012 valmisteltiin Tapio Leskisen toimiessa pääjohtajana, mutta sen vahvasti allekirjoituksellaan tammikuussa 2007 uusi pääjohtaja Tuomas Pöysti. Jos Leskinen oli johtamistyylinsä vuoksi jäänyt tarkastajille etäiseksi, tuli Pöysti lähelle. Pöysti oli kiinnostunut tarkastuksista yksityiskohtia myöten, ja hän myös luki luonnoksia tarkasti ja kommentoiden. Tämän lisäksi Pöysti halusi osallistua toiminnantarkastuksen tarkastuskokouksiin, mikä aiheutti hämminkiä tarkastajien keskuudessa. Lopulta Pöystiä opastettiin aina muistuttamaan, että se mitä hän sanoi, ei ollut pääjohtajan sana, vaan yhden osallistujan näkemys.⁴⁴⁰

Tuomas Pöystin kaudella tarkastustoiminnassa ryhdyttiin korostamaan riskiajattelua ja riskianalyysiä. Tarkastustoiminnan kohdentam-

misessa nostettiin entistä enemmän esille tarkastettavan asian taloudellinen merkitys ja siihen liittyvä taloudellinen riski. Toinen tärkeä uudistus oli laadunhallintajärjestelmän kehitystyö. Viraston asettama työryhmä linjasi kansainvälisiin ISSAI-standardeihin perustuvat toimenpide-ehdotukset, joilla varmistettiin VTV:n laatu- ja järjestelmän vastuuvuus parhaimpien kansainvälisten käytäntöjen kanssa. Myös tarkastussuunnitelmaa kehitettiin. VTV:n oman mallin rakentamisessa oppia haettiin muista Pohjoismaista sekä yksityisen puolen tilintarkastusyhteisöistä.⁴⁴¹

VTV:N PYSYVÄT TARKASTUSALUEET, STRATEGIA 2007–2012:

- A) Valtion tilinpäätös
- B) Valtion tilinpäätöskertomus
- C) Virastojen ja laitosten tilintarkastukset
- D) Vuosittain käynnistettävät toiminnantarkastukset
- E) Rahastot, liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt
- F) EU-varat

Pöysti myös laajensi ja uudisti VTV:n tarkastustoimintaa, mihin hän sai vaikutteita kansainvälisistä yhteyksistä. Yksi uudistus oli finanssipolitiikan tarkastus (ks. s. 195–197), toinen hallinnonalojen ohjausjärjestelmätarkastukset, jotka toteutettiin toiminnantarkastuksen ja tilintarkastuksen yhteistyönä. Vastuu ohjausjärjestelmätarkastuksesta oli toiminnantarkastuksen yksiköllä, joka sai vuonna 2007 tehtäväksi kehittää mallin, jonka mukaan tarkastuksia ministeriöihin tehtiin. Ohjausjärjestelmätarkastus pureutui erityisesti siihen, miten ministeriön ja sen hallinnonalan ohjaus- ja johtamisjärjestelmä pystyi turvaamaan perustuslain 68 §:ssä ministeriöille säädettyjen tehtävien hoitamisen tuloksellisesti ja hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti.⁴⁴²

Kokeiluluontoisia ohjausjärjestelmätarkastuksia tehtiin vuonna 2008 maa- ja metsätalousministeriöön sekä opetusministeriöön. Vuotta myöhemmin vuorossa olivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeusministeriö. Tämän jälkeen vuosittain tehtiin yhdessä tai kahdessa ministeriöissä valmiin konseptin mukaisia tarkastuksia. Parista ohjaus-

järjestelmätarkastuksesta tehtiin myös jälkiseurantaraportti 3–4 vuoden kuluttua. Tämän jälkeen johdon into asian suhteen hiipui.⁴⁴³

VTV laati uuden strategian vuosille 2013–2020. Strategiassa viraston toiminnan pää tavoitteiksi määriteltiin edistää kestävä ja tuloksellista valtiontalouden hoitoa, valtiontaloudellisen tiedon luotettavuutta sekä luottamusta valtiontalouden hoitoon. Lisäksi VTV halusi edistää kansalaisten ja muiden veronmaksajien veronmaksuhalukkuutta sekä suomalaisen demokratian toimivuutta. Strategiassa määriteltiin myös eri tarkastuslajien tehtävät sekä niiden strategiset menestystekijät, joita olivat muun muassa esimerkillinen, ammattimainen ja korkealaatuinen toiminta, rakentava ja avoin vuoropuhelu tarkastuskohteiden ja muiden sidosryhmien kanssa sekä vastuullinen, objektiivinen ja selkeä raportointi ja muu viestintä.

Pääjohtaja halusi tehdä virastostaan valtionhallinnon kehittämisen moottorin, mikä näkyi uuden strategian kirjauksessa: ”VTV luo edellytyksiä julkishallinnon uudistumiseen sekä hallinnonrajat ylittävien riskien ja valtiontalouden kokonaisuuden hallintaan.” Pöysti myös kirjoitti asiasta Reviisori-lehteen, jossa hän toi esille huolensa Suomen hallinnon ja talouden tilasta; näitä tulisi uudistaa laajalti, mutta viisaalla tavalla. VTV:n visioksi asetettiin kova tavoite: suomalainen valtiontalouden hoito olisi malli maailmalle vuoteen 2020 mennessä. Tämä vaatisi myös VTV:lta kovia ponnistuksia.⁴⁴⁴

Pöystin mukaan kysyntää oli varsinkin nopeatahtista päätöksentekoa tukevalle ja riskienhallintaan liittyvälle asiantuntijatoiminnalle. VTV:n valtion ja kansantalouden riskianalyysi vaikutti tällöin aikaisempaa selvemmin tuloksellisuustarkastuksen aihevalintoihin, joissa korostuivat kestävä rakennemuutoksen toteuttamisessa keskeiset toiminnot. Tarkastustoiminnassa pidettiin esillä näkökulmaa, jossa tehtävät tuli sopeuttaa ja priorisoida suhteessa taloudellisiin resursseihin, jotta julkiset palvelut ja viranomaistehtävät voitiin toteuttaa vaikuttavasti ja tarkoituksenmukaisesti.⁴⁴⁵



Suomalainen valtiontalouden hoito olisi malli maailmalle vuoteen 2020 mennessä.

”MUKAVA TASALUKU”

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi kesällä 2007 toiminnantarkastuskertomuksen *Nuorten syrjäytymisen ehkäisy*, joka oli osa vaikuttavuustarkastusten pilotointia. Tarkastuksen suoritti ylitarkastaja Teemu Kalijärven johtama neljän hengen ryhmä. Aihetta käsiteltiin kertomuksessa monista eri näkökulmista, ja samalla yritettiin saada selvyttä eri hallinnonalojen vastuisiin. Tarkastuksen pääpaino oli syrjäytymisen ehkäisytöissä, mutta myös kustannuksia pyrittiin selvittämään.

Syrjäytymisen ehkäisyn taloudelliseen merkitykseen keskittyvässä luvussa todettiin yleisellä tasolla lyhyesti, että seuraukset olivat todennäköisesti kustannuksiltaan moninkertaiset ehkäisevään toimintaan verrattuna. Tarkastushavainnoista löytyi myös euromääräinen laskelma, joka oli peräisin alan tutkijoilta. Aihetta oli tutkittu muun muassa Kansaneläkelaitoksessa, yliopistoissa ja EU:n piirissä. Mikäli nuoren syrjäytyminen kestäisi koko odotettavissa olevan työiän, olisi verotulojen menetys noin 700 000 euroa ja julkisen talouden menetys erilaisten palvelujen käyttönä noin 430 000 euroa. Kyseessä ei ollut VTV:n ennuste, vaan ilmiötä konkretisoiva esimerkki. Tarkastuskertomuksen sivulla 116 olevat kaksi lukua pyöristyivät mukavasti miljoonaksi euroksi.

VTV järjesti tarkastuskertomuksesta viiraston ensimmäisen tiedotustilaisuuden. Tiedoteluonnoksessa ei miljoonaa euroa mainittu, mutta pääjohtaja Tuomas Pöysti ja ylijohdaja Vesa Jatkola halusivat nostaa sen lopulliseen tiedotteeseen. Tämän jälkeen pelkona oli, että ”miljoona euroa”

veisi huomion muulta tarkastuskertomukselta. Näin myös kävi, sillä tiedotustilaisuuteen paikalle tullut media otti tiedotteen miljoonasta eurosta näyttävän kopin. Kyseisestä summasta tuli sittemmin median ja myös joidenkin poliitikkojen käyttämä mantra, joka laitettiin aina VTV:n ”suuhun”, vaikka luku ei edes perustunut sen omiin laskelmiin.

Miljoona on alkanut sittemmin elää julkisuudessa omaa elämäänsä, ja lukuun on eri tahoilla tehty 1,2 ja 1,3 miljoonaan euroon nousevia ”indeksikorotuksia”. Samalla on todettu sen perustuvan VTV:n laskelmiin, vaikka näin ei olekaan. Tarkastajat olivat kyllä todentaneet tutkijoiden arvioita ja tehneet harjoituslaskelman, jonka mukaan miljoonaan euroon oli mahdollista päästä tietyillä oletuksilla.

Muun muassa Ilta-Sanomat kirjoitti lokakuussa 2023, että ”Valtiontalouden tarkastusvirasto on laskenut, että yksi syrjäytynyt nuori maksaa yhteiskunnalle noin 1,2 miljoonaa euroa”. Myös Aluehallintovirasto on tarjonnut samaa lukua sivustollaan niin ikään VTV:n laskelmiin perustuvana. Aihetta ovat tutkineet myös Sitra ja THL, jotka vuonna 2017 julkistetussa tutkimuksessa pääsivät yhteiskunnan kulujen osalta pahimmassa tapauksessa 370 000 euroon. Summassa eivät olleet mukana veromenetykset.

Lähteet:

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. VTV:n toiminnantarkastuskertomus 146/2007; [Nuorten syrjäytyminen – Ilmiöt – Aluehallintoviraston tietopalvelu \(avi.fi\)](#); Nuorten syrjäytyminen käy myös yhteiskunnalle kalliiksi – Sitra; Helsingin Sanomat 26.8.2007; Ilta-Sanomat 22.10.2023; Teemu Kalijärven kirjallinen tiedonanto 22.9.2024.

Tuloksellisuustarkastus luupin alle

Vuoden 2014 alussa VTV:ssa aloitti Marko Männikön johtama tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö, jossa oli neljä tarkastuskohteiden mukaan jaettua tarkastusryhmää. Näiden päällikköinä toimivat Lassi Perkinen, Leena Juvonen, Armi Jämsä ja Teemu Kalijärvi, ja yksikön tuloksellisuustarkastusjohtajana toimi Jarmo Soukainen. Yksikön johtamismallia rukattiin elokuussa 2016 muodostamalla kolme ryhmää, joita veti kolme henkilöesimiestä; nämä olivat Leena Juvonen, hieman aiemmin taloon tullut Matti Okko ja virastoon ulkopuolelta rekrytoitu Anna-Liisa Pasanen.⁴⁴⁶

Tuloksellisuustarkastuksen kehittämistyön yhtenä painopisteenä oli aina ollut toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen sekä tarkastusten läpimenoaikojen lyhentäminen. Toinen painopiste oli taloudellisen, etenkin määrällisin menetelmin tehdyn analyysin lisääminen tiedonmuodostuksessa, koska sellaista tehtiin jatkuvasti tavoiteltua vähemmän. 2010-luvun puolivälissä tarkastusasetelmissa alettiin myös vahvistaa valtiontaloudellista ja taloudenhoidollista näkökulmaa. Tämä kaikki edellytti tarkastussuunnittelun ja -prosessin jatkuvaa kehittämistä.

Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia mitattiin tarkastusten jälkiseurannoilla, jotka toteutettiin pääsääntöisesti noin kolmen vuoden kuluttua kertomuksen antamisesta. Vuonna 2014 valmistui 18 jälkiseurantaraporttia, joista selvisi, että annetuista suosituksista vain 29 prosenttia oli toteutunut täysin tai lähes täysin, 47 prosenttia jossain määrin ja 24 prosenttia vähän tai ei lainkaan. Seuraavina vuosina jälkiseurantaraporttien määrä laski, ja vuonna 2016 niitä tehtiin vain seitsemän. Tämän jälkeen niiden määrä kääntyi taas nousuun. Suositusten toteutuminen pysyi melko vakiona, eli vajaa kolmannes oli yleensä toteutunut, noin puolet jossain määrin ja loput vähän tai ei lainkaan.⁴⁴⁷

Vuonna 2017 tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö aloitti palautteen järjestelmällisen keräämisen tarkastuskertomuksista. Vastaajista 70 prosenttia koki saaneensa ajan-kohtaista ja oleellista tietoa toimintansa kehittämiseen. 85 prosenttia oli tyytyväisiä viestimiseen tarkastuksen sisällöstä, prosessista ja aika-tilasta. Peräti 93 prosenttia oli tyytyväisiä yhteistyöhön tarkastuksen aikana. Vuotta myöhemmin vastaavat prosenttiluvut olivat 73, 73 ja 83. Palautteessa tuotiin myös esille, että tiiviimpi yhteistyö tarkastettavan

organisaation sisäisen tarkastuksen kanssa parantaisi edelleen tarkastusten hyödynnettävyyttä.⁴⁴⁸

Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakauden alkupuolella vuosina 2016–2017 tuloksellisuustarkastusta vaivanneet toimintaepäselvyydet nousivat julkisuuteen, ja niitä tuotiin esiin muun muassa Iltalehden toimittajan Olli Wariksen kirjoituksessa kesäkuussa 2017.⁴⁴⁹ Epäselvyydet liittyivät tarkastustoiminnan johtamiseen ja tarkastuskertomuksista tullessiin tarkastettavien reaktioihin. Tapio Leskinen ei omana aikanaan juuri antanut arvoa tarkastettavien reaktioille, ainakaan hän ei niistä tarkastajille kertonut. Tuomas Pöystin aikana tarkastettavilta saattoi tulla kommentteja, mutta Pöysti myös kannusti tarkastajia ”ärhäkkyteen”.

Tytti Yli-Viikari puolestaan halusi omien sanojensa mukaan nostaa tarkastuksen perusosaamista pykälän ylöspäin kehittämällä sisäistä prosessointia. Tämän seurauksena tarkastuskohteiden johdon näkemykset alkoivat toisinaan vaikuttaa siihen, miten tarkastuksissa asioista kerrottiin. Tämä johti jopa sanamuotojen korjauksiin, tai sitten tarkastajat itse sensuroivat raporttejaan, koska ei kannattanut kirjoittaa mitään sellaista, mikä jälkikäteen siivottaisiin pois. Yli-Viikari myös halusi, että tarkastustoiminta muuttuisi konsultoivaksi, kohteita eli asiakkaita neuvovaksi toiminnaksi, jossa tarkastustoimintaa tehtäisiin yhdessä.⁴⁵⁰

Laillisuustarkastus tilintarkastuksen rinnalle

VTV aloitti vuonna 2009 ISSAI-standardeissa tarkoitetun laillisuustarkastuksen kehittämisen omaksi tarkastuslajikseen. Laillisuustarkastus oli ollut osa viraston tarkastustoimintaa vuosikymmenien ajan, mutta nyt se päätettiin erottaa omaksi lajikseen ja selkeästi profiloitua tarkastustuotteeksi. Tuomas Pöystin mukaan taustalla oli nimenomaan ajatus kansainvälisestä compliance audit -tuotteesta.

Laillisuustarkastuksella selvitettiin, oliko valtion taloudenhoidossa toimittu lainsäädännön, alempitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Laillisuutta selvitettiin erillisen tarkastuksen lisäksi myös osana tilintarkastusta. Koska tilintarkastus ja laillisuustarkastus olivat molemmat luonteeltaan varmentavia tarkastuksia, oli luonnollista, että laillisuustarkastus sijoitettiin samaan yksikköön tilintarkastuksen kanssa.⁴⁵¹



”Tilintarkastuksen jazz-bändi”. VTV:läiset kuvassa vasemmalta Jaakko Eskola, Marjatta Kimmonen, Väinö Viherkoski, Jari Sanaskoski, Pentti Mykkänen ja Sami Kummila. Kuva on otettu ylijohtaja Kimmosen läksiäisissä vuonna 2018. (Tiina Puputti/VTV)

VTV käynnisti ensimmäiset standardeihin perustuvat laillisuustarkastukset omana tarkastuslajinaan vuonna 2010, jolloin myös aloitettiin tarkastusohjeen laadinta. Ylijohtaja Marjatta Kimmonen esitteli laillisuustarkastusohjeen johtoryhmälle huhtikuussa 2011, ja heinäkuussa valmistui ensimmäinen ohjeen mukaan suoritettu tarkastus. Se oli johtavan tuloksellisuustarkastajan Petri Nurmen johdolla tehty *Maa-kunnan liitot EU-varojen hallinnoijina*. Tarkastukseen osallistuivat myös johtavat tilintarkastajat Kaj von Hertzen ja Klaus Krokfors sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Jari Siirola.



Oli luonnollista, että laillisuustarkastus sijoitettiin samaan yksikköön tilintarkastuksen kanssa.

Tarkastuksen pääkysymyksenä ja tavoitteena oli selvittää, hallinnoitiinko maakunnan liittojen välittämää EU-rahoitusta säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Laillisuutta arvioitiin lakien noudattamisen perusteella, ja ainoa huomautettava asia liittyi korkotuottoihin. Vuoden 2011 aikana valmistui vielä kaksi laillisuustarkastusta. Tämän jälkeen laillisuustarkastuksia valmistui tavallisesti 2–4 vuosittain.⁴⁵²

VTV suoritti vuosikymmenen vaihteessa vuosittain noin 120 kirjantarkastuksen. Vuonna 2011 määrä putosi 90:een, koska yliopistojen tilintarkastukset jäivät pois vuonna 2010 uuden yliopistolain myötä. Yliopistot siirtyivät pois talousarviotalouden piiristä. Valtionhallinnossa tapahtuneiden muutosten seurauksena tilintarkastusraporttien määrä lähti muutenkin laskuun, ja vuonna 2013 niitä tehtiin enää 69.⁴⁵³

VTV pyrki tarkastuksilla pitämään yllä taloudellisuutta ja tuottavuutta valtion taloudenhoidossa ja johtamisessa, mikä 2010-luvun alkupuolella oli haastavaa. Suomi oli finanssikriisin jäljiltä yhä taantumassa, ja valtion menojen perään oli katsottava tarkkaan. Tilintarkastuksen painopisteisiin tuli nyt merkittäviä muutoksia käyttöön otetun riskianalyysin myötä. Tarkastuksissa huolenaiheiksi nousivat muun muassa uutena ilmiönä hallintoon tulleet perustuslain vastaiset määrärahojen ylitykset.

Tarkastuksissa piti myös kiinnittää huomiota vuosina 2011–2013 valtion talous- ja henkilöstöhallinnon merkittäviin muutoksiin ja niihin liittyviin riskeihin sekä valtion vero- ja maksutuloihin ja valtion maksamiin avustuksiin. Tämä edellytti uusia menetelmiä, kuten kontrollien testausta ja väärinkäytöstarkastuksia sekä uutta tilintarkastuksen ohjetta.⁴⁵⁴

Tilintarkastuksen ohjeen valmistelu kesti useita vuosia, ja sen yhteydessä valmistuneita liitteitä otettiin käyttöön vähitellen. Ohje

valmistui lopulta keväällä 2015. Uudessa ohjeessa tilintarkastusta siirrettiin kohti yksityisen puolen tilintarkastusyhteisöjen ISA-standardeja, joihin myös INTOSAI:n ISSAI-standardit pitkälti perustuivat (ks. s. 265–266). Tarkastuspäällikkönä toimineen Väinö Viherkosken mukaan ”tarkoitus ei ollut noudattaa kaikkea, mitä ISA-standardeissa oli, vaan käytössä oli VTV:n toimintaympäristön ja toiminnan luonteen vuoksi poikkeamia. Halusimme ottaa standardeista mukaan kaiken parhaan.” Ohjeesta myös poistettiin paljon sellaista, mikä ei tullut standardeista.⁴⁵⁵

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen piti vuosien ajan huolen siitä, että hänen yksikkönsä toimi tiiviinä ryhmänä, joka myös nautti tietynlaisesta autonomiasta suhteessa pääjohtajaan. Yksikössä oli kuusi kirjjanpitoyksiköiden mukaan jaoteltua tarkastusryhmää, joista erällä oli myös muita tehtäviä. Jaakko Eskolan johtamalla tarkastusryhmällä oli vastuullaan puolue- ja vaalirahoitusvalvonta ja Jari Sanaskosken tarkastusryhmällä EU-varainsiirtoihin kohdistuvat tilintarkastukset.

Pentti Mykkäsen johtama tarkastusryhmä puolestaan teki vain järjestelmätarkastuksia, jotka oli aloitettu jo vuonna 1994, kun Mykkänen tuli virastoon Valtiokonttorista. Tarkastukset painottuivat suurten tilivirastojen taloushallintojärjestelmiin ja niihin tietoa tuottaviin järjestelmiin. 2000-luvulla järjestelmätarkastus kytkettiin kiinteämmin osaksi tilintarkastusta.⁴⁵⁶

Suunnan- muutoksia

”Tarkastusviraston tilintarkastusta on viimeisen vuoden aikana uudistettu merkittävästi. Uudistuksella vastataan valtion taloudenhoidossa tapahtuviin muutoksiin, ja tavoitteena on muun muassa hyödyntää uutta digitaalista teknologiaa yhä vahvemmin. Uudistuksen taustalla ovat data-analytiikan tarjoamat mahdollisuudet, keskitetyn toteutuksen laatu- ja tehokkuushyödyt sekä tavoite palvella entistä paremmin asiakkaiden tietotarpeita.”

(TYTTI YLI-VIIKARI VUODEN 2020 TILINPÄÄTÖKSEN
PÄÄJOHTAJAN KATSAUKSESSA)

Montaa lajia

VTV:n tarkastussuunnittelua ryhdyttiin talvella 2018 uudistamaan kokonaisvaltaisesti. Tavoitteeksi asetettiin virastolle yhteinen ja yhtenäinen suunnitteluprosessi, jolla tähdättiin tarkastuslajeille yhteisen



Tarkastuksia pyrittiin tekemään proaktiivisesti eli ennakoivasti.

monilajitarkastuksen toteutukseen. Sinänsä asia ei ollut uusi, sillä tämäntyppisiä tarkastuksia VTV oli tehnyt jo 1990-luvulla. Pääjohtaja Tytti Yli-Viikari halusi käynnistää monilajitarkastuksilla uusien toimintatapojen toteutuksen, millä myös purettaisiin hänen mielestään viraston toimintaa rajoittava siiloutuminen kahteen tarkastusyksikköön.

Muina uudistuksen tavoitteina olivat parempi suunnittelu- ja seuranta-tietojen tarjoaminen johdolle sekä aikaisempaa kehittyneempi kyky palvella asiakkaita yli tarkastusyksikkö- ja toimintorajojen. Tarkastussuunnittelun kehittämisen tavoitteita käytiin läpi henkilöstöinfossa ja tarkastusyksiköiden johtoryhmissä, minkä lisäksi toiveita ja tarpeita kartoitettiin konsulttiyrityksen kanssa. Tämän jälkeen VTV:n johdolle järjestettiin workshop yhteisten näkemysten ja tahtotilan löytämiseksi. Keväällä 2018 käynnistettiin suunnitteluprosessin kuvaus sekä testattiin prosessia tukevia työkaluja, eli Viima- ja Silverbucket-järjestelmiä.⁴⁵⁷

Joulukuussa 2018 julkaistu vuosien 2019–2023 tarkastussuunnitelma pohjautui entiseen tapaan valtion- ja kansantalouden riskianalyysin tunnistamiin riskeihin. Tulevina vuosina suunnittelua ohjaisivat tarkastuksen suuntaamisperiaatteiden lisäksi kaudelle valitut painopisteet sekä tarkastukselliset näkökulmat, joita olivat hyvän hallinnon toteutuminen, julkisen talouden kestävyys, tietoperustan laatu, asiakasnäkökulma, vaikuttavuus ja digitalisaatio. Nämä kaikki vaikuttaisivat julkisen toiminnan uudistuksiin ja muutoksiin, joissa VTV:n tuli olla mukana.

Tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen osalta tarkastussuunnitelmassa korostettiin data-analytiikan ja automatisoinnin hyödyntämistä tarkastustyössä. Tämän lisäksi kehitettäisiin ”kykyä ja välineitä tarkastaa palvelukeskuksen robotiikkaa sen hoitamisissa palvelutuotantotehtävissä ja vahvistetaan tietojärjestelmien tarkastuksen systemaattisuutta”. Tuloksellisuustarkastuksessa ja finanssipolitiikan tarkastuksessa korostuisi henkilöstön osaamisen ja tarkastusproses-

sien kehittäminen. Tämä tarkoitti sitä, että tarkastuksia pyrittiin tekemään proaktiivisesti eli ennakoivasti, eikä taaksepäin katsovasti, kuten aikaisemmin.⁴⁵⁸

VTV:n voimassa olevan strategian oli tarkoitus ulottua vuoteen 2020, mutta pääjohtaja Yli-Viikari halusi uudistaa sen jo aiemmin. Uutta strategiaa alettiin valmistella vuonna 2018, ja se otettiin käyttöön seuraavan vuoden alussa. Viisivuotiskaudelle 2019–2023 tarkoitetun strategian mukaan tarkastustoiminnan tuli olla yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, olennaista ja oikea-aikaista sekä asiakaslähtöistä.

Asiakaslähtöisyys sisälsi sidosryhmille lupauksen, jolla korostettiin yhteistyökykyä ja dialogia sekä kuuntelua ja keskustelua. Tällä oli tarkoitus saada kattava ymmärrys valtiontalouden ja taloudenhoidon haasteista, riskeistä ja mahdollisuuksista. Asiakaslähtöisyyttä oli alustettu jo vuonna 2018, jolloin sidosryhmätilaisuuksissa kerrottiin VTV:n tavoitteena olevan vaikuttavuuden lisääminen osaamista kehittämällä ja tietoa jakamalla.⁴⁵⁹

Tarkastustoiminnan kannalta merkittävin muutos oli i. huhtikuuta 2019 käyttöön otettu matriisiorganisaatio (ks. myös s. 120). Sen puitteisissa yhtenä päämääränä oli ottaa käyttöön monilajitarkastukset. Tarkastuksia tekisivät tiimit, joissa olisi aiheen mukaan valittu tilintarkastaja, tuloksellisuustarkastaja ja laillisuustarkastaja tai tarpeen mukaan myös finanssipolitiikan tarkastaja.

Tarkastus lähtisi liikkeelle projektin organisoinnista, jolloin vaikuttavuusalueilta tulisi tietoa siitä, mistä asiakysymyksestä hallinnossa tarvittiin tietoa. Tarkastuskysymykset voitiin asettaa sen mukaan, millainen oli tiedon tarve ja mille tiedolle oli kysyntää. ”Kun asiakysymyksestä saatiin tietoa, voitiin sen mukaan valita ihmiset tarkastuksen tekemään tiimiin. Se oli tosi radikaali uudistus”, muistelee Tytti Yli-Viikari vuonna 2024.⁴⁶⁰

Ajatusta monilajitarkastuksista pidettiin VTV:n organisaatiossa hyvänä, sillä siellä ymmärrettiin, että tarkastuslajit piti saada toimimaan paremmin yhdessä. Kestävä julkinen talous -vaikuttavuusalueen johtajaksi nimitetyn Matti Okon mielestä olikin ”hyvä ajatus, että suunnitellaan, toteutetaan ja käytetään eri tarkastuslajeja yksittäisissä kohteissa enemmän”.⁴⁶¹

VTV:n tavoite monilajitarkastusten aloittamisesta toteutui nopeasti. Vuonna 2020 virasto julkaisi kolme ensimmäistä monilajitarkastusta, joista kaksi oli muodollisesti tuloksellisuustarkastuksia ja yksi laillisuustarkastus; näin siksi, että monilajitarkastus ei ollut oma

tarkastuslajinsa. Tarkastukset käsittelivät puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannuksia ja rahoitusta, yhteishankintojen toteutumista sekä osakeyhtiötä valtionhallinnon toimintojen organisaatiomuotona.⁴⁶²

Tarkastustoiminnan kannalta matriisiorganisaatio vaikuttavuusalueineen ja oppimiskeskuksineen osoittautui hankalaksi malliksi. Toimiva tiedonhallinta -vaikuttavuusalueen johtajana toimineen Jaakko Eskolan mukaan ”monimutkainen organisoituminen johti prosesseissa hirveän työlääseen toimintaan. Kaikesta piti keskustella ja kommunikoida, kun niitä rakennettiin. Se oli sen heikkous, että se hukutti meidät sisäisen prosessin työläyteen.”⁴⁶³

Eskolan saavutus oli, että hän onnistui pitämään tilintarkastuksen koossa omalla vaikuttavuusalueellaan – mikä siis oli vastoin matriisiorganisaation ajatusta. Näin kuitenkin riski tilintarkastuksen hiljalleen tapahtuvasta haihtumisesta voitiin osittain estää. Myös finanssipolitiikan valvonta saatiin eriytettyä erilliseksi tiimiksi Kestävä julkinen talous -vaikuttavuusalueella.

Ongelmaa pahensivat viraston ”sisäiset työmarkkinat”, joilla tarkastusprojekteihin haettiin tekijät. Sisäisillä työmarkkinoilla oli hyvä tavoite: tarjota henkilöstölle aiempaa laajemmat ja monipuolisemmat oppimis- ja kehittymismahdollisuudet sekä lisätä viraston toiminnan ja resurssoinnin avoimuutta. Tarkastustiimien kasaaminen vei kuitenkin joskus paljon aikaa. Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakauden aikana myös tarkastustoimintaan käytetty aika lähes puolittui, samalla kun työaika täyttyi muusta toiminnasta.⁴⁶⁴

Suunta kirkastuu

Tytti Yli-Viikarin erottaminen vuonna 2021 ei johtanut välittömiin muutoksiin VTV:n tarkastustoiminnassa tai töiden organisoinnissa. Matti Okko pääjohtajan viransijaisena piti joitakin Yli-Viikarin toimia perusteltuina: ”Siinä oli hyvääkin ravistelua, että voitaisiinko tehdä vähän enakoivammin, jota kautta voisi saada aikaan vaikutuksiakin, ettei pelkästään katsota taaksepäin.” Okko päätti kuitenkin jättää organisaation ja strategian uudistamisen uudelle pääjohtajalle, eli Sami Yläoutiselle.⁴⁶⁵

Yläoutinen ei pitänyt ongelmallisena monilajitarkastuksia, mutta VTV:n perustoimintojen roolin muutos oli eri asia. Erityisesti tilintarkastuksen merkityksen väheneminen oli huolestuttavaa, samoin ajatus

VTV:n strategia 2024–2030

Strateginen tehtäväme

Turvaamme kestäväää julkisten varojen hoitoa sekä tehokkaasti ja avoimesti toimivaa valtionhallintoa

Vahvistamme tarkastus- ja valvontatyöllä hallinnon tilivelvollisuutta eduskunnalle ja kansalaisille

VTV:n arvot

Vastuullisuus
Objektiivisuus
Rohkeus

Strategiset painopisteemme

Tuotamme valtiontalouden ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista luotettavaa ja olennaista tarkastus- ja valvontatietoa

Tuemme toiminnallamme tehokasta ja lainmukaista hallintoa

Strategiset mahdollistajat

Toimimme tehokkaasti ja avoimesti sekä olemme myös omasta toiminnastamme tilivelvollisia

Hyödynnämme digitalisaatiota ja uusia teknologioita toiminnassamme

Olemme ammattitaitoisia ja motivoituneita ja työyhteisömme voi hyvin

VTV:n uusin strategia valmisteltiin vuonna 2023, ja se tuli voimaan 2024 alussa. (VTV)

siitä, että VTV olisi jotain muuta kuin tarkastusvirasto. Problemaattisin oli kuitenkin toimimaton organisaatio, jossa korostui vastuunjaon epäselvyys ja lähiesihenkilön työn haastavuus.

Yläoutinen piti yllä vanhan organisaation vuoden 2022 ajan, mutta vuoden 2023 alussa siirryttiin takaisin linjaorganisaatioon. Siinä säilyi kuitenkin häivähdyks edellisestä organisaatiosta siltä osin, että tuloksetlisuustarkastus, tilintarkastus ja laillisuustarkastus olivat samassa yksikössä, mikä mahdollisti tarkastuslajien välisen yhteistyön.⁴⁶⁶

Kaikkia Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakauden aikaansaannoksia ei suinkaan ollut tarvetta lakaista maton alle. Monilajitarkastukset tulivat

jäädäkseen, ja myös hyvä vuorovaikutus tarkastuskohteiden kanssa pysyi edelleen tärkeällä sijalla, samoin digitaalisuuden korostaminen; tässä VTV oli jo vanhastaan vahva.⁴⁶⁷

VTV laati syksyllä 2022 tarkastus- ja valvontasuunnitelman vuosiksi 2023–2026. Sen mukaan VTV:n toiminta perustui yhä yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, ja tarkastustyön suunnittelua ohjasivat entiseen tapaan suunnittelukauden painopisteet ja tarkastuslajikohtaiset olennaisuuskriteerit. Painopisteiksi kaudelle 2023–2026 asetettiin julkisen toiminnan uudistukset ja muutokset sekä talouden kestävyyttä edistävät ja valtiontaloutta tasapainottavat toimet.

Oleellisinta oli kuitenkin keskittyminen viraston perustehtäviin. Tähän olikin nyt hyvät edellytykset uudessa linjaorganisaatiossa, jossa suunnittelu ja päätöksenteko oli selkeää. Suunnanmuutos näkyi: kun vuonna 2020 työajasta vain 40 henkilötyövuotta meni viraston ydintehtäviin eli tarkastus- ja valvontatoimintaan, meni niihin vuonna 2023 jo 61 henkilötyövuotta.⁴⁶⁸

VTV laati uuden strategian vuosiksi 2024–2030, mikä tapahtui poikkeuksellisesti vasta uuden organisaation käyttöönoton jälkeen. Sami Yläoutisen mukaan organisaatiouudistus ei kuitenkaan voinut jäädä odottamaan vanhan strategiakauden päätöstä. Strategiaa valmisteltiin kevät 2023 koko henkilöstön kesken yhteisesti keskustellen ja pohtien.

Vuoden 2024 alussa voimaan tulleessa strategiassa VTV:n tehtäväksi määriteltiin kestävä julkisen talouden hoidon sekä tehokkaasti ja avoimesti toimivan valtionhallinnon turvaaminen. Samalla VTV korosti oman toiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä sekä digitalisaation ja uuden teknologian hyödyntämistä. Myös arvoista käytiin laaja keskustelu, jonka päätteeksi todettiin VTV:n toiminnan ytimessä olevan vastuullisuus, objektiivisuus ja rohkeus. Uudella strategialla haluttiin kirkastaa viraston suuntaa sekä asettaa sen perustehtävää kunnioittavat tavoitteet.⁴⁶⁹

5.



Tehtäväkenttä
laajenee



Kantelut ja väärinkäytökset

”Vuonna 2023 VTV vastaanotti 74 kantelua tai kansalaiskirjettä ja 56 väärinkäytösilmoitusta. Edelliseen vuoteen verrattuna kanteluiden ja kansalaiskirjeiden määrä väheni, mutta väärinkäytösilmoitusten määrä kasvoi.”

(VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
VUOSIKERTOMUS EDUSKUNNALLE 2024)

Epäkohdat esiin

Tarkastus- ja valvontatehtävien ohella Valtiontalouden tarkastusviraston yksi toiminta-alue on ollut valtiontalouden hoidosta tehtyjen kanteluiden ja väärinkäytösilmoitusten käsittely. Yksityishenkilöt tai yhteisöt ovat voineet tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle kantelun, jos he ovat epäilleet epäkohtia valtiontalouden hoidon laillisuudessa tai valtion talousarvion noudattamisessa. Kun vaali- ja puoluerahoituksen valvonta tuli vuosina 2009–2010 VTV:n tehtäväksi, myös niihin liittyvistä asioista on voinut kannella virastolle.

Väärinkäytösilmoitukset puolestaan ovat viranomaisten tekemiä ilmoituksia valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneista väärinkäy-

töksistä. Vuodesta 2007 vuoteen 2016 viranomaisilmoituksista erotettiin omaksi ryhmäkseen valtionavun saajiin kohdistuneet väärinkäytösilmoitukset. Viranomaisten tekemien väärinkäytösilmoitusten lisäksi osa väärinkäytöksistä tuli ilmi VTV:n oman tarkastustoiminnan kautta. EU-aikana viraston tietoon saatettiin EU-tukia hallinnoivilta virastoilta tukien valvontaa koskeneet ilmoitukset aina elokuuhun 2020 saakka.⁴⁷⁰

Pitkään tarkastajat käsittelivät väärinkäytösilmoitukset tilintarkastuksen yhteydessä. Asiantila aiheutti paitsi ylimääräistä työtä myös hankaloitti yhteistyötä tarkastettavan kohteen kanssa. Siksi vuonna 1996 perustettiin erillisyksikkö, jonka tehtävänä oli hoitaa kanteluasiat sekä avustaa tarkastusta väärinkäytösten selvittämisessä. Kaksi vuotta myöhemmin kaikki kantelu- ja väärinkäytösasiat siirrettiin erillisyksikölle. Vuonna 2003 tehtävä siirtyi toiminnantarkastusyksikölle ja nimenmuutoksen myötä tuloksellisuustarkastuksen piiriin, kunnes vuonna 2023 toiminto sijoitettiin valvontayksikköön kantelut ja väärinkäytösilmoitukset -toimintona (kavi).

Vuosittaiset kanteluiden määrät olivat 2010-luvun puoliväliin asti muutamassa kymmenessä, huippuna 67 kappaletta vuonna 2011. Tämän jälkeen kanteluita tuli vuositasolla parikymmentä, kunnes 2020-luvun alussa niiden määrä kasvoi huimasti. Huippuna oli vuoden 2021 kaikkiaan 111 kantelua, ja vielä vuonna 2022 määrä kohosi 97:ään.

Vuoden 2021 piikkiä voi selittää pääjohtaja Tytti Yli-Viikariin liittyvä laaja uutisointi. VTV oli sen myötä paljon esillä mediassa, ja mahdollisuus kanteluiden tekemiseen tuli tällöin vahvasti esiin. VTV oli myös 2010-luvun lopulla laatinut ohjeet kantelun tekemisestä, mikä omalta osaltaan madalsi kynnystä. Tarkastusvirasto antoi lisäksi kanteluita ja väärinkäytösilmoituksia koskevaa opastusta ja neuvontaa, joista enimmänsen osan puhelimitse tai sähköpostilla.

VTV tutki kantelun, jos oli aihetta epäillä, että valtion viranomaisen, virasto tai laitos tai muu viraston tarkastuksen kohde oli toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Harvemmin kantelut kuitenkin johtivat toimenpiteisiin: ”Suuri osa on kansalaiskirjeitä, joihin vastataan kohteliaasti”, muistelee erillisyyksikön päällikkönä vuoteen 2003 toiminut Mikko Koiranen lähinnä 1990-luvun tilannetta.⁴⁷¹

Sittemmin tilanne muuttui. Esimerkiksi vuonna 2011 kanteluasioista vajaa puolet oli sellaisia, jotka eivät edellyttäneet virastolta toimenpiteitä – joko ne kuuluivat ”kohteliaasti vastattavien” kategoriaan tai VTV:lla ei ollut toimivaltaa asian käsittelyyn. Toisaalta yli puolet kanteluista johti tai oli jo johtanut toimenpiteisiin. Vajaa kolmannes näistä

koski tapauksia, joissa asia oli jo selvitetty tai oltiin selvittämässä tarkastustoiminnan yhteydessä. Noin kymmenessä prosentissa tapauksista tarkastusvirasto edellytti valtion virastolta tai laitokselta korjaavia toimenpiteitä, ja toiset kymmenen prosenttia ohjattiin muiden viranomaisten käsiteltäviksi.⁴⁷²

Käytännössä noin viidennes kanteluista johti 2010-luvulla varsinaisiin toimenpiteisiin. Nämä asiat käsiteltiin kantelumenettelyssä, jossa kannellulta viranomaiselta pyydettiin lausunto kannellusta asiasta. Kantelukäsittely päättyi viraston antamaan kantelupäätökseen.

”Kosketuspinta kansalaisiin”

Kantelut jakautuivat pääsääntöisesti melko tasaisesti VTV:n tarkastuksen piiriin kuuluville alueille: valtion virastoihin ja laitoksiin, valtiontuen saajiin, valtionyhtiöihin ja EU-varojen käyttöön. Usein kyse oli hankintamenettelyyn liittyvästä kantelusta. Vuonna 2012 tehdyn kantelun mukaan Museovirasto osti Hämeen linnan vankityön johdon yksityiseltä yritykseltä ilman, että hankintaa olisi kilpailutettu. VTV varmensi hankinnan tapahtuneen hankintalain vastaisesti. Vuonna 2013 kanneltiin kahdesti Varsinais-Suomen ELY-keskuksen yhteysalusliikennöinnin kilpailutuksesta sekä valtiovarainministeriön Kreikan ja Espanjan vakuusjärjestelyihin liittyvien oikeudellisten neuvontapalveluiden hankinnasta.⁴⁷³

Toisinaan kantelut johtivat merkittäviin seurauksiin. Esimerkiksi vuonna 2006 VTV:lle kanneltiin siitä, että muutamat kanalat saivat väärin perustein EU-tukea. EU-asetuksen mukaan tukea maksettiin yhdelle tukijalle enintään 20 000 kanasta, mutta jotkin kanalat kiersivät sääntöä perustamalla osakeyhtiön elinkeinon harjoittamisensa rinnalle ja saivat tuplatuen. Kantelun perusteella VTV teki kanatalouden tuotantorajoituksia koskeneen tarkastuksen, joka johti keinoja käyttäneiden tukien takaisinperintään. Vuonna 2014 taas omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal oli kantelijoiden hampaissa. Tämä saattoi vaikuttaa VTV tekemään tuloksellisuustarkastukseen ”Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy:n selvitystilän käytännöt”, joka valmistui keväällä 2015.⁴⁷⁴

Yksityishenkilöiden tekemissä kanteluissa tyypillistä on, että laajasti uutisoidusta asiasta tehdään kantelu: ”Ihmiset reagoivat aika nopeasti ja toisaalta ovat myös melko tietoisia mahdollisuuksistaan tehdä kanteluita”, toteaa valvontapäällikkö Jonna Carlson.⁴⁷⁵ 2020-luvulla on



VTV:n budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen ja pääjohtaja Tuomas Pöysti luovuttivat helmikuussa 2013 eduskunnan puhemies Eero Heinäluomalle erilliskertomuksen valtion finanssipolitiikasta vaalikauden 2011–2015 puolivälissä. (VTV)

aiempaa tarkemmin eroteltu yhteydenottojen luonne: onko kyse kansalaiskirjeestä, jossa on nostettu jollakin tavoin huoli valtion varojen käytöstä tai viranomaisten toiminnasta ylipäänsä, vai varsinainen kantelu jostakin konkreettisesta asiasta.

Esimerkiksi vuonna 2022 kansalaiskirjeiksi luokiteltuja tapauksia oli 49 ja kanteluita 48. Vuosina 2020–2022 yhteydenottojen kohteina olivat muun muassa VTV itse (esimerkiksi tyytymättömyys kanteluiden käsittelyyn), KELAn tukipäätökset, poliisin toiminta, ministerit ja ministeriöt, ulosottoviranomaiset, ELY-keskukset sekä ajankohtaisena aiheena Business Finlandin koronatuot.⁴⁷⁶ Myös etujärjestöt tai jopa viranomaiset ovat tehneet tarkastusvirastolle kanteluja.

Viranomaisten tekemissä väärinkäytösilmoituksissa koettiin aiemmin 2000-luvulla ongelmaksi se, että niitä lähetettiin nipuittain neljännesvuosittain.⁴⁷⁷ Tämä oli ristiriidassa VTV-lain kanssa, jonka mukaan valtion viranomaisten oli ilmoitettava viipymättä toiminnastaan

tehdystä valtion varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. VTV joutuikin toistuvasti muistuttamaan viranomaisia kyseisestä lainkohdasta – pääsääntöisesti turhaan. Ilmoitusmenettelyn tehostamiseksi vuonna 2008 VTV teki toiminnantarkastuksen, joka kohdistui taloudellisista väärinkäytöksistä ilmoittamiseen tarkastusvirastolle.⁴⁷⁸

Viranomaisten tekemiä väärinkäytösilmoituksia oli pitkään kahdenlaisia: viranomaisten tekemät ilmoitukset valtion varoihin ja omaisuuden kohdistuneista väärinkäytöksistä sekä väärinkäytösilmoitukset valtionavun saajista. Valtion varoihin ja omaisuuden kohdistuneista ilmoituksista suuri osa koski virka-aseman väärinkäyttöä, usein hankinta-asiansa. 2000-luvulla ilmoituksia näistä tehtiin noin 20 vuosittain, mutta 2010-luvun alusta määrä väheni noin kymmeneen vuositasa.

Myös väärinkäytösilmoituksissa valtionavun saajista trendi oli pitkään laskeva. Vuoden 2011 kolmestatoista ilmoitusten määrä väheni nolnaan vuonna 2016, minkä jälkeen niitä ei enää tilastoitu erikseen. Valtion varojen käyttöä koskeneet väärinkäytösilmoitukset puolestaan lähtivät 2020-luvun alussa nousuun, huippuna vuoden 2022 36 väärinkäytösilmoitusta.

Yhteensä vuosina 2021–2022 virastoon tehtiin 70 väärinkäytösilmoitusta, joista kolmasosa (24 kpl) koski ulkoasiainhallintoa: VTV:n arvion mukaan tämä johtui siitä, että kehitysyhteistyövaroihin ja muihin ulkoasiainhallinnon maksamiin avustuksiin liittyi kohdemaan olosuhteista aiheutuvia riskejä.⁴⁷⁹ Pääsääntöisesti väärinkäytösilmoitusten osalta pyrittiin vuorovaikutukseen ilmoituksen tehneen viranomaisen kanssa, jotta tämä ryhtyisi asianmukaisiin toimiin.

Vuodesta 2019 kantelut ja väärinkäytösilmoitukset -toiminto on tehnyt erilaisia koosteita ja taustaselvityksiä, joita on käytetty ohjeiden uudistamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Toiminnon kenttään on myös kuulunut vuodesta 2021 Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tehtävien kansallisten väärinkäytöksiä ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten seuranta.

Pääjohtajana vuoden 2022 alusta toiminut Sami Yläoutinen on korostanut kanteluiden merkitystä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja demokratian toimivuuden kannalta. Kantelut ovat Jonna Carlsonin mukaan myös VTV:n ”suurin ja välittömin kosketuspinta kansalaisiin”.⁴⁸⁰ Kanteluiden ja väärinkäytösilmoitusten taustalla on usein aito huoli siitä, onko valtion varoja käytetty ja omaisuutta hallittu veronmaksajan edun mukaisesti.

Huomio valtion finanssi- politiikkaan

”Keskeistä uusissa tehtävissä on se, että VTV riippumattomana valvontaelimenä valvoo valtioneuvoston tekemien suunnitelmien ja finanssipolitiikan perustana olevien ennusteiden luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.”

(FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUSPÄÄLLIKKÖ HEIDI SILVENNOINEN REVIISORI-LEHDESSÄ VUONNA 2014)

Alkuna finanssipolitiikan tarkastus

VTV:n pääjohtajana vuonna 2007 aloittaneen Tuomas Pöystin tavoitteena oli kehittää tarkastustoimintaa makrotaloudellisen analyysin suuntaan.⁴⁸¹ Luontevimmin näkökulma sopi valtion finanssipolitiikan arviointiin. VTV:ssa oltiin valmiita tarttumaan haasteeseen jo ennen Pöystin valintaa pääjohtajaksi. Vuonna 2003 uudistettu valtion budjetin kehysmenettely, jonka mukaan maan hallitus sitoutui pysymään

koko vaalikauden asettamassaan menokatossa*, sekä valtion tilinpäätös-uudistus olivat väistämättä tuoneet VTV:n ohjelmaan valtiontalouden aiempaa kokonaisvaltaisemman tarkastelun.

Viraston strategia vuosille 2007–2012 määritteli, että valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastukseen liittyen VTV valvoi vuosittain valtiontalouden hoidon ja sen osana finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaa sekä finanssipoliittikan hallintavälineiden (esim. juuri valtiontalouden kehysmenettely) toimivuutta ja vaikutuksia. Strategian kirjauksista huolimatta finanssipoliittikan tarkastus profiloitui VTV:n sisällä ennen muuta pääjohtajan hankkeeksi.⁴⁸²

Arto Seppovaara on myöhemmin muistellut Pöystin roolia uuden tarkastuslajin tuomisessa virastoon:

”Ainoa mitä hän halusi ohjetyöhön, jota siihen mennessä oli tehty, oli fiipo-tarkastus. Me olimme rajanneet sen aiemmin tyystin pois, koska talouspolitiikan arviointi ei sovi meidän hommaamme. Sen hän halusi ja toteutti.”⁴⁸³

Monissa maissa finanssipoliittisten päätösten perustana olleen tietoperustan oikeellisuuden selvittäminen ja kehyksissä pysymisen valvonta oli annettu erilliselle finanssipoliittiselle instituutiolle. Suomesta tällainen puuttui.⁴⁸⁴ Asiaa oli pohdittu kehysmenettelyuudistuksen yhteydessä. Vaikutti siltä, että riippumattomalle arviointitiedolle finanssipoliittikan valmistelusta ja päätöksenteosta oli ”yhteiskunnallinen tilaus”.⁴⁸⁵ Juuri tähän tilaukseen VTV pääjohtajansa johdolla tarttui. Tavoitetta tuki Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ehdotus, jonka mukaan tarkastusvirastojen tehtäväkenttää voitaisiin laajentaa finanssipoliittisten instituutioiden suuntaan.⁴⁸⁶

VTV otti ensimmäiset askeleet uuden toiminnon suuntaan vuonna 2007, jolloin virasto laati eduskunnalle erilliskertomuksen valtion varainhoitovuoden tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Seuraavana vuonna tähän liitettiin ensimmäistä kertaa havainnot valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuudesta, koska se oli ”käytännössä tärkein valtion talouden hoidon monivuotisen ohjauksen ja suunnittelun väline”, kuten VTV:n johtoryhmässä todettiin.⁴⁸⁷

* Vuodesta 1991 käytössä ollut kehysmenettely mahdollisti kehystason korjauksen vuosittain. Vuonna 2003 tämä mahdollisuus periaatteessa poistui.

Strategiassa oli myös sovittu, että VTV valitsisi vuosittaisessa tarkastussuunnitelmassa tarkemmin määritellyllä tavalla tarkastuksen kohteeksi jonkin finanssipolitiikan päätöksentekoon tai hallintaan liittyvä teeman. Tuloksena oli vuonna 2010 valmistunut erilliskertomus valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuudesta finanssipolitiikan hallintavälineenä.

Kertomuksessa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että valtiontalouden kehykset kattoivat vain noin kolmasosan koko julkisen talouden menoista. Tämä oli ongelmallista, koska väestön ikääntymisestä aiheutuneet menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin eli kehyksen ulkopuolisiin menoihin. VTV piti lisäksi tärkeänä, että ”Suomen finanssipolitiikan sääätelyjärjestelmää ja erityisesti kehysmenojen tasoa arvioitaessa kestävyuden edellyttämät sopeuttamistarpeet otetaan huomioon” ja että vuonna 2011 alkavalla vaalikaudella julkisen talouden kestävyys huomioitaisiin paremmin.⁴⁸⁸

Vuonna 2010 finanssipolitiikan tarkastus sai erillisen aseman pääjohtajan vuonna 2007 perustamassa johdon tuki -yksikössä. Vuonna 2012 yksikön nimeksi tuli finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen toimintayksikkö, ja finanssipolitiikan tarkastus sai päällikön, Heidi Silvennoisen. Vuoteen 2013 mennessä VTV:n finanssipolitiikan tarkastus vakiinnutti asemansa ”finanssipolitiikan tietoperustan varmentajana ja julkisen talouden kestävä hoidon ja uudistamisen edistäjänä”, kuten rooli määriteltiin VTV:n tilinpäätöksessä.⁴⁸⁹

Finanssipolitiikan tarkastuksia valmistui 2010-luvulla keskimäärin 1–2 vuodessa. Tarkastuksen kohteina olivat ennen muuta valtiontalouden kehysmenettely, veropolitiikka, rahoitusvakaussjärjestelmät sekä finanssipolitiikan tietoperusta. Lisäksi tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota siihen, oliko valtion taloudellisesta asemasta sekä julkisen talouden kestävyydestä annettu oikea ja riittävä kuva.⁴⁹⁰

Painopisteet vaihtelivat VTV:n strategian reunaehtoien ja ajankoh- taisten talouspoliittisten kehityskulkujen perusteella. Tarkastusten teemat olivat lähtökohtaisesti kertaluonteisia. Ensimmäisten tarkastusten sisällöt olivat varsin yksityiskohtaisesti taustoittavia ja kuvailevia, mutta vähitellen ne keskittyivät selvemmin tarkastuksen havaintoihin, tuloksiin ja suosituksiin. Vuosina 2011–2017 suurin osa suosituksista koski joko hallinnollisia prosesseja tai tietopohjaa, harvemmin menetelmiä tai politiikan teon sisältöjä.⁴⁹¹

FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUSKERTOMUKSET:

- Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset – Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä. 2012.
- Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelystä. 2012.
- Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde. 2012.
- Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus. 2013.
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – Väliäinen verotus. 2014.
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – Yhteisö- ja pääoma-verotus. 2014.
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – Verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus. 2014.
- Valtion kokonaistase. 2015.
- Makroennusteiden luotettavuus. 2016.
- Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. 2018.
- Kuntatalouden ohjaus. 2018.
- Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit. 2018.
- Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa. 2019.
- Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa. 2019.
- Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen. 2020.
- Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus. 2021.
- Julkisen talouden tilastojen luotettavuus. 2022.
- Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. 2024.
- Lisäksi selvityksinä on julkaistu Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset (2017) ja Sosiaalimenojen kehysarviot (2017).

Muiden tarkastusten tavoin fipo-tarkastukseen on kuulunut tarkastusten jälkiseuranta. Esimerkiksi vuonna 2023 valmistui vuoden 2020 Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen -tarkastuksen jälkiseuranta.



Fiscal Policy Audit Network -työryhmän kokous Helsingissä 8.6.2010. Tilaisuutta johtaa valkokankaan edessä pääjohtaja Tuomas Pöysti. (VTV)

Kansainvälinen tarkastusyhteistyö

Alusta lähtien finanssipolitiikan tarkastukseen kytkeytyi kansainvälinen ulottuvuus, vaikka tarkastus olikin luotu kansallisiin tarpeisiin. Yhteistyö erityisesti Ruotsin tarkastusviraston kanssa oli vuodesta 2007 lähtien aktiivista, ja maiden tarkastusvirastojen pääjohtajat Tuomas Pöysti ja Eva Lindström pyrkivät koordinoimaan virastojen yhteistoimintaa. ”Yhdessä he suunnittelivat pitkälti sitä, että myös EU-maiden tarkastusvirastot olisivat lähteneet mukaan tähän kokonaistalouden ja makrotalouden analyysiin”, muistelee Tytti Yli-Viikari.⁴⁹²

Virastot käynnistivät yhdessä finanssipolitiikkaan ja kehysmenettelyyn kohdistuvan tarkastusohjelman. Taustalla oli huoli siitä, että talous- ja rahaliitossa yhden jäsenvaltion finanssipolitiikan kestämyttömyys muodostuisi riskiksi myös muille. Pöystin ja Lindströmin

mukaan EU:ssa finanssipoliittikkaan kohdistunut riippumaton tarkastus voisi tehostaa vakaus- ja kasvusopimuksen sekä talouden ja hallinnon rakenteellisten uudistusten toteuttamista käytännössä.⁴⁹³

Vuonna 2008 Ruotsin ja Suomen aloitteesta EU:n jäsenvaltioiden ylimmät ulkoiset tarkastajat ryhtyivät kehittämään yhteistyötään finanssipoliittikan valvonnassa.⁴⁹⁴ Tuloksena oli Euroopan unionin ylimpien tarkastusvirastojen finanssipoliittinen yhteistyöverkosto (Fiscal Policy Audit Network), joka perustettiin syyskuussa 2009. Verkoston tavoitteeksi asetettiin jäsenvaltioiden finanssipoliittikan avoimuuden, kestävyuden ja kansallisten finanssipoliittisten tavoitteiden sekä erityisesti unionin vakaus- ja kasvusopimuksen valvonnan tehostaminen. Verkostossa pyrittiin lisäksi kehittämään finanssipoliittisen päätöksenteon arviointi- ja tarkastusmenetelmiä.⁴⁹⁵ Ajankohtainen finanssikriisi oli ymmärrettävästi luonut laajemman kiinnostuksen hankkeelle.

Kesällä 2010 Helsingissä pidetyssä verkoston kokoontumisessa tuotiin esiin, että kaikissa osallistujamaissa oli joko käynnissä tarkastustoiminnan kohdentaminen finanssipoliittikan alueelle tai tunnistettu tällaisen kehittämisen tarve.⁴⁹⁶ Osallistujat pohtivat myös finanssikriisin vuoksi tehtyjen elvyttävien talouspoliittisten toimien luoman velkaantumisen haastetta ja korostivat sen lisännen finanssipoliittisen tarkastuksen merkitystä entisestään.

Finanssipoliittinen lainsäädäntö: lisää tehtäviä

Vuoden 1997 vakaus- ja kasvusopimuksessa EU:n jäsenmaat sitoutuivat kurinalaiseen taloudenpitoon ja välttämään julkisten talouksien liiallisia alijäämiä. Tästä huolimatta monet jäsenmaat rikkoivat yhteisiä sääntöjä, mutta vasta finanssikriisin jälkeinen rahoituskriisi ja sitä seurannut velkakriisi panivat kriteerit laajemmin koetukselle. Kreikan taluskriisin kärjistyminen keväällä 2010 herätti EU:n lopulta tehostamaan jäsenmaiden talous- ja finanssipoliittikan ohjausta ja valvontaa.

Euroalueen päämiehet sopivat Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2011 toimista talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi, minkä toteuttamiseksi solmittiin euroalueen finanssipoliittinen sopimus (Fiscal Compact).⁴⁹⁷ Sen tavoitteena oli lisätä jäsenmaiden sitouttamista yhteisiin sääntöihin. Sopimuksen mukaan jokaisen jäsenmaan oli toimitettava budjettisuunnitelmansa vuosittain Euroopan komission arvioitavaksi, minkä jälkeen komissio voi arvionsa perusteella kehottaa

jäsenmaata tarkistamaan suunnitelmansa. Erityisen vakaviin vaikeuksiin ajautunut jäsenmaa saattoi joutua komission tehovalvontaan.

Finanssipoliittisella sopimuksella tehostettiin vakaus- ja kasvu-sopimukseen liittyviä ennalta ehkäisevän osion ja korjaavan osion vaatimuksia.⁴⁹⁸ Lisäksi jokaisen jäsenmaan oli asetettava rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite. Keskeinen vaatimus oli, että jäsenmaiden taloudenpitoon tulisi lisää läpinäkyvyyttä, luotettavuutta ja ennustettavuutta.⁴⁹⁹

Suomi säati vuonna 2012 niin kutsutun finanssipoliittisen lain ja kaksi vuotta myöhemmin asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta. Niiden avulla saatettiin voimaan finanssipoliittinen sopimus ja budjetti-kehysdirektiivi.⁵⁰⁰ Finanssipoliittinen laki velvoitti valtioneuvostoa ryhtymään ”julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan oli keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama”.⁵⁰¹ Asetuksessa puolestaan veloitettiin valtioneuvosto laatimaan julkisen talouden suunnitelma vaalikaudeksi, minkä ohella valtiovarainministeriön piti laatia suunnitelmaa varten arvio julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä sekä pitkän aikavälin kestävydestä.⁵⁰²

EU-säännösten myötä jokaisessa jäsenmaassa oli oltava riippumaton taho, joka valvoi finanssipoliittisen lain noudattamista ja arvioi muun muassa makroennusteiden luotettavuutta. Suomessa tehtävä lankesi VTV:lle 1.1.2013 alkaen.⁵⁰³

Finanssipolitiikan valvonnan tehtävä päätyi tarkastusvirastolle, koska virastolla oli jo taustalla monivuotinen kokemus finanssipolitiikan tarkastamisesta. Toteuttaessaan perustuslaillista taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastamistehtäväänsä VTV oli valmiiksi suuntautunut varsin pitkälle myös finanssipolitiikan arvioinnin suuntaan. Finanssipolitiikan valvontatehtävä rakentuikin aluksi tarkastusvirastossa finanssipolitiikan tarkastuksen pohjalle sitä täydentäen. Keskusteluissa jopa arvioitiin, että kyse ei olisi lainkaan uudesta tehtävästä, vaan jo olemassa olevan toiminnon EU-ulottuvuudesta.⁵⁰⁴

Tarkastusviraston rooli finanssipolitiikan valvojana oli harvinainen. Lähes kaikissa EU-maissa tehtävä annettiin finanssipoliittiselle instituutiolle (IFI eli Independent Fiscal Institution), joka koostui pääsääntöisesti talousoppineista. Euroopan unionissa Suomi ja Liettua tekivät tässä suhteessa poikkeuksen. Kun asiasta käytiin Suomessa keskustelua,



EU-hallinnossa epäiltiin, kykenisikö VTV toimimaan finanssipolitiikan vahtina.

monet talousoppineet epäilivät, ettei Suomessa ollut tarpeeksi makrotalouden ja talouden ymmärtämisen osaamista.⁵⁰⁵

VTV:ssa osaamista oli, vaikka finanssipolitiikan valvonta (fipo-valvonta) poikkesikin fipo-tarkastuksista. Ne tarkastelivat finanssipolitiikkaa eri näkökulmista. Ensinnäkin tarkastus oli luotu kansallisiin tarpeisiin VTV:n oman päätöksen perusteella, kun taas valvonnan perustana oli EU-tason lainsäädäntö. Toisin kuin tarkastuksessa, valvonassa arvioidaan hallitusten finanssipolitiikan onnistumista, mitoitusta ja sopivuutta taloussuhdanteisiin.

VTV:n valvontatehtävä sisälsi myös finanssipoliittisen päätöksenteon pohjana käytettävien makrotaloudellisten ennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarviointin.⁵⁰⁶ Valvontatehtävään kuului tarkastustoiminnasta poiketen ennakoivaa sääntöjen noudattamisen arviointia, jotta mahdollisiin poikkeamiin voitaisiin talouspolitiikalla reagoida.

Finanssipoliittisen sopimuksen mukaan valvojan tuli olla riippumaton. EU-hallinnossa jonkin verran epäiltiin, kykenisikö VTV toimimaan finanssipolitiikan vahtina, koska virasto eduskunnan yhteydessä olisi poliittisten päättäjien vaikutuspiirissä.⁵⁰⁷ Riippumattomuuden varmistamiseksi – ja myös tehtävien erilaisuuden vuoksi – fipo-valvonta eriytettiin omaksi yksiköksi marraskuussa 2014, ja sen vetäjäksi nimitettiin Heidi Silvennoinen.⁵⁰⁸ Finanssipolitiikan tarkastus siirrettiin tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikköön, joka nyt nimettiin tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksiköksi.

Organisaatiouudistus vastasi finanssipoliittisia instituutioita koskevia Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n suosituksia ja kansainvälisiä julkisen talouden ulkoisen tarkastuksen standardeja. Finanssipoliittisen valvonnan paikka organisaatiossa muuttui kuitenkin jo vuoden kuluttua,

vuoden 2016 alussa. Nyt myös fipo-valvonta siirrettiin tuloksellisuus-tarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikköön.⁵⁰⁹

Vuonna 2017 lainsäädäntöä viilattiin koskien vakaus- ja kasvuso-
pimuksen ennalta ehkäisevään osaan kytkettyä kansallista korjausme-
kanismia. Muutokset koskivat valtioneuvoston tiedonantovelvoitetta.
Kun aiemmin valtioneuvosto antoi harkintansa mukaan kannanoton
siinä tilanteessa, että raja-arvot korjausmekanismin käynnistämiseksi
täytyisivät, nyt kannanoton antaminen tuli pakolliseksi. Toiseksi val-
tioneuvostolle tuli yhtä lailla pakolliseksi antaa kannanotto, jos VTV
huomauttaisi finanssipoliittisen lain noudattamatta jättämisestä.⁵¹⁰

EU-tason lainsäädäntöön perustuvalla finanssipoliittisella val-
vonnalla oli väistämättä laaja kansainvälinen ulottuvuus. Asiantun-
tija yhteistyötä VTV teki erityisesti EU:n finanssipolitiikan valvojien
EUIFI-verkostossa ja EU-komission vetämässä EUNIFI-verkostossa.
Niiden ohella virasto oli mukana monissa muissakin alan verkostoissa,
kuten Baltian ja Pohjoismaiden yhteisessä IFI-verkostossa.⁵¹¹

Valvontatehtävät, raportit ja metodit

Fipo-valvonnan perustehtävä pysyi koko ajan samana, vaikka siihen
tulikin vuosikymmenen aikana uusia ulottuvuuksia. Alkuvaiheessa
valvonnassa keskityttiin EU-säädösten ja kansallisten säädösten sekä
kehysäännön noudattamiseen. Sitten fipo-valvonnassa panostet-
tiin yhä enemmän ennusteiden luotettavuuden ja finanssipoliittisten
toimien vaikuttavuuden arviointiin sekä jopa vaikuttavuusarviointien
luotettavuuden arviointiin. Toiminnon työnkuva on siten jatkuvasti
laajentunut kuten myös yksikön koko.⁵¹²

Uusista valvontakohteista tärkeimpiin kuului ensinnäkin julkisyh-
teisöille asetettu rakenteellinen rahoitusjäämätavoite (medium-term
objective, MTO), joka tulisi saavuttaa keskipitkällä aikavälillä.⁵¹³ VTV:n
piti tehdä laskelmien perusteella arvio, oliko finanssipolitiikan kestävyys
keskipitkällä aikavälillä ”kestävällä tolalla” tavoitteen saavuttamiseksi.⁵¹⁴

Toiseksi VTV alkoi valvoa valtioneuvoston tekemien suunnitelmien
ja finanssipolitiikan perustana olevien ennusteiden luotettavuutta ja lä-
pinäkyvyyttä. Tehtävä oli merkittävä, koska lain mukaan valtiovarain-
ministeriön piti talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon ”koko-
naistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat
valtionalouden tarkastusviraston johtopäätökset”.⁵¹⁵

Baltian ja Pohjoismaiden Baltic-Nordic-IFI-verkosto kokoontui Helsingissä kesäkuun alussa 2022. Helsingin edustalla Lonnan saarella järjestettyä tapaamista johti VTV:n johtaja Matti Okko (kuvassa keskellä vaaleansinisessä paidassa). VTV:stä mukana olivat myös kuvan ottanut Mika Sainio sekä Arto Kokkinen (takarivissä 1. oik.), Matthias Strifler (eturivissä 1. vas.), Jasmin Grünbaum (eturivissä 3. vas.) takanaan Jenni Kellokumpu ja Simo Pesola. (Mika Sainio/VTV)





Kolmanneksi VTV:n tehtäväksi tuli tarkastaa julkisen talouden suunnitelma aina hallituskauden alussa: ”Me valvomme, että suunnitelma on laadittu ja että se tukee kestävästä taloudenhoitoa”, todettiin Reviisori-lehdessä vuonna 2014.⁵¹⁶

Kaiken kaikkiaan fipo-valvonta merkitsi eduskunnalle tehtävän raportoinnin lisääntymistä. Valvonnan tuloksia alettiin julkaista kahdesti vuodessa. Touko-kesäkuussa julkaistussa raportissa arvioitiin hallituksen julkisen talouden suunnitelmaa ja syyskauden lopulla seuraavan vuoden talousarviota. Jälkimmäinen raportti toimitettiin erilliskertomuksena eduskunnan käsiteltäväksi, eduskunnan toiveesta.⁵¹⁷

Näitä erilliskertomuksia on annettu vuodesta 2015 lähtien.⁵¹⁸ Molemmissa raporteissa arvioidaan EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista, julkisen talouden suunnitelman laadintaa ja toteutusta, valtiontalouden kehysten noudattamista, valtiovarainministeriön ennusteita sekä finanssipolitiikan mitoitusta suhdannetilanteeseen nähden.

Lisäksi virasto arvioi talouspolitiikan pohjana käytettyjen valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuutta jälkikäteen. Tämä työ alkoi makroennusteiden osalta vuonna 2018, jolloin julkaistiin ensimmäinen jälkikäteisarvio valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteista. VTV:n fipo-valvonnan tilastollisen analyysin perusteella valtiovarainministeriö sai melko puhtaat paperit. Ministeriö oli ollut BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation ennusteiden luotettavuudessa vertailujoukon parhaimmista.⁵¹⁹

Toinen raportti, *Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuudesta*, julkaistiin vuonna 2023, ja siinä käsiteltiin valtiovarainministeriön tuottamien julkisen talouden ennusteiden luotettavuutta vuosille 1997–2021. Arvioinnin tulokset osoittivat, ”että valtiovarainministeriön ennusteet ovat keskimäärin luotettavia ja yhtä luotettavia harhattomuuden sekä osumatarkkuuden näkökulmasta kuin muiden keskeisten ennustajatahojen ennusteet”.⁵²⁰

Huolimatta myönteisistä kannanotoistaan valtiovarainministeriön ennusteisiin VTV:n finanssipolitiikan valvonta -toiminto alkoi 2020-luvun taitteessa kehittää julkisen talouden analyysivälinettä, jota voisi käyttää myös ennusteiden arviointiin. Taustalla vaikutti viraston havainto, että talouspolitiikan pohjana käytetyt ennusteet oli laatinut valtiovarainministeriö ilman ulkopuolisen tahon vahvistamista – toisin kuin monissa muissa euroalueen maissa, joissa makroennusteiden laadinta oli useimmiten eriytetty kokonaan riippumattomaan institu-

tion.⁵²¹ Lisäksi OECD suositti arviossaan vuonna 2021, että itsenäisen analyysin osuutta lisättäisiin.

Toinen kysymys, johon fipo-valvonnassa kiinnitettiin huomiota, koski suhdannetilanteen arviointia. Siihen liittyi ongelma: miten valvoa julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman kehitystä niin, että satunnaisen suhdannetilanteen vaikutus saataisiin poistettua julkisen talouden tulojen ja menojen erotuksena laskettavasta alijäämästä. Suhdannevaikutusten poistaminen oli välttämätöntä, sillä julkisen sektorin tulot ja menot voivat heilahdella suuresti suhdanteiden mukaan. Laskukaudella verotulot laskevat ja kasvava työttömyys lisää menoja, nousukaudella kehitys on päinvastainen.

VTV:ssa katsottiin, että EU-komission tuotantofunktioon perustunut suhdannekorjausmenetelmä (commonly agreed method, CAM) oli epäluotettava. Virasto alkoikin etsiä vaihtoehtoista tapaa suhdannetilän ja sitä kautta tuotantokuilun ja rakenteellisen alijäämän selvittämiseksi. Sopiva malli saatiin Viron tarkastusvirastolta. Mallin pohjalta kehitettiin suhdannetilän lämpökartta, joka koostui 11 suhdanneindikaattorista. Näitä olivat kapasiteetin käyttöaste, työttömyysaste, työllisyysaste, avoimet työpaikat, palkkasummakuvaaja, kuluttajahintaindeksi sekä talouden ilmapiiiriä kuvaavan indikaattorin (Economic Sentiment Indicator, ESI) alaindikaattorit: teollisuusyritysten, palveluyritysten, kuluttajien, rakennusyritysten ja vähittäiskaupan yritysten luottamusindikaattorit.⁵²²

Indikaattorit valittiin sen perusteella, miten hyvin ne olivat historiassa kuvanneet suhdannevaihteluita; tämän ohella niistä piti saada kuukausittain dataa, ja niillä tuli olla kytkös BKT:n kehitykseen.⁵²³ Suhdannekartasta tehtiin mahdollisimman ajantasainen: sen indikaattoritiedot päivitettiin kuukausittain.

Talouden raamit koetuksella

Finanssipolitiikan valvontatehtävässään VTV arvioi EU-sääntöjen eli vakaus- ja kasvusopimuksen sekä menokehyksen eli hallituskaudelle asetettujen talousraamien noudattamista. Valvontatehtävän alusta lähtien Suomen ongelma pysyi samana. Suomi oli tämän tästä ajautumassa vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan piiriin, ja uhkakuvana oli komission puuttuminen Suomen talouden hoitoon. Korjaavan osan tarkoitus oli korjata mahdolliset politiikkavirheet, jotka muodostivat riskin julkisen talouden kestävyydelle.

Suomessa uskottiin, että 2010-luvun taitteen julkisen talouden ongelmat liittyivät lähinnä Kreikkaan ja muihin eteläisen Euroopan maihin. Finanssikriisin jälkeinen hidas tai olematon talouskasvu johti kuitenkin velkaantumistahdin kasvuun ja julkisen talouden krooniseen alijäämään myös Suomessa. VTV kiinnitti finanssipoliittisissa erilliskertomuksissaan toistuvasti ongelmaan huomiota ja esitti myös joitakin korjausehdotuksia tarkastusvaliokunnan tukiessa viraston kantoja. Esimerkiksi vaalikauden 2011–2015 puoliväliraportissaan VTV muun muassa peräänkuulutti nopeasti tehtäviä rakenteellisia uudistuksia ja piti välttämättömänä ”arvioida kuntien ja valtion tehtäviä sekä kohdentaa niitä myös valtion siirtomenoihin eli etuisuusjärjestelmiin ja valtionapuihin”.⁵²⁴

Vastaavasti finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportissaan vuonna 2014 VTV totesi Suomen noudattaneen vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2013, mutta vaara oli jo ovella, koska potentiaalisen kasvun ennakoitiin hidastuvan. Siksi piti varautua siihen, että ”lähivuosina julkiset menot eivät saa reaalisesti juuri kasvaa, tai menojen lisäykset on katettava vastaavilla tuloilla”.⁵²⁵ VTV:n pääjohtaja Tuomas Pöysti kommentoi tilannetta Helsingin Sanomille: ”Meillä on toivomus, että menot mitoitetaan hitaaseen talouskasvuun.”⁵²⁶

Uhkakuva siitä, että EU:n komissio ottaisi Suomen taloudenpidon erityistarkkailuun, oli lähellä toteutua pari vuotta myöhemmin. Juha Sipilän (kesk.) hallituksen aloittaessa toimintansa vuonna 2015 Suomen julkinen talous oli ajautunut tilaan, jossa maata uhkasi vakaus- ja kasvusopimuksen ehtojen mukainen korjaavan osan eli liiallisen alijäämän menettely, koska vuoden 2014 alijäämä ylitti kolmen prosentin rajan. Lopulta liiallisen alijäämän menettelyn piiriin ei kuitenkaan ajauduttu, koska alijäämäylitys jäi väliaikaiseksi ja komissio oletti luvattujen rakenneuudistusten lisäävän tuottavuutta ja työvoiman tarjontaa.⁵²⁷

Vuoden 2019 vaalien jälkeen toimintansa aloittaneen Antti Rinteen (sd.) hallituskauden alkumetreillä lokakuussa EU:n komissio pyysi lisäselvityksiä vuoden 2020 budjetista, joka uhkasi merkittävästi poiketa komission antamasta maakohtaisesta suosituksesta erityisesti siitä syystä, että hallitus oli lisäämässä valtion pysyviä menoja huomattavasti. VTV:n arvion mukaan julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä saattaisi poiketa säännöstön raja-arvoista, mutta poikkeama ei olisi kovin suuri.⁵²⁸ Suomen antamat selvitykset tulevien vuosien paremmista näkymistä esimerkiksi työllisyyden kasvun myötä kuitenkin riittivät komissiolle, eikä vakaus- ja kasvusopimuksen ehkäisevän osan liiallisen poikkeaman menettelyn uhka toteutunut.



Kehysriihi järjestettiin Säätytalossa 7.4.2020. Samana keväänä yltyneen koronapandemian vuoksi neuvotteluja käytiin osin etäyhteydellä. (Laura Kotila/Valtio-neuvoston kanslia. [flickr.com/finnishgovernment](https://www.flickr.com/photos/finnishgovernment/) CC BY 2.0)

Seuraavana vuonna tilanne muuttui kertaheitolla, koska koronakriisi iski Suomeen ja koko maailmaan. Julkisen sektorin velkataakka kasvoi rajusti, eikä tilannetta helpottanut Venäjän keväällä 2022 aloittama hyökkäyssota Ukrainaan ja sitä seurannut energiakriisi.⁵²⁹ Sama kehityskulku koski luonnollisesti kaikkia Euroopan valtioita, joten koronapandemian levitessä keväällä 2020 EU:n piirissä sallittiin poikkeaminen vakaus- ja kasvusopimuksesta poikkeuslausekkeella. Väliaikainen lauseke oli voimassa vuoden 2023 loppuun saakka. Sen jälkeen alkuperäisiin vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereihin oli lähtökohtaisesti tarkoitus palata.

Sanna Marinin (sd.) hallituskaudella laadittiin vuonna 2020 niin sanottu kestävyystiekartta julkisen talouden kestävyuden parantamisen

välineeksi.⁵³⁰ VTV:n arvion mukaan suunnitelma olisi edellyttänyt toimien konkretisoimista pidemmälle, mihin tarkastusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat yhtyivät.⁵³¹ Tarkastusviraston laskelmat osoittivat, että Marinin hallituksen työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset olivat vaatimattomia ja jäivät kauaksi tavoitteesta. Viraston mukaan työllisyystoimien ennakoituja vaikutuksia oli lisäksi käsitelty epäjohdonmukaisesti hallituksen ja ministeriöiden julkaisuissa. Vuonna 2022 kestävyystiekartta jätettiin päivittämättä ajantasaisella tiedolla vastoin VTV:n kantaa.⁵³² Samalla suunnitelma jäi unohduksiin.

Suomen osalta talouden tasapainottaminen ei vaikuttanut todennäköiseltä vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeenkään. VTV:n finanssipoliittikan valvonta arvioi, että kesäkuussa 2023 toimintansa aloittaneen Petteri Orpon (kok.) hallituksen asettamat tavoitteet ”julkisyhteisöjen rahoitusasemalle eli jäämälle ovat normaaliolojen lainsäädäntöön nähden liian väljät” ja että talousennusteiden valossa ”hallituksen asettamien tavoitteiden toteutuminen on epätodennäköistä”.⁵³³

Osittainen pelastus oli kuitenkin tuloillaan. Rajun, lähinnä koronan aiheuttaman velkaantumisen seurauksena komissio lähti nopeuttamaan jo suunnitelmissa ollutta finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta. 60 prosentin velkakatosta ja kolmen prosentin vuotuisen alijäämän raja-arvosta ei sinällään haluttu luopua, vaan uudistuksen tavoitteeksi asetettiin säännösviidakon yksinkertaistaminen ja jäsenmaiden julkisen talouden haasteiden parempi huomioiminen. VTV:n analyysin mukaan:

”Uudistuksen keskeisenä sisältönä on, että sääntöjen noudattamista ei enää seurattaisi julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän BKT-suhteen kehityksen eikä suoraan velan BKT-suhteen kehityksen perusteella. Nämä korvattaisiin jäsenmaakohtaisen nettomenorajoitteen seurannalla.”⁵³⁴

Lähtökohdaksi nostettiin, että jokainen jäsenmaa neuvottelisi komission kanssa itselleen keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelman, jossa kuvattaisiin jäsenmaan toimet velkaantumisen taittamiseksi ja kestäväen kasvun luomiseksi. Uudistuksen kulmakiveksi luotiin velkakestävyysanalyysi. Velkakestävyysanalyysin tavoitteena oli tuottaa arvio siitä, miten alijäämä ja velkasuhde tulevaisuudessa kehittyivät tietyillä talouskasvu-, korko- ja perusjäamäennusteilla.⁵³⁵ VTV:n näkemyksen mukaan ”velkakestävyysanalyysiin pohjautuva

nettomenoura voi antaa hyvän pohjan realistiselle ja velkasuhdetta suosivaan suuntaan vievälle finanssipolitiikalle”.⁵³⁶

Rakenteellisen alijäämän kriteereistä nettomenojen kasvun rajoittamisessa luovuttiin keväällä 2024. Keskeinen muutos on, että jokainen jäsenmaa tekee vähintään neljän vuoden finanssipoliittisrakenteellisen suunnitelman, jossa maa tarvittaessa sitoutuu julkisen talouden velka-kestävyyteen perustuvaan sopeutusvauhtiin. Euroopan komissio arvioi jäsenmaiden finanssipoliittisrakenteelliset suunnitelmat, ja EU:n neuvosto hyväksyy ne.⁵³⁷

Valvonnan paikka organisaatiossa

VTV ei ollut ainoa valtion talouspolitiikkaa riippumattomasti arvioiva taho Suomessa. Vuonna 2014 perustettiin Talouspolitiikan arviointineuvosto, jonka tehtäväksi asetettiin talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen riippumaton arviointi.⁵³⁸ Arviointineuvoston toimintakenttä oli VTV:n fipo-valvontaa laajempi, mutta päällekkäisyyksiäkin löytyi. Siksi arviointineuvoston perustamisesta lähtien nousi silloin tällöin esiin ajatus näiden kahden yhdistämisestä.

Helmikuussa 2023 eduskunnan tarkastusvaliokunta teki mietintöönsä kannanoton, jonka myötä ajatus muuttui potentiaaliseksi selvitystyöksi:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin.”⁵³⁹

Valiokunta perusteli näkemystään rajallisten resurssien yhdistämisen hyödyllä ja sillä, että yhdistyminen kasvattaisi riippumattoman valvonnan äänenpainoa julkisuudessa. Eduskunnan kannanottoihin hallituksen oli jossakin aikaikkunassa otettava kantaa.⁵⁴⁰

Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen paikka ja rooli VTV:n sisällä ei ollut kovin vakiintunut. Toiminnot oli vuonna 2014 eriytetty toisistaan, mutta vuonna 2016 ne tulivat jälleen yhteen, kun finanssipoliittinen valvonta siirrettiin tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikköön.



VTV:n valvontayksikön henkilöstöä kesäkuussa 2023. Kuvassa takarivissä vasemmalta Nea Suontama, Malviina Vahtera, Jari Sirola, Mika Sainio, Jonna Carlson, Peetu Keskinen, Klaus Krokfors, Matti Okko, Arto Kokkinen, Kimmo Metsä, Sini Salmi ja Suvi Kangasrääsiö. Eturivissä vasemmalta Ines Gullichsen, Hanna Surakka, Päivi Pennala-Nyman, Minna Tyrväinen, Sanni Hellman, Elina Nordström, Ida Zinne, Pontus Londen, Simo Pesola ja Matthias Strifler. (VTV)

Tämän jälkeen kyseisen ryhmän päällikkö Matti Okko ryhtyi vahvistamaan valvontatointia, jossa alun perin oli vain kolme henkilöä, tavoitteenaan luoda finanssipoliittisesta tarkastuksesta ja valvonnasta oma kokonaisuutensa.⁵⁴¹ Tämä saatiin toteutettua vähän ennen vuoden 2019 alusta käyttöön otettua matriisipohjaista organisaatiomallia, jossa tämänkaltaisille erillisyyksiköille ei ollut sijaa.⁵⁴²

Organisaatiouudistus tavoitteli VTV:n yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämistä, ja tämän saavuttamiseksi tarkastus- ja valvontatoimi jaettiin neljään vaikuttavuusalueeseen. Finanssipoliitiikan valvonta ja tarkastus sijoitettiin kestävä julkinen talous -vaikuttavuusalueelle, jolloin myös finanssipoliitiikan valvonnasta vastaavan johtajan tehtävä siirtyi vaikuttavuusalueen johtajaksi valitulle Okolle.

Uusi käänne oli kuitenkin pian tulossa. OECD suoritti vuosina 2020–2021 fipo-valvonnan toiminnolle kokonaisvaltaisen ulkoisen arvioinnin

ja suositteli tämän perusteella valvonnalle itsenäisempää asemaa suhteessa viraston muuhun toimintaan. OECD näki ongelmia siinä, että fipo oli taloudellisesti ja viestinnän osalta tiukasti sidoksissa VTV:on. OECD vaati tiukempaa palomuuria fipon ja VTV:n muun toiminnan välille.⁵⁴³ Kun virastossa siirryttiin takaisin linjaorganisaatioon vuoden 2023 alusta lukien, fipo-valvontatoimen suunnittelua koskeva päätöksenteko ja määrärahasuunnitelma eriytettiin viraston muusta toiminnasta.

Toinen organisaatiota suoraan koskenut OECD:n suositus oli palauttaa finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus hallinnollisesti yhteen, koska niiden aihealueet olivat hyvin lähellä toisiaan.⁵⁴⁴ Myös tämä suositus toteutettiin vuonna 2023, jolloin valvonnan yhteyteen liitettiin tarkastus. VTV:n uudessa organisaatiossa valvontayksikön toiseen ryhmään sijoittui riippumaton finanssipolitiikan valvontatoiminto ja sen yhteydessä tehtävä finanssipolitiikan tarkastus.

OECD otti myös kantaa VTV:n fipo-toiminnan ja Talouspolitiikan arviointineuvoston yhdistämiskeskusteluun. Se suositteli keskinäisen koordinoinnin ja yhteistyön tiivistämistä, jolloin päällekkäistä tekemistä voitaisiin välttää. VTV:n näkökulmasta molemmilla instituutioilla oli oma erityinen roolinsa finanssipolitiikan arvioinnissa, mutta yhdistämiseen ei nähty tarvetta.⁵⁴⁵



OECD vaati tiukempaa palomuuria fipon ja VTV:n muun toiminnan välille.

Poliitikot valvonnan piiriin

”Toimin vastoin kuin se laki kehottaa, että yli 1 700 euron tuki ilmoitetaan, keltä se on tullut. Itse lähdän siitä, että se on minun ja antajan välinen asia. Ja kun tämä asia ei ole sanktioitu, koen, että olen ainoastaan poliittisessa vastuussa tukijoilleni ja äänestäjilleni.”

(KANSANEDUSTAJA TIMO KALLI A-STUDION
HAASTATTELUSSA 15.5.2008)

Vaalirahoitusvalvonta virastolle

Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen syntyi kohu vaalirahoitusilmoituksista, tosin pienellä viiveellä. Syynä kohuun oli kansanedustajaksi valittujen tietoinen ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamista koskeneen lain rikkominen. Vuonna 2000 voimaan tullut laki edellytti, että valittu kansanedustaja toimitti ilmoituksen vaalirahoituksestaan

kahden kuukauden kuluessa vaaleista oikeusministeriöön ja nimesi ne tahot, joilta tukea oli saanut vähintään 1 700 euroa. Ilmoitusvelvollisuus oli nimenomaan tuen saajalla, ei antajalla.⁵⁴⁶

Kohun ytimessä oli keskustan kansanedustaja Timo Kalli, joka kertoi A-Talk-ohjelmassa 7. toukokuuta 2008 jättäneensä erittelemättä saamansa yli 1 700 euron vaalituet, koska lain rikkomisesta ei seurannut mitään sanktioita. Mediamyrsky oli valmis. Tiedotusvälineet kaivoivat nopeaan tahtiin esiin sankan joukon kansanedustajia, jotka olivat yhtä lailla laiminlyöneet vaalirahoituksestaan ilmoittamisen.⁵⁴⁷

Vuoden 2000 laki (414/2000) oli laadittu vaalirahoituskomitean mietinnön (1999:6) pohjalta. Lain perimmäinen tarkoitus oli ”vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi”.⁵⁴⁸ Avoimuuden ajateltiin tuottavan luottamusta politiikkaan ja poliitikkoihin sekä ehkäisevän korruptiota, mutta vaikutti siltä, että avoimuus ei lain myötä juurikaan lisääntynyt ja korruption uhka vaani entiseen malliin.

Jo lain voimaantuloa seuraavissa eduskuntavaaleissa vuonna 2003 esimerkiksi kansanedustajien tukiyhdistyksiä käytettiin yleisesti peittämään rahalähteitä.⁵⁴⁹ Kevään 2007 vaaleissa sama meno jatkui. Joulukuussa 2007 kävi ilmi, että keskustaan vahvasti kytkeytynyt Kehittyvien Maakuntien Suomi (KMS) -yhdistys oli jakanut ilmoittamatta jätettyä vaalitukea monille vaalien kärkiehdokkaille. KMS:n tuki oli kuitenkin vain osa jäävuorta.⁵⁵⁰ Kysymys oli laajasti eri ryhmittymien hallinnoimista järjestöistä ja niiden jakamista tuista, joiden suhteen sen enempää rahoituksen antajaa kuin jaetun rahan määrää ei tuotu julkisuuteen. Maan tapa oli omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta poliitikkoihin ja koko poliittiseen järjestelmään.⁵⁵¹

Länsimaissa avoimuuden vaatimus puolue- ja vaalirahoituksessa oli kasvanut jo 1960- ja 1970-luvuilta lähtien. 2000-luvun alkuun mennessä useat länsimaat olivat rajoittaneet puolue- ja vaalitoiminnan varainhankintaa yrityksiltä, ulkomailta tai lähteistä, joiden alkuperä jäi tuen saajallekin tuntemattomaksi. Rajoituksia oli myös kampanjointikeinoissa, kuten televisiomainonnassa, ja vaalityöhön käytettävien varojen määrässä koskien sekä kampanjakattoja että yksittäisiltä tukijoilta saatavien varojen määrää.

Lähes kaikki läntiset demokratiat olivat säätäneet puolueiden taloudelle yleiset julkisuusvelvoitteet, ja suurin osa demokratioista oli alkanut vaatia puolueita tuomaan näkyville saamansa merkittävät yksittäiset lahjoitukset.⁵⁵² Näiden avoimuus- ja julkisuusvaatimusten suhteen Suomi oli pahasti jälkijunassa.



Muutos oli kuitenkin tuloillaan. Kesäkuussa 2007 Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin GRECO (Group of States Against Corruption) teki maatarkastuksen Suomen puolue- ja rahoitusvalvonnasta ja vertasi suomalaista tapaa vuonna 2003 julkaisemiinsa asiaa koskeviin suosituksiin. ”Politiikan pimeät rahavirrat kansainväliseen syyniin”, uutisoi aiheesta Helsingin Sanomat – ennakoiden maatarkastuksen raporttia.⁵⁵³ Joulukuussa 2007 ilmestyneessä raportissa moitittiin Suomen puoluerahoituksen valvontaa ja suositeltiin lahjontaa koskevan lainsäädännön tehostamista ja rangaistusten koventamista. GRECO teki lukuisia parannusehdotuksia liittyen muun muassa vaalikampanjoiden rahoitukseen ja niistä raportointiin.⁵⁵⁴

GRECON moitteiden jälkeen esimerkiksi Helsingin Sanomat arvioi, että ”Suomi joutuu pian tiukentamaan puolue- ja vaalirahoituksen valvontaa”.⁵⁵⁵ Keväällä 2007 nimitetty Matti Vanhasen (kesk.) toinen hallitus oli hallitusohjelmassaan varautunut tilanteeseen ja luvannut, että maatarkastuksen jälkeen hallitus arvioisi vaali- ja puoluerahoituksen laki- ja menettelymuutostarpeet annettujen suositusten perusteella.⁵⁵⁶

Oikeusministeriö asettikin toukokuun lopulla 2008 puolue- ja vaalirahoitustoimikunnan uudistamaan vaaliehdokkaiden ja puolueiden saamaa rahoitusta ja valvontaa. Vaalirahoituksen osalta hallitusneuvos Lauri Tarastin johtama toimikunta sai työnsä valmiiksi tammikuussa 2009. Mietinnössään toimikunta ehdotti vanhan lain (Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta) korvaamista kokonaan uudella lailla (Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta). Toimikunnan laatima lakiluonnos otettiin lähes sellaisenaan hallituksen esitykseksi ja laiksi, joka astui voimaan 1. toukokuuta 2009.

Laissa huomioitiin monia GRECON esittämiä suosituksia. Laissa rajattiin, kuinka paljon yhdeltä taholta vaalirahoitusta sai ottaa vastaan: 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa.⁵⁵⁷ Lisäksi erikseen oli ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja silloin, kun tuen arvo ylitti 800 euroa kunnallisvaaleissa, 1 500 euroa eduskuntavaaleissa tai 2 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa.⁵⁵⁸

Pääministeri Matti Vanhanen (kesk.) joutui toimittajien piirittämäksi lentokentällä juhannuksen jälkeen 2009. Vaalirahakohu oli saanut uusia käännteitä, joita Vanhanen joutui kommentoimaan medialle. VTV tiedotti 25. syyskuuta 2009, että se aikoo tarkastaa valtion määräysvallassa olevien yhteisöjen ja liikelaitosten antaman vaalirahoituksen ja puoluetuen sekä sitä koskevan omistajaohjauksen. (Heidi Piironen/HS/Lehtikuva)

Merkittävä oli myös sanktiomahdollisuuden tuominen lakiin. Jos ilmoitusvelvollinen jätti ilmoituksen tekemättä tai oli korjaamatta virhetä tai puutetta, hänelle voitiin määrätä uhkasakko. Lain tavoitteena oli vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen.⁵⁵⁹ GRECO piti kesäkuussa 2009 tekemässään selvityksessä lainsäädäntöuudistusta lupaavana korruption vastaisessa taistelussa.⁵⁶⁰

Uuteen vaalirahoitusta koskevaan lakiin asetettiin paljon odotuksia, kuten tarkastusvaliokunnan puheenjohtajan Tuija Braxin (vihr.) eduskuntakäsittelyn yhteydessä antamasta esittelypuheenvuorosta kävi ilmi:

”Ehdokkaan vaalirahoituksen säätely ja avoimuus ovat tärkeitä sen varmistamiseksi, että äänestäjillä on mahdollisuus arvioida poliittisiin luottamustoimiin pyrkivien henkilöiden mahdollisia sidonnaisuuksia.”⁵⁶¹

Merkittävä muutos oli vaalirahoitusvalvojan vaihtuminen Valtiontalouden tarkastusvirastoksi. GRECO oli vuoden 2007 raportissa kritisoinut sitä, että valtakunnallisissa vaaleissa valvova viranomainen oli poliittisen ohjauksen alainen ministeriö. Kunnallisvaalien vaalivalvonnan sysääminen kuntien keskusvaalilautakunnille oli vähintään yhtä ongelmallista, koska niiden jäsenet valittiin poliittisen edustavuuden perusteella. Myös oikeuskansleri oli tahollaan ehdottanut puolueetonta vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä.⁵⁶²

Riippumattomana toimijana VTV vaikutti luontevalta vaihtoehdolta vastaanottamaan vaalirahoitusilmoituksia ja valvomaan lain noudattamista.⁵⁶³ Jo keväällä 2008 oikeusministeri Tuija Brax pohti julkisuudessa, ”olisiko Valtiontalouden tarkastusvirasto varmuuden vuoksi kauempana hallituspuolueista ja poliittisesta ohjauksesta” ja siksi sopiva valvovaksi viranomaiseksi.⁵⁶⁴

Braxin mukaan VTV varmistui lopulta valvojaksi poissulkevalla menetelmällä, koska muut vaihtoehdot osoittautuivat mahdottomiksi.⁵⁶⁵ Oikeusministeriöön valvontaa ei voinut jättää, eikä uuden toimielimen perustamista pidetty tarkoituksenmukaisena, koska valvontatehtävä ajoittui ainoastaan vaalivuosiin; riippumattomuuden turvaaminen väliaikaisessa toimielimessä voisi olla vaikeaa. Näistä syistä myös Tarastin toimikunta esitti välimietinnössään valvontavastuuta VTV:lle.⁵⁶⁶

Aivan ongelmitta uuden tehtävän työntäminen VTV:lle ei kuitenkaan tapahtunut. Perustuslain mukaan viraston tehtävänä oli valtion

taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen. Vaalirahoitusvalvonta ei siten kuulunut perustuslaissa määritettyyn VTV:n toimintakenttään. Hallituksen esityksessä tehtävänantoa perusteltiin mutkan kautta:

”Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuuluisikaan valtionalouden tarkastusviraston pääasiallisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti valtionalouden tarkastusviraston tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti.”⁵⁶⁷

Koska perustuslain mukaan VTV:lle voitiin antaa tehtäviä erillisellä lailla, ei estettä uudelle tehtävälle ollut.

VTV:n oma kanta uuden tehtävän suhteen oli ainakin virallisesti skeptinen. Kun mahdollisuus valvontavastuun lankeamisesta tarkastusvirastolle nousi keväällä 2008 esiin, siirtoa pidettiin VTV:ssa ”epätodennäköisenä”. Siihen kuitenkin alettiin varautua.⁵⁶⁸ Syksyn mittaan valvontatehtävä alkoikin vaikuttaa yhä todennäköisemmältä.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti oli Tarastin toimikunnan kuultavana liittyen vaalirahoituksen valvottavuuteen ja tarkastettavuuteen. Pöysti toi esiin varsin konkreettisia kysymyksiä valvontaan liittyen: ilmoitusmenettelyn selkeys ja kansalaisaktiivisuuden yhtäläisen mahdollisuuden tukeminen, erillinen kampanjatili, puolueiden ja kolmansien tahojen tarkastus, tarkastusmenetelmät ja tarkastusten laajuus. Pöysti myös painotti ”VTV:n riippumattomuutta suhteessa eduskuntaan sekä VTV:n objektiivisuutta ja asiantuntijuutta”, kun keskustelussa nousi esiin viraston rooli mahdollisena valvojana.⁵⁶⁹

Vaikka VTV virallisesti pitikin vaalirahoituksen tarkastusta ydin-tehtävänsä kannalta riskinä, valmiutta tehtävään rakennettiin. Pääjohtajan toimikunnalle esittämät näkemykset viittasivat jonkinasteiseen tahtotilaan saada valvonta VTV:lle.⁵⁷⁰ Vuoden 2008 toimintakertomuksen mukaan tarkastusvirasto käynnisti vuoden lopulla ”välittömästi asiaan liittyvät valmistelut, joiden tarkoituksena oli varmistaa, että tarkastusvirasto kykenee huolehtimaan sille erillisellä lailla mahdollisesti annettavasta uudesta tehtävästä”.⁵⁷¹



Pöysti painotti VTV:n objektiivisuutta ja asiantuntijuutta.

Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009 eli vaalirahoituslaki) VTV:n tehtäväksi säädettiin ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvominen, mikä tarkoitti, että VTV:n tuli:

- ”1) tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet tässä laissa säädetyn ilmoituksen;*
- 2) julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset; ja*
- 3) tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä.”⁵⁷²*

Lakiin sisällytettiin myös sanktiomahdollisuus. VTV saattoi sakon uhalla velvoittaa ilmoitusvelvollisen tekemään ilmoituksen tai täydentämään sitä. Uhkasakosta päätti VTV:n uhkasakkolautakunta, jonka puheenjohtajana oli viraston pääjohtaja ja jäsenenä kolme oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä. Lain mukaan VTV:n tuli antaa eduskunnalle vaalikohtainen kertomus saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.⁵⁷³

Valvonnan kehittämistarpeet

Vaalirahoituslainsäädännön ja -valvonnan perusidea oli lisätä kansalaisten luottamusta politiikkaan ja poliitikkoihin. Keinona oli avoimempi ehdokkaiden sidonnaisuuksien julkituominen ilmoitusvelvollisuuden kautta. Lisäksi lahjoittajien henkilötiedoista tehtiin julkisia silloin, kun lahjoituksen summa ylitti määritellyn vaalikohtaisen kynnyksarvon.

Suuri taloudellinen riippuvuus yhdestä rahoittajasta saattoi synnyttää epäilyksiä rahoittajien pyrkimyksistä ”vaikuttaa epäasiallisesti ehdokkaita asettavan tahon harjoittamaan politiikkaan”, kuten hallituksen lakiesityksen perusteluissa todettiin.⁵⁷⁴

Kertomuksissaan eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta VTV kiinnitti säännönmukaisesti huomiota arvioimiinsa kehittämistarpeisiin. Yleisellä tasolla VTV:n näkökulmasta laki antoi hyvät edellytykset vaalirahoituksen avoimuuden toteuttamiseksi. Parannettavaa kuitenkin oli.

Jo vuonna 2010 vaalirahoituslakia muutettiin VTV:n toivomaan suuntaan. Nyt tuen laskemisessa samalta tukijalta saadut suoritukset laskettiin yhteen niiden kanavasta – suoraan ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai tukiyhteisö – riippumatta. Europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaaleissa yksittäinen tuki ja sen antaja piti ilmoittaa, jos tuki oli vähintään 1 500 euroa, kun se aiemmin oli ollut 2 000 euroa.

Uutena asiana lakiin kirjattiin ilmoitusvelvolliselle tehtäväksi ilmoittaa vaaleja varten otetusta lainasta ja siihen saadusta tuesta (vähintään 1 500 euroa). Lisäksi ehdokkaan ulkomailta ja julkisyhteisöiltä saatua tukea rajattiin, ja maksullisista mainoksista piti käydä ilmi mainostajan nimi, jos sen arvo ylitti määritetyn raja-arvon (800 euroa kunnallisvaaleissa ja 1 500 euroa muissa vaaleissa). Tukea ei myöskään saanut vastaanottaa, jos tuen antajaa ei voitu selvittää.⁵⁷⁵ VTV onkin toisinaan saanut yhteydenottoja, joissa on tiedusteltu, mitä tulisi tehdä tilanteessa, jossa ehdokas on saanut tukea ilman lahjoittajan tietoja. VTV on näissä tilanteissa ohjeistanut toimittamaan rahat poliisille.⁵⁷⁶

Lainmuutokset eivät kuitenkaan parantaneet kaikilta osin VTV:n valvontatyötä. VTV:n mukaan valvontaa vaikeutti edelleen se, ettei muodollista kampanjakulujen ja -rahoituksen seurantavelvollisuutta ollut säädetty. Siksi vaalirahoituksen läpinäkyvyys perustui ilmoitusvelvollisten ”avoimiin ja rehellisiin ilmoituksiin”. Lisäksi VTV kiinnitti huomiota tulkinnanvaraisuuteen rajanvedossa ehdokkaan tavanomaisen toiminnan ja vaalikampanjoinnin välillä, vuonna 2010 lisätyn välitetyn tuen ilmoittamista koskeneen säädöksen soveltamisen hankaluuteen sekä ongelmiin liittyen myytäväksi lahjoitetun omaisuuden ostajan velvollisuuteen ilmoittaa tuesta (jos tämä ylitti 1 500 euroa).⁵⁷⁷

Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODHIR) vaaliarviointivaltuuskunta nosti jo 2010-luvun alussa esiin Suomen vaalirahoituksen valvontaan liittyviä epäkohtia koskien muun muassa käteislahjoitusten avoimuutta ja VTV:n tutkintavaltuuksia.⁵⁷⁸ VTV:n mukaan sillä ei ollut

”tosiasiallisia velvoittavia keinoja” selvittää vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuutta tai riittävyttä. Uhkasakon määrääminen oli vasta viimeinen keino, koska koko järjestelmä oli rakennettu ennen muuta ohjaavaksi. Ongelmaksi muodostui niin ikään lain määrittämä aikajänne: VTV:n valvontavastuu päättyi kahdeksan kuukauden määrääjän jälkeen, jolloin kertomus piti antaa eduskunnalle. Uhkasakkoprosessi saattoi tuolloin vielä olla kesken.⁵⁷⁹

Laki ei antanut VTV:lle oikeutta vaatia ilmoituksen oikeellisuuden tarkistamiseksi selvityksiä ja lisätietoja (ns. vertailutietoja) kolmasilta tahoilta. Tämä oli VTV:n kannalta ongelmallista, koska osa vaalikampanjoista oli organisoitu siten, että kampanjan menot ja tulot oli maksettu ilmoitusvelvollisesta erillisen tukiyhdistyksen kautta. Tällöin ilmoitusvelvollinen joutui vaalirahoitusilmoitusta laatiessaan tukeutumaan tukiyhdistyksen sille toimittamiin tietoihin. Myöskään VTV:lla ei ollut muodollisesti oikeutta pyytää lisätietoja ja selvityksiä suoraan tukiyhdistyksiltä. Toisaalta ilmoitusvelvollisella, kuten ei myöskään tukiyhdistyksillä, ollut kirjanpitovelvollisuutta tai muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta.⁵⁸⁰

Ongelmana oli myös tilanne, jossa ilmoitusvelvollinen ei syystä tai toisesta toimittanut VTV:lle pyydettyjä tietoja, kuten kampanjatilotteitaan tai muita selvityksiä. Syynä oli se, että viraston valvonnan pääpaino oli ilmoitusten muodollisessa oikeellisuudessa. Tämä johti VTV:n näkökulmasta valvonnan vajavaisuuteen koskien esimerkiksi kampanjan tilotteiden ja pyydettyjen lisäselvitysten antamista, koska niitä ei voinut uhkasakon nojalla vaatia. Puuttuvia lisäselvityksiä havaittiin useimmissa tarkastusviraston valvomissa eduskuntavaaleissa (vuosina 2015, 2019 ja 2023) sekä vuoden 2022 aluevaaleissa.⁵⁸¹

Kun vaalirahoituslainsäädännön toimivuudesta oli saatu kokemuksia kaikkien vaalien (kunnallisvaalit, eduskuntavaalit, europarlamenttivaalit ja presidentinvaalit) osalta, eduskunnan tarkastusvaliokunta kokosi oman näkemyksensä uudistustarpeista osin VTV:n näkökulmia myötäillen.⁵⁸² Tarkastusvaliokunnan mietinnön perusteella eduskunta velvoitti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin muutosten tekemiseksi. Oikeusministeriö asetti parlamentaarisen työryhmän marraskuussa 2014 selvittämään vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamista. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle toukokuussa 2015.⁵⁸³

Hallituksen lakiesitys seurasi pian, ja eduskunta siunasi lainmuutokset (1689/2015) niin, että uudistettu säädös astui voimaan 1. tammikuuta 2016. Hallituksen esityksessä muutostarvetta perusteltiin

seuraavasti: Kunnallisvaaleista saatujen kokemusten perusteella lais-
sa asetettu määräaika voi aiheuttaa ongelmia valvonnalle, mikäli ilmoi-
tusvelvollinen pyrkii aktiivisesti välttämään ilmoituksen tekemistä.
Prosessi voi viivästyä, jos uhkasakon asettamisesta valitetaan tai uhka-
sakon asettamis- tai maksunmääräämispäätöstä ei saada toimitettua il-
moitusvelvolliselle tiedoksi.⁵⁸⁴

Uudessa laissa VTV:n valvonnan kannalta merkittäviä uudistuksia
olivat:

- Jatkossa presidentinvaaleissa myös tukiyhdistyksillä oli velvolli-
suus toimittaa tiedot rahoituksestaan.
- Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta europarlamenttivaaleissa
laajeni koskemaan myös toista varaedustajaa. Aiemmin europarla-
menttivaaleissa vain ensimmäinen varaedustaja oli valittujen lisäk-
si ilmoitusvelvollinen.⁵⁸⁵
- Vaikka tarkastusviraston suorittama valvonta päättyi edelleen
kahdeksan kuukauden kuluttua vaalituloksen vahvistamisesta,
se voi kuitenkin tämän määräajan estämättä suorittaa loppuun
määräajassa aloitetun valvonnan.

Lakiuudistus poisti monia VTV:n esittämiä epäkohtia, mutta ei kaikkia.
Osa VTV:n muista tavoitteista oli lähellä toteutua Sanna Marinin (sd.)
hallituksen kaudella. Tuolloisen hallitusohjelman mukaisesti vaalira-
hoituslakia oli tarkoitus muuttaa monilta osin. Asetetun parlamentaa-
risen työryhmän saatua työnsä valmiiksi helmikuussa 2022 asia eteni
vasta alkuvuodesta 2023 eduskunnan käsittelyyn.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa val-
vontapäällikkö Jonna Carlson toi esiin VTV:n näkökulmasta hyvät asiat
uudistushankkeessa:

*”Esimerkkeinä tästä voidaan mainita ehdokkaille eduskuntavaa-
leissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa ehdotet-
tava velvollisuus kampanjatilin käyttämiseen ja kunkin vaalin
vaalirahoituksen keräämisajan takarajan selkiyttäminen kam-
panja-ajan päättymiseen. Sama koskee myös hallituksen esityksen
keskeisimpiin muutosehdotuksiin kuuluvia vaalikampanjalle suu-
rempia lainoja antaneiden nimien julkistamisvelvollisuutta sekä
VTV:lle ehdotettua oikeutta saada vertailutietoja muun muassa
kampanjalle varoja, tuotteita tai palveluita toimittaneilta.”⁵⁸⁶*

Toisaalta kaikki VTV:n parannusehdotukset eivät edenneet lakiesitykseen asti, eikä lopulta hallituksen esitys muuntunut lainmuutoksiksi. Tarkastusvaliokunnan mietintö valmistui maaliskuun lopulla 2023, mutta perustuslakivaliokunta ei ehtinyt ottaa esitystä lainkaan käsitteilyyn ennen kevään 2023 eduskuntavaalikamppailun alkua.

Petteri Orpon (kok.) hallitusohjelmassa vuonna 2023 vaalirahoituslainsäädäntöön ei tavoiteltu merkittäviä muutoksia. Ohjelmassa ainoastaan mainittiin tavoitteeksi ”selkiyttää lakia kampanjan kulut ylittävän rahoituksen sekä kampanja-ajan määritelmän osalta sekä selkiyttää vaali- ja puoluerahoitusta lainojen osalta siten, että lainan alkuperä on aina identifioitavissa”.⁵⁸⁷ Hallitusohjelman lupaus kiteytyi esitykseksi, jonka mukaan vaalikampanjan kulut ylittävä vaalirahoitus tulisi myös ilmoittaa.⁵⁸⁸ Lisäksi lainojen osalta vaalirahoituslakia selkiytettäisiin siten, että lainan alkuperä olisi aina identifioitavissa ja myös otetuista lainoista tulisi tehdä ajantasainen ilmoitus samalla tavalla kuin saadusta tuesta.⁵⁸⁹ Uudistuksen käsittely on kesken syksyllä 2024.

Vaalirahoitukselle toistuvasti ehdotettu katto ei ole edennyt. Jo Tarastin toimikunta pohti vuonna 2009 asiaa, mutta sitä ei kirjattu lakiin, koska arveltiin säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rajoittavan ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Myöskään vasemmistoliiton kampanjakattoa esittänyt lakialoite vuonna 2010 ei saanut riittävää tukea eduskunnassa.⁵⁹⁰ Asia pysyi kuitenkin jatkuvasti esillä.

Kertomuksissaan VTV puolestaan nosti esiin vaalirahoitusten määriä niin kokonaisuudessaan kuin yksittäisten kampanjoiden osalta. Trendi oli 2010-luvulla kasvava. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti toistuvasti huolensa vaalikampanjoiden kustannusten kasvusta ja vaikutuksesta mahdollisuuteen asettua vaaleissa ehdolle. Samalla kannalla ovat monet asiantuntijat korostaessaan kustannusten kasvun heikentävän kansanvallan toteutumista.

Sitran *Kansanvallan peruskorjaus* -työpaperissa vuonna 2018 ehdotettiin ongelman ratkaisuksi listavaaliin siirtymistä ja maksimin asettamista vaalirahoituksen kampanjointikustannuksille koskien sekä ehdokkaita että puolueita.⁵⁹¹ Työpaperiin viitaten tarkastusvaliokunta ehdotti mietinnössään VTV:n kertomuksesta vaalirahoitusvalvonnasta vuoden 2017 kuntavaaleissa, että hallitus tekisi selvityksen toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä.⁵⁹² Marinin hallituksen asettamassa parlamentaarisessa työryhmässä asiaan otettiin kantaa, mutta asia ei päätynyt hallituksen esitykseen.⁵⁹³

Vaaleja vaalien perään

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta astui voimaan vapunpäivänä 2009, jolloin seuraavat vaalit – europarlamenttivaalit – odottivat jo kesäkuun alussa. Vaikka tehtävään oli jo VTV:ssa valmistauduttu, aikaikkuna oli joka tapauksessa hyvin tiukka. Ensimmäisen lain voimaantulon jälkeisen viikon aikana VTV lähetti ohjeen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi kaikille puolerekisterissä oleville puolueille ja avasi valvontatehtävään liittyvän neuvontapalvelun. VTV:sta tuli kertaheitolla neuvova organisaatio. Neuvontaa varten VTV:ssa mietittiin valmiiksi kymmeniä mahdollisia kysymyksiä ja vastauksia niihin.⁵⁹⁴

Vaalirahoitusilmoitusten ja ennakoilmoitusten julkaisua varten VTV perusti verkkosivuston (www.vaalirahoitusvalvonta.fi), jossa ilmoitukset piti julkistaa viipymättä. Aivan näin ei käynyt, koska VTV:n mukaan ”sähköinen ilmoitusten vastaanotto oli tuotantokäytössä” vasta 10.6.2009 alkaen – kolme päivää vaalien jälkeen – johtuen ”järjestelmätoimittajasta ja tiukasta aikataulusta”.⁵⁹⁵ Tämän vuoksi ennakoilmoitukset täytyi toimittaa virastoon kirjeitse tai muulla tavalla, ja ne siirrettiin verkkosivuille vasta 10. kesäkuuta, kun sähköinen järjestelmä saatiin toimimaan. Ilmoitusvelvollinen saattoi sen jälkeen itse täyttää vaalirahoitusilmoituksen järjestelmään, joka toimi samalla julkaisujärjestelmänä; näin ilmoitukset tulivat välittömästi julkisiksi.⁵⁹⁶

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa kaikki valitut jäsenet ja varajäsenet (19) toimittivat vaalirahoitusilmoituksensa ajallaan. Kahdelta vaadittiin pieniä täydennyksiä, mutta ne tehtiin välittömästi muistutuspuhelun jälkeen. Kanteluita ilmoitusvelvollisen VTV:lle antamasta ilmoituksesta ei tehty.⁵⁹⁷ Myös media oli kiinnostunut ilmoituksista, ja esimerkiksi Helsingin Sanomat julkaisi kaikkien ennakoilmoituksen (kaikkiaan 72 ehdokasta) tehneiden nimet ja heidän saamansa vaalirahoituksen.⁵⁹⁸

Eduskunnan tarkastusvaliokunta oli varsin tyytyväinen VTV:n uuden lain perusteella suorittamaan valvontaan ja toivoi kansalaisten luottamuksen politiikan tekemiseen palautuvan:

”Viimeaikainen vaalirahoituskeskustelu on koetellut kansalaisten luottamusta monin tavoin, ja tarkastusviraston riippumattomalla valvontatoimella on mahdollisuudet vaikuttaa tämän luottamuksen palaamiseen.”⁵⁹⁹

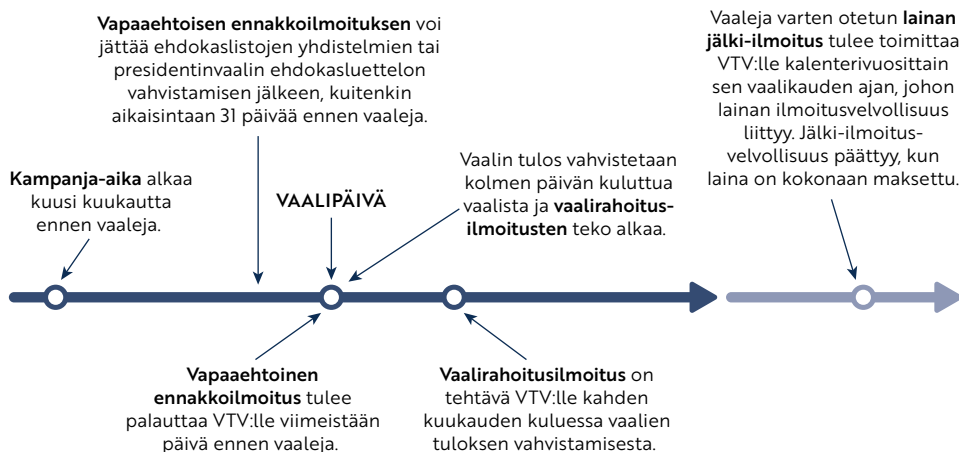


VTV:n väki oli valjastettu vastaanottamaan vaalirahoitusilmoituksia vuonna 2012 järjestetyissä "kuntavaalitalkoissa". (VTV)

Täydessä mitassaan uutta lainsäädäntöä päästiin soveltamaan jo syyskuussa 2009, kun Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä jouduttiin uusimaan alun perin lokakuussa 2008 pidetyt kunnallisvaalit. Vaaleissa oli kokeiltu sähköistä äänestystä, minkä tuloksena 232 annettua ääntä hävisi. Tästä seurasi joukko valituksia Helsingin hallinto-oikeuteen, jonka kannan vastaisesti korkein hallinto-oikeus määräsi vaalit uusittaviksi.⁶⁰⁰

Vaalirahoituslain mukaiseen määräaikaan mennessä uusintavaalien vaalirahoitusilmoitusta ei ollut jättänyt 24 ilmoitusvelvollista, mutta kahden kehotuksen jälkeen uhkasakkoprosessiin päätyi vain yksi ilmoitusvelvollinen. Täydennyksiä tai korjauksia joutui tekemään 52 ilmoitusvelvollista.⁶⁰¹ Lisää valvontatyötä seurasi vielä lokakuussa 2009, kun Liljendal, Loviisa, Pernaja ja Ruotsinpyhtää päättivät yhdistyä vuoden 2010 alusta, mikä pakotti järjestämään vaalit uudestaan.⁶⁰²

Vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuus



VTV valvoo vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Se ottaa vastaan vaalirahoitusilmoitukset ja pyytää tarvittavat lisätiedot ilmoitusten oikeellisuuden sekä riittävyyden varmistamiseksi. VTV julkaisee vaalirahoitusilmoitukset verkkopalvelussa. (www.vtv.fj; Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273)

Kaiken kaikkiaan vaalirahoituslain voimaantulon jälkeen syksyyn 2024 mennessä valtakunnallisia vaaleja on järjestetty 15 kertaa: kolmet presidentinvaalit, neljät europarlamenttivaalit, neljät eduskuntavaalit, kolmet kunnallis- tai kuntavaalit (uusi nimitys vuodesta 2017) ja yhdet aluevaalit.

Vaalien tuoman kokemuksen myötä vaalivalvontaan liittyvät toimenpiteet täsmentyivät. Perustehtävä pysyi kuitenkin samana: ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen valvonta ja ilmoitustietojen saattaminen julkisuuteen.

VTV loi jokaiseen vaaliin aikataulun ehdokkaiden ja ilmoitusvelvollisten tueksi. Aikajana alkoi kampanja-ajan virallisesta alkamishetkestä ja päättyi ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen. Olennaisin vaihe vaalirahoituksen raportoinnin osalta alkoi kuukautta ennen vaalipäivää, jolloin ehdokkaat saattoivat tehdä vapaaehtoisen ennakoilmoituksen vaalirahoituksestaan. Pakollisen, lakisääteisen ilmoituksen valitut ja varalle jääneet pystyivät tekemään heti vaalituloksen vahvistamisen jälkeen tai viimeistään kahden kuukauden kuluttua vahvistamisesta. Ilmoitusvelvollisuus saattoi päättyä vasta seuraavana vaalikautena, jos henkilö oli ottanut lainaa vaalikampanjaansa varten, sillä lainan takaisinmaksusta oli ilmoitettava vuosittain niin sanotulla jälki-ilmoituksella.

VTV vahvisti yleisohjeet vaalirahoitusilmoitusten tekemisestä kampanja-ajan alkuun mennessä, joka alkoi kuusi kuukautta ennen vaaleja. Ohjeet olivat saatavilla viraston verkkosivuilla sekä FINLEX-säädöstietopankissa. Lisäksi ennen vaaleja ohjeet toimitettiin kaikille rekisteröidyille puolueille ja vaalien jälkeen jokaiselle ilmoitusvelvolliselle. Olennainen oli myös VTV:n neuvontapalvelu, josta neuvoja jaettiin puhelimitse, sähköpostitse tai verkkosivuston kautta.

Vuoden 2012 kunnallisvaalien osalta VTV kuvasi sähköistä palveluaan seuraavasti:

”Tarkastusvirasto ylläpiti verkkosivuilla vaalirahoituslain tulkinnallisiin kysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Vaalirahoitusilmoitusten laatimiseen liittyvää neuvontaa annettiin myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla arvioitiin olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, julkaistiin myös verkkosivuilla. Ilmoitusvelvollisille toimitettiin myös ohjeen liitteenä yksinkertaistettu muistilista vaalirahoitusilmoituksen tekemiseksi.”⁶⁰³

Vaalirahoitusilmoitukset pidettiin verkkosivustolla vuoden yli vaalikauden, eli presidentinvaalien jälkeen 7 vuotta, europarlamenttivaalien jälkeen 6 vuotta sekä eduskunta, kunta- ja aluevaalien jälkeen 5 vuotta. Sen jälkeen ilmoitukset arkistoitiin pysyvästi säilytettävänä, ja ne ovat olleet pyydetessä saatavilla esimerkiksi tutkimuskäyttöön. VTV:n verkkosivuilla julkaistut ilmoitukset olivat suuren kiinnostuksen kohteita: esimerkiksi toukokuun alusta 2012 huhtikuun loppuun 2013 puolue- ja vaalivalvonnan verkkosivuilta tehtiin 1 322 124 sivulatausta.⁶⁰⁴

Jos vaalirahoitusilmoituksen tekemisen laiminlöi, henkilölle lähetettiin ensin kaksi kehotusilmoitusta. Vasta tämän jälkeen aloitettiin varsinainen uhkasakkomenettely, jossa ensin asetettiin uhkasakko ja lopulta tuomittiin se maksuun. Vaalirahoitusilmoituksista voitiin myös tehdä kanteluita. Syksyyn 2024 mennessä sellaisia on tehty neljä: vuoden 2021 kuntavaaleissa, vuoden 2018 presidentinvaaleissa sekä vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Niistä eduskunnan oikeusasiamies siirsi kaksi kantelua VTV:n käsiteltäväksi.⁶⁰⁵

Vaalirahan liikkeit

Vaalirahoituslakia sovellettiin ensimmäistä kertaa valtakunnan laajuisissa kunnallisvaaleissa vuonna 2012, jolloin ilmoitusvelvollisia (valtuutettu tai varavaltuutettu) oli 19 069 henkilöä. Heistä ilmoitusvelvollisuutta koskevan määräajan laiminlöi 2 894 ilmoitusvelvollista, ja kehotusten jälkeen vielä 34 henkilölle jouduttiin asettamaan uhkasakko. Lopulta he kaikki kuitenkin toimittivat ilmoituksen, eikä ketään tuomittu maksamaan uhkasakkoa.⁶⁰⁶ Myös vuosien 2017 ja 2021 kuntavaaleissa luvut olivat samankaltaisia (ks. taulukko s. 230).

Muista vaaleista poiketen kuntavaaleissa VTV on joutunut aloittamaan uhkasakkomenettelyn ja varsin suurelle joukolle. Syynä tähän on nähty ilmoitusvelvollisten suuri määrä; tämän ohella asiaan lienee vaikuttanut puhdas tietämättömyys ilmoitusvelvollisuudesta. Kuntavaaleihin osallistuu runsaasti henkilöitä ja vaaliyhdistyksiä puoluekoneiston ulkopuolelta, eikä näillä tahoilla välttämättä ole juurikaan tietoa vaaleja koskevasta lainsäädännöstä. Lisäksi VTV:n neuvontapuhelimeen on tullut tapaus, jossa ilmoitusvelvollinen ei ole edes tiennyt olleensa ehdolla.

Yleisempää on ollut, että VTV on päässyt onnittelemaan läpimennostaan tietämättömä valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittua vaalirahoitusilmoitusta tiedustellessaan. Kaikissa kuntavaaleissa on myös ollut tapauksia, että valittu tai varavaltuutettu on menehtynyt ennen vaaleja tai pian sen jälkeen.⁶⁰⁷

Kuntavaaleissa ilmoitusten saaminen on toisinaan muutenkin ollut työlästä – kaikkia ilmoitusvelvollisia ei edes haastemies ole löytänyt. Sen sijaan VTV:n virkamiehet ovat lopulta tavoittaneet kaikki puhelimitse yleensä viimeistään sen jälkeen, kun ehdokkaan puoluetöimistöön tai valitsijayhdistyksen yhteyshenkilöön on oltu yhteydessä.

Toisinaan myös ilmoitusten todenperäisyyden todentaminen on vaatinut kekseliäisyyttä, kuten vuoden 2012 kunnallisvaalien osalta tuolloinen tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola muistelee:

”Kerran virkamies esimerkiksi joutui matkustamaan erääseen kaupunginkirjastoon etsimään kampanjan aikaisia paikallislehtiä selvittääkseen, kuinka monta ehdokkaan mainosta niissä todellisuudessa oli ilmestynyt. Tuloksena selvisi, että niitä ilmestyi yli puolet enemmän kuin ilmoitusvelvollinen oli ilmoittanut.”⁶⁰⁸

Kuntavaalien ja eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoitukset 2012–2021

KUNTAVAALIT	ehdokkaat	ennakkoilmoitukset (kaikki/ilmoitusvelvolliset)	määräaikaan ilmoittaneet	täydennys- ja korjauskehotukset	asetetut uhkasakot
29.10.2012	37 125	5 008	16 175	2 894	34
9.4.2017	33 618	6 862/3 372	15 499	2 083	40
13.6.2021	35 627	7 739	15 034	2 361	26

Kuntavaaleissa valtuutetuiksi tai varavaltuutetuiksi valitut ovat velvollisia tekemään vaalirahoitusilmoituksen. Muiden ehdokkaiden lähettämiä vaalirahoitusilmoituksia ei julkaista. Mikäli valittu ei tee ilmoitusta määräaikaan mennessä, alkaa uhkasakkoprosessi. Vuonna 2012 kuntavaalien jälkeen VTV lähetti kolmelle valitulle selvityspyynnön uhkasakon maksuun määräämisen tuomitsemisesta, ja vuoden 2017 vaaleissa tapauksia oli seitsemän. Kenellekään ei lopulta tuomittu uhkasakkoa. (VTV)

EDUSKUNTA-VAALIT	ehdokkaat	ennakkoilmoitukset (kaikki/ilmoitusvelvolliset)	määräajan jälkeen ilmoituksen jättäneet	täydennys- ja korjauskehotukset	asetetut uhkasakot
2011	2 315	935/128	4	31	-
2015	2 146	1 200/152	2	40	-
2019	2 468	1 172/153	5	92	-
2023	2 424	1 065/141	7	134	-

Eduskuntavaaleissa vaalirahoitusilmoituksen ovat velvollisia tekemään kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valitut. Täydennys- ja korjauskehotusten määrä on kasvanut vuodesta 2011, mutta uhkasakkoja ei ole jouduttu asettamaan. Vuonna 2011 VTV sai eduskunnan oikeusasiamiehen kautta kaksi vaalirahoitukseen liittyvää kantelua, jotka se selvitti. (VTV)

Kunnallis- ja kuntavaaleissa monen ehdokkaan vaalirahoitus on ollut varsin maltillista jääden usein alle 800 euron. Tällaisten pienen vaalikampanjan tehneiden ilmoitusvelvollisten raportointitaakkaa on helpotettu siten, että he voivat hoitaa vaalirahoitusilmoituksen kirjallisella vakuutuksella ”rasti ruutuun” -lomakkeella. Esimerkiksi vuoden 2012 kunnallisvaaleissa kirjallinen vakuutus koski 15 020 ilmoitusvelvollista eli 79 prosenttia kaikista. Isompia kampanjoita tehneiden on puolestaan huolehdittava siitä, että yksittäisen tuen antajat nimetään ilmoituksella

erikseen, jos tuki on ollut vähintään 800 euroa. Tukea ei myöskään saa ottaa yli lain salliman määrän (3 000 euroa) yhdeltä tukijalta.

Eduskuntavaaleissa ehdokkaiden vaalityö on paljon järjestelmällisempää ja enemmän puolueisiin sidottua, minkä seurauksena myös vaalirahoitusilmoitukset ovat olleet pääsääntöisesti ajallaan tehtyjä. Määräajan jälkeen ilmoituksen tehneistä suurin osa on toimittanut sen seuraavana päivänä kahden kuukauden määräajan umpeuduttua. Toki nämä myöhästymiset ovat yleensä herättäneet median huomion.

Sen sijaan vaalirahoitusilmoituksia on jouduttu täydentämään tai korjaamaan vaalista toiseen aiempaa enemmän. Yleisin virhe on ollut, että lahjoittajaa ei ole yksilöity, vaikka hän on lahjoittanut yli lain salliman enimmäismäärän 1 500 euroa. Lisäksi tukea on otettu vastaan tahtoilta, joilta sitä ei saisi vaalirahoituslain mukaan vastaanottaa.⁶⁰⁹ Vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen VTV:n johtava tilintarkastaja Pontus Londen totesi vastaavia tapauksia olleen sekä aiemmissa eduskuntavaaleissa että alue- ja eurovaaleissa.⁶¹⁰

Media on säännönmukaisesti ollut kiinnostunut mahdollisista vaalirahoituslain rikkomuksista. Vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen luvun alle joutuivat muun muassa Timo Harakka (sd.) ja Mai Kivelä (vas.), jotka olivat saaneet yhdeltä tukijalta enemmän rahaa kuin laki salli (yli 6 000 euroa), Elina Valtonen (kok.), joka oli ilmoittanut keräämänsä vaalirahoituksen VTV:lle yli 40 000 euroa liian pieneksi, sekä Antti Häkkänen (kok.), joka jätti eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoituksessaan ilmoittamatta kaksi 1 500 euron suuruista yksityishenkilöltä tullutta vaalitukea.

Europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollisuus on kaikissa vaalirahoituslain voimaantulon jälkeen käydyissä vaaleissa täytetty pääasiassa ajallaan. Täydennys- ja korjauskehotusten määrä on kuitenkin ollut kasvussa: vuoden 2019 vaaleissa kehotuksia tehtiin huomattavasti enemmän kuin vuosien 2009 ja 2014 vaaleissa. Pääsääntöisesti kyse oli vaalirahoitusilmoitusten rahoitustietojen tarkentamisesta.⁶¹¹

Presidentinvaaleissa vaalirahoituslakia on noudatettu alusta asti hyvin. Uuden vaalilainsäädännön hyväksymisen jälkeen pidettyjen ensimmäisten, vuoden 2012 presidentinvaalien alla VTV järjesti jokaisen ilmoitusvelvollisen edustajien kanssa erikseen tapaamisen, jossa käsiteltiin presidentinvaalikampanjan organisointia, rahoitusta ja vaalirahoitusilmoituksen tietoperustaa.⁶¹²

Presidentinvaaleissa ennakoilmoituksen antaminen on ollut merkityksellisempää kuin muissa vaaleissa, koska yksittäisen tukijan antamalle tuelle ei ole euromääräistä kattoa. Vuoden 2024 presidentinvaalien

alla VTV:n valvontapäällikkö Jonna Carlson kiteytti ennakoilmoituksen merkityksen:

”Ennakoilmoitukset ovat tärkeitä siksi, että äänestäjä pääsee näkemään läpinäkyvällä tavalla, keiltä tahoilta heidän ehdokkaansa on vastaanottanut rahoitusta ja kuinka suuren kampanjan ehdokas on suunnitellut tekevänsä.”⁶¹³

Vuonna 2022 VTV sai uudet vaalit valvottavakseen, koska pitkän väännön jälkeen Suomen sosiaali- ja terveysjärjestelmä sekä pelastustoimi uudistettiin. Kyseiset tehtävät säilytettiin perustetuille 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Hyvinvointialueiden asioista päättämään luotiin aluevaltuustot, joihin edustajat valittiin yleisillä vaaleilla.⁶¹⁴ Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alusta lukien, joten valtuustot piti valita ennen sitä. Ensimmäiset aluevaalit pidettiin jo 23. tammikuuta 2022, jotta hyvinvointialueiden hallinnon luomiseen olisi jäänyt riittävästi aikaa.

Ilmoitusvelvollisia oli kaikkiaan 2 785, ja heistä kaikki toimittivat vaalirahoitusilmoituksensa VTV:n rekisteriin. Määräaikaan mennessä sen teki 2 681 ilmoitusvelvollista. Lopuista 104:stä ensimmäiseen kehoitukseen reagoi 93 ilmoitusvelvollista ja toiseen kehoitukseen loput, joten sakkouhasta ei tarvinnut ketään varoittaa. Ennakoilmoituksia annettiin 3 067, joista 958 oli myös ilmoitusvelvollisia. Ehdokkaita aluevaaleissa oli 10 584. Vaalien jälkeen VTV pyysi kaikkia varsinaisia edustajia (1 379) toimittamaan tiliotteet tai jonkin muun selvityksen vaalirahoituksesta, ja niitä verrattiin vaalirahoitusilmoituksiin. Tuloksena oli 380 muutosta alkuperäisiin ilmoituksiin.⁶¹⁵

Puolueiden rahat syyniin

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta sai vaalirahoitusta koskeneen mietintönsä valmiiksi vuoden 2009 alussa, ja tämän jälkeen toimikunta jatkoi työtään puoluerahoituksen parissa. Marraskuussa työ oli valmis. Toimikunnan mietintöön perustuen hallitus esitti puoluelainsäädännön uudistamista tavoitteenaan lisätä puoluerahoituksen avoimuutta GRECON suositusten mukaisesti. Tämän arvioitiin lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja siten parantavan myös hiipunutta äänestysaktiivisuutta.⁶¹⁶



Puoluerahoituksen valvojan rooli lankesi VTV:lle.

Uudistuksessa puoluerahoituksen valvojan rooli lankesi VTV:lle vuonna 2010. Laissa puoluelain muuttamisesta (683/2010) VTV:n tehtäväksi säädettiin valvoa ”tämän lain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitettun yhdistyksen toiminnassa.” Tätä tarkoitusta varten VTV saattoi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa – tarvittaessa sakon uhalla.⁶¹⁷

Laissa tueksi luettiin lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset. Laissa eriteltiin tarkasti, mitkä suoritukset eivät kuuluneet ilmoitettavan rahoituksen piiriin. Tällaisia olivat esimerkiksi talkootyö ja puolueen tai puolueyhdistyksen toisiltaan saamat suoritukset.⁶¹⁸

Valvontatehtävä siirtyi VTV:lle oikeusministeriöltä. Ministeriölle jäi kuitenkin puoluerahoituksen valvonta siltä osin, kuin se ”ei kuulunut Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi”, kuten laissa sanottiin.⁶¹⁹ Hallituksen esityksessä asiaa oli täsmennetty siten, että kyse oli puoluetuen käytöstä sekä puoluelaisissa annettujen säännösten ja määräysten noudattamisesta.⁶²⁰ Oikeusministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston valvonta kohdistui siten periaatteessa eri asioihin: ministeriön puoluetuen käyttöön ja VTV:n puolueen muuhun rahoitukseen.⁶²¹

Kun puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöä alettiin uudistaa 2010-luvun puolivälissä, myös puoluetuen käytön valvonnan siirto VTV:lle oikeusministeriöstä tuli ajankohtaiseksi. Valmistelutyötä tehneen parlamentaarisen työryhmän selvitys *Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen* valmistui huhtikuussa 2015. Työryhmä ehdotti, että puoluetuen valvontatehtävä siirrettäisiin oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Perusteeksi esitettiin, että näin VTV:lle muodostuisi puolueiden varainkäytön muiden valvontatehtävien kanssa puoluerahoitusvalvonnan ”luonnollinen toiminnallinen kokonaisuus”.⁶²²

Taustalla vaikutti ETYJ:n suositus, jonka mukaan valtioneuvoston ei tulisi päättää puoluetukeen liittyvistä sanktioista, vaan tahon tulisi olla riippumaton. Hallituksen esityksessä nostettiin lisäksi esiin VTV:n ja oikeusministeriön puoluevalvonnan osittainen päällekkäisyys. Sekä ministeriö että virasto saivat samat tilinpäätösasiakirjat, ja kumpikin valvoi tosiasiallisesti sitä, miten puolueen kirjanpito oli järjestetty, mistä rahaa tuli ja mihin sitä käytettiin.⁶²³ Päällekkäisyydestä haluttiin nyt luopua.

VTV oli toista mieltä. Jo vuonna 2009 puoluetuesta tehdyssä tuloksellisuustarkastuksessaan virasto oli esittänyt puoluetuen valvonnan olevan luonteeltaan laillisuusvalvontaa, jota ”oikeusministeriö hyvin pystyi toteuttamaan”.⁶²⁴ Lisäksi viraston näkemyksen mukaan puoluelain mukaiset valtionavustuksen valvontatehtävät olisivat käytännössä ristiriidassa perustuslain 90 §:n kanssa. Mikäli tarkastusvirastosta tulisi valtionapuviranomainen esimerkiksi valvonnan osalta, se olisi jatkossa estynyt tarkastamaan koko valtionavustusketjua, eikä tällaiseen muutokseen olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. VTV:n lausunnon mukaan puoluetuen käytön valvonta oli luonteeltaan tavanomainen valtionavustuksen käytön valvontatehtävä, joka tulisi keskittää valtioneuvoston kansliaan, koska valtioneuvoston kanslia myös myönsi tuen.⁶²⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan ristiriitaa ei ollut – ja käytännössä perustelut olivat samat, joilla vaalirahoitusvalvonta oli VTV:lle sysätty:

”Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetulla puoluetuen käytön valvontatehtävällä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan ja siihen tunnettuun luottamukseen. Ehdotetun valvontatehtävän voidaan katsoa soveltuvan luontevasti osaksi Valtiontalouden tarkastusviraston nykyistä tehtäväkokonaisuutta.”⁶²⁶

Vaali- ja puoluerahoituksen uudistamista pohtinut työryhmä totesikin perustuslakivaliokunnan aikanaan suhtautuneen joustavasti erityisten hallinnollisten tehtävien osoittamiseen VTV:lle. Valiokunta oli arvioinut viraston riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaavan sen sopivuuden valvontatehtäviin paremmin kuin oikeusministeriön.⁶²⁷

Hallituksen esitys myötäili työryhmän kantaa, eikä eduskuntakäsittely tuonut asiaan muutosta. Puoluetuen valvonnan siirto oikeusministeriöltä VTV:lle tapahtui lopulta viraston vastustuksesta huolimatta.

Vuoden 2016 alusta lähtien VTV:n tehtävänä oli valvoa, oliko puoluerahoitus lain mukaista ja käytettiinkö puoluetuki lainmukaisesti eli valtionavustuspäätöksessä asetettujen ehtojen mukaisesti.

Puoluerahoituksen valvonnan arjessa

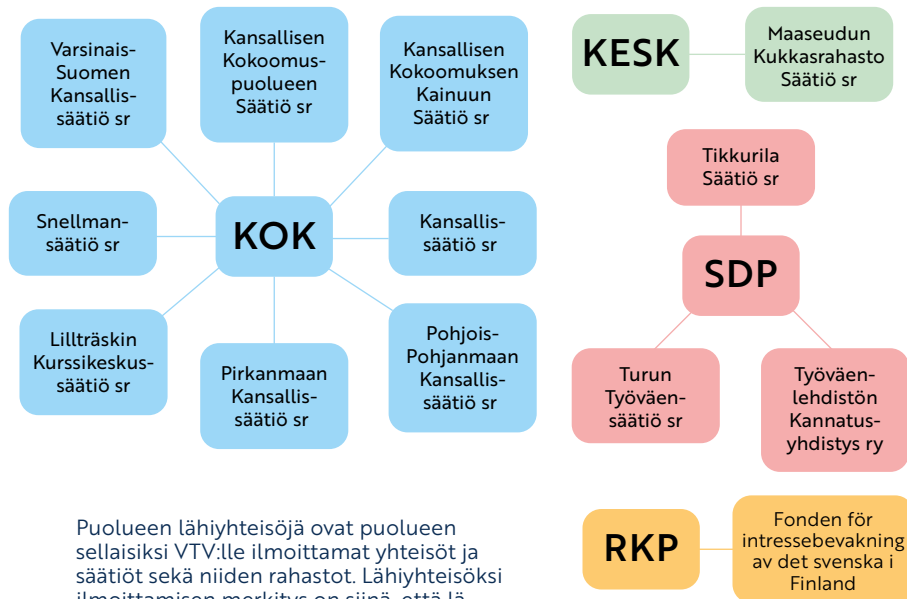
Tarkastusviraston valvottavia olivat kaikki puolueet sekä valtioneuvoston puoluetukipäätöksessä mainitut puolueyhdistykset ja puolueiden lähiyhteisöt. Käytännössä VTV alkoi vastaanottaa, julkaista ja säilyttää puoluelain perusteella toimitettavia ilmoitusasiakirjoja. Näitä olivat tilinpäätös, tilintarkastuskertomus, ajantasaisten ilmoitusten yhteenvehto, tilitys valtionavun käytöstä sekä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely. Puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen tuli lisäksi toimittaa niin sanottuja ajantasaisia ilmoituksia, jos puolue tai puolueorganisaatio oli saanut tukea kalenterivuoden aikana samalta tukijalta vähintään 1 500 euroa.⁶²⁸ Samalta tukijalta sai kalenterivuoden aikana vastaanottaa enintään 30 000 euroa.

Puoluerahoitusvalvonta organisoitiin samaan tapaan kuin vaalirahoitusvalvonta. Neuvontapalvelu avattiin joulukuussa 2010 lain astuttua voimaan syyskuussa, minkä ohella verkkosivuilla ylläpidettiin puoluelain tulkinnallisiin kysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Lisäksi järjestettiin puoluelain toimeenpanoon liittyen kaikille puolueille avoimia keskustelu- ja koulutustilaisuuksia.

Vaalirahoitusvalvonnan tapaan VTV toimitti valvontaa koskeneet määräykset ja ohjeet puolueille, ja ne olivat saatavilla myös FINLEX-säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämillä verkkosivuilla osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi. VTV joutui myös uusimaan tietojärjestelmän, joka toimi tästä lähtien sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Kyseessä oli viraston siihenastisen historian mittavin tietojärjestelmän kehittämisprojekti.⁶²⁹

Puoluerahoituksen valvonta oli iso lisä VTV:n tehtäviin ilman merkittävää resurssilisäystä. VTV:n olikin käytännössä mahdotonta suorittaa tarkastuksia jokaiseen lain mukaiseen valvottavaan kohteeseen vuosittain. Syynä oli valvottavien suuri määrä. Esimerkiksi vuonna 2011 puolueita oli puoluerekisterissä 17, piirijärjestöjä 115, puolueiden naisjärjestöjä 6 ja lähiyhteisöjä 7. Sittemmin valvottavia puolueita ja yhdistyksiä on ollut vuositasolla yleensä 150–170. Valvottavien yhteisöjen määrä

Puolueiden ilmoittamat lähiyhteisöt vuonna 2021



Puolueen lähiyhteisöjä ovat puolueen sellaisiksi VTV:lle ilmoittamat yhteisöt ja säätiöt sekä niiden rahastot. Lähiyhteisöksi ilmoittamisen merkitys on siinä, että lähiyhteisö saa tukea puoluetta ja puolueyhdistystä rajoituksetta. (Puoluerahoituksen valvonta 2023 – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus. VTV)

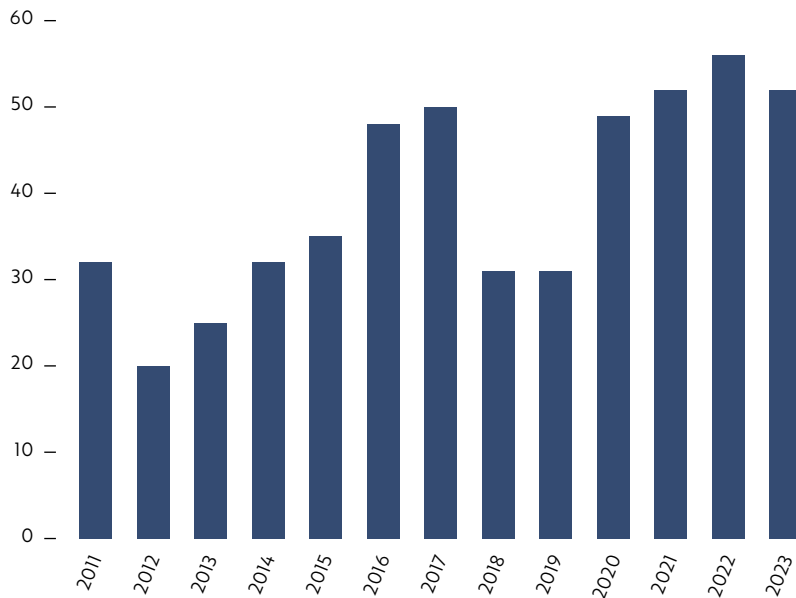
vaihtelee pääsääntöisesti sen mukaan, montako eri puolueyhdistystä on mainittu valtionavustuspäätöksessä vuosittain.

Aluksi päädyttiin tavoitteeseen toteuttaa tarkastus kaikkiin valvottaviin kuuden vuoden aikajännteellä.⁶³⁰ Käytännössä VTV teki vuosittain paikallistarkastuksia keskimäärin kolmannekseen kaikista valvottavista.

Paikallistarkastusten määrä on 2020-luvulla vakiintunut runsaaseen 50:een. Tarkastuksista on tehty aina julkinen muistio, kuten esimerkiksi ”Muistio Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Etelä-Savon piiri ry:n puoluerahoituksen tarkastamisesta ajalta 1.9.2020–31.12.2022”.

Valvonnan piirissä puolueorganisaatioista on vain murto-osa. Koska valvottavia ovat vain rekisteröidyt puolueet, puolueiden lähiyhteisöt ja puoluetukipäätöksessä luettelut puolueyhdistykset, muut puolueorganisaatiot, kaikkiaan noin 5 000–6 000, eivät kuulu VTV:n valvonnan piiriin. VTV on kertomuksissaan eduskunnalle nostanut toistuvasti tämän epäkohdan esiin, ja myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on sen tiedostanut.

Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2011–2023



Puoluerahoituksen (ilman puoluetukea) valvonta siirrettiin lainmuutoksella oikeusministeriöltä VTV:lle vuonna 2010. Puoluetuen valvonta liitettiin VTV:n tehtäviin vuoden 2016 alusta lukien. (VTV)

Eduskunnan täysistunnoissa on asiasta toisinaan keskustelu, viimeksi keväällä 2023. Tuolloin Eemeli Peltonen (sd.) perusteli paikallisyhdistysten saattamista VTV:n valvonnan piiriin sillä, että muutos ”parantaisi viraston tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa puoluerahoituksen valvontaa ja saattaisi sen parempaan kokonaisnäkyyn”.⁶³¹ Muutosta ei ole kuitenkaan tullut, koska siihen ei ole ollut todellista poliittista halua. Eduskunnassa kielteistä kantaa on usein perusteltu resurssipulalla; VTV:n mukaan tarvittava lisäpanostus olisi maltillinen.

Urakkaa on VTV:ssä riittänyt myös puoluerahoituksen sähköisen ilmoitusjärjestelmän ylläpitämisessä, ilmoitusten vastaanottamisessa ja niiden oikeellisuuden valvonnassa. Virasto valvoo, että valvottavat toimittavat puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin kaikki lain edellyttämät asiakirjat. Vaikka pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito on hoidettu asianmukaisesti, VTV on joutunut säännöllisesti pyytämään joitakin ilmoitusvelvollisia täydentämään ilmoituksiaan.

Kehotukseen toimittava puuttuvat tiedot, saatikka kuulemiskirjeen lähettämiseen, VTV on kuitenkin joutunut turvautumaan vain muutaman

kerran valvontavastuun alkuvuosina.⁶³² Selkeä poikkeus huonompaan suuntaan ilmeni vuonna 2023, koska yksi valvottava, Valta kuuluu kansalle -puolue, ei toimittanut mitään aineistoja tai asiakirjoja tarkastusvirastolle vuodelta 2022, eikä puoluetta tavoitettu tarkastukseen.⁶³³

VTV on puoluerahoitusta koskeneissa kertomuksissaan nostanut esiin havaitsemiaan kehittämiskohteita. Ensimmäisten valvontavuosien aikana paljastui, että kirjanpidon pitäminen ajan tasalla osoittautui osalle kirjanpitovelvollisista hankalaksi samoin kuin tilinpäätösasiakirjojen toimittaminen ajallaan. Toimintakertomukset puolestaan puuttivat toisinaan toimitetusta aineistosta. Tilintarkastajat eivät aina olleet auktorisoituja, toisin kuin olisi pitänyt, joten tilintarkastuskertomuksissa havaittiin usein puutteita. Myös taloudellisten tapahtumien dokumentaatiossa oli toivomisen varaa.⁶³⁴

Kun puoluetuen käytön valvonta tuli mukaan VTV:n valvontavastuun piiriin, osoittautui, että tuen käytön rajauksia ei aina noudatettu. Vuoden 2023 puoluerahoitusvalvontakertomuksen julkaisun yhteydessä valvontapäällikkö Jonna Carlson kiteytti krooniset puutteet:

”Kaikkien puolueorganisaatioiden tulisi seurata ja dokumentoida puoluetuen käyttöä tarkemmin. Havaitsimme puutteita sopimuskäytännöissä, valtionavustustilityksissä, kirjanpidon menettelyissä ja käyttöehtojen noudattamisessa. Tukea palautettiin valtioneuvoston kanslialle yhteensä noin 15 000 euroa tapauksissa, joissa tuen ehtoja ei ollut noudatettu.”⁶³⁵

Viime vuosina puoluerahoituksen valvonnan epäkohdista VTV on nostanut esiin vaalirahoitusvalvonnan tapaan vertailutietojen puuttumisen, puolue toimintaa lainalla tukeneiden nimitietojen salaamisen ja uhkasakon melko puhtaasti hallinnollisen luonteen.

Luottamusta avoimuusrekisteristä

Syksyllä 2014 YLE:n toimittaja jätti eduskuntaan vieraslistoja koskeneen tietopyynnön julkisuuslakiin vedoten. Eduskunnan turvallisuuspäällikkö ja kansliatoimikunta kieltäytyivät listojen toimittamista, mikä vei tietopyynnön aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Se totesi joulukuussa 2016 listojen olevan pääosin julkisia. Listoja ei toimittajalle kuitenkaan herunut, vaan turvallisuuspäällikkö hävitti ne kunkin

päivän päätteeksi. Tapa jatkui senkin jälkeen: tiedot poistettiin, kun vierailija oli lähtenyt eduskunnasta.⁶³⁶

Toiminta oli lain mukaista, koska tietosuojalainsäädännön mukaan tarpeettomia henkilötietoja ei saanut säilyttää. Luonnollisesti mediassa spekulointiin, liittyikö salassapitoon halu peittää kansanedustajien sidonnaisuuksia. Poliitiikan avoimuus ei vaikuttanut toteutuvan parhaalla mahdollisella tavalla. Eduskunnassa vierailivat monet tahot, kuten valiokunnissa kuultavina olleet asiantuntijat tai eri puolueiden edustajat, mutta mediaa kiinnostivat erityisesti lainsäädäntöön mahdollisesti vaikuttamaan pyrkineet tahot, lobbarit.⁶³⁷

Yksi mahdollisuus hälventää epäluuloja oli tehdä vaikuttaminen julkiseksi esimerkiksi maailmalla jo vallinneiden käytänteiden, kuten lobbarirekisterin, tapaamispäiväkirjan tai lainsäädännöllisen jalanjäljen kautta.⁶³⁸ Asiaa Suomessa pohtinut valtion virkamieseettinen toimikunta oli kuitenkin vuonna 2014 päätenyt sille kannalle, että julkisuusperiaate riitti takaamaan läpinäkyvyyden eikä tarvetta erityiselle lobbarirekisterille ollut.⁶³⁹

Paine lobbarirekisterin suhteen alkoi kuitenkin kasvaa 2010-luvun kuluessa. OECD julkaisi vuonna 2010 suosituksia lobbauksen avoimuudesta, ja vastaavasti Euroopan neuvoston alainen oikeusasioiden komitea sai laadittua omat suosituksensa pitkän valmistelun jälkeen vuonna 2017.⁶⁴⁰ Suomessa lobbausta koskevan sääntelyn ja lobbarirekisterin tarpeellisuuden arviointi kirjattiin tavoitteeksi Suomen avoimen hallinnon II kansalliseen toimintasuunnitelmaan vuosille 2015–2019. Kuitenkin vasta maaliskuussa 2020 valtioneuvosto lopulta asetti parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan uuden hallitusohjelman mukaisesti ehdotusta lakisäätteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri).⁶⁴¹

Ehdotuksen pohjalta valmistui hallituksen esitys (HE 98/2022 vp), jonka mukaan oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.⁶⁴² Eduskunta hyväksyi avoimuusrekisterilain maaliskuussa 2023 (430/2023).

Lain tavoitteena oli tehdä aiempaa näkyvämmäksi eduskuntaan mutta myös ministeriöihin kohdistunut suunnitelmallinen vaikuttaminen.⁶⁴³ Hallituksen esityksessä oli nostettu avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehtoiksi kolme eri mahdollisuutta. Ensimmäisen mukaan rekisteri koskisi niitä tahoja, joiden vaikuttaminen ulottuisi mihin



Paine lobbarirekisterin suhteen alkoi kasvaa 2010-luvun kuluessa.

tahansa valtionhallinnossa. Toisessa vaihtoehdossa rekisteriin ilmoitettavan lobbauksen kohteena olisivat olleet eduskunta, ministeriöt tai valtion virastot sekä kolmannessa vaihtoehdossa eduskunta ja ministeriöt.⁶⁴⁴ Näistä kolmesta eduskunta päätyi viimeiseen, suppeimpaan vaihtoehtoon.

Kansainvälisen vertailun perusteella valvontatehtävä oli eri maisissa osoitettu eri tahoille. Esimerkiksi Itävallassa siitä vastasi oikeusministeriö ja Yhdysvalloissa kongressi, kun taas EU:ssa tehtävä oli jaettu lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelimien välille.⁶⁴⁵ Suomessa rekisterin ylläpitäminen ja ilmoitusvelvollisuuden valvonta säädettiin VTV:lle.⁶⁴⁶

Mietinnössään parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä perustelivat rekisteriviranomaistehtävän antamista VTV:lle tustusti perustuslakivaliokunnan vanhaan ratkaisuun tukeutuen. Valiokunta oli korostanut kokonaisarviointia ratkaistaessa uusien tehtävien soveltuvuutta tarkastusvirastolle. Mietinnössä viitattiin myös VTV:n strategiaan, jossa korostettiin viraston ”tarkastus- ja valvontatoiminnan liittyvän tiiviisti hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen” aktiivisena ja keskeisenä toimijana. VTV oli mietinnön mukaan riittävän uskottava ja riippumaton valvoja suhteessa valvottaviin. Tehtävä sopisi myös luontevasti samaan kokonaisuuteen finanssipoliittisen valvonnan sekä vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan kanssa.⁶⁴⁷

Keskeisimmät tehtävät VTV:lle olivat luonnollisesti avoimuusrekisterin perustaminen ja sen tarkistaminen, että ilmoitusvelvolliset olivat tehneet toimintailmoitukset. Lain mukaan VTV:lla on lisäksi ohjaus- ja neuvontavelvollisuus.⁶⁴⁸ Laissa VTV:lle säädettiin myös laaja tiedonsaantioikeus.

VTV:ssa valmistelutyö uuden tehtävän osalta aloitettiin vuodenvaihteessa 2022–2023.⁶⁴⁹ Avoimuuden kannalta olennaista oli saada julkinen verkkosivusto valmiiksi siihen mennessä, kun laki astui voimaan

1.1.2024. Näin myös tapahtui, ja rekisteri alkoi toimia ajallaan osoitteessa avoimuusrekisteri.fi. Lobbauksista tekevien tahojen piti ilmoittaa perustiedot itsestään ja rekisteröityä palveluun heti vuoden 2024 alusta lähtien. Jo maaliskuun loppuun mennessä tietonsa oli ilmoittanut lähes 700 vaikuttamistyötä tekevää organisaatiota.⁶⁵⁰

VTV:n päätehtävä avoimuusrekisterin suhteen on ohjata ja neuvota rekisteröitymis- ja ilmoitusvelvollisia, mikä on ymmärrettävää, koska velvollisia on potentiaalisesti lukemattomia. Periaatteessa muun muassa kaikki Suomen yritykset, yhdistykset, säätiöt ja päätoimisesti lobbauksista harjoittavat toiminimet voivat rekisteröityä avoimuusrekisteriin. Ohjaus- ja neuvontatehtävän vuoksi virasto on panostanut voimakkaasti viestintään sekä järjestänyt koulutustilaisuuksia ja webinaareja teemalla ”Miten teen toimintailmoituksen avoimuusrekisteriin?”.

Kaikkiaan VTV järjesti vuoden 2024 toukokuuhun mennessä 24 webinaaria, jotka oli suunnattu eri tahoille, kuten yrityksille, yhdistyksille ja säätiöille. Lisäksi VTV:n virkamiehet vierailivat asiantuntijoina 40 tapahtumassa, pitivät tukitapaamisia ja vastailivat lukemattomiin sähköpostiviesteihin. Kaikkiaan VTV tavoitti näin noin 2 500 henkilöä.⁶⁵¹ Lisäksi VTV alkoi julkaista sidosryhmille suunnattua uutiskirjettä, jossa tavoitteena on antaa tuoretta tietoa avoimuusrekisteriin liittyvistä asioista.

Rekisteröitymisen jälkeen jokaisen toimijan tulee raportoida lobbaustoiminnastaan kahdesti vuodessa.⁶⁵² Olennaista avoimuuden kannalta on se, että rekisteröinti- ja toimintailmoitukset julkaistaan verkossa, jolloin niihin pääsevät tutustumaan niin toimittajat, tutkijat kuin kansalaisetkin.

Avoimuuslaissa VTV:n tehtäväksi määrättiin edelleen perustaa Avoimuusrekisterin neuvottelukunta, jonka tehtävänä on ”seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita rekisterin toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille”. Avoimuusrekisterin perustamisen valmistelutyötä varten laissa poikkeuksellisesti määrättiin tämän lainkohdan pykälän voimaantuloksi 1.4.2023. VTV:n tehtävänä on myös kutsua neuvottelukunnan jäsenet siten, että sen kokoonpano edustaisi laajasti rekisterin eri käyttäjiä, kuten ilmoitusvelvollisten edustajia, tutkijoita ja viranomaisia.⁶⁵³

6.



Kansainvälisen
toiminnan monet
ulottuvuudet



Pohjoismaisesta yhteistyöstä Britanniaan ja Baltiaan

”Muistui mieleeni tilanne 1970-luvulta, jolloin sivusta tullessa aloin ensi kertaa tarkastusneuvostossa puhua ’ikkunoiden avaamisen tarpeellisuudesta’. Arvelin Albertinkadun työhuoneisiin umpioitumisen ajan jo riittävän. Sain vastaani arvostetun puheenvuoron, jossa mm. sanottiin, että ’Suomi on Suomi. Olosuhteemme ovat erilaiset, emme tarvitse malleja muualta’.”

(ESKO NISKANEN, TARKKAMARKKA 1991)

Pääjohtajat Oslossa

Pohjoismaat olivat toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa Suomelle luonteva yhteistyötaho. Ruotsi oli perinteisesti esikuva suomala-

laisille, ja kylmän sodan oloissa se oli puolueettomana maana myös ulkopoliittisesti ongelmaton kumppani. Muut Pohjoismaat olivat Pohjois-Atlantin liiton Naton jäseniä, mutta yhteistoiminta muissa kuin turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä muodostui hedelmälliseksi. Pohjoismaat perustivat vuonna 1952 yhteistyöfoorumiksi Pohjoismaiden neuvoston, jonka jäseneksi Suomi liittyi vuonna 1955.

Jo 1950-luvun aikana Pohjoismaat saivat aikaan passivapautta, työmarkkinoita sekä sosiaaliturvaa koskevat sopimukset. Yhteistyötä täydensi Helsingissä vuonna 1962 hyväksytty ”pohjoismainen perustuslaki” eli Helsingin sopimus, joka sisälsi pyrkimyksen kehittää maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla sekä liikennekysymyksissä.⁶⁵⁴

Pohjoismaiset tarkastusvirastot aloittivat virallisen yhteistyön vuonna 1966, jolloin Norjan Riksrevisjonen kutsui muiden tarkastusvirastojen pääjohtajat Osloon. Kokouksista muodostui jatkuva perinne, ja 1970-luvun alkupuolelta lähtien pääjohtajakouksia järjestettiin jo vuosittain eri Pohjoismaissa. Niistä muodostui tällöin rutiininomaisia työkokouksia. Kokouksissa pääjohtajat myös keskustelivat mahdollisista uusista avauksista, kuten vuonna 1978 yhteispohjoismaisista standardeista julkisen hallinnon tarkastustoiminnassa.

Oslossa päätettiin myös käynnistää vuosittaiset yhdyshenkilöiden kokoukset, joista ensimmäinen pidettiin Tukholmassa lokakuussa 1966. VTV:n yhdyshenkilönä pohjoismaisessa yhteistyössä toimi ensin toimistopäällikkö Erik Söderqvist, hänen jälkeensä suunnittelupäällikkö Hannu Nieminen ja sittemmin ylitarkastaja Berndt Lindman. Yhdyshenkilöt valmistelivat pääjohtajakouksia sekä etsivät työkokouksille ja seminaareille teemoja, joista olisi kaikille konkreettista hyötyä.⁶⁵⁵

Ensimmäinen työkokous järjestettiin vuoden 1971 lopulla, jolloin tarkastusvirastojen atk-asiantuntijat saapuivat Osloon pohtimaan orastavan tietojenkäsittelyn vaikutuksia. Oslossa VTV:a edusti atkerikoistutkija Olli Uotila, joka jatkossa osallistui kaikkiin pohjoismaisiin atk-aiheisiin kokouksiin ja seminaareihin.⁶⁵⁶

Yhteistyöstä tuli myös konkreettisia tuloksia. Kun tarkastusvirastojen yhdyshenkilöt kokoontuivat Islannissa vuonna 1975, käsiteltiin siellä tilintarkastusohjesääntöä, jonka tarkoituksena oli ohjata yhteispohjoismaisten varojen tarkastusta. Ohjesääntö saatiin ennen pitkää aikaiseksi, ja sen pääajatuksena oli, että varat tarkastaa sen maan tarkastusvirasto, jossa määrärahat käytettiin. Suomessa tarkastuksen kohteiksi



Pääjohtaja Veikko Lampolan kaudella 1960–1973 VTV aloitti yhteistyön muiden pohjoismaisten tarkastusvirastojen kanssa. (VTV)

tulivat yhteispohjoismaiset laitokset, kuten Pohjoismainen taidekeskus, NORDINFO ja Pohjoismainen kielikeskus.⁶⁵⁷

Ensimmäinen yhteispohjoismainen toiminnantarkastusseminaari pidettiin vuonna 1988 Kööpenhaminassa, missä ohjelman muodosti Ruotsin Riksrevisionsverketin (RRV) selostus kahdesta tarkastuksesta. Tämän jälkeen seminaareja järjestettiin joka toinen vuosi, ja ne toteutettiin pitkään tarkastuslajikohtaisina. Seminaareihin myöhemmin osallistuneen tarkastaja Lassi Perkisen mukaan tilaisuudet olivat tarkastajille hyödyllisiä, koska niissä puhuttiin tarkastuslajeja spesifisti koskevista asioista. Ensimmäinen yhteispohjoismainen vuositilintarkastusseminaari järjestettiin lokakuussa 1995 Helsingissä.⁶⁵⁸

Pohjoismaat sopivat Tanskan Ribessä vuonna 2004 tarkastusvirastojen yhteistyöstrategiasta, jota oli valmisteltu yhdyshenkilökokouksessa Helsingissä. Yhteistyön visioksi hyväksyttiin määrittely, jossa kukin tarkastusvirasto tuntee toistensa toiminnan ja voi hyödyntää tätä tuntemusta oman toimintansa kehittämisessä. Samalla päätettiin, että pääjohtajakokoukset, yhdyshenkilökokoukset, seminaarit ja työryhmät raportoitaisiin vuosittain tietyn mallin mukaan tietyssä aikataulussa. Raportoinnin perusteella pääjohtajat pystyivät sitten arvioimaan yhteistyön sisällön tarvetta.⁶⁵⁹

Helsingin ja Tukholman väliä

Pohjoismaista läheisimmäksi kehittyi yhteistyö Ruotsin RRV:n kanssa. Helsingin ja Tukholman väliä oli helppo matkustaa, eikä kielikään tuottanut suuria ongelmia. Ruotsia pidettiin monissa suhteissa edelläkävijämaana, ja se saattoi tarjota suomalaisille uutta tietoa. Vuonna 1984 RRV järjesti hallinnontarkastusta käsittelevän seminaarin, johon VTV:sta osallistui kolmikko Hannu Nieminen, Berndt Lindman ja Mikko Koironen. Seminaari oli tärkeä, koska siinä VTV:n osallistujat saivat ensimmäisen kerran oppia laajemmasta järjestelmien tarkastuksesta. Suomessa tarkastus kohdistui ensisijaisesti vielä yksittäisiin viranomaisiin. RRV:n edustajat kävivät tämän jälkeen VTV:ssa esitelmöimässä toiminnantarkastuksesta ja ruotsalaisesta tilintarkastuksesta.⁶⁶⁰

Suunnittelupäällikkö Esa Tammelin teki useamman päivän tutkimusmatkan länsinaapuriin vuonna 1991. Matkan tuloksena syntyi raportti *Hallinnontarkastuksen ajatusmallien ja menetelmien kehitys Ruotsissa*, jonka tarkoituksena oli antaa VTV:n väelle ajattelun välineitä selostamalla, miten Ruotsin valtionhallinnossa ratkaistaan kysymys toiminnantarkastuksen sisällöstä. Raporttia käytettiin osana VTV:n toiminnantarkastuksen kehitystyötä, jolla pyrittiin ottamaan valtion tulosbudjetointi tarkastuksessa paremmin hallintaan.

Vuonna 1992 Ruotsista kävi 16 hengen ryhmä tutustumassa VTV:n toimintaan. Vastaavasti pääjohtaja Tapio Leskinen, tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta ja erikoistutkija Mauri Saikko vierailivat vuonna 1993 RRV:ssa, missä heille korostettiin analyttisyyttä sekä yhteistyö- ja kommunikaatiokykyä osana tilintarkastustoimintaa. Vaikka Ruotsi toimi 1980- ja 1990-luvuilla mallina VTV:n tilin- ja toiminnantarkastuksen kehitystyössä, ei sen menetelmiä kuitenkaan haluttu siirtää

sellaisenaan Suomeen, sillä VTV halusi luoda omat tarkastusmenetelmät.⁶⁶¹

RRV arvioi myös omaa asemaansa verrattuna VTV:oon. Vuonna 1998 ilmestyneessä julkaisussa keskeisimmäksi eroksi löydettiin itsenäisyys. VTV oli itsenäisempi, sillä sen toimintaa ei ohjattu samalla tavalla kuin RRV:n. Suomessa hallitus ei asettanut VTV:lle toimintaa ohjaavia tavoitteita, kun taas RRV kytkettiin kiinteästi hallituksen hallinnonohjaukseen. Muuten virastot eivät toisistaan juuri poikenneet, vain resursseissa oli selvä ero. Tämä oli selvää myös Tapio Leskiselälle: ”Jos suomalaiset tekivät jotain viikon, niin ruotsalaiset tekivät kuukauden. He uhrasivat hirveästi aikaa keskusteluihin ja vaikutusten selvittelyyn. Mutta heillä oli ongelmia siinä omissa asemassaan.”⁶⁶²

Baltian yhteys

Kylmän sodan päättyminen, Neuvostoliiton hajoaminen sekä Euroopan maiden taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen mullistivat VTV:n kansainvälistä toimintaympäristöä 1980- ja 1990-luvun vaihteessa. Suomenlahden eteläpuolelta ilmaantui virastolle uusi kumppani, juuri itsenäistyneen Viron Riigikontroll. Virastojen välinen yhteistyö käynnistyi vuonna 1992, jolloin pääspesialisti Rein Rannik vieraili Suomessa. Tämän jälkeen päällikkö Hindrek Meri – presidentti Lennart Meren veli – kutsui Tapio Leskisen vierailulle Viroon. Matkalle osallistui myös Erkki Mäki-Ranta, Esa Tammelin ja Arto Seppovaara. VTV nimitti tarkastuspäällikkö Seppovaaran Viron yhteyshenkilöksi.⁶⁶³

Viro-yhteistyöstä muodostui kiinteä osa VTV:n kansainvälistä toimintaa, ja jos VTV oli RRV:n suhteen ollut oppija, oli virasto nyt opettaja. Viron Riigikontroll joutui aloittamaan melkein tyhjästä. Rein Rannik kävi 1990-luvun kuluessa usein Suomessa, jolloin hän oli mukana muun muassa Jukka Paavolan suorittamassa yksityistämistä koskevassa tarkastuksessa. Vastaavasti Arto Seppovaara, kuten myös moni muu VTV:n työntekijä, kävi Virossa kouluttamassa Riigikontrollin väkeä. VTV sai vuosina 1993–1997 ulkoasiainministeriöltä lähialueyhteistyömäärärahoja, joiden turvin virasto palkkasi Reijo Lindhin HAUSista kouluttamaan Riigikontrollin väkeä modernin tarkastustoiminnan tapoihin. Koulutuksissa oli vahvasti esillä esimerkiksi yksityistämistä koskeva tarkastus. Vuonna 1996 VTV järjesti Virossa seminaarin ”Sisäinen tarkastus valtion virastossa”.⁶⁶⁴



Yhteistyö Viron Riigikontrollin kanssa on sittemmin laajentunut myös virastojen välisiin jalkapallo-otteluihin. Vuonna 2017 VTV ja Riigikontroll ottivat toisistaan mittaa Helsingissä, ja ottelu päättyi vieraiden voittoon. (VTV)

Riigikontrollin vaikea alkutilanne johti siihen, että se haki apua kaikilta Pohjoismailta erikseen. Virosta tuli pian myös pyyntö päästä mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön, minkä seurauksena tarkastusvirastojen pääjohtajat keskustelivat jo vuonna 1992 tarpeesta koordinoida Baltia-yhteistyötä. Tammikuussa 1994 järjestettiin varsinainen koordinaatintokokous, ja tämän jälkeen Viro tuli mukaan yhteistyöhön. Vuonna 1996 vuorossa olivat Latvia ja Liettua, jotka Viron tapaan rakensivat omat tarkastusmallinsa tyhjistä. Pohjoismaiden ja Baltian maiden yksipäiväisillä kokouksilla oli aina vain yksi teema: konkreettinen yhteistyö tarkastusvirastojen välillä. VTV:n rooliin kuului nimenomaan yhteistyö Viron kanssa, kun taas muiden Pohjoismaiden osaksi tuli avustaa Latviaa ja Liettuaa. Vuosikymmenen lopulla virolaiset käynnistivät yhteistyötä monen Länsi-Euroopan maan kanssa, jolloin yhteistyö Suomen kanssa väheni.⁶⁶⁵

Alkuinnostuksen jälkeen Baltia-yhteistyö hiipui, ja Helsingin pohjoismaisessa kokouksessa elokuussa 1999 todettiin, että yhteistyö Latvian

ja Liettuan kanssa oli loppunut. Vuotta myöhemmin Oslon kokouksessa nousi jälleen esiin kysymys toiminnan käytännön merkityksestä. Kokoukset kyllä nähtiin hyödyllisinä yhteyksien ja tietojen vaihdon kannalta, mutta koska lähinnä Latviassa ja Liettuassa ei ollut selkeitä linjauksia kehittämistyössään, eivät muut Pohjoismaat nähneet tilannetta hedelmällisenä. Suomen ja Viron yhteistyö jatkui, joskin pienemmässä mittakaavassa. 2000-luvun puolella VTV:n yhteyshenkilöksi tuli ylitarastaja Pentti Mykkänen.

Oslossa esiintynyt epävarmuus toiminnan jatkosta johti siihen, että baltit ryhdistäytyivät. Liettuan Juodkrantessa syyskuussa 2001 järjestetyn kokouksen yhteydessä oli erikseen Baltian maiden pääjohtajien kokous, jossa Pohjoismaiden edustajat olivat mukana tarkkailijoina. Uudistuksen seurauksena Baltian maiden välinen yhteistyö tiivistyi, minkä lisäksi ne myös ryhtyivät hakemaan oppia suuremmilta eurooppalaisilta tarkastusvirastoilta. Syynä tähän oli Baltian maiden pyrkimys päästä Euroopan unionin jäseniksi. Pohjoismaiden ja Baltian yhteistyö myös jatkui, ja vuonna 2005 siihen tuli mukaan Puola. Yhteiskokousten konkreettiset tulokset jäivät kuitenkin hyvin vähäisiksi.⁶⁶⁶



**Baltian maat ryhtyivät
hakemaan oppia
suuremmilta eurooppalaisilta
tarkastusvirastoilta.**

OPPIA SÄKKIKAUPALLA

Ruotsalaisilta saatujen oppien merkitys VTV:n toimintaan oli huomattava, mutta vaikutteita erilaisista tarkastusmenetelmistä haluttiin myös muualta. VTV:n henkilökunta kävi jo Esko Niskasen pääjohtajakaudella 1980-luvulla tutustumassa tarkastustoimintaan muun muassa Yhdysvalloissa, Ranskassa, Unkarissa ja Kanadassa. Tapio Leskisen tultua pääjohtajaksi vuonna 1992 tärkeäksi yhteistyökumppaniksi nousi Ison-Britannian National Audit Office (NAO). Syy lähteä virittelemään yhteistyötä brittien kanssa oli Leskisen mukaan selvä: ”Heillä oli valtavat resurssit ja erittäin kehittynyt toiminnan-tarkastus. Sen he osasivat.”

NAO:n pääjohtaja John Bourn vieraili Suomessa ensimmäistä kertaa vuonna 1992, ja seuraavana vuonna pääjohtaja Leskinen, tarkastusneuvokset Nieminen ja Mäki-Ranta sekä suunnittelupäällikkö Tammelin kävivät perehtymässä NAO:n toimintaan. He panivat merkille ennen kaikkea NAO:n toiminnantarkastuksen perusteellisen ja huolellisen etukäteisvalmistelun. Tästä saatu oppi oli jatkossa merkittävä lisä VTV:n omalle toiminnan-tarkastuksen kehitystyölle. VTV sai Lontoosta mukaansa myös ”pari säkkillistä” kirjallista aineistoa.

VTV ja NAO sopivat vuonna 1999 keskinäisestä virkailijavaihdosta, ja seuraavana vuonna Helsinkiin saapui NAO:n tarkastaja

Howard Kitson. Hän piti kuusi kuukautta kestäneen vierailunsa aikana useita esityksiä, joissa hän vertasi NAO:n toimintaa konkreettisesti tasolla VTV:n vastaaviin toimintoihin. Hän myös suoritti vuosien 1998 ja 1999 tarkastuskertomusten tiivistelmien arvioinnit NAO:n näkökulmasta. Tiivistelmät oli käännetty englannin kielelle, mutta ruotsia sujuvasti puhuva Kitson kävi läpi myös VTV:n ruotsinkielisiä tarkastuskertomuksia. Kitsonin arvioinnit toivat esille lähinnä VTV:n ja NAO:n toimintojen ja toimintalinjausten eroja, kun taas hänen tekemissään ehdotuksissa korostui vahvasti brittiläinen ”taloudellisia säästöjä -tarkastuslinja”.

Tapio Leskisen mukaan NAO suhtautui yhteistyöhön VTV:n kanssa esimerkillisesti: ”Englantilaiset olivat innostuneita, että näytetään miten tämä pitää tehdä. Heillä oli suuri kansainvälinen yksikkö, joka oli juuri tätä varten perustettu, että he avustivat muita.” Howard Kitsonin yhdyshenkilönä toimineen Esa Tammelinin mielestä yhteistyö NAO:n kanssa oli ”erittäin hedelmällistä ja fiksua. Minun mielestäni se oli parasta yhteistyötä, mitä meillä on ollut.”

Lähteet:

VTV:n toimintakertomus 2000; Etelävuori 2001, 188, 214, 365, 424, 453–456, 479–480, 525, 557, 754–755 ja 812–813; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.

Mukana alan kansainvälisissä järjestöissä

”Minulla oli semmoinen periaate, että jos Suomi oli liittynyt johonkin järjestöön, niin sitten me kävimme kokouksissa.”

(TAPIO LESKINEN II.IO.2023)

Fidzi – Finland – France

Valtiontalouden tarkastuksen kansainvälinen kattojärjestö International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) perustettiin marraskuussa 1953, jolloin 34 maan tarkastusviraston pääjohtajat kokoontuivat Kuuban Havannassa. Tällöin päätettiin, että järjestö kokoontuisi kolmen vuoden välein kongressiin (The Congress of INTOSAI, INCOSAI). INTOSAI:n tehtävänä oli alusta alkaen yhteydenpito sekä tietojen ja kokemusten vaihto kansallisten tarkastusvirastojen kesken. Vuosien mittaan yhteistyö INTOSAI:n piirissä tiivistyi, ja järjestö alkoi tehdä muun muassa tarkastusmenetelmien ja tarkastusstandardien kehitystyötä.

VTV osallistui ensimmäisen kerran Brysselin vuoden 1956 INCOSAIhin, jossa virastoa edusti osastopäällikkö Esko Salokari. Seuraavan kerran VTV lähetti edustajansa Wienin kongressiin vuonna 1962. Nyt paikalla oli pääjohtaja Veikko Lampola, joka tämän jälkeen osallistui myös kahteen seuraavaan kongressiin. Vuonna 1974 Madridin INCOSAIssa virastoa edusti suunnittelupäällikkö Paavo Klemola, joka sai kunnianarvoisen tehtävän toimia kongressin varapuheenjohtajana.⁶⁶⁷

Seuraavaan INCOSAIhin Perun Limassa vuonna 1977 Klemola osallistui uuden pääjohtajan Esko Niskasen kanssa, josta tuli säännöllinen kongressikävijä. Kongressista tuli eräänlainen merkkipaalu, sillä siellä annettiin ”Lima Declaration”, yhteinen julistus, johon kirjattiin riippumattoman valtionalouden tarkastustoiminnan järjestämisen perusperiaatteet. Asiakirjaan viitattiin tämän jälkeen INTOSAI:n julkaisuissa toistuvasti.⁶⁶⁸

VTV osallistui 1980-luvulla INTOSAI:n kongresseihin vakiokoonpanolla, johon kuuluivat pääjohtaja Niskanen, tarkastusneuvos Klemola ja suunnittelupäällikkö Nieminen sekä Klemolan jäätyä eläkkeelle ylitarkastaja, sittemmin tarkastuspäällikkö Jukka Kulonpalo.⁶⁶⁹ Länsi-Berliinin kongressissa vuonna 1989 VTV valittiin INTOSAI:n hallituksen jäseneksi kuudeksi vuodeksi. Esko Niskanen ei henkilökohtaisesti osallistunut hallituksen kokouksiin puutteellisen kielitaidon vuoksi, vaan hänen sijastaan niihin osallistuivat Nieminen ja Kulonpalo.

Hallitusjäsenyys ei jäänyt pelkäksi edustamiseksi. INTOSAI:n tarkastusstandardien kehitystyö ei edennyt Pohjoismaiden mielestä riittävän nopeasti erityisesti ranskankielisten maiden ja Italian vaatimusten vuoksi. Niinpä Pohjoismaat laativat vuonna 1991 yhdessä Washingtonin hallituksen kokoukseen tarkastusstandardien hyväksymismenettelyä koskeneen esityksen, joka sai nimekseen ”Niskaenen proposal”.⁶⁷⁰

Kun Tapio Leskinen aloitti pääjohtajana vuonna 1992, otti hän edeltäjänsä nähden aktiivisemmän otteen kansainväliseen toimintaan. Leskinen osallistui yleensä itse myös INTOSAI:n hallituksen kokouksiin. VTV:n hallituskauden päättyessä vuonna 1994 Leskinen ajoi vahvasti Norjan pääjohtajaa Bjarne Mörk Eide:lle hallituksen jäseneksi ja onnistui tässä.⁶⁷¹

Leskinen osallistui heti pääjohtajakautensa aluksi 14. INCOSAIhin Yhdysvaltain pääkaupungissa Washingtonissa; mukana paikalla olivat myös Jukka Kulonpalo ja Esa Tammelin. Washingtonin kongressi oli järjestön kannalta merkittävä, sillä siellä hyväksyttiin yhteinen julkilausuma

(Washington Accords). Se oli seikkaperäinen julkilausuma hyvästä tarkastustyöstä sekä itsenäisestä ja toimintakykyisestä tarkastusvirastosta. Tällä pyrittiin luomaan ulkoisen tarkastuksen yhteinen viitekehys, mikä Esa Tammelinin mukaan edusti INTOSAIn puitteissa uudenlaista toiminta-ajatusta. Washingtonissa myös perustettiin INTOSAIn ensimmäiset työryhmät aiheina ympäristötarkastus, yksityistäminen, ohjelmien evaluointi ja standardit.⁶⁷²

INTOSAIn kongresseissa käsiteltiin hallinnollisten kysymysten lisäksi teemoja, jotka olivat tärkeitä erityisesti kehittyvien maiden tarkastusvirastoille; 1990- ja 2000-luvulla tällaisia olivat esimerkiksi ”Julkishallinnon talousohjauksen parantaminen”, ”Ylimpien tarkastuselinten rooli väärinkäytösten ja korruption estäjänä ja paljastajana” sekä ”Tarkastusten hyödyt hallinnollisille ja hallitusten uudistuksille”.

INTOSAIn jäsenet jakaantuivat useaan erilaiseen tarkastusperinteeseen, mikä näkyi muun muassa kongressin ”kovassa F-suorassa: Fidzi – Finland – France”, kuten asian ilmaisi Soulin vuoden 2001 INCOSAIn matkakertomuksen kirjoittanut Jukka Kulonpalo. Tapio Leskinen tiivistä asian samassa matkakertomuksessa näin: ”Tarkoituksena on kaiketi auttaa ja opettaa kehittyviä sisarvirastoja saavuttamaan meillä kehittyneissä demokratioissa vallitseva tarkastustaito.”⁶⁷³

INCOSAI oli Tapio Leskinen mielestä hyvä verkostoitumispaikka, ja samalla kongresseissa sai hyviä vertailukohteita: ”Tutustuit siellä muihin pääjohtajiin, mistä maasta he olivat, mitä he halusivat ja mikä siellä oli ongelma, miten he voivat lähestyä meitä ja antaa meille apua. Pyrin saamaan niin paljon hyötyä kuin mahdollista.”⁶⁷⁴

Suomen ja tarkastusviraston hyvä maine levisi kongresseissa, mikä seurauksena VTV sai 1990-luvulla kasvavan määrän ulkomaisia vieraita. Hyvä maine toi myös VTV:lle tärkeän tehtävän, kun se yhdessä Etelä-Afrikan kanssa valittiin INTOSAIn tilintarkastajaksi vuosiksi 1995–1997. Käytännössä tilintarkastuksen suoritti Tapio Leskinen Jukka Kulonpalon kanssa INTOSAIn päämajassa Wienissä. Hyvin suoritettu työ poiki toisenkin kolmivuotiskauden, joka päättyi vuonna 2000.⁶⁷⁵

VTV seurasi tarkasti INTOSAIn standardityöryhmän tekemisiä, ja aina kun uusia standardeja valmistui, otettiin ne soveltuvin osin huomioon viraston tarkastustoiminnassa. Niinpä vuonna 1998 VTV:lle valmistuivat eettiset ohjeet, jotka perustuivat INTOSAIn työryhmän eettisen säännösten luonnokseen. Ohjeet käsittivät tarkastajien työtä ohjaavat arvot ja periaatteet.⁶⁷⁶

Kolmen sortin tarkastusvirastoja

Länsi-Berliinin INCOSAIn yhteydessä kesäkuussa 1989 annettiin niin sanottu Berliinin julistus Euroopan ylimpien tarkastuselinten organisaation muodostamisesta, ja tämän pohjalta perustettiin The European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI). Asiaa oli valmisteltu Madridin vuoden 1974 INCOSAIsta lähtien. Niinpä oli luonnollista, että EUROSAIn ensimmäinen kongressi pidettiin juuri Madridissa marraskuussa 1990. EUROSAIsta kehittyi INTOSAIn rinnalle VTV:n toinen tärkeä yhteistyöjärjestö, joka tarjosi eurooppalaisen tarkastustoiminnan viitekehyksen.⁶⁷⁷

EUROSAIhin tuli 1990-luvun alkuvuosien merkittävien yhteiskunnallisten muutosten ja uusien valtioiden mukaantulon myötä yli 40 jäsenmaata. Tämä näkyi myös erilaisina tarkastuksen traditioina. Esa Tammelinin mukaan EUROSAIn jäsenmaat jakaantuivat kolmeen pääryhmään. Yksi oli tilien tuomitsemistraditiota korostava latinalaisen tarkastuskulttuurin maiden ryhmä. Toisessa ryhmässä olivat angloskandinaaviset maat, joiden perinteessä korostui myös toiminnantarkastus. Kolmannen ryhmän muodostivat itäisen Keski-Euroopan maat, jotka vielä hapuilivat kohti vakiintunutta tarkastussysteemiä. Selvää oli, että läheisimmät yhteistyökumppanit löytyivät muista Pohjoismaista, Isosta-Britanniasta ja Irlannista.⁶⁷⁸

INCOSAIn tapaan myös EUROSAIn kongresseissa käsiteltiin teemoja, jotka olivat ajankohtaisia tai muutoin relevantteja. Tukholman vuoden 1993 kongressissa yhtenä teemana oli Itä-Euroopan maille akuutti kysymys, yksityistämisen tarkastus. Sittemmin teemoina olivat muun muassa tarkastusvirastojen suhde parlamenttiin, tarkastusvirastojen itsenäisyys, suhde mediaan ja julkisten tulojen tarkastus. Vuoden 2002 Moskovan kongressissa teemana oli aina aiheellinen valtion budjetin toteutumisen valvonta.⁶⁷⁹

EUROSAI järjesti lisäksi eri teemoja käsitteleviä koulutusseminaareja sekä yhteen teemaan keskittyviä asiantuntijakokouksia. Teemoja olivat muun muassa vero- ja tulliasiat, julkiset hankinnat, valtionavustusten tarkastus ja Euroopan tietosuojalaki. Seminaarit ja kokoukset tarjosivat benchmarking-tilaisuuksia, joissa opittiin puolin ja toisin sekä omaksuttiin ideoita, joita VTV saattoi mahdollisesti hyödyntää omassa tarkastustoiminnassaan. Seminaarien ja koulutusten sisällöistä tehtiin aina VTV:n toimintayksiköiden tarvetta varten yhteenvedot tai järjestettiin kokonainen teemapäivä, jotta koko yksikkö pääsi hyötymään niistä.⁶⁸⁰

EUROSAI tiedusteli syksyllä 1999 VTV:n halukkuutta asettaa edustaja perusteilla olevaan ympäristötyöryhmään. Viraston johto suhtautui asiaan myönteisesti ja nimitti siihen tarkastaja Armi Jämsän. Kun EUROSAI toukokuussa 2001 järjesti ensimmäisen ympäristötarkastusta käsitelleen seminaarin (WGEA) Oslossa, piti Jämsä seminaarissa esitelmän tarkastuskriteereiden määrittelystä kansainvälisissä tarkastuksissa. Sen aiheena oli Itämeren suojelusopimuksen toteuttamista koskeva kansainvälinen rinnakkaistarkastus, jonka Jämsä oli Suomen osalta tehnyt. Seminaarin yleisenä tavoitteena oli antaa tarkastusvirastoille virikkeitä ympäristötarkastustoiminnan kehittämiseksi.⁶⁸¹

Seuraavan kerran VTV osallistui EUROSAIn WGEA-työryhmän seminaariin marraskuussa 2006, jolloin virastoa edusti ylitarkastaja Vivi Niemenmaa. Seminaarissa pohdittiin Euroopan luonnon monimuotoisuutta, tulvasuojelua ja ”ympäristöaiheisten tarkastusten” metodologiaa. Työryhmän maat olivat aiemmin tehneet Ranskan aloitteesta Natura 2000 -aiheisen rinnakkaistarkastuksen. Sen osana VTV julkaisi tammikuussa 2007 Natura 2000 -verkoston valmistelua koskevan tarkastuskertomuksen, jossa Natura 2000 -verkoston valmistelu sai Helsingin Sanomien mukaan ”murskatuomion”. Niemenmaa piti WGEA-työryhmän seminaarissa aiheesta myös esitelmän.⁶⁸²

Ympäristötarkastuksen työryhmän lisäksi VTV osallistui 2000-luvun alkuvuosina EUROSAIn IT-työryhmän, verohallinnon kustannusten vertailua tekevän työryhmän sekä verotukia koskevan työryhmän kokouksiin. Tapio Leskisen mukaan VTV lähetti edustajansa työryhmiin, mikäli se oli aiheen puolesta kannattavaa. Toinen tärkeä seikka oli, löytyikö virastosta tarvittavaa asiantuntemusta. ”Esimerkiksi veropuolella meillä oli henkilöitä, jotka olivat hyvin perehtyneitä asiaan”, muistelee Leskinen. Päätöksen henkilön lähettämisestä teki aina yksikön päällikkö. Samat periaatteet pätevät myös INTOSAIn työryhmiin.⁶⁸³



Natura 2000 -verkoston valmistelu sai murskatuomion.

Eurooppalaista tilintarkastusta

”Euroopan unionin jäsenyydellä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia valtionhallinnon organisaatioon ja toimintaan sekä taloudenhoitoon. Kyseisten muutosten toteutumisen valvominen ja vaikutusten arviointi taloudenhoidon näkökulmasta on pitkälti toiminnantarkastuksen asia.”

(EUROOPAN UNIONIN JÄSENYYS JA VALTIONTALouden
TARKASTUSVIRASTO, VALTIONTALouden
TARKASTUSVIRASTON EU-TYÖRYHMÄN MUISTIO
1994, SIT. ETELÄVUORI 2001, S. 570)

VTV valmiina

Suomi jätti 18. maaliskuuta 1992 hakemuksen pääsystä Euroopan yhteisön (EY) jäseneksi. Siitä alkoivat kaksi vuotta kestäneet neuvottelut, joiden aikana EY muuttui Euroopan unioniksi (EU). Suomen neuvottelut huipentuivat EU:n kanssa tehtyyn sopimukseen keväällä 1994. Syksyn 1994 neuvoo-antava kansanäänestys sekä sitä seurannut äänestys



Suomen liityttyä EU:hun vuonna 1995 VTV aloitti yhteistyön Luxemburgissa sijaitsevan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa. (Alamy)

eduskunnassa sinetöivät EU-jäsenyyden, joka tuli voimaan 1. tammi-kuuta 1995.⁶⁸⁴

Tuleva EU-jäsenyys näkyi vuoden 1994 kuluessa VTV:n arjessa, sillä virasto otti aktiivisen roolin jäsenyyden tuomien muutosten selvittämiseksi. Jo toukokuussa 1994 virasto lähetti ministeriöille kirjeen valtionhallinnon sisäisestä EU-varojen valvonnasta – vaikka liittyminen EU:hun oli siis vielä tässä vaiheessa avoin. Kirjeessä VTV painotti viranomaisten tarvetta järjestää tulevien EU-varojen osalta sellainen sisäinen valvonta, jolla estettäisiin väärinkäytökset.

VTV myös perusti EU-työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia kokonaisselvitys EU-jäsenyyden vaikutuksista viraston toimintaan sekä luoda yhteydet Luxemburgissa toimivan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) ja Suomen valtionhallinnon välille. Puheenjohtajaksi määrättiin tarkastusneuvos Hannu Nieminen, ja sihteerinä toimi tutkija Tuomas Pöysti. Pöystin laatima 126-sivuinen muistio jäsenyyden vaikutuksista

valmistui marraskuussa 1994. Siitä VTV sai laadukkaan selvityksen EU:n tarkastustoiminnan merkityksestä. Muistiossa nostettiin esille muun muassa VTV:n ja ETT:n välisen yhteyshenkilön tarve. Johtoryhmän kokouksessa 14. joulukuuta tehtävään nimitettiin Esa Tammelin.⁶⁸⁵

VTV sai EU-asioissa neuvoja ja tietoja myös muilta tarkastusvirastoilta. Kun NAO:n pääjohtaja John Bourn vieraili VTV:ssa vuonna 1994, rakennettiin ohjelma kolmen teeman varaan, joista yhden muodostivat EU:n vaikutukset NAO:n toimintaan. Vuoden 1995 puolella Tapio Leskinen ja Esa Tammelin matkustivat Irlantiin saadakseen selville, mitä EU-jäsenyys oli merkinnyt VTV:n kokoiselle Irlannin Office of the Comptroller and Auditor Generalille. Vierailun yhteydessä vaihdettiin näkemyksiä yhteistyöstä ETT:n kanssa – tämän irlantilaiset olivat kokee-neet pääasiassa myönteisenä. Kokemuksia jäsenyyden käytännön vaikutuksista saatiin myös Tanskan Rigsrevisionista.⁶⁸⁶

Kansallisten tarkastusvirastojen tuli toimia yhteistoiminnassa ETT:n kanssa; tämä perustui EY:n perustamissopimuksen 188 c 3 artiklaan. Ke-väällä 1995 VTV asetti seitsenhenkisen EU-yhteysryhmän, jonka tehtävänä oli ohjata ETT:n Suomeen kohdistamien tarkastusten suorittajat oikeisiin kohteisiin valtionhallinnossa ja varmistaa, että kyseessä olevat viranomaiset olivat informoituja odotettavista olevista tarkastuksista, niiden ajankohdasta ja sisällöstä. Tämän lisäksi katsottiin tarpeelliseksi, että kun ETT:n edustaja suoritti tarkastusta, VTV:sta olisi paikalla henkilö, joka osallistuisi tarkkailijana kyseiseen tarkastukseen.

Osallistumalla ETT:n tarkastuksiin tarkkailijana VTV sai käsityksen tarkastuksesta ja joissain tilanteissa myös toimi puolineutraalina välittäjänä, kun selviteltiin, mitä tietoja tarkastajille piti toimittaa. VTV:n tarkkailijoille tarkastukset eivät kuitenkaan paljoo tarjonneet, koska ETT:n lähestymistapa ja menetöt olivat laillisuus- ja tilintarkastuspainotteisia. VTV:n näkökulmasta eroja voitiin kuvata näin: VTV:n tarkastus perustui olennaisuuden ja riskin kannalta arvioituun tarkastustarpeeseen, ETT:n tarkastus perustui kattavuusperiaatteeseen; VTV tarkasti tehtävä- ja toimintakokonaisuuksia, ETT määrärahakokonaisuuksia. Sittemmin tarkkailijatyö on lopetettu.⁶⁸⁷

Jokavuotisista ETT:n tarkastuksista tuli VTV:lle rutiinia. ETT:n ensimmäinen tarkastus vuonna 1995 koski Suomen bruttokansantuotteen laskemiseen ja tilastointiin liittyviä kysymyksiä, toinen taas Suomen arvonlisäverojärjestelmää ja tulliverotusta. Vuonna 1996 ETT:n tarkastusten kohteina olivat tullit ja maatalousmaksut, joista jälkimmäiset muodostivat EU:n suurimman menoerän.

Vuonna 1999 VTV päätti kehittää tarkkailijatehtävää, ja EU-yhteysryhmä korvattiin erikseen nimetyllä EU-rahastokohtaisilla vastuuhenkilöillä. Tällä haluttiin varmistaa virastoon tulevien ETT:n tarkastusten ja kyselyiden organisointi. Vuoropuhelua VTV:n ja ETT:n välillä ylläpiti myös ETT:n palveluksessa toiminut KHT-tilintarkastaja Aunus Salmi, joka vuosittain vieraili virastossa esittelemässä ETT:n vuosikertomuksen.⁶⁸⁸

Luxemburgin yhteys

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, VTV sai kansainväliseen toimintaansa uuden ulottuvuuden: EU-maiden tarkastusvirastojen pääjohtajien ja ETT:n yhteiset vuosittaiset yhteyskomitean (Contact Committee) kokoukset sekä kaksi kertaa vuodessa järjestettävät yhteyshenkilökokoukset. EU:n yhteyskomitean toimintaa ja kehittymistä ohjasi kaksi keskeistä tavoitetta. Toisaalta yhteyskomitea toimi sisäisenä foorumina toiminnan koordinoinnissa ja ideoiden vaihdossa sekä tiedon ja kokemusten välityksessä, toisaalta se toimi ulkoisessa roolissa, jonka tuli johtaa yhteyskomitean toiminnan parempaan näkyvyyteen koko EU:n tasolla ja sen jäsenmaissa.⁶⁸⁹

Tapio Leskinen ja Esa Tammelin osallistuivat ensimmäisen kerran yhteyskomitean kokoukseen vuonna 1995 Italian Perugiassa. Yhteyskomitean kokouksissa tarkastusvirastojen pääjohtajat saattoivat vaihtaa kokemuksia tarkastustoiminnasta ja tehdä EU-varojen tarkastusta koskevia linjauksia. Kokoukset olivat Tapio Leskisen mukaan tärkeitä, koska ne olivat konkreettisia ja muodostivat unionimaiden tarkastusvirastoille yhteisen pohjan. ”Niistä oli aina odotettavissa, jos ei hyötyä, niin ainakin lisää työtä, minkä takia kokouksissa piti olla tarkkana”, muistelee Leskinen.⁶⁹⁰

Esa Tammelin osallistui myös yhteyskomitean kokouksiin, mutta hänelle tärkeämmäksi foorumiksi muodostuivat yhteyshenkilöiden kokoukset. Niiden agendalla oli yhteyskomitean kokouksissa käsiteltävien teemojen valmistelu sekä muiden tarkastusvirastoille tärkeiden asioiden käsittely. Suomeen palattuaan Tammelin raportoi kokousten sisälöstä pääjohtajalle ja johtoryhmälle.⁶⁹¹

Yhteyskomitean pöydälle tuli varsin erilaisia kysymyksiä. Vuonna 1996 yhteyskomitean ylimääräisessä kokouksessa teemana oli ETT:lle ehdotettu kanneoikeus. Sitä pidettiin varsin ongelmallisena, koska

pelkona oli, että kanne voitaisiin nostaa myös tarkastusvirastoja vastaan. Lopulta yhteyskomitea ehdotti, että kanneoikeus koskisi vain niitä kansallisia viranomaisia, jotka hallinnoivat EU-varoja.

Vuoden 1998 yhteyskomitean kokouksessa hyväksyttiin INTOSA:n tarkastusstandardeihin perustuvat 15 sovellusohjetta. Vuotta myöhemmin agendalla oli Ranskan tekemä aloite rakennerahastoja koskeviksi yhteistarkastuksiksi, mikä johti EU:n rakennerahastojen tarkastusta koordinoivan työryhmän perustamiseen; myös VTV osallistui tämän työryhmän toimintaan.

EU:n rakennerahastojen tarkastusta koordinoiva työryhmä sai 2000-luvun alkuvuosina rinnalleen arvonlisäverotyöryhmän, julkisia hankintoja koskevan työryhmän, kehitysyhteistyövarojen käytön raportoinnin harmonisointityöryhmän ja maatalousasioiden asiantuntijoiden yhteysverkoston. VTV osallistui yleensä kaikkien yhteyskomitean työryhmien toimintaan, mikäli aihe oli sellainen, että kokoukseen kannatti henkilö lähettää.⁶⁹²

Vuonna 2001 Lontoon yhteyskomitean kokouksen tärkeimmäksi teemaksi nousi EU-jäsenyyttä hakeneiden maiden tarkastusvirastojen toiminta. EU:n jäseniksi oli vuonna 2004 tulossa kymmenen uutta maata pääasiassa Itä-Euroopasta. Niissä oli vuosituhannen vaihteessa toteutettu niin sanottuja Twinning-projekteja, joissa hakijamaiden hallintoa kehitettiin EU:n vaatimusten tasolle. VTV osallistui Liettuan tarkastusviraston kehittämiseen. Harri Rothsten oli projektin vetäjänä paikan päällä ja Lassi Perkinen lyhytaikaisena asiantuntijana. Liettuan tarkastusvirastosta myös tuli henkilöitä tutustumaan VTV:n toimintayksiköiden toimintaan ja työmenetelmiin. Myöhemmin VTV:n virkamiehet ovat osallistuneet Turkin, Moldovan ja Sambian Twinning-hankkeisiin.⁶⁹³

Kun EU:n yhteyskomitea kokoontui joulukuussa 2003 Prahassa, oli tilaisuus historiallinen, koska paikalla olivat myös keväällä 2004 EU-jäsenyyden saavien maiden tarkastusvirastojen edustajat. Itäisen Euroopan maiden into päästä mukaan EU-yhteistoimintaan näkyi Prahassa hyvin, aivan kuten Suomessa kymmenisen vuotta aikaisemmin.⁶⁹⁴

VTV:n ja ETT:n välille kehittyi myös virkamiesvaihtoa. Tarkastaja Jari Sanaskoski lähti syksyllä 1995 ETT:n tilintarkastajaksi Luxemburgiin, ja keväällä 1996 myös erikoistutkija Mauri Saikko siirtyi ETT:n palvelukseen. Kun Saikko vuoden päästä jätti paikkansa, lähetti VTV tilalle tarkastuspäällikkö Esa Pirilän. Hän oli ETT:n palveluksessa kaksi kaksivuotiskautta toimien osastolla, jossa tarkastettiin aluekehitysrahaston maksatuksia jäsenmaille. Tämän jälkeen VTV lähetti aina

uuden henkilön takaisin palaavan tilalle. Aina kaikki eivät edes palanneet Suomeen, vaan jäivät tekemään uraa EU-koneistossa. Virkamiesvaihto jatkuu 2020-luvulla edelleen, ja nyt sitä tapahtuu molempiin suuntiin.⁶⁹⁵

VTV:sta päättyi 1990-luvun jälkipuolella henkilökuntaa Eurooppaan myös muutoin. Virkavapaalla olleet tarkastaja Timo Takkula ja erikois-tutkija Samu Tuominen lähtivät EU:n palvelukseen, kuten myös Mauri Saikko ennen kuin hän siirtyi ETT:n palvelukseen. Toimistopäällikkö Jukka Kulonpalo puolestaan lähti neljäksi vuodeksi Euroopan avaruusjärjestön (ESA) tilintarkastajaksi. Myös Merja Huovinen siirtyi myöhemmin ESA:n palvelukseen controlleriksi.⁶⁹⁶

KANSAINVÄLISTÄ TARKASTUSTOIMINTAA

VTV:n luotettava maine toi virastolle uusia kansainvälisiä tarkastustehtäviä 1990-luvulta lähtien. Jo ennen EU-jäsenyyttä VTV tarkasti Euroopan molekyylibiologian laboratorion ja Baltic Marine Environment Protection Commissionin (nykyinen HELCOM) tilit; jälkimmäistä VTV on tarkastanut tähän päivään asti. Vuonna 1996 VTV sai vastuulleen Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestön (ETYJ) tilintarkastuksen kolmeksi vuodeksi. VTV:n tilintarkastusryhmä – Seppo Akselinmäki, Anne Heinonen, Pentti Mykkänen ja Juha Pekka Niemi – suoritti tätä tilintarkastusta omien töittensä ohessa. Tarkastuskohteina olivat muun muassa Bosnia-Hertsegovina, Kroatia, Georgia, Viro ja Latvia. Tarkastus suoritettiin käyttäen INTOSAI:n standardeja.

2000-luvun alussa VTV osallistui eräiden EU-jäsenmaiden yhteistarkastukseen, joka koski valtion tukien ilmoitusmenettelyä. Virasto oli mukana myös vuonna 2005 valmistuneessa rakennerahastojen jäljitysketjua koskeneessa rinnakkaistarkastuksessa. Vuotta myöhemmin vuorossa oli rakennerahastoavustusten sääntöjen vastaisuuksien ilmoittamistapaa koskenut

rinnakkaistarkastus, josta VTV myös julkaisi Jukka Kulonpalon laatiman tarkastuskertomuksen.

VTV teki 2000-luvun puolella useana vuonna myös Wassenaar-järjestön tilintarkastuksen. Wassenaar on vuodesta 1996 lähtien toiminut kansainvälinen aseiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestely, jonka pääpaikka on Wienissä. Wassenaar-yhteistyöhön osallistuu 42 maata, ja Suomi lukeutuu sen perustajajäseniin. Ulkoasiainministeriö otti alun perin yhteyttä ja tiedusteli VTV:n halukkuutta järjestön tilintarkastuksen suorittamiseksi. Perusteellisen harkinnan jälkeen VTV otti tehtävän vastaan. Viraston lähettäminä tarkastajina toimivat Seppo Akselinmäki ja Pentti Mykkänen, jotka vuosittain vierailivat muutaman kerran Wienissä.

Muita tarkastuskohteita olivat Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedel (NUH), Nordiskt institut för Samtidskonst (NIFCA) ja Kulturkontakt Nord (KKN). Näiden lisäksi VTV toimi 2000-luvun puolivälissä Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskuksen ja Kansainvälisen kauppatiedon ja -yhteistyön järjestön tilintarkastajina.



VTV:n tarkastukset kohdistuivat myös kehitys yhteistyövarojen käyttöön. Kuvassa pitkään ulkoasiainhallintoa tarkastanut Berndt Lindman (2. oik.) sekä Lassi Perkinen (1. oik.) UNICEFin toimistossa Keniassa vuonna 2011. Matka liittyi Suomen antaman humanitaarisen avun tarkastukseen. (VTV)

Suomen ulkoministeriö käytti VTV:n asiantuntemusta myös kehitys yhteistyösissä. Jo 1980-luvulla Jukka Kulonpalo ja Kalevi Wiik olivat tarkastaneet Kenian ja Sri Lankan vesihuolto projektien tilit. Ylitarkastajat Marjatta Kimmonen ja Anna-Mari Kari taas olivat vuosina 1998–2001 mukana Namibiassa ministeriön rahoittamassa hankkeessa, jonka tavoitteena oli valtion budjetoinnin ja kirjanpidon kehittäminen. Kimmonen ja Kari työskentelivät Namibiassa eripituisina ajanjaksoina yhteensä 12 kuukautta. Vuonna 2007 Jukka Kulonpalo ja Berndt Lindman tekivät parin viikon matkan Tansaniaan ja Etiopiaan, missä

tehtiin tarkastus kehitys yhteistyötavoitteiden saavuttamisesta.

Lähteet:

VTV:n johtoryhmän kokous 26.4.2000; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2006; VTV:n toiminnantarkastuksen johtoryhmän kokous 29.11.2007; EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta. Tarkastuskertomus 138/2006; Etelävuori 2001, 371, 652–653, 750–751 ja 788.

Kansainvälisen toiminnan uusi asento

”Lähtökohtana oli länsimaisen parlamentarismin kehittäminen Suomessa. Siinä olivat todella arvokkaita muiden maiden kokemukset, joissa oli tämän tyyppistä toimintaa jo tehty, siis muut Pohjoismaat ja Euroopan maat. Sitten olivat OECD-maat, jotka olivat tehneet tulosperusteista budjetointia. Australia ja Uusi-Seelanti olivat ihan kärkimaita.”

(TUOMAS PÖYSTI 27.10.2023)

Vanha malli, uusi sisältö

Kun Tuomas Pöysti aloitti VTV:n pääjohtajana vuonna 2007, käynnistyi viraston kansainvälisessä yhteistyössä uudenlainen aikakausi. Kansainvälistä toimintaa oli aiemminkin pidetty VTV:ssa arvossa, mutta nyt intensiteetti nousi aivan uudelle tasolle. VTV:n aktiivisuuden taustalla

oli toisaalta pääjohtajan oma mielenkiinto kansainväliseen toimintaan, toisaalta kansainvälisen yhteistyön jatkuva lisääntyminen. Vuoden 2007 kuluessa työntekijät ottivat osaa 49:ään ulkomailla järjestettyyn kokoukseen tai seminaariin, kun vuotta aikaisemmin luku oli ollut 32.⁶⁹⁷ VTV ei esimerkiksi ollut aiemmin osallistunut INTOSAI:n työryhmien toimintaan, mutta nyt linja muuttui.

Toinen aktiivisuuteen vaikuttanut seikka oli kansainvälisen tilanteen kehitys. Vuonna 2007 Yhdysvalloissa käynnistynyt pankkikriisi muuttui syksyllä 2008 globaaliksi finanssikriisiksi, joka syöksi maailmantalouden jyrkkään laskuun. Finanssikriisiä ratkottiin syventämällä EU-tason sääntelyä, jolloin julkinen talous sai viimesijaisen takaajan roolin. Euroopan valtiot joutuivat pelastamaan pankkeja, mistä seurasi valtavia takausvastuita.

EU:n talous- ja finanssipolitiikan sekä rahoitusmarkkinoiden puutteelliset sääntely- ja ohjausjärjestelmät tuottivat Suomenkin taloudelle ison riskin. Tähän vaikuttaminen edellytti Tuomas Pöystin mukaan kansainvälistä yhteistyötä, sillä ”suurimmat pommit tulivat Suomen ulkopuolelta”.⁶⁹⁸

Kasvaneen kansainvälisen toiminnan vuoksi VTV:n johtoryhmä perusti kesäkuussa 2011 kansainvälisten ja EU-asioiden koordinoitiryhmän (Keutar-ryhmä). Sen tehtävänä oli koordinoida, seurata, valmistella ja kehittää viraston suorittamaa EU-varojen tarkastusta, EU:n ulkoiseen valvontaan ja tarkastukseen liittyvää toimintaa sekä myös viraston kansainvälistä tarkastustoimintaa ja tarkastusyhteistyötä ja tähän liittyvää asiantuntijatoimintaa.

Keutar-ryhmän tehtäviin kuului myös muun kansainvälisen yhteistyön sekä alan kansainvälisen järjestyksen koordinointi ja kehittäminen. Ryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari ja varapuheenjohtajaksi ylijohdaja Esa Tammelin.⁶⁹⁹

Laatua kansainvälisillä standardeilla

INTOSAI:n tarkastusstandardien valmistelutyö oli käynnistynyt vuonna 1992 Washingtonin kongressissa. Kehitystyön pohjaksi otettiin yksityisen sektorin käytössä olleet kansainväliset ISA-standardit (International Standards of Audit, ISA), jotka sitten sisällytettiin julkisen talouden tarkastuksen ISSAI-standardien (International Standards of Supreme Audit Institutions) osaksi.

INTOSAI:n standardisointityö täydentyi asteittain. Marraskuussa 2007 Meksikon INCOSAI:ssa hyväksyttiin ns. COSO ERM -riskienhallinnan^{*} viitekehykseen perustuva suositus julkishallinnon sisäisen tarkastuksen standardiksi sekä 16 muuta tilintarkastusta koskevaa tarkastusstandardisuosituksia. Kolme vuotta myöhemmin Etelä-Afrikan INCOSAI hyväksyi kansainväliset ISSAI-standardit laillisuustarkastuksesta.

Vuoden 2013 Pekingin INCOSAI puolestaan hyväksyi ISSAI 100 -standardit tarkastuksen perustavanlaatuisista periaatteista sekä uudet ISSAI 200, 300 ja 400 -standardit tilintarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen periaatteista. VTV:n kannalta hyväksytyistä keskeisimmät olivat johtamisen, riskianalyyysien ja tarkastuksen roolin standardit sekä viestinnän kannalta tärkeä ISSAI 12 -standardi.⁷⁰⁰

VTV seurasi INTOSAI:n standardityöryhmän toimintaa sivusta, tosin standardeja soveltuvin osin omassa toiminnassaan käyttäen. Marraskuussa 2006 INTOSAI:n Professional Standards Committeeelta tuli VTV:lle kysely, jossa tiedusteltiin viraston mielipidettä perusteilla olevaan INTOSAI:n tietokantaan – tähän oli tarkoitus sisällyttää kaikki järjestön antamat ammatillisia standardeja ohjaavat dokumentit. Lisäksi kyselyssä haluttiin selvittää viraston mielipidettä koskien tarkastusstandardien ja -ohjeiden kehittämistyötä. Keskustelun jälkeen VTV:n johtoryhmä perusti pysyvän tarkastusyksiköiden yhteisen työryhmän, joka alkoi keskitetysti seurata kansainvälisten tarkastusstandardien sisällön kehittymistä sekä koordinoita standardien soveltamista viraston omaan käyttöön. Työryhmän ensimmäinen tehtävä oli vastata edellä mainittuun kyselyyn.⁷⁰¹

Meksikon vuoden 2007 INCOSAI:n jälkeen VTV:n yhdeksi kansainvälisen toiminnan painopisteeksi tuli INTOSAI:n standardityön tukeminen, jostaan VTV ei liittynyt sen standardityöryhmän jäseneksi. Tuomas Pöystin mukaan kansainvälisen standardoinnin kautta voitiin nostaa VTV:n arvovaltaa: ”Meillä oli omat kovan luokan kansainväliset laadukkaat standardit, jotka olivat yhtenevät pörssiyhtiöiden KHT:n kanssa, mutta siellä oli myös julkinen puoli tehtynä.”⁷⁰²

Etelä-Afrikan vuoden 2010 kongressin tuliaisina VTV:lle olivat laillisuustarkastuksen ISSAI-standardit, joista muodostui viraston laillisuus-

* COSO ERM = Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management.

tarkastuksen laatutyön lähtökohta. VTV laati vielä saman vuoden aikana omat laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta koskevat tarkastusohjeensa, jotka ottivat huomioon ISSAI-standardit.⁷⁰³

VTV:n tilintarkastuksen toimintayksikön standardiryhmä kävi tämän jälkeen tutustumassa, miten ISSAI-standardien toimeenpanoa toteutettiin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Norjaan tehdyn vierailun tavoitteena oli hakea vastauksia kysymyksiin koskien standardien käyttöönottoprosessia, niiden soveltamista käytännön tilintarkastuksessa sekä standardityön yhteyttä muihin suunniteltuihin ja meneillään oleviin kehittämishankkeisiin. Norjan Riksrevisjon tarjosi runsaasti tietoa, mutta samalla selvisi, kuten aikaisemmin Ruotsissakin, että ISSAI-standardien toimeenpano oli useita vuosia kestävä hanke. Tanskassa sen sijaan oli käytössä Rigsrevisionenin itse hyväksymä hyvä tilintarkastustapa, jota täydennettiin muiden standardien mukaan valikoivasti.⁷⁰⁴

VTV pyrki omalla panoksellaan varmistamaan ISSAI-standardien kiistattoman aseman tarkastustyön kansainvälisenä ohjeistona. Tämä näkyi toimintana EU:n yhteyskomiteassa, jonka oma standardityö VTV:n mielestä rapautti ISSAI-standardien asemaa ylimpinä kansainvälisinä tarkastusstandardeina. Yhteyskomitean kokouksessa vuoden 2009 lopulla Tuomas Pöysti käytti puheenvuoron standardityön saattamiseksi paremmin linjaan ISSAI-standardien ja laatuvaatimusten kanssa. Tämä johti eräiltä osin päällekkäisen standardeja koskevan tulkintalinjausasiakirjan hyväksymiseen yhteiseksi toimintaohjeeksi EU-varojen tarkastuksessa.⁷⁰⁵

EU:n omien standardien luominen otti kokonaan uuden asennon vuonna 2013, kun Euroopan komissio eli käytännössä EUROSTAT käynnisti EU-jäsenmaiden yhteisen julkisen hallinnon tilinpäätösstandardien kehitystyön. Näiden uusien EPSAS-standardien (European Public Sector Accounting Standards) perimmäinen tarkoitus oli harmonisoida kirjanpito kansantalouden tilinpidon mukaisen julkisen talouden tilastoinnin tarpeisiin ja varmistaa niiden vertailukelpoisuus. Kehitystyön lähtökohdaksi komissio esitti kuitenkin kansainvälisiä IPSAS-tilinpäätösstandardeja.⁷⁰⁶

VTV seurasi EPSAS-standardien valmistelua ja vaikutti omalta osaltaan niiden kehitystyöhön yhteistyössä kansallisten toimijoiden kanssa. Maaliskuussa 2013 VTV:n edustajat osallistuivat Pariisissa järjestettyyn IPSAS and European Accounting Standards -seminaariin, jossa käsiteltiin EPSAS-standardien kehitystä. Asian valmistelu eteni nopeasti. Jo elokuussa Reykjavikissa pidetyssä Pohjoismaiden pääjohtajien

kokouksessa Tuomas Pöystin sanoma oli, että EPSAS-standardit tulisivat piakkoin pakollisiksi EU-maissa. Syksyllä 2013 EU:n yhteyskomitea perusti oman EPSAS-työryhmän, johon VTV nimitti jäseneksi ylijohdaja Marko Männikön. Myös johdon tuen apulaispäällikkö Nina Alatalo osallistui työryhmän kokouksiin.⁷⁰⁷

Pöystin ennustus EPSAS-standardien pakollisuudesta ei kuitenkaan toteutunut nopeasti. EPSAS-standardien kehitystyötä jatkettiin yhteyskomitean alaisessa työryhmässä, kunnes vuonna 2015 Euroopan komissio asetti uuden EPSAS-työryhmän, joka työskenteli monimutkaisen asian kanssa vuosia. VTV:n edustajakin ehti vaihtua tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskolaan, jonka mielestä työryhmän toiminnasta oli enemmän hyötyä henkilökohtaisella tasolla kuin että siitä olisi saatu oppia organisaation tasolle. Käytännössä työryhmän toiminta jatkuu edelleen 2020-luvulla, ja yhä on auki, edetäkö EPSAS-hankkeessa jatkossa sen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti sitovana EU-lainsäädäntöhankkeena vai vapaaehtoisuuden pohjalta.⁷⁰⁸

Globaali finanssikriisi – VTV tarttuu toimeen

Pian finanssikriisiin puhjettua INTOSAI käynnisti GAO:n johdolla Task Force Global Financial Crisis -ohjelman ja perusti työryhmän, jonka tehtävänä oli koota kokemuksia rahoitus- ja talouskriisiin syistä, kriisin hallinnan ja talouden elvytystoimenpiteiden onnistumisesta sekä antaa suosituksia tarkastusvirastoille. Tuomas Pöysti sai hankittua VTV:lle tärkeän finanssikriisiin ehkäisyä ja vaikutusten hallintaa pohtivan alaryhmän puheenjohtajuuden. Alaryhmä muodostettiin tuloksellisuustarkastuksen toimintayksikön työntekijöistä, ja sen vetäjänä toimi Tytti Yli-Viikari.

Task Force Global Financial Crisis -työryhmän ja sen alatyöryhmän suositukset alkoivat parin vuoden kuluessa näkyä siinä, miten Yhdysvalloissa ja EU:ssa tarkastusvirastot varmensivat kriisinhallintaa sekä rahoitusjärjestelmien sisältämien systeemi- ja muiden riskien hallintaa. Lokakuussa 2013 työryhmän raportti, joka sisälsi VTV:n johtaman alatyöryhmän raportin, esiteltiin Pekingin INCOSAIssa. Kongressissa myös hyväksyttiin Pekingin julistus, jossa korostettiin julkisen talouden kestävyuden tarkastamista tarkastusvirastojen tehtävänä sekä suositeltiin finanssipolitiikan tarkastuksia.

Tuomas Pöystin mukaan Task Force Global Financial Crisis -ohjelmasta muodostui väylä, jota pitkin vaihdettiin tietoa siitä, miten



Contact Committee eli EU-maiden tarkastusvirastojen pääjohtajien ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhteyskomitean pääjohtajakokous järjestettiin Helsingissä joulukuussa 2007. (VTV)

Eduskunnan puhemiehenä vuosina 2007–2011 toiminut Sauli Niinistö piti Contact Committeeen pääjohtajakokouksen avauspuheen. Niinistön vieressä johdon asiantuntija Tytti Yli-Viikari. (VTV)



ylipäättään voitiin tarkastaa pankkiriskejä. ”Yhteistyö tuotti semmoista kontekstitietoa aivan suoraan siihen, mitä VTV teki näissä asioissa. Sitä pystyttiin hyödyntämään ihan perustyössä”, muistelee Pöysti. Tämä oli VTV:n näkökulmasta kansainvälisen yhteistyön tarkoituskin: toivottiin saatavan sysäyksiä ja edellytyksiä viraston oman toiminnan kehittämiseksi.⁷⁰⁹

Toinen tärkeä foorumi finanssikriisin selvittelyissä oli EU:n yhteyskomitea. VTV toimi sen puheenjohtajana vuoden 2007, siis juuri ennen finanssikriisiä. Puheenjohtajuus huipentui joulukuussa VTV:n Helsingissä isännöimään pääjohtajakokoukseen, johon osallistuivat kaikkien EU-maiden tarkastusvirastojen pääjohtajat sekä ETT:n johto. Kokouksessa muun muassa vaihdettiin tietoa EU-varoihin kohdistuvasta tarkastustoiminnasta sekä keskusteltiin tarkastustoimintaa koskevista ohjeellisista standardeista ja hyvistä menettelytavoista. Tuomas Pöysti nosti kokouksen agendalle myös yhteistyön finanssipolitiikan ulkoisessa tarkastuksessa ja arvioinnissa.⁷¹⁰

Vuoden 2008 mittaana VTV piti yhteyskomiteassa esillä yhteistoiminnan tärkeyttä finanssipolitiikan tietoperustan tarkastamisessa. Lopulta yhteyskomitea sitoutui finanssipoliittisen yhteistyön käynnistämiseen. Toiminnan alueiksi sovittiin yhteisen metodologian kehittäminen sekä rinnakkaisyhteistyön käynnistäminen Lissabonin strategian kasvu- ja vakaussopimuksen tietoperustan tarkastamisessa. Finanssikriisin rantauduttua Eurooppaan syksyllä 2008 muuttui finanssipolitiikan tarkastus varsin ajankohtaiseksi teemaksi. Ajankohtaisuutta lisäsi myös pian käynnistynyt eurokriisi.

VTV:n aloitteesta Helsingissä järjestettiin syyskuussa 2009 korkean tason asiantuntijatyöpaja, jossa yhteyskomitean alaisuuteen perustettiin finanssipolitiikan tarkastuksen verkosto (Fiscal Policy Audit Network) sekä Lissabonin strategian ulkoisen tarkastuksen yhteistyöverkosto. VTV:sta tuli finanssipolitiikan verkoston puheenjohtaja. 20 maata kattava verkosto alkoi koota ja vaihtaa eri tarkastusvirastojen tarkastustoiminnan kokemuksia finanssipolitiikan alueella sekä jakaa tietoa ja kokemuksia hyvistä tarkastuskäytännöistä. Tuomas Pöystin mielestä verkoston hyöty oli juuri se, että sen piirissä kehitettiin finanssipolitiikan tarkastuksen tulokulmaa ja metodologiaa.⁷¹¹

Finanssipolitiikan tarkastuksen verkostosta löytyivät myös yhteistyökumppanit, joiden kanssa myöhemmin voitiin vaikuttaa Euroopan vakausmekanismin (EVM) tarkastamiseen. Tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen kirjoitti yhdessä Saksan tarkastusviraston edustajien

kanssa ehdotukset säädöksiksi siitä, miten EVM saatettiin uskottavan julkisen tilintarkastuksen kohteeksi. Tämä tehtiin, koska pelkona oli, että Luxemburgin pääministerin ja euroryhmän puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin ehdotus tilintarkastuksen antamisesta yksityiselle luxemburgilaiselle tilintarkastajalle toteutuisi.

Asiaa käsiteltiin yhteyskomitean kokouksessa lokakuussa 2011 Luxemburgissa. Kokouksessa järjestettiin Tuomas Pöystin osittain puheenjohtama ajankohtaisseminaari EU:n talouspolitiikan uudistuneesta hallintajärjestelmästä sekä vakauseräjäjärjestelyiden vaikutuksesta jäsenmaiden tarkastusvirastoihin ja ETT:een. Kokouksessa myös laadittiin ehdotus Euroopan vakauserämekanismia koskevan valtiosopimuksen kahden artiklan muutoksesta, jotta EVM:n ulkoinen ja sisäinen valvonta vastaisivat kansainvälisiä standardeja. Kun Eurooppa-neuvosto myöhemmin hyväksyi ehdotuksen, saatiin uhka tilintarkastuksen päätymisestä yksityiselle tilintarkastajalle torjuttua.⁷¹²

Finanssipolitiikan tarkastuksen verkoston puheenjohtajana VTV oli keskeisessä roolissa järjestämässä yhteyskomitean ylimääräistä kokousta toukokuussa 2013. Yhteykskomitea lähetti Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman van Rompuyille kannanoton avoimuuden, vastuunalaisuuden ja sen edellyttämän valvonnan turvaamisesta. Yhteykskomitea myös laati julkilausuman tarkastamisen ja tilivelvollisuuden merkityksestä EMU:n ja EU:n talouspolitiikan hallinnan ja ohjauksen osalta. Kesäkuussa Eurooppa-neuvosto otti myönteisen kannan molempiin.⁷¹³

Yhteistyötä INTOSAn työryhmissä

VTV ryhtyi Pöystin kaudella toimimaan aktiivisesti INTOSAn työryhmissä. Virasto liittyi yksityistämishankkeiden tarkastamista käsittelevän työryhmän, ympäristötyöryhmän, kansallisia avainindikaattoreita käsittelevän työryhmän, ohjelma-arviointityöryhmän sekä julkisen velanhallinnan työryhmän jäseneksi. Työryhmät olivat foorumeita, joissa VTV:n asiantuntijat saivat ”puhua samaa kieltä” asiaa ymmärtävän kollegan kanssa. Jäsenyys työryhmissä antoi Tuomas Pöystin mukaan mahdollisuuden tuoda hyvää suomalaista taloushallinnollista osaamista kansainväliseen yhteistyöhön. ”Se olisi Suomenkin etu, että julkisen hallinnon hoito ja tarkastus olisivat maailmassa hyvällä tolalla maailman yhteen kietoutumisen takia”, toteaa Pöysti.⁷¹⁴



INTOSAI Working Group on Public Debt järjestettiin vuonna 2012 Helsingissä. Suomea edustivat VTV:n pääjohtaja Tuomas Pöysti (eturivissä keskellä), Tanja Tanayama (Pöystin vieressä oikealla), Vuokko Mustonen (eturivissä 3. oik.), Heidi Silvennoinen (eturivissä 2. oik.) ja Teemu Kalijärvi (takarivissä 1. oik.). (VTV)

VTV:n aktiivinen rooli tuli hyvin esille erityisesti globaalin ympäristötyöryhmän (WGEA) toiminnassa. VTV lähetti ensimmäisen keran edustajansa työryhmän kokoukseen vuonna 2005. Siellä Vivi Niemenmaa huomasi, että muualla ympäristöasioissa oltiin aktiivisempia. Viron edustaja totesi jopa: ”Suomi, vihdoinkin, kyllä teitä on odotettu”, muistelee Niemenmaa. VTV liittyi INTOSAI:n WGEA:n jäseneksi vuonna 2007. Työryhmässä oli tällöin 62 jäsentä ja sen missioon kuului rajat ylittävien ympäristöongelmien, kestävän kehityksen, ilmastonmuutoksen ja kansainvälisten sopimusten tarkastamisen edistäminen.⁷⁵

WGEA-työryhmä kehitti ympäristötarkastuksen omaa ISSAI-ohjeistusta ja logiikkaa sille, miten kestävän kehityksen sekä ympäristö- ja ilmastopolitiikan teemoja tuli valtiontalouden tarkastuksessa käsitellä. VTV halusi työryhmän työskentelyssä korostaa valtiontaloudellista näkökulmaa ympäristöaiheiden tarkastuksessa. VTV:n oman näkemyksen mukaan ympäristötavoitteen toteutumisen tarkastaminen ei sellai-

senaan ollut VTV:n tehtävä, vaan se, oliko tavoite saavutettu kustannustehokkaasti.

Viraston mahdollisuus vaikuttaa teemojen valintaan parani, kun VTV:sta tuli vuoden 2011 alusta lukien työryhmän ohjausryhmän jäsen. VTV:a edustaneen Vivi Niemenmaan mukaan ohjausryhmän toiminta ”oli ennen kaikkea sisällöllistä työtä, yhtäältä suunnittelua, mutta toisaalta tekemistä ja kommentoimista”. Koska ohjausryhmän jäsenen odotettiin myös vetävän projektia, sai VTV vastuulleen kestävän kehityksen raportointiin liittyvän tutkimusprojektin. Raportti valmistui vuonna 2013, ja sitä pidettiin niin hyvänä, että siihen on sittemmin työryhmän piirissä usein palattu.⁷¹⁶

VTV osallistui ensimmäisen kerran kansallisia avainindikaattoreita koskevan työryhmän kokoukseen toukokuussa 2008 Moskovassa. Avainindikaattoreilla kuvattiin yhteiskunnan tilaa ja kehitystä, mikä oli finanssi- ja eurokriisin vuosina oleellinen kysymys. VTV osallistui jatkossa aktiivisesti työryhmän toimintaan, sillä Pöysti piti aiheita tärkeänä. ”Pöysti erityisesti korosti, että tämä on asia, jonka selvittämiseen meidän pitää osallistua ja olla itse aktiivisia”, Esa Tammelin muistelee. Työryhmän työskentelyssä tärkeää oli vertailun kehittäminen, jotta indikaattoreita voitiin tehdä. VTV halusi hyödyntää indikaattoreita muun muassa oman vaikuttavuuden seurannassa ja ohjausjärjestelmätarkastuksessa.⁷¹⁷

VTV liittyi julkisen velanhallinnan työryhmään finanssikriisin vuonna 2009. Työryhmä valmisti ohjeistuksia ja muuta materiaalia tarkastusvirastojen käyttöön, jotta ne voisivat varmistua julkisen velanhallinnan raportoinnin asianmukaisuudesta ja velanhallinnan moitteettomuudesta. Työryhmän kokouksissa työstettiin velanhallinnan ISSAI-standardeja ja esiteltiin tapaustutkimuksia. Vilnan vuoden 2011 kokouksessa työryhmä päätti aloittaa julkisen velanhallinnan tarkastusohjeen päivittämisen osana INTOSAIn standardien harmonisointiprosessia.

Työryhmän toiminnassa oleellista oli myös velanhallintaan liittyvien kokemusten ja tietojen vaihto, jotta kukin osanottaja sai uusia näkökulmia omiin ajatusmalleihin. ”Valtiot käyttivät hyvin sofistikoituja johdannaisinstrumentteja. Kun summat olivat suuria ja käytettiin monimutkaisia strukturoituja välineitä, niin tilivelvollisuus ja valvonta olivat erityisen tärkeitä. Jos siinä tuli virhe, niin vahinko saattoi olla tosi iso”, Tuomas Pöysti muistelee. Kun VTV sitten toteutti valtion kassanhallinnan ja valtion velanhallinnan tarkastuksia, saattoivat viraston

tarkastajat antaa merkittäviä kehittämissuosituksia kyseisille toiminoille. INTOSAI:n julkisen velanhallinnan työryhmän toiminta jatkuu edelleen 2020-luvulla, ja VTV on yhä sen jäsen.⁷¹⁸

Kansainvälistä vertaisarviointia

VTV:n asiantuntemus sai 2010-luvulle tultaessa laajaa arvostusta alan kansainvälisillä foorumeilla, mistä syystä virastoa pyydettiin osallistumaan eri maiden tarkastusvirastojen vertaisarviointeihin. Käytännössä kyse oli tarkastusviraston laaduntarkastuksesta, joka oli välttämätön osa instituution uskottavuutta. Tuomas Pöystin mukaan vertaisarviointi oli tekijälle myös oppimisprosessi, omalla tavallaan eräänlainen henkilöstön kouluttamisen muoto. Vertaisarvioinneissa oli käytössä ISSAI-standardeihin perustuva malli, jonka mukaan arviointia tehtiin. Valmis malli varmisti sen, että arvioinnit olivat keskenään vertailtavissa. Tämän lisäksi vertaisarviointi perustui paljolti myös tarkastajan omaan kokemukseen.⁷¹⁹

Osallistumalla vertaisarviointeihin VTV halusi olla mukana tuke-massa pohjoismaista tarkastuksen kehittämistä. Pohjoismaiden tarkastusvirastot ja Ison-Britannian NAO muodostivat samanhenkisten tarkastusvirastojen ryhmän, ja ne ymmärsivät toistensa tapaa lähestyä tarkastustoimintaa. Oli siis luontevaa, että ne tekivät toistensa vertaisarviointeja. Vuonna 2011 VTV osallistui ETT:n pääsihteeri Eduardo Ruiz Garcian johdolla tehtyyn Norjan Riksrevisjonien kansainväliseen vertaisarviointiin. Arviointityötä tekivät tarkastajat Johanna Kormu ja Visa Paajanen. Kaksi vuotta myöhemmin Paajanen ja Arto Seppovaara olivat mukana NAO:n johdolla suoritettussa Ruotsin Riksrevisionen vertaisarvioinnissa. VTV:n osuus koski tuloksellisuustarkastusta.⁷²⁰

Vuosina 2011–2012 VTV osallistui Ranskan tilintarkastustuomiois-tuimen Cour des Comptes'in vertaisarviointiin. Siinä päävastuu oli Portugalin tarkastusvirastolla, joka kävi läpi sitä, miten Ranskassa noudatettiin ISSAI-standardeja. VTV taas arvioi Cour des Comptes'in kahden jaoston laadunvarmistusjärjestelmän. Ranskan arviointia varten VTV teki tarkat suunnitelmat, koska työ oli hyvin laaja ja se edellytti arviointiin osallistuvilta ranskan kielen taitoa. Tiedossa oli, että ranskalaiset kokivat heidän kieltään osaavia kohtaan vahvaa sympatiaa. Tuomas Pöysti oli itse sujuva ranskan puhuja, samoin Tytti Yli-Viikari, ja myös Nina Alatalo osasi ranskaa. Tarkastajienkin joukosta löytyi ranskan

taitajia. Kaiken kaikkiaan noin vuoden kestäneeseen työhön osallistui kymmenen VTV:n tarkastajaa.

VTV arvioi, miten Cour des Comptes noudatti ISQC 1 -laadunvalvontastandardia ja kansainvälisen tilintarkastajaliiton ISA-standardia ja varmentaessaan Ranskan valtion tilinpäätöksen ja Ranskan yleisen sosiaaliturvajärjestelmän rahastojen tilinpäätösten oikeellisuuden. Loppupäätelmänä voitiin todeta, että laadunvalvonta toimi hyvin. Alan kansainvälisessä piirissä vertaisarviointi herätti huomiota, koska Ranskan Cour des Comptes on yksi suurista yhdessä Yhdysvaltain GAO:n kanssa.⁷²¹

Vuonna 2013 Liettuan tarkastusvirasto tiedusteli VTV:n halukkuutta suorittaa vertaisarviointi, mihin virasto vastasi myönteisesti; Tuomas Pöystin mukaan VTV halusi näin tukea ”Baltian ystäviä”. VTV toteutti Liettuan tarkastusviraston vertaisarvioinnin vuonna 2014 yhteistyössä ETT:n ja Norjan Riksrevisjonenin kanssa. Hanketta johti jälleen ETT:n pääsihteeri Eduardo Ruiz Garcia. Virastosta arviointiin osallistuivat Lassi Perkinen ja Johanna Kormu. Kuusi matkaa Liettuaan vaatinut hanke sujui hyvin, ja arviointi tehtiin sovitussa aikataulussa. Liettuan edustajat vaikuttivat arviointiin tyytyväisiltä, sillä tuloksena olivat liki puhtaat paperit.⁷²²

VTV osallistui myös Yhdysvaltain GAO:n vertaisarviointiin vuosina 2016–2017 sekä Slovakian ja Tanskan vertaisarviointeihin vuosina 2020–2021. Aivan kaikkiin pyyntöihin VTV ei suostunut: esimerkiksi kun Latviasta tuli pyyntö osallistua heidän tarkastusvirastonsa vertaisarviointiin, päätettiin VTV:ssa, ettei siihen osallistuta.⁷²³

Myös VTV oli vertaisarvioinnin kohteena. Ruotsin, Norjan ja Ison-Britannian tarkastusvirastojen asiantuntijat suorittivat vuosina 2011–2012 viraston laadunhallintajärjestelmän toimivuuden arvioinnin. VTV:sta arviointiin osallistui paljon väkeä, ja yhdyshenkilönä toimi Esa Tammelin. Vertaisarvioinnissa tutustuttiin viraston ohjeistuksiin ja käytäntöihin haastatteluin ja laajan kirjallisen materiaalin avulla. Tammelinin mukaan haasteena oli materiaalin kääntäminen, jotta toimintaa ylipäättään voitiin arvioida. Myös arviointihaastatteluja oli paljon, kun VTV:n henkilökuntaa haastateltiin useaan otteeseen.

VTV sai laatujärjestelmästänsä kokonaisarvion, jonka perusteella laadunhallintajärjestelmä ja laadunvarmistus vastasivat ISSAI-standardien vaatimuksia. Viraston tilintarkastuksen dokumentaatio oli asianmukaista, tuloksellisuustarkastuksen ohjeet ja käytännön toteutus olivat johdonmukaisia, ja ne vastasivat hyvin standardeja ja parhaita



Vertaisarvioinnin esittelytilaisuudessa vasemmalta Jaakko Hamunen, Eeva Miettinen, Ruotsin tarkastusviraston edustajat Göran Hyltander ja Anna Hansson, Tuomas Pöysti, Tanja Tanayama edessään Norjan tarkastusviraston edustaja Erna Jørgensen Lea, Esa Tammelin, Vesa Jatkola, Marjatta Kimmonen sekä Mikko Koironen. (VTV)

VTV:sta tehtiin vertaisarviointi vuosina 2011–2012. Arvioinnin suorittivat Norjan, Ison-Britannian ja Ruotsin tarkastusvirastot syyskuussa 2012. Kuvassa vasemmalta Anna Hansson (Ruotsi), Erna Jørgensen Lea (Norja) ja Göran Hyltander (Ruotsi). (VTV)

käytäntöjä. Arvioinnin mukaan toimintaa oli myös pystytty hyvin terävöittämään vastikään käyttöön otetun valtion- ja kansantalouden riskianalyysin avulla. Viraston sisäinen laaturyhmä taas oli arvioinnin mukaan tärkeä työväline hyvien käytäntöjen levittämisessä ja organisaation sisäisessä oppimisessä. ”Vaikka kokemus oli rankka, oli se hyödyllinen”, muistelee Esa Tammelin arviointia.⁷²⁴

Vauhdikkaista vuosista korona-aikaan

”Pöysti kannusti kansainvälisyyteen, ja hän oli itsekin kansainvälinen, ja Yli-Viikarin voi nähdä jatkumona. En tiedä, tuliko siinä uusi vaihde, mutta tuntui, että kaikki kansainvälisyys oli hyvästä. Oli odotus osallistumiseen, ja se kohdistui myös minuun.”

(MATTI OKKO 3.4.2024)

Hyppy EUROSAn ytimeen

Ylijohtaja Esa Tammelin lähetti maalikuussa 2014 EUROSAn presidentti Guilherme d’Oliveira Martinsille kirjeen, jossa ilmaistiin VTV:n halu tulla valituksi EUROSAn hallituksen jäseneksi. Tammelinin mukaan asian taustalla vaikutti Tuomas Pöystin aktiivinen rooli. Asia lyötiin lukkoon kesäkuun kongressissa Hollannin Haagissa, ja VTV:sta tuli hallituksen jäsen vuoteen 2020 saakka. EUROSAn hallitus valitsi



EUROSAIn hallituksen kokous järjestettiin Helsingissä Hakaniemen Paasitornin juhlasalissa vuonna 2015. (VTV)

Kuvassa vasemmalta EUROSAIn pääsihteeri Ramón Alvarez de Miranda, Karen Ortiz, André van Ommeren, EUROSAIn puheenjohtaja Saskia J. Stuiveling, Olga Rademakeers sekä Arno Visser. (VTV)

VTV:n toiseksi varapuheenjohtajaksi kaudeksi 2014–2017. Varapuheenjohtajan tehtävänä oli tukea puheenjohtajaa eli Hollannin Algemene Rekenkameria EUROSAn johtamisessa ja kehittämisessä sekä osallistua järjestön strategiaan keskusteluihin.⁷²⁵

Haagin kongressin teemana oli innovatiivisuus tarkastustyössä ja sen kehittämisessä. Teeman valinta johtui siitä, että kattojärjestö INTO-SAI oli hyväksynyt vuoden 2014 alussa innovatiivisuuden ja innovaatioiden edistämisen ulkoisen tarkastuksen ja sen ammattilaisten eettisiksi arvoiksi. Tässä näkyi järjestöjen työnjako: maanosajärjestön rooli oli ajaa kattojärjestö INTOSAn agendaa, mutta varsinainen sisällöllinen toiminta tapahtui EUROSAn puitteissa. VTV osallistui kongressiin viiden hengen delegaatiolla, johon kuulunut ylijohdaja Marko Männikkö veti työpajan nimeltä ”Wicked problem”. Siinä tarkasteltiin niin kutsuttujen ilkeiden ongelmien tuloksellisuustarkastukselle luomia haasteita.⁷²⁶

Kaiken kaikkiaan EUROSAl sai Hollannista ja Suomesta dynaamisen parivaljakon järjestön johtoon. VTV sai tulevana vuosina entistä enemmän vaikutusvaltaa järjestön sisällä. Todellinen vaikuttamispaikka tuli, kun EUROSAn strategiaa valmisteltiin vuosille 2017–2023. VTV:n johtoryhmän kokouksessa lokakuussa 2016 johdon tuen päällikkö Nina Alatalo esitteli EUROSAl-tiekarttaa ja sen sisältöpisteitä, joihin VTV tulevana vuosina aktiivisesti osallistuisi. Näitä olisivat muun muassa toimintakyvyn rakentaminen, ammatilliset standardit, tiedon jakaminen, hallinnointi ja viestintä, IT, ympäristötarkastus sekä tarkastus ja etiikka. Kun viikkoa myöhemmin EUROSAl hallituksen kokouksessa Haagissa mietittiin järjestön uutta strategiaa, tuotiin siinä edellä mainittuja asioita vahvasti esille.

EUROSAl uusi strategia esiteltiin Istanbulissa toukokuussa 2017, jolloin puheenjohtajuus myös siirrettiin Turkille. Yksi strategian uusi elementti oli kullekin EUROSAl hallituksen jäsenelle jyvitetty oma tarkka vastuualue ja niitä varten luodut omat portfoliot. VTV:lla oli ajankohtaisten aiheiden portfoliovastuu, eli sen tuli seurata, mitkä asiat tulevaisuudessa vaikuttaisivat tarkastusvirastojen työhön. Jotta tarkastusvirastot olisivat ajan hermolla, oli niiden hyvä perehtyä digitalisuuteen, turvallisuuteen, data-analytiikkaan, tekoälyyn sekä maahanmuuttoon ja YK:n kestävän kehityksen ohjelman (SDG) Agenda2030:n tavoitteiden toimeenpanoon. Monet näistä olivat aiheita, joita pääjohtaja Tytti Yli-Viikari myöhemmin toi esille puheissaan ja esitelmissään eri foorumeilla. VTV myös järjesti aiheista koulutusta sekä vastasi niihin liittyvän vertaiskoulutuksen organisoinnista 50 jäsenmaan kesken.⁷²⁷

Lopulta VTV:n jäsenyys EUROSAn hallituksessa venyi vuodella. Tämä johtui siitä, että kevääksi 2020 Prahaan suunniteltu viisipäiväinen kongressi siirrettiin koronapandemian vuoksi huhtikuulle 2021, jolloin se toteutettiin yhden päivän aikana virtuaalisesti. Hallituksen vaihtuvia jäseniä ei siis voitu vaihtaa aikaisemmin.⁷²⁸

Monessa mukana

Aiemmin omaksuttu aktiivinen ote kansainvälisessä toiminnassa säilyi Tytti Yli-Viikarin tultua VTV:n pääjohtajaksi vuonna 2016. Yksi VTV:n kansainvälisen toiminnan ulottuvuus oli pitkään ollut kahdenvälinen yhteistyö, josta Viron Riigikontroll oli mainioin esimerkki. Nyt kahdenvälinen yhteistyö laajeni Euroopan ulkopuolelle.⁷²⁹

Vuonna 2017 VTV sai kyselyn INTOSAn Development Initiativen (IDI) eli kehitysyhteistyöelimen sihteeristöltä, joka toimi Norjan Riksrevisjonin yhteydessä. Toive oli, että Suomi ottaisi osaa IDI:n kehitysyhteistyöohjelmaan. Tiedustelu koski yhteistyötä Bhutanin kanssa, ja aiheena olisi ympäristötarkastus. Ei aikaakaan, kun IDI yhytti Tytti Yli-Viikarin ja Bhutanin pääjohtajan neuvottelemaan asiasta YK:n järjestämässä globaalissa työkokouksessa. Ennen suostumusta VTV kysyi ulkoministeriön näkemyksiä Bhutanista. Tämän jälkeen VTV:ssa todettiin, että yhteistyö Bhutanin kanssa oli tarkoituksenmukaista. VTV pyysi hankkeeseen ympäristötarkastuksen ja kestävän kehityksen asiantuntijan Vivi Niemenmaan, joka tuolloin työskenteli ETT:n kansallisena asiantuntijana.⁷³⁰

VTV:n ylijohdaja Marko Männikkö ja Vivi Niemenmaa kävivät Bhutanissa kesällä 2018, jolloin he vetivät kestävän kehityksen koulutuksen. Lisäksi workshopissa keskityttiin tarkastusaiheiden suunnitteluun. Toinen vierailu tehtiin toukokuussa 2019, jolloin Niemenmaa piti kaksipäiväisen koulutuksen, jonka aiheena oli ympäristötarkastus ja sen kansainväliset standardit. Tämän lisäksi paikalliset halusivat oppia ympäristövaikutusten arvioinnista. Tällä kertaa paikalle tuli myös pääjohtaja Yli-Viikari, jonka läsnäolo bhutanilaiset olivat pyytäneet. Tästä syystä koulutuksen sisältöä muutettiin, jotta Yli-Viikari saattoi pitää lyhyen johtamislunnon. Vierailun aikana tarkastusvirastojen välillä solmittiin Memorandum of Understanding (MOU). Bhutanilaiset puolestaan vierailivat Suomessa vuonna 2019.⁷³¹

VTV sai vuonna 2017 yhteistyötiedustelun myös Kuwaitista. Kuwait oli aikaisemmin tehnyt yhteistyötä Viron kanssa muun muassa



VTV:n ja Kuwaitin tarkastusvirastojen tuloksellisuustarkastuksen koulutustilaisuus pidettiin Kuwaitissa huhtikuussa 2019. Suomalaiset neuvottelupöydässä takana oikealla Lassi Perkinen (3. oik.), Marko Männikkö (2. oik.) ja Tanja Kirjavainen (1. oik.). (VTV)

ympäristötarkastuksessa. Kun Tytti Yli-Viikari osallistui Kuwaitin tarkastusviraston järjestämään Youth Forumiin, solmittiin samassa yhteydessä yhteistyösopimus. Ensimmäinen koulutustilaisuus järjestettiin Helsingissä syyskuussa 2018, jolloin kuwaitilaiset saivat tietoa digitalisaatiosta ja data-analytiikasta. Toinen koulutus järjestettiin Kuwaitissa huhtikuussa 2019, jolloin aiheena oli tuloksellisuustarkastus. VTV:n delegaatioon kuuluivat vaikuttavuusalueen johtaja Matti Okko, ylijohtaja Marko Männikkö sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen. Suomalaiset pitivät esityksiä kolmen päivän ajan.

Kuwaitilaiset pitivät tapahtumaa niin merkittävänä, että paikallinen televisioyhtiö haastatteli Matti Okkoa pääuutislähetykseen. Okon mielestä myös suomalaisilla oli opittavaa kuwaitilaisilta: ”Se, miten toisinaan he olivat tekemässä [tarkastuksia] metodologisesti ja tiukasti taloudenhoidon asioiden päällä, niin siinä oli ihan opittavaa meillekin.”⁷³²

Kahdenvälistä yhteistyötä oli myös Venäjän kanssa. Sitä käynnistettiin jo vuonna 2011, jolloin VTV allekirjoitti aiesopimuksen tarkastusyhteistyöstä Venäjän tilintarkastustuomioistuimen kanssa. VTV ehdotti yhteistyötä ympäristönsuojelukysymyksissä ja erityisesti öljyntorjuntavalmiudesta Suomenlahdella. Yhteistyö pääsi käyntiin kuitenkin vasta vuonna 2019, ja se toteutui lähinnä vastavuoroisten vierailujen muodossa – venäläiset kävivät Helsingissä ja suomalaiset Moskovassa. Venäläisiä kiinnostivat VTV:n kokemukset korruptiota koskevasta tarkastustoiminnasta, mutta suomalaisilla ei ollut tässä suhteessa paljoa annettavaa. Vuonna 2020 alkanut koronapandemia esti enemmän yhteistyön, eikä suunnitteilla ollut ohjelmaa voitu toteuttaa.⁷³³

Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi virasto osallistui entistä aktiivisemmin INTOSAIn, EUROSAIn ja EU:n yhteyskomitean toimintoihin. INTOSAIn avainindikaattori- ja julkisen velan työryhmien lisäksi VTV meni mukaan myös rahoitusjärjestelmän modernisoinnin ja sääntelyuudistuksen työryhmään. EUROSAI:ssa VTV oli jäsenenä ympäristötarkastuksen, IT-tarkastuksen, kuntatarkastuksen ja etiikan työryhmissä sekä julkisen sektorin tarkastuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden projektiryhmässä. Viraston asiantuntijat osallistuivat usein myös EUROSAIn seminaareihin. VTV lähetti edustajia lisäksi OECD:n kokouksiin ja symposiumeihin sekä suureen määrään eri tahojen vaihtelevia teemoja käsitteleviin seminaareihin.

VTV oli myös jäsenenä joissakin kansainvälisissä tilintarkastuslautakunnissa (audit board). Näitä olivat Euroopan hiukkasfysiikan tutkimuskeskus (CERN) ja Euroopan siviili-ilmailun turvallisuutta valvova Eurocontrol, jotka molemmat olivat VTV:n oman kehitystyön kannalta hyödyllisiä. CERN tarjosi esimerkiksi raportointitapoja, joita voitiin ottaa käyttöön VTV:ssakin. Myös yksityisen puolen tilintarkastustapoja käyttävän Eurocontrolin lähestymistavoista voitiin jokin komponentti ottaa VTV:n käyttöön. Lisäksi tarkastusvirasto toimi pysyvänä ulkoisena tilintarkastajana Itämeren suojelukomissio HELCOMissa sekä Euroopan eteläisessä observatoriossa ESossa ja CERNissä tilikauteen 2022 asti.⁷³⁴

VTV oli aktiivinen myös EU:n komission johtamassa riippumattomien finanssipolitiikan valvojien (EUNIFI) verkostossa, joka kokoontui aluksi kerran vuodessa ja vuodesta 2017 lähtien kaksi kertaa vuodessa. Kokouksissa muun muassa verrattiin eri maiden valvontakäytäntöjä ja yhteistyötä valtiovarainministeriöiden kanssa. VTV oli usein mukana myös EU:n yhteyskomitean alaisten verkostojen ja työryhmien toteut-

tamissa rinnakkaistarkastuksissa. Esimerkiksi vuonna 2017 se oli mukana kolmessa rinnakkaistarkastuksessa, joiden aiheena olivat riskit julkisen talouden kestävyydelle, kansallinen pankkivalvonta osana EU:n yhteistä pankkivalvontamekanismia sekä rakennerahastojen vaikutus EU2020-strategian toimeenpanoon työllisyyden ja koulutuksen alueilla.⁷³⁵

Vuosina 2019–2020 VTV osallistui kansallisen kriisinratkaisun toimivuutta koskeneeseen rinnakkaistarkastukseen. Kyseessä oli vuonna 2016 perustetun EU:n yhteyskomitean alaisen pankkiunionia käsittelevän työryhmän hanke, jossa testattiin pankkiunionin yhteistä kriisinhallintamekanismia kansallisten viranomaisten vastuulla olevien tehtävien näkökulmasta.

VTV:lle rinnakkaistarkastus oli luonteva, koska kansallinen kriisinratkaisu oli Suomessa järjestetty Rahoitusvakausviraston tehtäväksi. Koska kyseinen virasto oli valtiovarainministeriön alainen, oli VTV:lla mandaatti tarkastaa sen toimintaa, ja tällä kertaa erityisesti kriisinratkaisun näkökulmasta yhdessä muiden maiden kanssa, jotka tekivät saman oman viranomaisen osalta. VTV:n raportti *Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia* julkaistiin maaliskuussa 2020, ja siinä todettiin, että Rahoitusvakausvirastolla oli hyvät edellytykset huolehtia pankkien kriisinratkaisutehtävistä.⁷³⁶

Aktiivinen toiminta kansainvälisissä organisaatioissa sekä kahdenvälinen yhteistyö merkitsivät monille viraston työntekijöille lukuisia matkapäiviä eri puolille maapalloa. Jo Tapio Leskisen ajoista, mutta varsinkin Tuomas Pöystin kaudesta lähtien johdon näkemys oli, että osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön oli tarkastajien ammatillisen kehittymisen näkökulmasta tärkeää. Sama ajattelutapa jatkui Tytti Yli-Viikarin pääjohtajakaudella. Matkustamisen määrää kasvatti myös kansainvälisen järjestötoiminnan jatkuva lisääntyminen, koska uusia työryhmiä ja kansainvälisiä foorumeja perustettiin ja erilaisia teemoja otettiin tarkastuksen alle. Kaikki matkustaminen vähensi tarkastustyöhön käytettäviä päiviä.⁷³⁷

Erityisen paljon ulkomailla matkusti pääjohtaja Tytti Yli-Viikari. Hän oli ollut aktiivisesti mukana kansainvälisessä toiminnassa johdon tuen esikuntapäällikkönä ja ylijohdajana. Pääjohtajana hän osallistui monen tason ja tahon kongresseihin ja kokouksiin. Lisäksi hänen ohjelmassaan oli kansainvälisiä seminaareja ja symposiumeja. Tällaisia olivat muiden ohella Dubaissa järjestettävät World Government Summit -kokoukset, joiden yhteydessä hänet myös kutsuttiin vuonna 2018 perustetun Global Council on SDG17 -neuvoston jäseneksi.

Toinen uusi kansainvälinen foorumi oli YK:n High Level Political Forum (HLPF), johon VTV osallistui kolmena vuonna. Vuoden 2019 HLPF:n välipäivinä VTV:n delegaatio vieraili Washingtonissa GAO:n vieraana keskustelemassa strategisesta suunnittelusta, big datan hyödyntämisestä tarkastustyössä sekä ympäristötarkastuksesta.⁷³⁸

Tytti Yli-Viikari oli tarkastusvirastojen harmaantuvassa ja miehiessä pääjohtajajoukossa poikkeuksellinen ilmentys, ja koska hän oli erinomainen ja jopa rohkea esiintyjä, häntä pyydettiin usein puhujaksi eri tilaisuuksiin. Yli-Viikari myös nosti esiin omaperäisiä näkökulmia. Tästä muodostui lopulta itseään ruokkiva kierre, jossa pyyntöjä tuli paljon. Tämä puolestaan johti siihen, että pääjohtaja oli paljon poissa virastosta. Henkilökunnan keskuudessa jopa nähtiin, että Yli-Viikari pakeni kotimaan vastuitaan kansainväliseen toimintaan, jolla ei ollut varsinaista yhteyttä pääjohtajan viran sisältöön. Asiasta tuli ongelma. Tätä korosti vielä se, että kansainvälisestä toiminnasta ja sieltä saadusta hyvästä palautteesta ei viraston sisällä viestitty riittävästi.⁷³⁹

Etäyhtedessä läpi pandemian

Kevättalvella 2020 levinnyt maailmanlaajuinen koronapandemia iski voimakkaasti kansainväliseen yhteistyöhön. ”Yhdessä yössä ne menettelmät, jotka perustuivat kohtaamisiin ja fyysisiin tapaamisiin, eivät enää olleetkaan voimassa”, Tytti Yli-Viikari muistelee. Matkat ja kokoukset katkesivat eri maiden karanteenimääräyksiin ja liikkumisrajoituksiin. Yhteistyö siirtyi tietoverkkoihin, ja läsnäolokokoukset vaihtuivat etäkokouksiin.⁷⁴⁰

Korona vaikutti kuitenkin enemmän toimintatapaan kuin sisältöihin. Työ jatkui INTOSAI:n ja EUROSAI:n puitteissa sekä ETT:n piirissä eri työryhmissä ja myös pohjoismaisella tasolla. Kaikissa niissä nousi yhteiseksi aiheeksi pandemia eli covid-19, ja eri foorumeilla vaihdettiin kansainvälistä vertailutietoa tarkastuksista sekä tehtiin aloitteita kansainväliseksi tarkastusyhteistyöksi. VTV:lla oli eräs etu moniin muihin maihin verrattuna, sillä virastossa oli jo totuttu etätyöskentelyyn tarkastustoiminnassa. VTV saattoi jakaa tätä tietoa muille tarkastusvirastoille, joissa tarkastajat yhä edelleen menivät paikan päälle tekemään tarkastusta.

EUROSAI perusti kesäkuussa 2020 covid-19-projektin, jonka puheenjohtajaksi valittiin NAO ja varapuheenjohtajaksi VTV. Projekti-

ryhmän työ käynnistyi VTV:n järjestämällä webinaarilla EUROSAIN pääjohtajille. Projektin aikana järjestettiin säännöllisiä pyöreän pöydän kokoontumisia tarkastustiedon vaihdon merkeissä, mukaan lukien korkean tason tilaisuus, johon osallistuivat tarkastusvirastojen lisäksi ETT ja EU:n komissio. Projektissa jaettiin tarkastustietoa ja hyviä käytäntöjä siitä, kuinka tarkastaa ja arvioida niitä valtioiden toimia, jotka tähtäsivät talouden vakauttamiseen eritoten turvaamalla yritysten toimintaedellytykset.

Koronan aikana työryhmän toimintatavaksi tulivat work streamit, joita järjestettiin kaikkiaan 12 kappaletta. Virastolla oli vetovastuu Protecting the Economy -work streamistä, jota johti Matti Okko. Kesällä 2021 VTV jäi kuitenkin pois projektista pitkälti virastoa kohdanneen julkisuuskohun vuoksi.⁷⁴¹

ETT:n kanssa VTV johti yhteistyöprojektia, jossa tarkasteltiin elvytysrahoituksen kohdentumista erityisesti ilmastotoimiin. VTV antoi kesällä 2021 oman puoliskonsa projektin johtamisesta Isolle-Britannialle. ETT myös perusti uuden tarkastusyhteistyömuodon nimeltä EU Audit Network, joka oli rinnakkaistarkastuksia nopeampi ja vähemmän resursseja vaativa muoto. Pilottiaiheeksi valikoitui pandemian keskipitkän sekä pitkän aikavälin vaikutukset EU:hun ja sen jäsenmaihiin. Myös pohjoismainen pääjohtajakokous perusti epävirallisen covid-19-tarkastuksen asiantuntijaverkoston, jonka vetäjäksi valittiin Visa Paajanen. ”Ryhmä pääasiassa piti yhteyttä ja katsoi, millaisia toimia korona missäkin maassa tarkastustoiminnassa aiheutti”, Paajanen muistelee.⁷⁴²

Korona ei estänyt virastoa tarttumasta uusiin haasteisiin, sillä keväällä 2020 vaikuttavuusfoorumi päätti, että VTV hakee INTOSAIN WGISTA-työryhmän (Impacts on Science and Technology on Auditing) jäsenyyttä. Työryhmän aloituskokous järjestettiin syyskuussa 2020 luonnollisesti etäyhteyksin, ja puheenjohtajamaana toimi Arabiemiirikuntien Liitto. Työryhmän päämääränä oli tarkastella laaja-alaisesti tieteen ja tekniikan mukanaan tuomia haasteita ja mahdollisuuksia julkishallinnolle ja sen tarkastajille. VTV:ssa nähtiin, että jäsenyyden kautta oli mahdollista saada ja jakaa osaamista sekä parhaita käytänteitä teknologian vaikutuksesta ja mahdollisuuksista tarkastustyössä.⁷⁴³

Pandemia vaikutti myös VTV:n INTOSAI WGEA -puheenjohtajuuteen. VTV oli valittu työryhmän puheenjohtajaksi vuosiksi 2020–2025 ja sen pääsihteeriksi Vivi Niemenmaa, joka siirtyi tehtävään ETT:sta. VTV:n visiona oli työryhmän tukeminen innovatiivisella otteella, ja hyvin pian päästiinkin kokeilemaan virtuaalisia kokouksia. VTV toimi



INTOSAI WGEA:n (Working Group on Environmental Auditing) kolmipäiväinen yleiskokous järjestettiin Rovaniemellä tammikuussa 2024. Kokoukseen osallistui 120 henkilöä 43:sta eri maasta. (Valokuvaaja Tina/VTV)



tässä mallina koko INTOSA:lle järjestämällä ensimmäisen ohjausryhmän kokouksen online-muodossa vain pari viikkoa sen jälkeen, kun pandemia oli sulkenut maailman. Koska juuri kukaan ei ollut käyttänyt etäyhteyssovelluksia, sihteeristö lähetti eri aikavyöhykkeille linkit ja järjesti harjoitukset, joissa Zoomia opeteltiin käyttämään.⁷⁴⁴

Vaikka sihteeristön päivittäinen työ koostui tarkastusvirastojen tukemisesta, sisällöllisestä valmistelusta, viestinnästä ja sidosryhmäyhteistyöstä, kokoukset muodostuivat sen näkyvimmäksi osaksi. WGEA:n oli tarkoitus järjestää yleiskokous tammikuussa 2021 Rovaniemellä. Koronan vuoksi se kuitenkin siirrettiin kolmella vuodella eteenpäin. Sen sijaan vuoden 2021 alussa järjestettiin virtuaalinen yleiskokous, johon osallistui noin 300 henkilöä eri maanosista. VTV:lla oli kokousta varten käytössä erityinen virtuaalstudio.

Seuraava yleiskokous oli kesällä 2022 Malediiveilla. Kyseessä oli hybridikokous, jolloin paikalla olivat ohjausryhmän jäsenet muiden osallistuessa etänä. Teemana oli ilmastoiresilienssi erityisesti pienten saarivaltioiden näkökulmasta. Malediiveilla aihe oli niin tärkeä, että paikalla olivat keskeiset ministerit ja parlamentin puhemies. Tarkastusvirastoilta oli pyydetty ilmastonmuutokseen sopeutumista käsitteleviä tarkastusesimerkkejä. Saatujen esimerkkien perusteella eri puolilla maailmaa toteutettiin etenkin tulviin ja kuivuuteen liittyviä tarkastuksia.⁷⁴⁵

WGEA:n kolmipäiväinen yleiskokous järjestettiin vihdoin tammikuussa 2024 Rovaniemellä, ja se onnistui erinomaisesti keräten 120 osallistujaa 43 maasta. Kaiken kaikkiaan WGEA:n jäsenmaita oli tällöin jo 86. Kokouksen pääteema, arktinen ympäristönmuutos ja alkuperäiskansatieto, liittyi vahvasti kokouspaikkaan.⁷⁴⁶ Kokouksessa järjestettiin työpajoja uuden työohjelman projekteista, kuten vihreästä budjetoinnista, ympäristötilinpidosta ja kestävän kehityksen raportoimisesta, sekä käytiin läpi työryhmän muita hankkeita. Rovaniemellä päätettiin yhdessä kokouksen pääviesteistä tarkastusvirastoille ja laadittiin erityisjulkaisu. Kokouksen tuloksena koottiin myös alkuperäiskansa-asioihin keskittyvien tarkastajien verkosto. Palautteessa kiiteltiin kokouksen tuoneen täysin uudenlaista näkökulmaa tarkastukseen.⁷⁴⁷

Maailman tarkastusvirastot olivat vuodesta 2016 lähtien mukana YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden arvioinnissa. Arvioinnin kohteena oli hallitusten valmius panna toimeen kestävän kehityksen tavoitteita. VTV julkaisi vuonna 2019 raportin *Kestävän kehityksen edistäminen*, jossa tarkasteltiin, miten hyvin Suomen valtionhallinnossa asiaan

oli paneuduttu, ja kaksi vuotta myöhemmin suoritettiin jälkiseuranta. Myös WGEA kytki kestäväen kehityksen tavoitteet osaksi työtään ja muun muassa julkaisi yhteenvetoja eri maiden tarkastushavainnoista YK:lle. Heinäkuussa 2023 tarkastustuloksia käsiteltiin YK:n kestäväen kehityksen seurantaan koordinoivassa High Level Political Forumissa New Yorkissa. Tilaisuudessa todettiin tarkastusten tuloksista viestimisen olevan tärkeää muutoksen aikaansaamiseksi.⁷⁴⁸

Tytti Yli-Viikarin erottamisen jälkeen VTV:ssa pohdittiin kriittisesti kansainväliseen toimintaan osallistumista. Pian VTV vetäytyikin esimerkiksi elvytysrahoituksen kohdentumista tarkastelleesta yhteistyöprojektista, covid-19-projektista sekä INTOSAI:n rahoitusjärjestelmän modernisoinnin ja sääntelyuudistuksen työryhmästä. Lisäksi virasto kieltäytyi kahdesta uudesta Turkin ehdottamasta EUROSAIN projektiryhmästä.⁷⁴⁹

VTV on silti jatkanut osallistumista kansainväliseen toimintaan vuoden 2021 jälkeenkin. Virastossa kuitenkin katsotaan entistä tarkemmin, mihin on syytä osallistua. Entiseen tapaan kansainvälisen toiminnan tulee palvella VTV:n tavoitteita ja vahvistaa viraston vaikuttavuutta sekä edistää henkilöstön kehittämistä. Myös tiedon ja osaamisen jakaminen muille tarkastusvirastoille on yhä agendalla, eli yhteistyö INTOSAIN ja EUROSAIN piirissä sekä OECD:n puitteissa jatkuu.

VTV:n tehtäviin kuuluu yhä myös lakisääteinen kansainvälinen tarkastus- ja valvontayhteistyö EU:n taloudenhoidon ulkoisessa tarkastuksessa, minkä lisäksi virasto toimii pysyvänä ulkoisena tilintarkastajana Itämeren suojelukomissiossa HELCOMissa sekä osallistuu Nordisk Kulturkontaktin ja Pohjoismaisen työsuojeluinstituutin NIVAN tilintarkastukseen. Sen sijaan CERNin ja ESON tarkastustoimeksianto päättyi vuoden 2022 tilinpäätökseen.⁷⁵⁰

Kahdenväliset yhteistyösopimukset on irtisanottu Viroa lukuun ottamatta. Venäjä-yhteistyö lopetettiin helmikuussa 2022, sen jälkeen kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan, ja Bhutan-yhteistyö päättyi vuonna 2024. Kansainvälisissä tapaamisissa tehdään pääjohtaja Sami Yläoutisen mukaan yhä uusia yhteistyöehdotuksia, mutta niistä VTV on kieltäytynyt. Vuonna 2023 VTV liittyi kuitenkin EUROSAIN Ukrainaa tukevaan työryhmään.

Kansainvälistä yhteistyötä pidetään yhä tärkeänä, ja sen nähdään vaikuttavan lähes kaikkien virastossa tehtävään työhön, sillä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumalla virasto saa tietoja ja kokemuksia uusista menetelmistä ja ajankohtaisista aiheista.⁷⁵¹

7.



Miksi VTV?



Valtiontalouden tarkastusviraston paikka

”Eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastusvirasto). Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.”

(VTV-LAKI 14.7.2000)

Laillisuutta vai tuloksellisuutta?

Nykyisen Valtiontalouden tarkastusviraston alkupiste on vuodessa 1824, jolloin autonomiseen Suomen suuriruhtinaskuntaan perustettiin yleinen revisionioikeus. Toiminnan ytimessä oli alusta lähtien valtion virastojen tilien tarkastaminen. Tehtävänä oli selvittää, että budjetissa myönnettyt rahat oli käytetty päätösten ja lain mukaisesti, sekä nostaa esiin virheet ja väärinkäytökset. Painopiste oli pitkään varsin puhtaasti

tilinpidon tarkastustoiminnassa, mutta siirtyi vähitellen valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastukseen.

Vuoteen 1973 saakka VTV:n piti tarkastaa kaikkien tilivirastojen vuositilit ja tilinpäätökset. Tuolloin virastoa koskeva asetus muutettiin siten, että VTV sai itse päättää, mitä tarkastettiin ja missä laajuudessa. Asetuksen myötä VTV lakkasi tarkastamasta kaikkia tilivirastoja. Virastojen määrä oli kasvanut rajusti, esimerkiksi vuodesta 1972 vuoteen 1975 tilivirastojen määrä lähes kaksinkertaistui 52:sta sataan.⁷⁵² Syyt kasvuun löytyivät hyvinvointivaltion rakentamisesta, jonka sivutuotteena hallinto paisui ja sitä myöten myös tilivirastojen luku. VTV:n resurssit eivät pysyneet työmäärän lisääntymisen matkassa, joten tarkastusvastuusta oli tingittävä.

Muutosta ennakkoiden VTV laati valtion virastoille ohjeet sisäisen valvonnan tehostamiseksi. Näin virastojen toiminnan laillisuusvalvonnan voitiin olettaa parantuvan ilman VTV:n jokavuotista asiaan puuttumista.

Toinen tapa tehostaa tarkastusta oli keskittää voimavaroja. 1970-luvun alussa nähtiin, että yksi keino tehostaa tilintarkastusta oli keskittyä lukuihin ja numeroihin. VTV:n tarkastustyö oli tasapainoillut 1940-luvulta lähtien kahden laissa esiintuodun elementin, laillisuustarkastuksen ja tarkoituksenmukaisuuden (myöhemmin käytettiin termiä tuloksellisuus), välillä. Vuoden 1947 laissa valtiontalouden tarkastamisesta VTV:n tehtäväksi säädettiin ”tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista ja hoitaa valtion yleiskirjanpitoa”.⁷⁵³

Edellisellä tarkoitettiin lakien, asetusten ja määräysten sekä tulo- ja menoarvion noudattamisen valvontaa sekä virastojen tilien numerotarkastusta. Virastojen sisäisen tarkastuksen kehittyessä numeraaliseen tarkastukseen ei tarvinnut samalla tavalla keskittyä kuin aikaisemmin, minkä vuoksi panostuksen oletettiin siirtyvän toimenpiteiden taloudellisuuden, asetettujen tarkoituserien toteuttamisen ja menettelytapojen tehokkuuden tarkastuksiin.⁷⁵⁴ 1960–1970-lukujen taitteesta lähtien oli yhä enemmän esitetty vaatimuksia viraston päähuomion suuntaamiseen tarkoituksenmukaisuustarkastuksiin.⁷⁵⁵ ”No, kumpako te tarkastatte, laillisuutta vai tarkoituksenmukaisuutta?” tokaisi presidentti Urho Kekkonen VTV:n 150-vuotisjuhliissa.⁷⁵⁶

Yksi syy tilivirastojen tarkastusten suuntaamiseen vain osaan tilivirastoista vuositason johtuikin juuri resurssien suuntaamisesta tuloksellisuuden selvittämiseen. Liukuma oli tapahtunut vähitellen, mutta

nyt VTV:ssa alettiin tietoisemmin erottaa tarkastustuotteita omiksi lajeikseen. Matka oli kuitenkin pitkä, ja vasta 1990-luvun alussa toimintoja saatiin selkiytettyä. Vuonna 1992 tilintarkastus ja toiminnantarkastus lopulta eriytettiin toisistaan. Käytännössä tarkastustoiminta pysyi hyvin joustavana, eikä ehdotonta mallinnusta tarkastusten tekemiseen ollut. Myös metodit saattoivat vaihdella tarkastuksesta toiseen.⁷⁵⁷

Kun tilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen sekamallista oli päätetty luopua, tilintarkastusta alettiin tehostaa. 1990-luvun taitteessa tavoitteeksi asetettiin tilivirastokohtaisen tilintarkastusajan pudottaminen 20 vuorokauteen. Keinoina otettiin käyttöön muun muassa tarkastuslistat, sisäisen valvonnan kuvaukset, tositemotonta ja automaattinen tietojenkäsittely. Kokeiluvaiheen jälkeen asetettiin tavoitteeksi kaikkien tilivirastojen vuositarkastusten toteuttaminen vuoteen 1992 mennessä. Tavoite saavutettiin kuitenkin vasta vuonna 1995.⁷⁵⁸

1990-luvun alussa myös VTV:n organisaatiota hiottiin. Valtionhallinnossa oli päätetty luopua kollegiorakenteesta, jossa viraston päätökset teki kollegiaalisesti pääjohtaja yhdessä osastojen päälliköiden kanssa. VTV:ssa muutos tehtiin vuonna 1992 pääjohtajaksi nimitetyn Tapio Leskisen kauden alussa. Kollegion korvasi johtoryhmä, mutta viime kädessä päätökset teki pääjohtaja (kun kollegiomallissa niistä tarvittaessa äänestettiin), jos ei delegoinut päätösvaltaa muualle. Pääjohtajan valta-aseman vahvisti sittemmin VTV-laki.⁷⁵⁹

Uutta tarkastettavaa

Länsimaiden talouden taantuma, idänkaupan romahdus ja rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen sääntelystä olivat vaikuttamassa 1990-luvun alun syvään lamaan. VTV:lle tilanne merkitsi lisätehtäviä, koska sen tarkastusoikeutta laajennettiin Valtion vakuusrahastoon ja pankkitukeen vuonna 1993. Vakuusrahasto oli perustettu edellisenä vuonna varmistamaan talletuspankkien toiminta ja tallettajien säästövarat, aiemmin vakuusjärjestely oli ollut pankkisektorin omien vakuusrahastojen varassa. Vakaviin vaikeuksiin joutuneen Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (SKOP) joutuminen Suomen Pankin haltuun vuonna 1991 kuitenkin osoitti järjestelmän haavoittuvuuden.

Valtion vakuusrahaston piti tarvittaessa myöntää näille vakuusrahastoille tukilainoja ja takauksia. Koska tukitoiminta oli laman vuoksi varsin mittavaa, pidettiin sen ja sen kautta tukia saaneiden pankkien



Pääministeri Esko Aho (vas.) odottaa vuoroaan, kun presidentti Mauno Koivisto allekirjoittaa Suomen EY-jäsenanomuksen 18.3.1992. Oikealla valtiosihtööri Pekka Tuomisto. (Ari Ojala/Lehtikuva)

saattamista VTV:n ja myös valtiontilintarkastajien tarkastusten piiriin välttämättömänä.⁷⁶⁰

Kylmän sodan päättymisen jälkeen vuonna 1992 Suomi jätti hakeumuksen liittymisestä Euroopan yhteisön jäseneksi. Jäsenyysneuvottelujen aikana vuonna 1993 EY muuttui Euroopan unioniksi Maastrichtin sopimuksen mukaisesti. Neuvottelujen aikana VTV alkoi valmistautua uuteen tehtävään, ja keväällä 1995 asetettiin EU-yhteysryhmä, jonka tuli edistää yhteyksien luomista EU:n tilintarkastustuomioistuimen ja Suomen valtionhallinnon välillä. EU-jäsenyys myös institutionalisoi viraston kansainväliset yhteydet. Tarkastustoiminnan kannalta olennaista oli, että VTV sai toimivaltuudet tarkastaa kaikki Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot.⁷⁶¹

Samana vuonna kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, VTV perusti alueelliset toimipisteet Turkuun, Jyväskylään ja Ouluun. Alun perin perustamisajatuksen takana oli aluepolitiikka. Valtionhallinnon toimipisteiden hajauttamista maakuntiin oli aluepolitiikan nimissä suunniteltu

1980-luvun puolivälistä lähtien, ja suunnitelmat koskivat luonnollisesti myös VTV:a. Asiaa pohtineelle hallinnon hajauttamisen -komitealle antamassaan lausunnossa VTV piti mahdollisena viraston alueellisten toimipisteiden perustamista läänien pääkaupunkeihin. Mallia myös kokeiltiin VTV:ssa, mutta kokeilun perusteella päädyttiin kielteiselle kannalle.

Tilanne muuttui 1990-luvulla, kun läänien tehtäviä – ja lopulta myös läänejä – vähennettiin ja niille aiemmin kuuluneita tehtäviä siirtyi kuntien vastuulle. Samalla työvoimaa vapautui lääninhallituksista, mikä VTV:ssa nosti uudelleen esiin ajatuksen alueellisista työpisteistä. Tuloksena olivat mainitut alueelliset toimipisteet.⁷⁶² Ne olivat luonteeltaan etätyöpisteitä, joiden johto oli tukevasti Helsingissä. Oulun toimipiste toimii edelleen vuonna 2024; sen sijaan Jyväskylän toiminnot päättyivät jo vuonna 2001 ja Turun vuonna 2020.

Eduskunta ja VTV-laki

VTV:n hallinnollisessa asemassa suuri muutos oli siirto valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen riippumattomana tarkastusvirastona vuonna 2001. Muutostarve ei lähtenyt VTV:n sisältä vaan eduskunnasta. Sitä perusteltiin ennen muuta eduskunnan tiedonsaannin parantamisella koskien valtion taloutta.

Eduskunnan mahdollisuus valvoa valtion taloudenhoitoa budjettivaltansa kautta oli monin tavoin heikentynyt 1960-luvulta lähtien. Esimerkiksi valtion liikelaitokset sekä valtionyhtiöt eli valtioenemmistöiset osakeyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt, joissa valtiolla on huomattava omistus, sekä valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmään kuuluvia varainsiirtoja koskeva varainkäyttö oli eduskunnan budjettivallan ulkopuolella. VTV arvioi myöhemmin, että valtion varoista yli 60 prosenttia oli muualla kuin valtion talousarvioletalouden yksiköissä.⁷⁶³

Siirrossa eduskunnan yhteyteen VTV sai samalla perustuslaillisen aseman ja uuden VTV-lain, jossa sen tehtävistä säädettiin tarkemmin. Laissa VTV:n tehtävät noudattivat aiempaa kaavaa. Viraston piti tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Oikeudesta tarkastaa Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja säädettiin erikseen kuten aiemminkin. Viraston tarkastusoikeuden ulkopuolelle jäivät edelleen eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavina olleet rahastot, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos.⁷⁶⁴

Käytännön tarkastustyöhön siirrolla ei ollut juurikaan suoraa vaikutusta. Sen sijaan välillisesti merkitys oli suurempi, mikä näkyi konkreettisesti aiempaa huomattavasti laajempaa raportointitehtävänä. VTV-lain mukaan viraston piti antaa eduskunnalle kertomus toiminnastaan vuosittain ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Ne kaikki toimitettiin eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle, jonka hallinto- ja tarkastusjaosto pääsääntöisesti vastasi niiden käsittelystä.

Eduskunnalle annettavat vuosikertomukset ja erilliskertomukset pakottivat pohtimaan niiden esitystapaa ja niihin valittavia sisältöjä uudella tavalla. Tämä puolestaan vaikutti tarkastustoiminnan, erityisesti toiminnantarkastuksen, suuntaamiseen eduskunnan kannalta merkityksellisille alueille.

Toiminnantarkastuksessa pyrittiin 2000-luvun alussa nostamaan esiin hallinnon tuloksellisuuden merkittävät puutteet ja ongelmat sekä niiden perimmäiset syyt. Lisäksi VTV:n piti tuottaa päätöksentekijöille taloudenhoidon ohjauksessa tarpeellista tietoa käyttökelpoisessa muodossa.⁷⁶⁵ Nämä tavoitteet näkyivät toiminnantarkastuksen painopistealueita määritettäessä. Vuosina 2001–2002 toiminnantarkastuksen keskiössä olivat hallinnon taloudelliset ohjausjärjestelmät, valtion rahoitusjärjestelmät, investoinnit ja hankinnat sekä valtionavustukset ja muut tuet – nämä olivat eduskunnan valtiovarainvaliokunnan erityisen kiinnostuksen kohteina.

Sen jälkeen painopisteiksi nousivat erityisesti valtion talousarvioesitys ja tilinpäätös tilinpäätöskertomuksineen, mikä johtui vuonna 2004 toteutetusta valtion tilinpäätösuudistuksesta. VTV:n pyrkimyksenä oli varmistaa, että eduskunta sai riittävät ja oikeat tiedot talousarvioesityksissä ja tilinpäätöskertomuksissa.

VTV:n tilintarkastukset jatkuivat eduskunnan yhteydessä vanhaan tapaan. Edelleen kaikki VTV:n tarkastusoikeuden piirissä olleet tilivirastot myös tarkastettiin. Tilivirastojen määrä pysyi vuosia suhteellisen vakiona, ja ainoa merkittävämpi muutos ennen vuotta 2009 koski valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Eduskunta alkoi vaatia niiden tilintarkastuksen siirtämistä VTV:lle, jotta saisi tältä osin paremman kuvan valtion varojen käytöstä. Vaatimus heijasteli eduskunnan tarvetta pystyä paremmin kontrolloimaan julkisten varojen käyttöä, koska yhä suurempi osa valtion rahaliikenteestä oli kadonnut eduskunnan budjettivallan ulottumattomiin.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot olivat sinällään vain pieni osa budjetin ulkopuolisesta valtionhallinnon rahankäytöstä. Kysymys olikin

osin periaatteellinen. Eduskunnan vaatimusten myötä yhdestätoista rahastosta kaksi – Palosuojelurahasto ja Öljysuojarahasto – tuli vuosina 2003–2005 VTV:n tarkastettaviksi. Muiden osalta asia hautautui ministeriöiden vastustukseen. Myöhemmin vuonna 2015 Valtion televisio- ja radiorahaston tarkastus kuitenkin siirrettiin VTV:n vastuulle. Muutosta perusteltiin rahalla: siirron arvioitiin olevan rahaston hallinnoinnin kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tapa järjestää rahaston tilintarkastus.⁷⁶⁶

Siirtymä eduskunnan yhteyteen ja vuoden 1999 julkisuuslaki merkitsivät tiedotustoiminnalle ja tiedon julkisuushallinnalle haasteita. Lisäksi eduskuntakertomusten myötä VTV:n tarkastuksen tulokset tulivat aivan uudella tavalla suuren yleisön tietoisuuteen. Vastauksena haasteeseen virastoon perustettiin tiedottajan virka, sähköistä viestintää kehitettiin ja alettiin suunnitella tarkastustoimintaa luotaavaa lehteä, jota pitkän valmistelun jälkeen vuonna 2007 alettiin julkaista kaksi kertaa vuodessa nimellä Reviisori. Lehti ilmestyi vuoteen 2016 asti.

Tarkastusvaliokunta ja profiilin nosto

Vuonna 2007 VTV:n eduskuntayhteistyön kuviot muuttuivat, koska eduskuntaan perustettiin tarkastusvaliokunta. Siitä tuli nyt tärkein kanava VTV:n näkemysten suodattumiselle eduskuntaan. Toki valtiovainvaliokunta edelleen oli toinen valiokunta, jossa VTV:n virkamiehiä oli usein kuultavana ja jolle annettiin lukuisia lausuntoja.

Tarkastusvaliokunnan perustaminen selkeytti VTV:n asemaa suhteessa eduskuntaan. Tarkastusvaliokunta oli eduskunnassa tietyllä tavalla VTV:n peilikuva, joka tarkasteli valtiontaloutta parlamentaarisen valvonnan kautta ja otti samalla aiemmin valtioneuvoston tarkastajille kuuluneen roolin. Tarkastusvaliokunnan ensimmäinen puheenjohtaja Matti Ahde kiteytti suhteen esittämällä, että tarkastusvaliokunta sävelsi libretton, joka oli tarkastusvirastossa kirjoitettu.

Muutos vahvisti VTV:n asemaa ja tunnettavuutta. VTV halusi myös tietoisesti erottautua muista virastoista ja keskusvirastomaineesta. Se pyrki profiloitumaan eduskunnan oikeusasiamiehen ohella eduskunnan yhteydessä toimivaksi riippumattomaksi valvontaviranomaiseksi. Vuosikertomuksissa alettiin korostaa VTV:n erityistä paikkaa virastogalleriassa:

”Valtiontalouden tarkastusvirasto on varsinaisen valtionhallinnon tai eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen riippumaton valvontaviranomainen. Asemaltaan tarkastusvirasto kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tavoin perustuslaissa säädettyihin valvontaviranomaisiin.”⁷⁶⁷

Tuomas Pöystin pääjohtajakaudella (2007–2015) alettiin myös entistä enemmän kiinnittää huomiota VTV:n julkisuuskuvaan. Medianäkyvyyttä pyrittiin tehostamaan, ja sidosryhmäyhteistyöhön panostettiin enemmän kuin aiemmin. Eduskuntakertomuksia puolestaan kehitettiin niin, että niissä huomioitiin tiedostetummin Pöystin ajama makrotaloudellinen näkökulma. Uudistusten yhteinen piirre liittyi vahvaan haluun lisätä VTV:n vaikuttavuutta. VTV haluttiin nähdä muunakin kuin harmaana virastona muiden joukossa.

Valtiontalouden tarkastuksen kansainvälisen kattojärjestön INTO-SAI:n kokouksessa Perussa vuonna 1977 kirjattiin ensimmäistä kertaa tarkastustoiminnan järjestämisen peruseräaatteita, minkä jälkeen kansainvälisissä kokouksissa kehitettiin edelleen yhteisiä tarkastusmetodeja ja -standardeja. Nämä ohjeistukset vaikuttivat yhä enemmän myös VTV:n itselleen määrittämiin standardeihin eri tarkastuslajeissa. Pöystin ja häntä pääjohtajana seuranneen Tytti Yli-Viikarin aikana VTV pyrki aktiiviseen rooliin kansainvälisessä tarkastusyhteistyössä, ja virasto teki myös kahdenvälisiä sopimuksia Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa. Merkittävimmät kansainväliset yhteistyökuviot painottuivat kuitenkin jatkuvasti Euroopan unioniin ja erityisesti Pohjoismaihin sekä Viroon.

Valtiontalouden ja hallinnon tuloksellisuus

Valtiontalouden ohjauksen suunnitelmallisuus ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurannan merkitys alkoivat kasvaa 2010-luvun taitteeseen tultaessa. Talouden hallinnan terävöittämiseksi tehtiin vuonna 2003 kehysmenettelyuudistus, ja vuotta myöhemmin luotiin valtiovarainministeriöön controller-toiminto. Sen tehtävä oli varmistaa, että valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle annettiin oikeat ja riittävät tiedot valtiontaloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta, erityisesti sen vaikuttavuudesta.

Sama trendi heijastui VTV:n toimintaan. Toiminnantarkastuksissa ja eduskuntakertomuksissa alettiin entistä enemmän huomioida tehtyjen havaintojen yhteys valtiontalouteen kokonaisuudessaan ja hallinnon toiminnan tuloksellisuuteen erityisesti. Vuonna 2007 pääjohtajan virkaan astunut Tuomas Pöysti pyrki vahvistamaan tätä linjaa entisestään, tulihan hän virkaansa nimenomaan valtiovarain controllerin pestistä. Hallintopäällikkönä toiminut Mikko Koiranen on kuvannut muutosta: ”Yksittäisten määrärahojen tarkastamisesta siirryttiin kokonaistaloudellisesti merkittävien kokonaisuuksien tarkastamiseen sekä menetelmällisesti luotettavan tiedonmuodostuksen kehittämiseen.”⁷⁶⁸

Toiminnantarkastuksen suunnitelmiin pesiytyivät uusina teemoina ”hallituksen esityksissä ennakoitua ja käytännössä toteutuneita säädösten taloudelliset vaikutukset” sekä ”hallinnon tuottavuus”.⁷⁶⁹ Toiminnantarkastuksissa tuloksellisuus painottui entistä enemmän, ja tämän vuoksi tarkastuslajin nimi muutettiin tuloksellisuustarkastukseksi vuonna 2009.⁷⁷⁰

Tuloksellisuustarkastuksissa ja jo muutamaa vuotta aiemmin toiminnantarkastuksissa pureuduttiin siihen, miten vaikuttavia valtionhallinnon toimet olivat olleet, ja olivatko toivotut tavoitteet toteutuneet. 2010-luvun taitteessa tuloksellisuustarkastuksessa painotettiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmaa.⁷⁷¹ Näin VTV pyrki tietoisemmin vaikuttamaan hallinnon kehittämiseen. Onnistumisiakin tässä suhteessa saatiin. Esimerkiksi vuonna 2013 VTV:n tuloksellisuustarkastukset vaikuttivat välittömästi valtion yhteisiä IT-toimintoja koskevaan lainsäädäntöön ja IT-palvelukeskus Valtorin perustamisen linjauksiin.⁷⁷²

Nimenmuutokseen toiminnantarkastuksesta tuloksellisuustarkastukseksi vaikutti myös se, että samaan aikaan laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusta oltiin eriyttämässä omaksi tarkastuslajikseen. Laillisuustarkastuksilla tarkoitettiin tarkastuksia, joissa pääasiallisena tarkastuskysymyksenä ja tarkastusasetelmana oli laillisuus tai hyvän hallinnon normatiivisten vaatimusten noudattaminen.⁷⁷³

Laillisuustarkastus oli kuulunut sekä tilintarkastuksen että toiminnan/tuloksellisuustarkastuksen piiriin, mutta vuonna 2010 siitä tehtiin oma tarkastuslajinsa. Profilointi omaksi tarkastuslajikseen tuli ajankohdaiseksi myös siksi, että laillisuustarkastus oli vähän aiemmin saanut omat kansainväliset ISSAI-standardinsa.⁷⁷⁴ Laillisuustarkastuksia on tehty muutamia vuodessa, ja ne ovat osoittautuneet toimiviksi välineiksi kehittää hallintoa ja taloudenhoitoa.

Laillisuustarkastuksen tavoin ohjausjärjestelmätarkastuksessa yhdistettiin tilintarkastus- ja tuloksellisuustarkastusosaamista. VTV:ssa vuonna 2010 laaditun ohjeen mukaan ohjausjärjestelmä tarkoitti hallinnonalan johdon toimintatapoja ja järjestelmiä, joiden avulla johto pyrki tekemään hallinnonalastaan tuloksellisen, mutta se sisälsi myös johdon tavan raportoida toiminnastaan eduskunnalle.

Ohjausjärjestelmätarkastus oli vuosien 2007–2010 strategian mukainen kehityskohde, ja sen tuloksista raportointi nostettiin osaksi tarkastusviraston raportointia eduskunnalle tilinpäätöskertomuksesta annettavassa erilliskertomuksessa.⁷⁷⁵ Ohjausjärjestelmätarkastuksia tehtiin vuoteen 2017 saakka, mihin mennessä lähes kaikki hallinnonalat oli käyty läpi. Toiminto kuitenkin vähitellen hiipui johdon huomion kiinnittyessä muualle.

Tilintarkastuksissa merkittävät muutokset 2010-luvulla koskivat yliopistoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskukset). Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti Suomeen laadittiin yliopistolaki, joka astui voimaan vuoden 2010 alusta. Lain myötä yliopistot irrotettiin valtio-organisaatiosta, ja yliopistoille annettiin taloudellis-hallinnollinen autonomia. Yliopistot eivät uudistuksen jälkeen enää kuuluneet valtiolle, vaan ne olivat itsenäisiä laitoksia tai säätiöitä.

VTV:lle tämä merkitsi yliopistojen tilintarkastuksen loppua, koska uuden lain mukaan yliopistojen tuli järjestää lakisääteinen tilintarkastuksensa yksityisten tilintarkastusyhteisöjen kautta.⁷⁷⁶ Vaikutus näkyi vuonna 2011, jolloin tarkastettavien kirjanpitoyksiköiden, joiksi tilivirastoja nyt kutsuttiin, määrä putosi 118:sta 90:een.⁷⁷⁷

Seuraava notkahdus kirjanpitoyksiköiden määrässä tapahtui vuonna 2013, jolloin määrä putosi 69:ään. Syynä oli ELY-keskuksia koskenut uudistus. ELY-keskusten ja myös TE-toimistojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät osoitettiin Etelä-Savon ELY-keskukselle, joka toimi sen jälkeen kaikkien ELY-toimistojen kirjanpitoyksikkönä.⁷⁷⁸ Vuonna 2015 se muuntui ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Sen tilintarkastus pysyi VTV:lla.

Valvontatehtävät tulevat

Kokonaisvaltaisempaa otetta tarkastuksiin toi myös finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden tarkastuksen muodostuminen omaksi tarkastusmuodokseen vuonna 2010. Finanssipolitiikan tarkastusta

ryhdyttiin kehittämään vuonna 2007, ja se sai nopeasti rinnalleen kansainvälisen ulottuvuuden, kun Suomen ja Ruotsin tarkastusvirastojen ehdotuksesta perustettiin finanssipolitiikan tarkastuksen verkosto.

Vuosien 2008–2010 finanssi- ja rahoituskriisin jälkeen Euroopan unionin kasvu- ja vakaussopimuksen noudattamisen määräyksiä sekä seurauksia sen ehtojen rikkomisesta täsmennettiin vuosina 2011–2013 lainsäädännöllä: Euroopan unionin vakaussopimus, Euroopan unionin budjettikehysdirektiivi ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvontasetus. Kuhunkin jäsenmaahan piti asettaa sopimusten valvontaa varten riippumaton valvontaelin, ja Suomessa tehtävän sai VTV.

Finanssipolitiikan valvontatoiminto on vuodesta 2013 antanut eduskunnalle erilliskertomuksen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. Niissä VTV on muun muassa toistuvasti kiinnittänyt huomiota budjettien krooniseen alijäämäisyyteen (ns. kestävyysvaje) ja tehnyt ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Toiminto on lisäksi kehittänyt omia tutkimusmenetelmiään valtiontalouden tilan tarkasteluniseksi.

Toinen laaja valvontatehtävä liittyi poliittiseen toimintaan. Kansainväliset organisaatiot, kuten Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin GRECO sekä OECD, kritisoivat 2000-luvulla Suomen vaali- ja puoluerahoitusvalvontaa riittämättömäksi. Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen ilmi tulleiden vaalirahoitusvelvollisuuden laiminlyöntien siivittämänä lainsäädäntöä alettiin kiristää. Ongelmaksi kuitenkin muodostui vaalirahoituksen valvojasta päättäminen. Valvojan rooli tuli lopulta VTV:lle osin sen omasta halusta ja osin muiden vaihtoehtojen puutteesta. Perustuslaillinen ongelma siitä, voiko tällaista tehtävää lain mukaan VTV:lle antaa, ratkesi perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan uusi tehtävä tuki demokratian vahvistamista eikä siksi ollut ristiriidassa VTV:n perustuslaillisen aseman kanssa.

Riippumattomana toimijana VTV sai aluksi vuonna 2009 vaalirahoitusvalvonnan kontolleen, mitä seurasivat vuonna 2010 puoluerahoituksen ja vuonna 2016 puoluetuen käytön valvonta. Valvonnan ohella kyse oli neuvonnasta sekä vaali- ja puoluerahoitusilmoitusten julkaisusta. VTV:sta tuli näin myös aiempaa laajemmin yleisöä palveleva virasto. Vuoden 2024 alusta poliittisen toiminnan sektori laajeni entisestään, kun avoimuusrekisteritehtävät lankesivat VTV:lle.

Kokonaisuudessaan valvontakentän kasvu osaksi VTV:n arkea väistämättä muutti sen profilia. Tietyllä tavalla siitä on tullut myös asiakaspalveluvirasto. Muutos on vaikuttanut suoraan myös eduskun-

taan. Valvontatoiminnon kautta eduskuntaan on siivilöitynyt sankka joukko kertomuksia ja erilliskertomuksia. Niiden määrä on noussut suuremmaksi kuin muiden eduskuntakertomusten; näitä ovat VTV:n toimintaa vuosittain luotaava vuosikertomus sekä erilliskertomukset, joita on annettu erityisesti valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Konsultoivampaa tarkastusta

VTV:n sidosryhmät, kuten tarkastuskohteet, neuvottelukunta ja eduskunnan tarkastusvaliokunta, esittivät toistuvasti VTV:n roolin suuntaamista hallinnon kehittämissäpyrkimyksissään neuvovampaan toimintatapaan. Näkemys nostettiin esiin jo vuoden 2009 toimintakertomuksessa: ”...sidosryhmien toiveena on, että virasto omaksuisi konsultoivan otteen...”⁷⁷⁹ Tähän liittyi vahvasti pyrkimys vaikuttaa valtionhallinnon taloudenpidon kehittämiseen.

Vuoden 2016 alusta pääjohtajana aloittanut Tytti Yli-Viikari nosti vaikuttavuuden yhdeksi keskeiseksi VTV:n tavoitteeksi: ”Toimintamme lähtökohtana on se, että olemme tuloksellinen valtiontalouden tarkastaja ja valvoja, joka vaikuttaa julkisen talouden ja hallinnon kestävään uudistumiseen.”⁷⁸⁰

Visio realisoitui vuoden 2019 organisaatiouudistuksessa, jossa VTV:n kaikki toiminta jyvitetiin neljälle niin sanotulle vaikuttavuusalueelle. Vaikuttavuutta ei haluttu nähdä jakautuneena esimerkiksi tuloksellisuuden tai tilintarkastukseen, vaan pyrkimys oli tapauskohtaisesti käyttäen erilaisia tarkastuslajeja. Tämä johti niin sanottuihin monilajitarkastuksiin, joiden perusidea oli yhdistää tarkastettavan kohteen mukaan eri tarkastuslajien asiantuntemusta.

Ensimmäiset monilajitarkastukset aloitettiin keväällä 2019. Niiden tarkoitus oli tarjota päätöksentekijöille kokonaisvaltainen tietopaketti, jossa yhdisteltiin joustavasti laillisuus-, tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksen näkökulmia. Monilajitarkastusten aloittamisen taustalla oli sidosryhmien toive, että tarkastuksissa yhdisteltäisiin eri menetelmin ja näkökulmin saatua tietoa.

Vuosittain monilajitarkastuksia on valmistunut 2–3. Esimerkiksi vuonna 2022 monilajitarkastukset kohdistuivat rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyihin avustuksiin ja valtion eläkejärjestelmään sekä valtion vastuisiin muissa eläkejärjestelmissä.

Vuoden 2019 organisaatiomuutoksen yhtenä taustana oli tilintarkastuksen metodeissa tapahtuvat oletetut muutokset. Tekoälyn, data-analytiikan ja muun teknologisen kehityksen oletettiin vähentävän perinteiseen tilintarkastukseen tarvittavia resursseja, joten pääjohtajan mukaan työvoimaresursseja oli ohjattava muualle.⁷⁸¹ Tarkastuslajit ylittävässä tarkastuksessa ajateltiin voitavan paremmin hyödyntää olemassa olevia resursseja.⁷⁸² Uuden toimintatavan ajateltiin myös edellyttävän uudenlaista tiedon hallintaa ja osaamista, ja tätä varten perustettiin oppimiskeskus. Tarkastukset puolestaan alettiin hahmottaa projekteina, joihin hakeuduttiin niitä varten luotujen viraston sisäisten työmarkkinoiden kautta. Samalla projektien johtaminen erotettiin henkilöjohtamisesta. Kokonaisuudessaan luotu organisaatio oli matriisimallinen ja hyvin hajautettu.

Uusi organisaatio ei kuitenkaan toiminut käytännössä yhtä hyvin kuin paperilla, päinvastoin. Kun pääjohtaja Tytti Yli-Viikarin rikkomukset tulivat julki, myös kritiikki valittua organisaatiomallia ja sen sekavuutta kohtaan kiihtyi. Pääjohtajan tultua erotetuksi pesäeroa malliin alettiin välittömästi valmistella, ensin pääjohtajan viransijaisena toimineen Matti Okon ja vuoden 2022 alusta uuden pääjohtajan Sami Yläoutisen johdolla. Yläoutinen näki kohussa jotain hyvääkin:

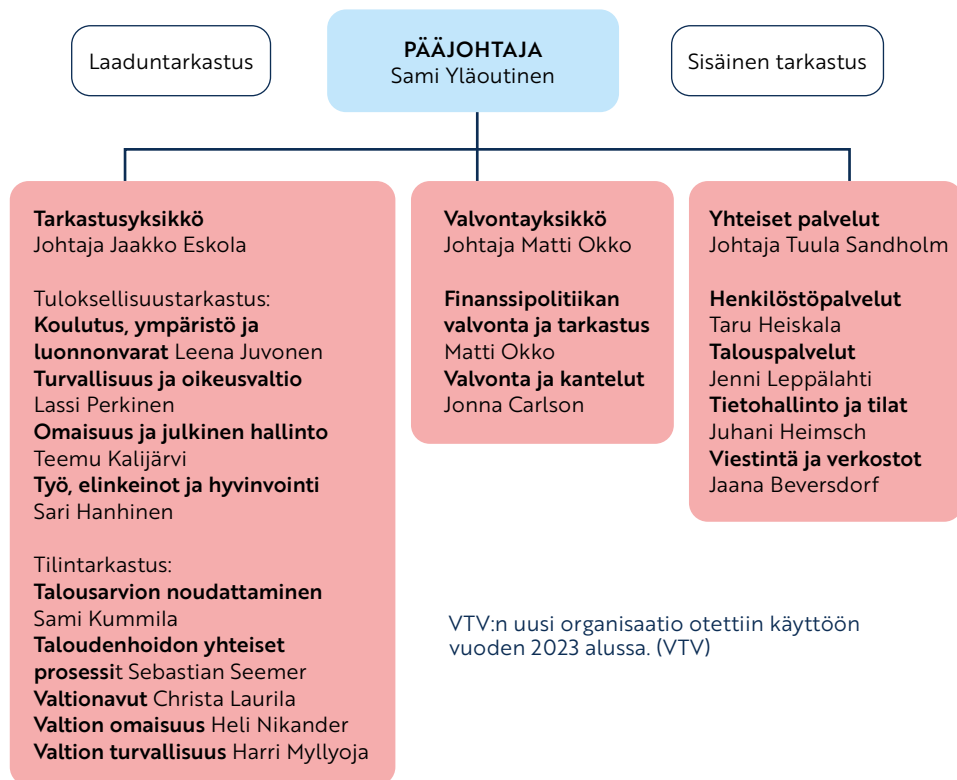
”Ehkä tässä tällaisessa kohussa on se hyväkin puoli, että sen aikana on käyty keskustelua siitä, mikä VTV on, mitkä sen tehtävät on ja mitä sen pitäisi tehdä. On vähän sellainen havahtuminen tullut, että Suomi tarvitsee uskottavaa ja hyvin toimivaa Valtiontalouden tarkastusvirastoa.”⁷⁸³

Paluu perustoimintaan

Vuoden 2023 alusta VTV:ssa siirryttiin uuteen organisaatiomalliin, jossa virasto jaettiin kolmeen yksikköön: valvonta, tarkastus ja yhteiset palvelut. Monimutkaiseksi koettu matriisimalli korvattiin aiemmin käytössä olleella linjaorganisaatiolla. Samalla eriytetty henkilöstö- ja asijaohjaukseen palautuivat samoihin käsiin.

Valvontayksikköön sijoitettiin riippumaton finanssipolitiikan valvontatoiminto ja sen yhteydessä tehtävä finanssipolitiikan tarkastus, minkä ohella yksikkö on vastannut puolue- ja vaalirahoitusvalvonnasta sekä kanteluiden ja väärinkäytösilmoitusten käsittelystä. Uutena

VTV:n organisaatio vuodelta 2023



tehtävänä yksikkö sai vuoden 2024 alusta avoimuusrekisterin eli niin sanotun lobbarirekisterin ylläpidon sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnan.⁷⁸⁴ Myös finanssipoliittisen valvonnan asema VTV:ssa on noussut keskustelun kohteeksi, koska sen ja Talouspolitiikan arviointineuvoston yhdistämistä selvitetään.

Tarkastusyksikkö on vastannut tilintarkastusten, tuloksellisuustarkastusten sekä laillisuustarkastusten toteuttamisesta. Yksikkö rakentuu neljästä tuloksellisuustarkastuksen ja viidestä tilintarkastuksen ryhmästä.⁷⁸⁵ Tilintarkastukseen saatiin uusi, iso tehtävä vuoden 2023 alusta lukien, kun tuolloin aloittaneiden hyvinvointialueiden tarkastus tuli VTV:n vastuulle. Sosiaali- ja terveystieteiden uudistamista oli rakennettu 2010-luvun alusta lähtien, ja se oli lähellä toteutumista jo Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) aikana. Siksi myös VTV:ssa oli valmistauduttu uudistukseen hyvissä ajoin, mutta tehtävä aktualisoitui vasta, kun Sanna Marinin hallitus sai vietyä hankkeen maaliin.



Eduskunta valitsi Sami Yläoutisen VTV:n pääjohtajaksi joulukuussa 2021. Vuoden 2022 alusta alkanut pääjohtajakausi on kuusivuotinen. (Juho Paavola/VTV)

Vuonna 2021 hyväksytyyn lain hyvinvointialueesta mukaan VTV:lla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloushoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.⁷⁸⁶ Koska Helsingin kaupunki muodosti oman sote-alueensa, sama valvontaoikeus koski myös sitä.

VTV perusti keväällä 2022 projektin, jossa koottiin tilannekuva hyvinvointialueiden rakenteista, taloushoidosta ja toiminnasta ja jossa suunnitellaan tarkastusten toteutusta. Virastoon luotiin käytännöt, joilla tarkastustehtävä voitiin käytännössä hoitaa. Hyvinvointialueiden tarkastus oli merkittävä muutos VTV:n toimintakenttään, koska aiemmin sote-palvelut olivat olleet kuntien vastuulla ja siten VTV:n tilintarkastuksen ulkopuolella.⁷⁸⁷

Muilta osin tilintarkastus säilyi pääosin entisellään, ja sama päti tuloksellisuustarkastukseen. Aiemmin luodut laillisuustarkastus ja monialatarkastus kuuluvat edelleen tarkastusyksikön toimintoihin.

Kaikkiaan vuonna 2024 VTV:n tarkastustyö kohdistuu seitsemään kokonaisuuteen:

- valtioneuvosto ja ministeriöt
- valtion virastot ja laitokset
- valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot
- valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt
- hyvinvointialueet
- kunnille, yrityksille ja muille yhteisöille myönnettävät valtionosuudet ja -avut
- Suomen ja Euroopan yhteisöjen väliset varainsiirrot

VTV:n tarkastusoikeuden ulkopuolella ovat eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja Kansaneläkelaitos.

Yhteiset palvelut -yksikön tehtäväalue on muodostunut varsin moniulotteiseksi. Siihen kuuluvat henkilöstö-, talous- ja tietohallintopalvelut, viestintään ja kotimaisiin ja kansainvälisiin verkostoihin liittyvät tehtävät sekä toimitila- ja asianhallintatehtävät ja yhteiset assistenttipalvelut. Kansainvälistä toimintaa on kavennettu siten, että siinä keskitytään vain VTV:n kannalta merkityksellisimpiin yhteistyökuvioihin.⁷⁸⁸

VTV:N ROOLISTA SANOTTUA

”Valtion revisiolaitoksena toimii valtionalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista ja hoitaa valtion yleiskirjanpitoa.”

(Laki valtionalouden tarkastuksesta 23.12.1947)

”VTV:n tulee irtautua keskusvirastomaineesta ja profiloitua eduskunnan oikeusasiamiehen ohella eduskunnan yhteydessä toimivaksi riippumattomaksi valvontaviranomaiseksi.”

(VTV johtoryhmän kokous 26.9.2007)

”Tavoite on ihan selkeä. VTV:n tulee vastedes keskittyä perustehtäviensä tehokkaaseen hoitamiseen.”

(Sami Yläoutinen, Helsingin Sanomat 21.12.2021)

VTV:n merkitys

”Kansa ei voi valvoa hallintoa käytännön syistä, eikä eduskunta voi tarkastaa hallintoa. Siksi tarvitaan jokin ulkopuolinen taho.”

(LASSI PERKINEN 21.8.2023)

Luottamuksen takeena

VTV:n merkitystä voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Miksi VTV on, mihin sitä tarvitaan, onko sen merkitys aina ollut sama? Mikä on sen vaikuttavuus?

Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävä on ollut tarkastaa, että valtion varoja on käytetty siihen tarkoitukseen kuin valtiopäivät ovat päättäneet, eikä rahojen käytössä tai kohdentamisessa ole rikottu voimassa olevaa lainsäädäntöä. ”Ilman ulkoista tarkastusta eduskunnalla ei olisi varmistettua tietoa siitä, onko talousarviota noudatettu”, arvioi VTV:n tuloksellisuustarkastuksen ryhmäpäällikkö Lassi Perkinen syksyllä 2023.⁷⁸⁹ Eero Heinäluoman (sd.) mukaan keskeinen VTV:n merkitys on ollut varmistaa, että ”valtion rahojen käyttö on asiallista”.⁷⁹⁰

Historian valossa VTV:n tarkastuksissa on ollut keskeistä sen selvittäminen, että julkiset varat on käytetty siihen tarkoitukseen kuin on päätetty. VTV on myös tarkastanut, että yhteiset varat on käytetty järkevästi ja tuloksellisesti – ei pelkästään lain- tai budjetin mukaisesti. Tämän on erityisesti mahdollistanut se, että VTV on taho, ”joka voi men-

nä syvälle hallintoon tarkastamaan ja arvioimaan hallinnon toimintaa”, kuten Lassi Perkinen toteaa.⁷⁹¹ Edellytyksenä tälle ovat laissa VTV:lle myönnetty laajat tarkastusoikeudet.

Jos yhteisiä varoja on käytetty laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti, voisi olettaa, että myös ihmisten veronmaksuhalukkuus kasvaisi. Veronmaksuhalukkuuden ylläpitäminen on myös säännönmukaisesti noussut esiin VTV:n kertomuksissa.⁷⁹² Vuonna 2011 kertomukseen kirjattiin:

”Julkisen talouden ylimpien ulkoisten tarkastajien standardien mukaisena tehtävänä on tuoda havaintonsa julkiseen keskusteluun. Tarkoituksena on, että kansalaisilla olisi edellytykset arvioida valtion taloudenhoitoa sekä taloudellisia sidonnaisuuksia ja tätä kautta syntyisi perusteltua luottamusta. Viime kädessä kyse on veronmaksuhalukkuuden ylläpitämisestä.”⁷⁹³

Avoimuudesta syntyvä luottamus johtaisi tämän katsontakannan mukaan myös kansalaisten tahtotilaan tukea hallintoa.

Perustava tapa tukemiseen on maksaa veronsa asianmukaisesti. Leijonanosa valtion tuloista saadaan tulo- ja arvonlisäveroista. Niiden maksajina ovat mitä suurimmassa määrin tavalliset kansalaiset. Jos näitä yhteisiä varoja ei käytetä hyvin, laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti, se voi kansalaisten silmissä vähentää valtion ja sen hallinnon legitimitettä. Tällä puolestaan voi olla vaikutuksensa esimerkiksi äänestysvilkkauteen ja siten koko poliittisen järjestelmän uskottavuuteen. ”Jotta veroja voidaan kerätä, pitää antaa jonkinmoinen selvitys siitä, mitä niille on tapahtunut”, toteaa VTV:n Visa Paajanen.⁷⁹⁴

Perinteisesti onkin ajateltu, että suomalaiset ovat hyväksyneet veronsa, jos se on ollut edellytys hyvinvointiyhteiskunnan säilymiselle ja kehittämiselle. Verohallinnon vuoden 2015 asiakastutkimuksen mukaan peräti 96 prosenttia vastaajista piti verojen keräämistä juuri mainitusta syystä tärkeänä ja kolme neljästä tunti saaneensa vastinetta maksamilleen veroille.⁷⁹⁵ Vaikka tällaiset kyselytutkimukset eivät välttämättä ole kovin luotettavia, VTV:n näkökulmasta viraston tarkastustoiminta luo perustan sille, että veronmaksajat esimerkiksi tietävät verorahojen päätyvän valittujen kansanedustajien päättämiin tarkoituksiin, kuten hyvinvointivaltion ylläpitämiseen.⁷⁹⁶

Tämä tieto on pitänyt myös saada julkisuuteen, joten VTV on 2000-luvun alusta lähtien systemaattisesti pyrkinyt saattamaan kaiken

valtionaloutta koskevan tarkastustiedon yleisön nähtäväksi. Avoimuuteen liittyy viraston rooli korruptionvastaisessa taistelussa. Korruptionkartoituksessaan vuodelta 2012 Transparency Suomi esitti pohdittavaksi ”toteutuuko tarkastusviraston toiminnan läpinäkyvyys käytännössä kansalaisten kannalta riittävän hyvin”, vaikka samassa tutkimuksessa tosin myös epäiltiin, oliko avoimuutta ja tiedottamista mahdollista parantaa ”heikentämättä viraston perustehtävän toteuttamista”.⁷⁹⁷

Tutkimuksen mukaan VTV kuitenkin täytti hyvin paikkansa korruptionvastaisessa järjestelmässä; ainoa varsinainen huoli koski resursien vähäisyyttä.⁷⁹⁸ VTV onkin toiminut korruptiota ehkäisevänä instituutiona. Tämä toimenkuva vahvistui, kun vaali- ja puoluerahoituksen valvonta siirrettiin VTV:n vastuulle.

Jotta jaettu tieto olisi uskottavaa, VTV:n tuottamaan tietoon on pitänyt luottaa. Lähtökohtaisesti VTV:n tuottaman tiedon luotettavuuden on taannut viraston asema riippumattomana organisaationa, joka päättää itse, mitä se tutkii ja miten se tutkii. Kuten Vivi Niemenmaa kuvaa:

”Riippumattomuus on enemmänkin siinä se avainsana. Kukaan ei voi sanoa meille, mitä pitää tehdä. Kansainvälisestä näkökulmasta riippumaton asema on se, mitä ei välttämättä ihan tajuta. Jos ei nähdä sitä globaalia tilannetta ja sitä, että on maita, joissa pääjohtajan pitää pelätä, että joutuu vankilaan, katsoo vääränlaisia asioita tai tekee vääränlaisia johtopäätöksiä.”⁷⁹⁹

Yleensä VTV:n teettämässä kyselyissä onkin noussut esiin viraston rooli neutraalin tiedon lähteenä.

VTV:n voi tulkita olevan välttämätön demokratian toimivuuden kannalta. Realistisesti – tai kyynisesti – arvioiden ilman riippumattonta valtionalouden tarkastusta demokraattinen järjestelmä väistämättä rapautuisi. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta perusteli ratkaisuaan vaali- ja puoluerahoituksen valvonnan siirrosta oikeusministeriöstä VTV:lle sillä, että viraston yksi tehtävä oli demokratian turvaaminen.

VTV:n merkitystä voidaan myös arvioida sen vaikuttavuudella valtionhallintoon ja lainvalmisteluun. Tilintarkastus itsessään ei ole pääsääntöisesti virheiden ja väärinkäytösten metsästyksiä vaan kehotuksia ja ohjeita virheiden ja epätarkkuuksien korjaamiseksi. Vuosikertomuksissaan eduskunnalle ja luonnollisesti tarkastusten kohteille itselleen VTV on tuonut esiin hallinnon korjaamistarpeita. Seurannan perusteella suuri osa suosituksista toteutetaan joko kokonaan tai osin.



Kansalaiset tutkivat aluevaalimainoksia Espoon keskuksessa ennen ensimmäisiä aluevaaleja tammikuussa 2022. Vaaleissa valittiin aluevaltuustot sosiaali- ja terveyspalveluista vastaaville hyvinvointialueille. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa hyvinvointialueiden taloushoidon laillisuutta ja tarkoituksemukaisuutta. (Heikki Saukkomaa/Lehtikuva)

Vuonna 2013 tuloksellisuustarkastusten jälkiseurantojen perusteella tarkastusviraston suositusten toteutumisen aste oli kansainvälisesti verrattuna hyvä: noin 68 prosenttia arvioituista suosituksista toteutui ainakin olennaisissa määrin. Tarkastusviraston vaikuttavuus onkin syntynyt merkittävässä määrin tarkastustoiminnan ja valvonnan ennalta ehkäisevän ja ”vastuullistavan vaikutuksen kautta”, kuten VTV määritteli asian vuonna 2014 kertomuksessaan eduskunnalle.⁸⁰⁰

Kertomuksissaan eduskunnalle ja lausunnoissaan ministeriöille VTV on tuonut lukuisia näkökulmia ja kehittämisajatuksia esiin. Tätä kautta VTV:lla on ollut suoraa vaikuttavuutta lainsäädäntöön. Kaikkiin VTV:n esittämiin huoliin valtiontalouden hoidosta ei kuitenkaan ole reagoitu. Hyvä esimerkki on moneen otteeseen jo 2010-luvun taitteessa esiin nostettu kestävyysvaje.

Tilintarkastus ei ole pääsääntöisesti virheiden ja väärinkäytösten metsästystä.

Eduskuntaan liittyy yksi keskeinen VTV:n merkitys: parlamentarismin tukeminen. VTV:n siirtoa eduskunnan yhteyteen perusteltiin eduskunnan tiedonsaantioikeuden parantamisella valtion taloudesta ja sen hoidosta, kun yhä suurempi osa valtion toiminnoista oli ajautunut eduskunnan budjettivallan ulottumattomiin. VTV:n eduskunnalle toimittamat kertomukset, lausunnot ja kuulemiset ovat paikanneet tätä puutetta. Perustan tälle asiantuntijatehtävälle ovat rakentaneet VTV:n tekemät tarkastukset. Niiden merkitys myös hyvän hallinnon turvaamiseksi on olennainen arvioitaessa VTV:n merkitystä.

Kaiken kaikkiaan VTV:n merkityksen ja sen, miksi se on olemassa, voi kiteyttää seuraavasti:

- yhteisten varojen oikean käytön varmistaminen
- eduskunnan palveleminen tuottamalla tietoa valtion varojen käytöstä
- valtionhallinnon tuloksellisuuden varmistaminen
- hallinnon läpinäkyvyyden edistäminen
- tiedon tarjoaminen kansalaisille valtion varojen käytöstä
- veronmaksuhalukkuuden varmistaminen
- väärinkäytösten ennaltaehkäisy
- luottamuksen lisääminen Suomea kohtaan.

Nämä näkemykset refleктоivat hyvin VTV:n itseymmärrystä viraston eduskuntahistorian aikana.⁸⁰¹

Se, miten muut tahot ovat VTV:n merkityksen nähneet, kertoo luonnollisesti osin erilaisen tarinan. Kun virasto oli valtiovarainministeriön alainen, ministeriön kannan mukaan VTV:n arvo oli siinä, miten se tuki valtioneuvoston työtä. Tämä merkitys on jatkunut VTV:n eduskunnan yhteyteen siirtymisen jälkeenkin, mutta nyt ennen muuta kuulemisissa ministeriöiden lainvalmistelutyössä.

Eduskunnan näkökulmasta merkitys on ollut käytännössä koko ajan sama: tukea eduskunnan tiedonsaantia valtiontaloudesta ja sen hoidosta. Tieto on kanavoitunut eduskunnan tarkastusvaliokunnan – ja aiemmin valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston – kautta. Erityisesti tarkastusvaliokunta on ollut VTV:n parlamentaarinen vastinpari eduskunnassa, ja tässä merkityksessä valtiontalouden tarkastuksen perinteinen dualistinen malli on säilynyt. VTV:lla on ollut muutakin merkitystä eduskunnalle: esimerkiksi valtiovarainvaliokunta on toistuvasti käyttänyt viraston finanssipoliittista asiantuntemusta valmistellessaan mietintöjään.

Tarkastusten kohteille VTV on ennen muuta oman työn sparraaja ja kehitysideoiden lähde. Pääsääntöisesti VTV:n suosituksia on noudatettu. Medialle virasto on merkittävä uutisaiheiden tuottajana, aikanaan lähinnä valtion varojen väärinkäytön paljastajana, mutta sittemmin ennen kaikkea luotettavan tiedon lähteenä. Neuvottelukunta puolestaan on kokenut itsensä VTV:n keskustelukumppaniksi.

Tavallisen kansalaisen tietoisuus VTV:sta lienee kaikesta viestinnästä huolimatta suhteellinen ohut. Lähinnä VTV on tullut esiin median tuottaman tiedon kautta. Vuoden 2021 piikki yleisessä kiinnostuksessa lienee jo hiipunut. Kirstun käytön tarkastaja ja valvoja tekee kuitenkin hiljaista työtään myös tavallisen veronmaksajan hyväksi.

VTV:N MERKITYKSESTÄ SANOTTUA

”Demokraattinen yhteiskunta tarvitsee riippumattoman elimen, joka valvoo ja tarkastaa julkisten menojen käyttöä.”

(Esa Tammelin 25.9.2023)

”Tärkeä tehtävä, ei ehkä ydinasia eikä sitä huomattaisi muutama vuoteen, jos se puuttuisi, mutta jos kävisi niin kuin vaalirahavalvonnassa kävi, että joku tulee mikrofonin eteen ja sanoo, etten minä viitsinyt ilmoittaa, kun siitä ei tule rangaistusta - silloin herättäisiin, että miksi tällainen tilanne on päässyt käymään.”

(Visa Paajanen 14.8.2023)

”Kansalaisten luottamus hallintoa kohtaan on hyvin tärkeää, ja tässä mielessä VTV:n rooli on tärkeä.”

(Outi Alanko-Kahiluoto 25.3.2024)

Viitteet

- 1 Tandefelt 2009, passim.; Kalleinen 2023, 30–32; Valtiopäivät/maapäivät-problematikasta enemmän, ks. Tandefelt 2009, 20–24.
- 2 Savolainen 1996b, 299–303.
- 3 Ensimmäinen kenraalikuvernööri, jo vuonna 1808 nimitetty Georg Magnus Sprengtporten, oli suomalainen, mutta hän ei lyhyellä kenraalikuvernöörikaudellaan ehtinyt toimia hallituskonseljin puheenjohtajana.
- 4 Rauhala 1915, 36–37. – Kamaritoimituskunnasta käytettiin myös nimeä ”kamari- ja tilintekotoimituskunta”.
- 5 Halila et al. 1974, 14–15; Rauhala 1915, 36–37; Rauhala 1910, 422–423.
- 6 Tyynilä 1992, 33; Jussila 1996, 53–54.
- 7 Rauhala 1910, 338.
- 8 Savolainen 1996a, 20–21. – 1810-luvulla perustetut keskusvirastot olivat: Yleisten rakennusten intendentinkonttori (myöh. Rakennushallitus, 1811), Collegium medicum (myöh. Lääkintöhallitus, 1811), Postitirehtöörin virasto (myöh. Postihallitus, 1812), Päättulijohdokunta (myöh. Tullihallitus, 1812), Päämaamittauskonttori (myöh. Maanmittaushallitus, 1812), Luotsimajuri (myöh. Merenkulkuhallitus, 1812), Koskenperkausjohtokunta (myöh. Tie- ja vesirakennushallitus, 1816), Suomen leimakonttori (myöh. Valmisteverokonttori, 1816) sekä Senaatin arkistonhoitaja (myöh. Valtionarkisto, 1817).
- 9 Rauhala 1910, 347, 423–424; Halila et al 1974, 16. – Hieman epämääräinen toimeksianto, joka saatettiin käsittää laajemmaksi uudistukseksi, kamariviraston perustamiseksi tai revisionikonttorille rinnakkaisen kamarirevisionin perustamiseksi.
- 10 Rauhala 1910, 424–426. – Lundströmin ehdotuksen yksityiskohdista ks. sama.
- 11 Rauhala 1910, 426–427; Halila et al 1974, 16–17.
- 12 Rauhala 1910, 427.
- 13 Tyynilä 1992, 92, 96–97; Halila et al. 1974, 15, 20; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 184.
- 14 Rauhala 1915, 162; Halila et al. 1974, 20; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 184.
- 15 Halila et al. 1974, 20–21; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 184.
- 16 Rauhala 1915, 162–163; Halila et al. 1974, 21.
- 17 Rauhala 1915, 162–163; Halila et al. 1974, 21, 23; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 184–185.
- 18 Rauhala 1915, 162; Halila et al. 1974, 21, 23.
- 19 Halila et al. 1974, 21.
- 20 Rauhala 1915, 162; Halila et al. 1974, 21.
- 21 Rauhala 1915, 163; Halila et al. 1974, 23.
- 22 Halila et al. 1974, 21; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 186.
- 23 Halila et al. 1974, 30, 38.
- 24 Selovuori 1998, 126.
- 25 Halila et al. 1974, 38.
- 26 Halila et al. 1974, 25–26.
- 27 Halila et al. 1974, 28–29.
- 28 Savolainen 1996a, 120; Savolainen 1996b, 311.
- 29 Savolainen 1996b, 328.
- 30 Savolainen 1996a, 58; Halila et al. 1974, 25.
- 31 Savolainen 1996a, 58; Halila et al. 1974, 25, 29.
- 32 Blomstedt 1976, 7–8; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 401.
- 33 Purhonen 1955, 109; Blomstedt 1976, 22–24, 70–71; Halila et al. 1974, 24.; Heikkinen – Tiihonen 2009a, 545–547. – Valtiokonttorin roolin muotoutumisesta ks. Blomstedt 1976, 63–71.
- 34 Halila et al. 1974, 47–49. – E. G. Palménia kutsuttiin kirjoitustyyliinsä vuoksi Valvoja-lehdessä käyttämänsä nimimerkin E.G.P. mukaan lempinimellä ”Äkäpää”. Kansallisbiografia 7, 488.
- 35 Purhonen 1955, 110; Halila et al. 1974, 47–53.

- 36 Halila et al. 1974, 49.
- 37 Tyynilä 1992, 6.
- 38 Heikkinen – Tiihonen 2009b, 29, 69.
- 39 Suomen Hallitusmuoto, vahvistettu Helsingissä 17.7.1919, 71 §.
- 40 Suomen Hallitusmuoto, vahvistettu Helsingissä 17.7.1919, 71 §.
- 41 Parlamentaarisien valtiontilintarkastuksen historiasta ks. Purhonen 1955, 85–94, 110–122.
- 42 Purhonen 1955, 124–125; Halila et al. 1974, 58–59.
- 43 Purhonen 1955, 124–125; Halila et al. 1974, 58–59.
- 44 Halila et al. 1974, 67; Helsingin Sanomat 30.11.1926.
- 45 Purhonen 1955, 125; Halila et al. 1974, 60–61; Heikkinen – Tiihonen 2009b, 169.
- 46 Purhonen 1955, 125; Halila et al. 1974, 60–61.
- 47 Purhonen 1955, 125.
- 48 Halila et al. 1974, 60–61.
- 49 Blomstedt 1976, 93–94; Halila et al. 1974, 60–61; Helsingin Sanomat 5.3.1931.
- 50 Heikkinen – Tiihonen 2009b, 416–417.
- 51 Heikkinen – Tiihonen 2009b, 416–417.
- 52 Kom. mon. 1946:36; Halila et al. 1974, 81–82.
- 53 Kom. mon. 1946:36, 7–10; Halila et al. 1974, 82.
- 54 Halila et al. 1974, 83.
- 55 Halila et al. 1974, 83–84.
- 56 Aamulehti 31.8.1947. Vastaavansisältöinen artikkeli julkaistiin elo-syyskuussa 1947 myös monissa muissa porvarillisissa lehdistä.
- 57 Halila et al. 1974, 85.
- 58 Halila et al. 1974, 86–87.
- 59 Eduskunnan pöytäkirja 15.12.1947, 2371–2372. Valtiopäiväasiakirjat 1947. – Kansanedustaja Mäkinen esitti samassa yhteydessä myös koko valtiontalouden tarkastusta koskevan lain hylkäämistä, mutta ei saanut esitykselleen kannatusta.
- 60 Asetuskokoelma 967/1947, 968/1947 ja 969/1947.
- 61 Asetus valtiontalouden tarkastuksesta (969/1947), 1 §; Halila et al. 1974, 89.
- 62 Purhonen 1955, 189–191.
- 63 Laki valtiontalouden tarkastuksesta (968/1947), 1–3 §; Asetus valtiontalouden tarkastuksesta (969/1947), 17 §.
- 64 Laki valtiontalouden tarkastuksesta (968/1947), 2 §; Purhonen 1955, 182–184. – Eduskunta äänesti lakien käsittelyn yhteydessä joulukuussa 1947 VTV:n tarkastusten ulottamisesta Valtion Metallitehtaisiin, mutta tämä ehdotus hävisi eduskunnan äänestyksessä 93–68. Eduskunnan pöytäkirja 11.12.1947, 2268–2270. Valtiopäiväasiakirjat 1947.
- 65 Laki valtiontalouden tarkastuksesta (968/1947), 7–8 §; Purhonen 1955, 192–195.
- 66 Halila et al. 1974, 90.
- 67 Laki valtiontalouden tarkastuksesta (968/1947), 5 §; Asetus valtiontalouden tarkastuksesta (969/1947).
- 68 Halila et al. 1974, 63–64.
- 69 Halila et al. 1974, 13; Suomen kansallisbiografia 8, 599–600; Helsingin Sanomat 31.12.1947; Helsingin Sanomat 21.2.1948. – Salmenoja oli ennen nimitystään ollut myös Uudenmaan sekä Mikkelin läänien maaherranimitysten kaavauiluissa, J.K. Paasikiven päiväkirjat I, 613, 820.
- 70 Halila et al. 1974, 100–101, 113–114; Uusi Suomi 28.10.1970.
- 71 Halila et al. 1974, 97–98; Blomstedt 1976, 135.
- 72 Halila et al. 1974, 99; Etelävuori 2001, 76.
- 73 Ks. esim. Uusi Suomi 24.4.1954.
- 74 Sosialisti 1.2.1950.
- 75 VTV:n toimintakertomus 1983; Etelävuori 2000, 70–76.
- 76 Helsingin Sanomat 4.5.1974.
- 77 Helsingin Sanomat 31.1.1975.
- 78 Helsingin Sanomat 19.4.1975; Etelävuori 2001, 79–80. – Virkaa hakemaan oli ilmoitautunut kaikkiaan 11 henkilöä.
- 79 Halila et al. 1974, 113; Etelävuori 2001, 100.
- 80 Ks. esim. Uusi Suomi 7.4.1967; Helsingin Sanomat 14.12.1968; Halila et al. 1974, 95.
- 81 Helsingin Sanomat 27.5.1975; Uusi Suomi 1.11.1975; Etelävuori 2001, 102–103.
- 82 Etelävuori 2001, 103.
- 83 www.eduskunta.fi; Etelävuori 2000, 150, 153–154.
- 84 Uusi Suomi 27.9.1979.
- 85 Uusi Suomi 11.10.1979.

- 86 Etelävuori 2001, 153–154.
- 87 Temmes 1989, 90.
- 88 Temmes 1989, 90.
- 89 Temmes – Kiviniemi 1997, 49; Halila et al. 1974, 98.
- 90 Temmes – Kiviniemi 1997, 21, 53–54.
- 91 Näin esimerkiksi Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, 1.
- 92 Edellinen tehtävä perustui hallitusmuotoon ja jälkimmäinen valtiontilintarkastajain johtosääntöön. Valtion revisiotoimikunnan mietintö 1971, 7.
- 93 HE 39/2000 vp. Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välinen yhteistyö perustui valtiontilintarkastajain johtosääntöön ja valtiontalouden tarkastuksesta annettuun asetukseen.
- 94 Kalevi Mattilan haastattelu, EA.
- 95 Toivomusaloite N:o 19. Vp 1967. Allekirjoittajina olivat kansanedustajat Tuure Salo, Armas Leinonen, E. J. Paavola, Arne Berner, Pirkko Aro, Pekka Pesola ja Irma Karvikko.
- 96 Laki valtiontalouden tarkastuksesta 967/1947, 1 § 3. momentti.
- 97 Toivomusaloite N:o 19. Vp 1967.
- 98 Toivomusaloite N:o 123 Vp 1969.
- 99 Valtion revisiotoimikunnan mietintö 1971, 9.
- 100 Ahonen 1980, 163.
- 101 VTV:n toiminnan tehostamiseksi ehdotettiin palkkauksen epäkohtien korjaamista, kuuden uuden ylitarkastajan viran perustamista, toimistopäälliköiden nimitysoikeuden siirtämistä valtioneuvostolta virastolle, valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastamista perustamalla erityinen tarkastustoimisto, viraston toimintakertomuksen painattamista ja saattamista tehokkaasti julkisuuteen, sisäisen tarkastuksen ohjeistamista sekä erityisen neuvottelukunnan tai vastaavan perustamista. Näitä tavoitteita tuotiin esiin erityisesti valtiovarainministeriön 12.6.1969 asettaman työryhmän esittämiin näkemyksiin (mietintö 24.3.1970). Valtion revisiotoimikunnan mietintö 1971, 10–13. Osa näistä tavoitteista myös toteutui 1970-luvulla. Ks. Ahonen 1980, 159–160.
- 102 Ahonen 1980, 159–160.
- 103 Halila et al. 1974, 145 n.116. Revisiotoimikunta oli arvioinut, että VTV:n kehittämistarpeet oli riittävästi huomioitu valtiovarainministeriön asettaman työryhmän maaliskuussa 1970 valmistuneessa mietinnössä.
- 104 Valtion revisiotoimikunnan mietintö 1971, 16–23.
- 105 Ahonen 1980, 159.
- 106 Valtiontilintarkastajien toimeksiannosta ylitarkastaja Asko Valkosalo oli valmistellut muistion valtiontalouden tarkastuksesta, kehityspiirteistä ja kehittämistarpeista, mikä oli pohjana valtiontilintarkastajien esitykselle eduskunnalle, joka johti puhe-miesneuvoston esitykseen valtioneuvostolle. Kahdeksan vuosikymmentä valtiontilintarkastusta, 56.
- 107 Painetta uudistuksille olivat nostaneet valtion tehtävien lisääntyminen ja siitä johtunut eduskunnan kaventunut mahdollisuus valvoa ”hallituksen alaista valtiokoneistoa”. Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, 4. Mietinnössä nostettiin esiin syitä valvonnan vaikeutumiseen: ”kehitys valtion talous- ja toimintasuunnittelussa, maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmissä sekä muussa laskentatoimessa, valtionaputoimintojen kasvu, kansainvälisen toiminnan ja yhteistoiminnan lisääntyminen, ja yhteiskunnan teknologian kehitys.”
- 108 Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, 43, 46; Kalevi Mattilan haastattelu 1998, EA.
- 109 Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, 43. – Aiemmin osa eduskuntaryhmistä oli nimennyt valtiontilintarkastajaksi jonkun muun kuin kansanedustajan, jos omasta ryhmästä ei sopivaa löytynyt. Kalevi Mattilan haastattelu, EA.
- 110 Pertti Ahosen 1970-luvun lopulla tekemien haastattelujen perusteella niitä olivat ainakin seuraavat: asema entisellään mutta yhteysryhmästä nykyistä korkeamman tason neuvottelu- ja johtokuntatyypinen elin; asema entinen mutta tulisi tarkoin määritellyissä asioissa olla velvollisuus toteuttaa tarkastuksia eduskunnan, valtiokuntien, valtiontilintarkastajien määräyksestä; virastosta tehtävä päällikkövirasto, jonka johtajalla erityisasema eduskunnan nimittämänä; siirrettävä valtioneuvoston alaisuuteen suoraan mutta suhteessa siihen riippumaton kuten oikeuskansleri; presi-

- dentin alaiseksi niitä tarkastuksia varten, joihin presidentillä oikeus; itsenäinen eduskunnan filiaali, jonka johtajan ja apulaisjohtajan eduskunta valitsisi tai valtiontilintarkastajien alaisuuteen. Ahonen 1980, 164-166.
- 111 Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, 54-56.
- 112 Lakiesitysluonnoksessa Aaltonen muotoili asian hivenen toisin: ”valtionalouden tarkastusvirasto, joka on eduskunnan hoidon alainen ja jolle eduskunta hyväksyy johtosäännön”. Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, eriävä mielipide, liite 1.
- 113 Markus Aaltosen haastattelu, EA.
- 114 Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, eriävä mielipide, 5.
- 115 Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö 1984, eriävä mielipide 2, 10.
- 116 Niskanen ja Roine kannattivat, Klemola ja Mauri Nokelainen vastustivat. Etelävuori 2001, 262-263.
- 117 Vuoteen 1995 mennessä tulosohjaus oli käytössä kaikissa virastoissa. Myrsky 1999, 26-27.
- 118 Ks. esim. Maria Kaisa Aula: ”Eduskunta poliittisessa järjestelmässä”. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/eduskunta/eduskunta-suomen-pol-jarjestelmassa/> (viitattu 5.1.2024).
- 119 Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 45 hallituksen esityksen johdosta laiksi valtiontalouden tarkastusta koskevan lain muuttamiseksi. VaVM 45, 1992vp - HE 81.
- 120 Tapio Leskisen haastattelu 15.1.2016.
- 121 Etelävuori 2001, 351.
- 122 Etelävuori 2001, 436; Lakialoite 48/1990. Vielä vuonna 1998 tehtiin lakialoite VTV:n siirtämiseksi eduskunnan alaisuuteen. Aloitteen tekivät Mikko Elo ja Timo Laaksonen.
- 123 Markus Aaltosen haastattelu, EA.
- 124 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 125 Näin esimerkiksi Kaleva 15.5.1996.
- 126 Etelävuori 2001, 435. Perustuslaki ja valtiontalous. Komiteamietintö 1990:7.
- 127 VM 1991:5.
- 128 LM-työryhmän muistio 1993. Ks. myös Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa 1994, 241-243.
- 129 Haastattelu: Demari 13.1.1996.
- 130 Lakialoite 108/1994vp.
- 131 Mielenkiintoista on, että paitsi valtiovarainministeriö (Vellamo Kivistö) myös VTV (Tapio Leskinen) ja valtiontilintarkastajat asettuivat vastustamaan ehdotusta.
- 132 Valtionyhteisötoimikunta tiedottaa: parempaan hallintoon 17.6.1997. Toimikunnan mukaan VTV:n tulisi myös selvittää hallinnonalakohtaista tuloksellisuutta. Lisäksi toimikunta viittasi uuteen, vuonna 1998 käyttöön otettavaan kirjanpitojärjestelmään, minkä jälkeen toimikunta esitti siirryttävän käytäntöön, jonka mukaan ministeriö tilaisi vuosittain alaistaan hallintoa koskevat vuositilintarkastukset auktorisoidulta tilintarkastajalta tai tilintarkastusyhteisöltä (sisäläten myös arvion tuloksellisuusraportoinnin riittävydestä ja luotettavuudesta, hallinnon laillisuudesta, talousarvion noudattamisesta, sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta sekä yleisestä tehtävien hoidon laillisuudesta). VTV puolestaan valvoisi ministeriöiden toimintaa alaistensa tilivirastojen tilintarkastuksen järjestämisessä.
- 133 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 134 Tapio Leskinen Helsingin Sanomat 9.12.1998.
- 135 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023: ”Meillähän olisi poliittinen tarkastusvirasto. Se kuulostaa jo niin kamalalta, että minulle tulisi heti mieleen ostaa lentolippu johonkin lämpimään maahan ja muuttaa sinne.”
- 136 Tarkastusvirastojen asemaa ja riippumattomuutta koskevat suuntaviivat hyväksyttiin INTOSAI:n yleiskokouksessa vuonna 1977 (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, October 1977).
- 137 Näitä listasi mm. Perustuslaki 2000 -komitea.
- 138 Perustuslaki 2000 -komitean mietintö.
- 139 Etelävuori 2001, 673-674.
- 140 Lainaus Helsingin Sanomat 9.12.1998.
- 141 HE 1/1998, 90 § 1. ja 2. momentti.
- 142 HE 1/1998, 90 § 2. momentin perustelut.
- 143 Näin esimerkiksi Tuija Brax. Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 144 Perustuslaki 90 § momentti 2.

- 145 Etelävuori 2001, 451; Tiukka linja 1/2001. Tiukka linja oli valtiovarainministeriön sisäinen tiedote.
- 146 Laki Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä 732/1999, 8 §: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto järjestetään perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eduskunnan yhteyteen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2001. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin viimeistään edellä mainittuna päivänä voimaan tulevalla lailla.”
- 147 ”Lainsäädännön uudistamisen valmistelu on välttämättä käynnistettävä kiireellisesti. Uuden lainsäädännön sisällön takia on sopivaa, että asia valmistellaan eduskunnan yhteydessä, esimerkiksi puhemiesneuvoston asettamassa toimikunnassa.” PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä 21.1.1999. – Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin apulaispääsihteeri Jouni Vainio ja jäseniksi valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja, hallintoylitarkastaja Kaj Laine valtioneuvoston kansliasta, pääjohtaja Tapio Leskinen Valtiontalouden tarkastusvirastosta, hallitusneuvos Vellamo Kivistö valtiovarainministeriöstä sekä professorit Mikael Hidén ja Kaarlo Tuori Helsingin yliopistosta. Lisäksi toimikuntaan kutsuttiin valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstöjärjestöjen nimeämät edustajat. Henkilöjärjestöt nimesivät edustajakseen ylitarkastaja Matti Ojalan. Toimikunnan sihteereiksi kutsuttiin valiokuntaneuvos Timo Tuovinen ja erillisyksikön päällikkö Mikko Koiranen Valtiontalouden tarkastusvirastosta.
- 148 Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt suostumukseen viittaavan maininnan poistamista 3 §:n 2 momentista, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtiovarainvaliokunta ehdotti tehtäväksi kyseisen muutoksen. Valiokunta ehdotti säännöksen sanamuotoa ”yksityisen henkilön kotirauhan piirissä” muutettavaksi muotoon ”asunnossa”. VaVM 10/2000 vp- HE 39/2000 vp, perustelut. Näin myös tapahtui.
- 149 Maria Kaisa Aulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa. Ensimmäinen käsittely Hallituksen esitys HE 39/2000 vp Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 10/2000.
- 150 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta, 2 § 4. momentti.
- 151 HE 39/2000vp, 27.
- 152 PeVM 19/2000 vp – HE 39/2000 vp eli perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2000 vp Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 153 1.3.2000 voimaan tulleen eduskunnan työjärjestyksen mukaan.
- 154 HE 39/2000vp (VTV-laiksi), 26: ”Pääjohtajan valinta on ratkaistu jo ennalta 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tullessa eduskunnan uudessa työjärjestyksessä. Sen 16 §:n 3 momentin mukaan eduskunta valitsee pääjohtajan sen jälkeen, kun virka on ollut haettavana ja valtiovarainvaliokunta on arvioinut hakijoita. Jos virkaan on useampia hakijoita, toimitetaan valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan vaali. Eduskunnan toimittamista HE 39/2000 vp 27 vaaleista säädetään tarkemmin eduskunnan vaalisäännössä (250/2000).”
- 155 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023. – Leskisen muistikuvan mukaan hänen valintaansa pääjohtajaksi vuonna 1992 valmisteltiin valtiovarainministeriön budjettiosastolla (siellä erityisesti hallitusneuvos Vellamo Kivistö) ja valtioneuvostossa asian esitteli valtiosihteeri. Kun pääjohtajan virka muutettiin määräaikaiseksi, Leskelle perustettiin taustaviraksi ylijohdajan virka.
- 156 VTV 2001 -toimikunnan muistio 69–72. Päätösvallan keskittämiseen puuttui eriävän mielipiteen jättänyt ylitarkastaja Matti Ojala, joka oli henkilöstöjärjestöjen toimikuntaan nimeämä edustaja. Mikko Koirasen mukaan VTV:n kannan mukaan riippumattomuus varmistuisi, jos pääjohtajan valinnan tekisi presidentti. Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 157 HE 39/2000vp.
- 158 Näin valtiovarainvaliokunta mietinnössään VTV-laista. VaVM 10/2000 vp- HE 39/2000 vp.
- 159 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676, 9 § 1. momentti.
- 160 Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 161 Myös Mikko Koirasella oli sama käsitys. Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.

- 162 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676, 9 § 2. momentti.
- 163 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023. Myös vanha laki olisi mahdollistanut neuvottelukunnan perustamisen, mutta valtioneuvosto ei sitä koskaan tehnyt.
- 164 Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 165 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 166 Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä vuonna 2003 arviottiin, että VTV:n henkilökunnan suuren vaihtuvuuden syynä olisi ollut palkkauksen jälkeensäjäneisyys. VaVM 29/2003 vp.
- 167 Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Ari Hailin haastattelu 16.4.2024.
- 168 VTV:n johtoryhmän kokous 6.3.2001.
- 169 Näitä kansanedustajia olivat mm. Jyrki Katainen, Arto Satonen ja Anni Sinnemäki.
- 170 Tapio Leskisen haastattelut 15.1.2016 ja 11.10.2023; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 171 Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 172 Matti Ahteen haastattelu. EA.
- 173 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676, 6 § 1. momentti.
- 174 Ensimmäistä vuoden 2001 VTV:n vuosikertomusta käsiteltiin hallinto- ja tarkastusjaoston ohella turvallisuus- ja puolustusjaostossa, verojaostossa, maatalousjaostossa, sivistys- ja tiedejaostossa, kauppa- ja teollisuusjaostossa sekä asunto- ja ympäristöjaostossa. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 25/2002 vp.
- 175 Esimerkiksi käsiteltäessä vuoden 2003 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta eduskunnalle valtiovarainvaliokunnan kuultavina olivat VTV:sta pääjohtaja Tapio Leskinen, tarkastuspäällikkö Erkki Pitkänen, tarkastusneuvos Hannu Nieminen, tarkastusneuvos Jarmo Soukainen, ylitarkastaja Berndt Lindman, ylitarkastaja Eeva Miettinen, ylitarkastaja Nina Pesonen ja ylitarkastaja Juha Sarpakunnas. VaVM 28/2004 vp — K 12/2004 vp. Valiokunnan yhteisistunnossa kuultavana oli yleensä vain pääjohtaja.
- 176 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 177 VTV:n johtoryhmän kokous 4.10.2005.
- 178 VaVM 25/2002 vp – K 11/2002 vp.
- 179 Näin esimerkiksi VaVM 28/2004 vp – K 12/2004 vp.
- 180 Erkki Mäki-Ranta oli laatinut keväällä 2001 taustapaperin, jossa pohdittiin eduskunnan saaman valtion talousarvion toteutumista koskevan informaation laadukkuuskriteereitä sekä hallituksen ja VTV:lle kuuluvat raportoinnin työnjakoa. VTV:n johtoryhmän kokous 15.5.2001.
- 181 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 38–39.
- 182 VaVM 29/2003 vp.
- 183 Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan puutteet maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä, talousarvion perustelujen vastainen määrärahan käyttö sekä menon kohdentaminen väärälle varainhoitovuodelle. VaVM 29/2005 vp.
- 184 Nämä pohjautuivat VTV:n tarkastuskertomuksiin 28/2002 ja 74/2004.
- 185 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 25/2002 vp. Valiokunta arvosteli myös VTV:n sen mukaan poliittisluonteisia kannanottoja, esimerkiksi Vuosaaren satamahankkeen osalta.
- 186 VaVM 28/2004 vp - K 12/2004 vp.
- 187 VaVM 25/2002 vp. – Rahastoja oli ja on yksitoista: Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Palosuojelurahasto, Valtion asuntorahasto, Valtion Eläkerahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Valtion vakuusrahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto ja Öljysuojarahasto. Myös eduskunnan puhemiesneuvoston asettama kertomusmenettelytyöryhmä esitti eduskunnan tiedonsaannin parantamiseksi, että VTV kiinnittäisi toimintansa ja raportoinnissaan erityistä huomiota talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin ja niiden toimintaan. Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 40.
- 188 VaVM 29/2003. – Myöhemmin vuonna 2015 Valtion televisio- ja radiorahaston tilintarkastus siirrettiin VTV:lle mutta syyt olivat taloudellisia.
- 189 K 13/2003 vp (Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan), 75.

- 190 Vuonna 2009 ilmestyi tuloksellisuustarkastus: Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto.
- 191 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 25/2002 vp.
- 192 Kaventavia tekijöitä olivat talousarvioiden yleisluonteisuus, valtionhallinnon toimintamenojen tulosbudjetointi ja -ohjaus, toimivallan delegointi alue- ja paikallishallintoon, normiohjauksen merkityksen väheneminen, valtion toimintojen liikelaitostaminen/yhtiöittäminen/yksityistäminen, nettobudjetoinnin lisääntyminen ja kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. VTV oli arvioinut (muistio 17.10.2001 / Arto Seppovaara) tulosohjausta toiminnantarkastuksen näkökulmasta ja nostanut keskeiseksi puutteeksi sen, että tulosohjaus ei ollut kytkeytynyt resurssipäätöksiin eikä usein myöskään tosiasialliseen toimintaan. Näin poliittinen ohjaus ei saanut sellaista tietoa, jolla olisi ollut aitoa merkitystä ohjauksen kannalta. Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 17.
- 193 Kertomusmenettely sisälsi kaiken sen valtionaloutta koskevan tiedon, jota hallitus, VTV ja valtioneilintarkastajat tuottivat. Näitä olivat 2000-luvun alkupuolella hallituksen tilakertomus ja toimenpidekertomus (hallituksen kertomus toiminnastaan sekä toimenpiteistä, joihin se oli eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt) sekä VTV:n ja valtioneilintarkastajien kertomukset toiminnastaan sekä näiden kahden tahon mahdolliset erilliskertomukset.
- 194 Tuija Braxin mukaan oli luonnollista alkaa pohtia muutostarpeita, vaikka uusi järjestelmä oli juuri luotu, koska lainuudistusten maaliin saattaminen jättää aina korjaamisen varaa. Ajan kanssa ne tulevat paremmin ilmi ja voidaan tehdä korjausliikkeitä. Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 195 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 13.
- 196 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 27.
- 197 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 58.
- 198 Kertomusmenettelytyöryhmän näkemys huomioitiin VTV:ssa jo ennen mietinnön valmistumista. VTV:n johtoryhmän kokous 31.1.2002.
- 199 Ks. HE 56/2003 vp.
- 200 Olavi Ala-Nissilä kertoi asiasta eduskunnan täysistunnossa 12.9.2003 näin: ”On tyydytyksellä todettava, että käsillä olevassa kertomuksessa on aivan uusi osa, jonka tilasta annettua hallituksen kertomusta koskevia kannanottoja”. Vaikka tarkastus nyt ensimmäisellä kerralla kattaa vain pienen osan hallituksen kertomuksesta, on se tärkeä päänavaus.”
- 201 Ensimmäinen annettiin 11.9.2007.
- 202 VTV:n lausunto VTV 2001 -toimikunnan ehdotukseen 31.1.2000: ”Eduskunta tarvitsee sille kuuluvan budjettivallan käytön edellyttämää valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta ja talousarvion noudattamisesta ja toteutumisesta sekä hallinnon toiminnasta. Valtioneuvoston tarkastustietoa koskevat tarpeet painottuvat erityisesti valtioneuvoston johtamiseen ja ministeriöihin, joiden vastuulla on hallituksen harjoittama yhteiskunta-, hallinto- ja talouspolitiikan sekä valtion talousarvion noudattaminen.”
- 203 Näin asia tuotiin esiin valtiovarainvaliokunnan mietinnössä vuonna 2002. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 25/2002 vp. – Esitellessään valtiovarainvaliokunnan mietintöä eduskunnassa VTV:n vuoden 2002 toiminnasta Anni Sinnemäki kertoi muutoksesta näin: ”Vielä vuosi sitten, kun käsiteltiin tätä VTV:n kertomusta, valtiovarainministeriön kommentit olivat melko kriittisiä ja happamia, mutta tänä vuonna ollaan selvästi jo paremmassa tilanteessa ja vuoropuhelu on kehittynyt myönteiseen suuntaan, ja valiokunta pitää tätä asiaa tärkeänä ja hyvänä.” Täysistunnon pöytäkirja 97/2003 vp (20.11.2003).
- 204 Toimintaa suunniteltiin Valtion tilinpäästötyöryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi Tuomas Pöysti.
- 205 Valtionalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö 2005, 26–27; HE 56/2003.
- 206 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; VaVM 25/2002 vp.
- 207 HE 56/2003; VTV:n johtoryhmän kokous 10.12.2004 sekä 11.4.2006; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 208 HE 39/2000vp, 12.

- 209 Perustuslaki 733/1999, 90 § 1 momentti; Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 1 § 2 momentti.
- 210 Valtiontilintarkastajien johtosääntö 745/2000, 2 §.
- 211 VaVM 10/2000 vp. Päällekkäisyyttä valtiontilintarkastajien toiminnassa ilmeni myös valtiovarainvaliokunnan kanssa. Päällekkäisyys liittyi valtiontilintarkastajien vuotuisen kertomukseen, joka käsiteltiin kahdessa parlamentaarista valvontaa hoitavassa toimielimessä, ensin valtiontilintarkastajien piirissä ja sitten valtiovarainvaliokunnassa.
- 212 Valtiontilintarkastajien kanslialla oli vuosituhannen vaihteessa 15 virkaa. HE 39/2000vp.; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023.
- 213 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 44; Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö 2005, 11–12; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 214 Lainaus Matti Ahteen haastattelu. EA. Muistelmateoksessaan Matti Ahde kirjoitti: ”Eduskunta tekee tästä viisisataasivuisesta kirjasta viikossa parissa mietinnön, joka sitten katoaa ”ulkoavaruuteen”, eikä siitä sen koommin kuule juuri mitään.” Ahde – Hakkarainen 2013, 412–413.
- 215 Maria Kaisa Aulan haastattelu. EA.
- 216 Hallituksen esitys 71/2006 eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 1; Maria Kaisa Aulan haastattelu. EA; Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 217 Matti Ahteen haastattelu. EA; Ahde – Hakkarainen 2012, 412.
- 218 Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 2002, 59.
- 219 Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen vahvistaminen. – Vainion mukaan lyhyt toimeksianto ei suonut mahdollisuutta arvioida tätä vaihtoehtoa tarkemmin.
- 220 Tarkastusviraston lausunto selvitysmies Jouni Vainion ehdotuksesta valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen tehostamisesta 31.1.2003; VTV:n johtoryhmän kokous 25.2.2003; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 221 Eduskunnan täysistunto 28.11.2006.
- 222 Matti Ahteen haastattelu. EA; Kari Uotilan haastattelu. EA; Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 223 Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö 2005, 24–33.
- 224 Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 1216/2003, 24f §, momentti 2: ”ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tulokellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan järjestämistä samoin kuin neuvonnallaan ja havaintojen ja niihin perustuvien toimenpide-ehdotusten esittämisellä varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja -menettelyiden toimivuutta asianmukaisella ja laadukkaalla tavalla”.
- 225 Hallituksen esitys 71/2006 eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.
- 226 Eduskunnan täysistunto 13.9.2003.
- 227 Hallituksen esitys 71/2006 eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.
- 228 Uudistus edellytti Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 3 ja 5 §:n, valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetun lain 15 §:n, valtion vakuusrahastosta annetun lain 7 ja 18 §:n, maatalouden interventiorahastosta annetun lain 8 §:n, arkistolain 1 §:n, valtion virkamieslain 3 ja 65 §:n, turvallisuusselvityksistä annetun lain 4 §:n, yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 2 §:n ja maksuperustelain 1 ja 10 §:n muuttamista sekä valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annetun lain kumoamista.
- 229 PeVM 10/2006 vp – HE 71/2006 vp PNE 2/2006 vp; VaVL 34/2006 vp – HE 71/2006 vp PNE 2/2006 vp.
- 230 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 20/2007 vp (9.5.2007). Näin esimerkiksi Anni Sinnemäki, Erkki Pulliainen ja Reijo Kallio.

- 231 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 20/2007 vp (9.5.2007). Tuulikki Ukkolan mielestä kyseessä oli ”historiallinen munaus eduskuntatyöhön”. Matti Ahteen mukaan Ukkola oli seuraavaan vaalikautteen mennessä muuttanut kantansa. Ahde – Hakkarainen 2013, 413–414.
- 232 Näin arvioivat esimerkiksi Visa Paajanen, Anna Hyvärinen ja Auri Pakarinen artikkeliluonnoksessaan ”Valtionalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen 2001 – uudistuksen tausta ja merkitys. Hallinnon tutkimuksen päivät 26.–27.11.2015 Tampere.
- 233 Näin arvioi mm. Tuija Brax. Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 234 Näin on arvioinut mm. Tuomas Pöysti. Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 235 HE 71/2006.
- 236 Muut perustuslailliset valiokunnat olivat (ja ovat) suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta. Muista valiokunnista sääntöään eduskunnan työjärjestyksessä, jota luonnollisesti on helpompi muuttaa. – Monet ovat huomioineet Matti Ahteen ensisijaisen roolin tarkastusvaliokunnan synnysissä. Perustuslaki 35 §; Ahde – Hakkarainen 2013, 413; Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024; Olavi Ala-Nissilän haastattelu. EA.
- 237 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Matti Ahteen haastattelu. EA; Olavi Ala-Nissilä eduskunnan täysistunnossa 13.9.2003. Ks. Ison-Britannian mallista Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta-toimikunnan mietintö, 65–66; Mäkinen 2013, 75. Valtiovarainvaliokunta oli vierailut Briteissä tutustukseen sikäläiseen käytäntöön.
- 238 Näin esimerkiksi HE 71/2006.
- 239 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 240 Perustuslaki 90 §.
- 241 Matti Ahteen haastattelu. EA; Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024; Eero Heinäluoman haastattelu 28.6.2024; Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024. Alanko-Kahiluodon mukaan selvityskohteista päätetään vaalikauden alussa ja varojen rajallisuuden vuoksi niitä voidaan toteuttaa 3–4.
- 242 Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024; Matti Ahteen haastattelu. EA; Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 243 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 244 Tätä ehdotti mm. Olavi Ala-Nissilä eduskunnan täysistunnossa 12.9.2003.
- 245 Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta-toimikunnan mietintö 2005, 101–102.
- 246 Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 247 Täysistunnon pöytäkirja 97/2007 vp (13.12.2007). Keskustelussa tarkastusvaliokunnan työn tärkeyttä korostivat Ahteen ohella Heidi Hautala, Erkki Virtanen, Leena Rauhala ja Klaus Pentti Tuulikki Ukkolan ollessa eri mieltä. Ukkola epäili edelleen valiokunnan tarpeellisuutta ja sopivuutta eduskunnan järjestelmään. Keskusteluun osallistuneen Pertti Virtasen mielipiteestä ei voi olla varma.
- 248 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 249 VTV:n johtoryhmän kokous 29.4.2009.
- 250 VTV:n johtoryhmän kokous 21.4.2010; VTV:n johtoryhmän kokous 20.6.2011.
- 251 TrVM 10/2017 vp.
- 252 Laillisuustarkastus: Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä, VTV:n tarkastuskertomus 13/2016; Helsingin Sanomat 15.9.2016 ja 17.2.2017.
- 253 Eero Heinäluoman haastattelu 28.6.2024.
- 254 TrVM 1/2017 vp – O 72/2016 vp; Eero Heinäluoman haastattelu 28.6.2024.
- 255 Täysistunnon pöytäkirja 97/2007 vp (13.12.2007).
- 256 Ahde – Hakkarainen 2013, 414.
- 257 TrVM 2/2007 vp – K 14/2007 vp; TrVM 6/2008 vp – K 15/2008 vp; TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp; TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.
- 258 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008, 13.
- 259 K 12/2014 vp – K 16/2014 vp – EK 37/2014 vp.
- 260 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville, 23.
- 261 TrVM 10/2018 vp – K 19/2018 vp.
- 262 Tarkastusviraston tehtäväksi säädettiin laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta

- (273/2009) vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvominen, vaalirahoitusilmoitusten julkistaminen ja vaalirahoitusilmoitusten tarkistaminen.
- 263 TrVM 1/2010 vp – K 1/2010 vp.
- 264 Laki puoluelain muuttamisesta 683/2010.
- 265 Riippumaton finanssipolitiikan valvontatehtävä perustuu unionioikeudessa Euroopan unionin vakaussopimukseen sekä unionin lainsäädäntöön (EU:n budjettikehysdirektiivi 2011/85/EU ja budjettisuunnitelmien ennakovalvonta-asetus EU 473/2013).
- 266 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- 267 Näin esimerkiksi TrVM 2/2018 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017.
- 268 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasitelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/K_25+2022.aspx (luettu 5.4.2024).
- 269 Avoimuusrekisterilaki 23.3.2023/430, 9 §.
- 270 VTV:n johtoryhmän kokous 5.12.2007; VTV:n johtoryhmän kokous 27.2.2008.
- 271 VTV:n johtoryhmän kokous 3.2.2008; Eero Heinäluoman haastattelu 28.6.2024.
- 272 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 273 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024. Valiokuntien neuvoksilla on suuri rooli valiokuntien lausuntojen ja mietintöjen valmistelussa, koska he käytännössä ehdottavat valiokunnalle sopivia asiantuntijatahoja kuultavaksi, kokoavat pohjatekstit ja viimeistelevät valiokunnan lausunnot ja mietinnöt valiokunnan sisäisen keskustelun pohjalta valiokunnan päätettäväksi.
- 274 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024.
- 275 Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 276 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024.
- 277 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 278 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024.
- 279 Näitä kertomuksia ovat VTV:n tilinpäätös, vuosikertomus, finanssipolitiikan sekä puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan kertomukset, erilliskertomus valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt VTV:n asiantuntijoita kuultaviksi myös koskien tilaamia selvityksiä. Tällöin VTV:n asiantuntija on arvioinut selvityksen laatua ja tuloksia.
- 280 Mika Sainion muistelut eduskuntakuulemisista. Sähköpostiviesti 5.6.2024.
- 281 Mika Sainion muistelut eduskuntakuulemisista. Sähköpostiviesti 5.6.2024.
- 282 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 283 Anna-Liisa Pasanen: Kokemuksia eduskuntatyöstä 20.3.2024; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 284 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 285 Näin esimerkiksi VTV:n neuvottelukunnan kokous 8.12.2020. Neuvottelukunnan pöytäkirjaan kirjattiin: ”Keskustelussa nostettiin esiin, että VTV on hyvin johdettu virasto ja neuvottelukunnan luottamus viraston johtoon on suurta.”
- 286 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 287 Viralta pidättämisen perusteena olleen esitutkinnan kohteina olivat tarkastusviraston virkamiehen kanssa tehty sopimus, jossa virkamiehelle maksettiin palkkaa vailla työvelvoitetta, sekä lentoyhtiöiden kanta-asiakaspisteiden käyttö.
- 288 Iltalehti 24.6.2017; Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024. – Tarkastusvaliokunta kiinnitti asiaan huomiota muun muassa TrVM 8/2018 vp ja TrVM 4/2019 vp. Henkilöstöpolitiikka oli ja on VTV:n sisäinen asia eikä tarkastusvaliokunnan mietinnössään esittämät havainnot velvoittaneet VTV:n johtoa reagoimaan niihin. Tarkastusvaliokunnassa oltiin asiasta kuitenkin huolissaan sen vuoksi, että työhyvinvointi saattoi vaikuttaa tehdyn työn laatuun.
- 289 Tyytymättömyyden laajuuteen on vaikea ottaa kantaa. Mediassa sitä korostettiin. Todennäköisesti osa uudistuksista koettiin

- hyviksi, kuten ns. monialatarkastus, ja osa taas huonoiksi, kuten sekavaksi koettu johtamisjärjestelmä. Osalle koko uudistus oli perustoimintaa vaarantava ja siksi epäonnistunut.
- 290 Näin esimerkiksi Ilta-Sanomat 15.4.2021; Helsingin Sanomat 7.4.2021.
- 291 VTV:n neuvottelukunnan kokous 18.12.2018; VTV:n neuvottelukunnan kokous 13.2.2021 ja 8.12.2020.
- 292 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024; Tarkastusvaliokunnan mietinnöt VTV:n vuosikertomuksista.
- 293 Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Ilta-Sanomat 15.4.2021.
- 294 Matkat edellyttivät aina valmisteluja ja se vei tarkastajien työaika. Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 295 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 296 TrVM 2/2021 vp.
- 297 TrVM 2/2021 vp.
- 298 Laki eduskunnan virkamiehistä 19.12.2003/1197, 28 § 2 momentti.
- 299 Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024. – Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin viittaussäännöksestä johtuu, että tarkastusviraston pääjohtaja voidaan irtisanoa eduskunnan virkamiehistä annetun lain 23 §:n nojalla. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehistä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tarkastusviraston pääjohtajan asema huomioon ottaen laissa on valiokunnan mielestä asianmukaista säätää ”erityisen painava syy” nimenomaisesti pääjohtajan irtisanomisperusteeksi. Laissa tulee niin ikään säätää, että päätöksen pääjohtajan irtisanomisesta tekee eduskunta (vrt. perustuslain 38 §:n 2 mom.). Perustelua on, että eduskunta päättää asiasta saatuaan siitä perustuslakivaliokunnan PeVL 19/2000 vp – HE 39/2000 vp 3 kannanoton. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa irtisanomiseen vaadittavien oikeudellisten edellytysten arvioiminen ja tällainen arviointitehtävä kuuluu luontevasti perustuslakivaliokunnalle. Säännökset asian valmisteleavasta käsittelystä perustuslakivaliokunnassa voidaan tarvittaessa sisällyttää eduskunnan työjärjestykseen PeVL 19/2000 vp – HE 39/2000 vp.
- 300 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024.
- 301 Myös hallintojohtajana toiminut Mikko Koiranen tuomittiin sakkoihin koskien sopimusta palkanmaksusta virkamiehelle ilman työvelvoitetta.
- 302 Outi Alanko-Kahiluodon haastattelu 25.3.2024; Matti Okon haastattelu 3.4.2024. Matti Okko oli tuonut yleisellä tasolla esiin näkemyksensä siitä, mitä kokemus- ja osaaamisprofiiliin liittyviä seikkoja oli tarpeellista huomioida valintaa tehtäessä.
- 303 Matti Okko totesi keväällä 2021 Ilta-Sanomille, että ”Valvonta- ja tarkastustoimintaan käytetyn ajan laskeva trendi pitää ilman muuta saada kääntymään ylöspäin”. Ilta-Sanomat 15.4.2021.
- 304 Matti Okon haastattelu 3.4.2024; TrVM 7/2021 vp – K 12/2021 vp (Eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Valtiontalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2020).
- 305 Yläoutinen haastatteli kaikki VTV:n palveluksessa olleet saadakseen todellisen kuvan muutostarpeesta ja sen suunnasta. Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 306 Etelävuori 2001, s. 504; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 307 Kertomus Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta vuonna 1992; Etelävuori 2001, 504, 517; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 308 Kertomus Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta vuonna 1991 ja 1992; Etelävuori 2001, 442; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 309 Laki valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta 1211/1992; Asetus valtiontalouden tarkastuksesta 267/1993; Etelävuori 2001, 504–505, 538; VTV:n toimintakertomus 1993.
- 310 Etelävuori 2001, 505–506, 540–541; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelelinin haastattelu 25.9.2023.
- 311 VTV:n toimintakertomus 1995; Etelävuori 2001, 610; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 312 Verkkomarkka 35/1996; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.

- 313 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001; PTK 142/2000 vp ja 146/2000 vp.
- 314 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2003–2006; VTV:n johtoryhmän kokous 27.4.2005; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 315 Helsingin Sanomat 8.11.2006 ja 18.11.2006; PTK 123/2006 vp.
- 316 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 317 Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 318 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Lasse Periksen haastattelu 21.8.2023.
- 319 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024; Lasse Periksen haastattelu 21.8.2023.
- 320 VTV:n tilinpäätökset 2010 ja 2012; VTV:n johdon tuen muistio 25.11.2009; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023.
- 321 VTV:n tilinpäätökset 2010–2014; Tarkastuksen toimintayksiköiden ja muiden yksiköiden päälliköt (työjärjestyksen liite nro 3), VTV:n johtoryhmän kokous 30.9.2010; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 322 VTV:n tilinpäätökset 2013 ja 2014; Yksiköiden ja toimintojen päälliköt (työjärjestyksen liite nro 3), VTV:n johtoryhmän kokous 28.10.2014; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 323 Helsingin Sanomat 27.8.2015; Pääjohtajan sijaiset (työjärjestyksen liite nro 2), 28.10.2014; VTV:n johtoryhmän kokous 16.9.2015; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 324 VTV:n johtoryhmän kokous 19.11.2015; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 325 TrVM 29/2015 vp; PTK 69/2015 vp PTK 69/2015 vp; Helsingin Sanomat 24.11.2015; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 326 Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 327 VTV:n johtoryhmän kokous 23.3.2016; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 328 VTV:n laajennetun johtoryhmän kokous 29.10.2015 ja 8.6.2016; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 329 VTV:n esimieskokous 21.12.2016 ja 28.2.2017; VTV:n johtoryhmän kokous 14.9.2017; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 330 VTV:n tilinpäätös 2019; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 331 VTV:n tilinpäätös 2019; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 332 VTV:n tiedote 24.4.2019; ”Oppimiskeskusten johtajat kävivät hakemassa oppia Sveitsin tarkastusvirastosta”, matkakertomus; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 333 VTV:n tilinpäätös 2019; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 1/2019 muistio; VTV:n resurssifoorumi 1/2019; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 334 Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 335 VTV:n elpymis- ja palautumissuunnitelma luottamuksen palauttamiseksi 2021; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 336 VTV:n tilinpäätös 2021; VTV:n elpymis- ja palautumissuunnitelma luottamuksen palauttamiseksi 2021; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 337 Helsingin Sanomat 2.12.2021; PTK 155/2021 vp.
- 338 Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 339 Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 340 Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024; VTV:n tilinpäätös 2022.
- 341 VTV:n vaikuttavuusfoorumin 10/2022 muistio; VTV:n oppimisfoorumin kokous

- 4.10. ja 11.11.2022 muistiot; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023
- 342 VTV:n tiedote 15.12.2022; VTV:n johtoryhmän kokous 1/2023 ja 2/2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 343 Kommentteissa on käytetty hyväksi lukuisia projektin aikana haastateltuja henkilöitä.
- 344 Etelävuori 2001, s. 504, 554; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 345 Etelävuori 2001, 608–612; Verkkomarkka 42/1996.
- 346 VTV:n toimintakertomus 1999; Etelävuori 2001, 84–87, 751–752; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023.
- 347 Etelävuori 2001, 516–520, 553 ja 579.
- 348 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2002; Etelävuori 2001, 718–719; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 349 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2006.
- 350 VTV:n toimintakertomukset 1999 ja 2000; Etelävuori 2001, 712–713, 745–747; VTV:n johtoryhmän kokous 6.2.1998.
- 351 VTV:n toimintakertomukset 1999 ja 2000; Etelävuori 2001, 784; Auditori elo-syyskuu 2000; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 352 VTV:n johtoryhmän kokous 12.1.2000 ja 19.1.2000; Etelävuori 2001, 784–785; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001.
- 353 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012; VTV:n johtoryhmän kokous 30.4.2008.
- 354 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; VTV:n johtoryhmän kokous 12.6.2007 ja 27.10.2008; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 355 VTV:n tilinpäätös 2009–2012; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 356 VTV:n tilinpäätökset 2009–2013; Valtiontalouden tarkastusviraston koulutus suunnitelma 2013; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 357 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2006; VTV:n tilinpäätökset 2009–2011.
- 358 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2013–2020; VTV:n tilinpäätökset 2012–2015.
- 359 VTV:n tilinpäätös 2015; VTV:n johtoryhmän kokous 27.5.2015.
- 360 VTV:n tilinpäätökset 2016 ja 2017; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 361 VTV:n johtoryhmän kokous 12.9.2017; VTV:n tilinpäätös 2017; Parempi Työyhteisö (ParTy) -kysely, tulokset 2017.
- 362 VTV:n tilinpäätökset 2016–2019; Koulutus suunnitelmat 2016 ja 2018; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 363 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2019–2023; VTV:n johtoryhmän kokous 3.9.2018; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023.
- 364 VTV:n tilinpäätös 2020 ja 2021; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 365 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2024–2030; VTV:n tilinpäätös 2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 366 Etelävuori 2001, 443, 518–519; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 367 Etelävuori 2001, 551–552, 577–579.
- 368 VTV:n toimintakertomus 1998; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 369 VTV:n johtoryhmän kokous 7.6.2004, 22.10.2004, 16.12.2004, 19.2.2006 ja 24.1.2007; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2005 ja 2006.
- 370 VTV:n johtoryhmän kokous 16.11.2007; Medivire: Työilmapiiri- ja hyvinvointibarometri (THB) Valtiontalouden tarkastusvirastossa lokakuussa 2007, Mona Rajakan gas, Medivire Työterveyspalvelut; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätös 2007.
- 371 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2009–2011; VTV:n johtoryhmän kokous 27.–28.10.2011.
- 372 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2014–2016; VTV:n johtoryhmän kokous

- 23.5.2016; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 373 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätökset 2016 ja 2017; Iltalehti 24.6.2017; Helsingin Sanomat 7.4.2021; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 374 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätös 2017; Parempi Työyhteisö (ParTy) -kysely, tulokset 2017; VTV:n johtoryhmän kokous 1.2.2017.
- 375 EDK-2017-AK-123947: Tarkastusvaliokunnalle, muistio 9.5.2017; TrVM 7/2017 vp ja TrVM 8/2018 vp.
- 376 Iltalehti 3.6.2017 ja 24.6.2017.
- 377 VTV:n tilinpäätös 2020; VMbaro esimiestyö ja johtaminen 2020.
- 378 VTV:n tilinpäätökset 2021–2023; VMbaro esimiestyö ja johtaminen 2020–2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 379 Etelävuori 2001, 47–49.
- 380 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 381 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, 20 §.
- 382 Näin esitti mm. Valtionhallinnon viestintäryhmä muistiossaan (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5).
- 383 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001, 9; VTV:n johtoryhmän kokous 22.3.2001. Kyselyn tuloksia esiteltiin Verkkomarkassa ja VTV:n neuvottelukunnan kokouksessa.
- 384 VTV:n johtoryhmän kokous 10.3.2003, 3.11.2003 ja 24.1.2007.
- 385 VTV:n johtoryhmän kokous 27.3.2008.
- 386 VTV:n johtoryhmän kokous 20.11.2013.
- 387 Lisäksi huomiota saivat tarkastukset, jotka koskivat sosiaalitoimen ja terveydenhuollon tietojärjestelmähanketta, Tekesin energia- ja ilmasto-ohjelmaa, pitkäaikais-työttömien työllistämistä, sairausvakuutusjärjestelmää, valtion tuottavuusohjelmaa ja VR:n omistajaohjausta
- 388 VTV:n johtoryhmän kokous 11.1.2012.
- 389 VTV:n mediaseuranta 2017–2024.
- 390 Kauppalehti 11.4.2012. VTV:n johtoryhmän kokouksessa 20.6.2011 puolestaan todettiin, että virasto on aloittanut asian käsittelyn (lausuntopyyntö vireillä) ja asia esitellään syksyllä neuvottelukunnalle ja tarkastusvaliokunnalle, mutta asiaa ei tässä vaiheessa nosteta esiin vuosikertomuksessa.
- 391 Yhden kerran jopa riitautettiin tarkastuksen suorittamistapa ja johtopäätökset. VTV:n johtoryhmän kokous 18.4.2012; Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024; VTV:n lausunto KHO:lle 17.9.2012 koskien valitusta suoritusarviointiasiassa (valitus viraston päätöksestä).
- 392 Helsingin Sanomat 29.5.2012; Helsingin Sanomat 3.6.2012. Pöystin mukaan ”on ollut pari tapausta, joissa meidän virkamiehen haastattelua on tarkastuskohteessa pidetty liian kansanomaisena ja sitä kautta julkisuushakuisena.” Erityisen paljon oli esillä VTV:n tuloksellisuustarkastus terveydenhuollon IT-hankkeista, jonka perusteella tarkastusvaliokunta laati mietinnön, jota sitten käsiteltiin eduskunnan täysistunnossa. VTV löysi lukuisia epäkohtia etenkin sosiaali- ja terveysministeriön STM:n alueellisista hankkeista ja Tekesin rahoittamasta FinnWell-ohjelmasta. Tulokset olivat VTV:n mukaan jääneet vaatimattomiksi ja paikallisiksi, ja valtionavustuksia oli käytetty tavalla, joka ei ollut hyvän hallinnon mukaista. Raportti oli Helsingin Sanomien mukaan niin viiltävä, että ministeriö ja Tekes kiehahtivat. Osittain niiden suuttumus oli aiheellista, koska Tekes ja STM olivat itsekin havainneet puutteet ja aloittaneet niiden korjaamisen. Lisäksi ne ovat myöhemmin sopineet, että päällekkäinen rahoitus yritetään estää sopimalla tarkasti työnjaosta.
- 393 VTV:n neuvottelukunnan kokous 24.5.2012.
- 394 VTV:n johtoryhmän kokous 13.2.2013. Kokouksessa vierailleet valtiovarainministeriön Hannu Mäkinen ja Tekesin Raine Hermans korostivat näitä aspekteja.
- 395 VTV:n johtoryhmän kokous 27.4.2012; VTV:n johtoryhmän kokous 24.4.2013.
- 396 VTV:n johtoryhmän kokous 3.10.2013.
- 397 VTV:n johtoryhmän kokous 14.10.2015.
- 398 VTV:n neuvottelukunnan kokous 6.4.2017; VTV:n tilinpäätös 2020, 41.
- 399 Vaikuttavuusfoorumin 6/2019 muistio.
- 400 Matti Okko kertoi myöhemmin, että ”Kyllä tämä on ollut yksi pääjohtajan tavoitteista, että visuaalisuutta ja näkyvyyttä pystytään kasvattamaan”. Iltasanomat 25.4.2021.

- 401 Lisäksi vuoden 2022 selvitys oli viraston itsensä tekemä, kun taas edelliset oli tilattu ulkopuoliselta taholta.
- 402 Toiminnantarkastuksen hallinta 1992, 22–23, Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 403 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 404 Toiminnantarkastuksen hallinta 1992, 6–8; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 405 Kertomus Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta vuonna 1992; Etelävuori 2001, 518–519; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 406 Etelävuori 2001, 475–479, 500–508, 545, 744; Toiminnantarkastuksen hallinta 1992, esipuhe, 22–23; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Temmes – Kiviniemi 1997, s. 38–39.
- 407 Etelävuori 2001, 546–547; VTV:n toimintakertomus 1995; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 408 Etelävuori 2001, 544–546, 560–561, 584–585, 620; Reviisori 1/2014; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 409 Etelävuori 2001, 643–644, 658.
- 410 Etelävuori 2001, 610; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 411 Etelävuori 2001, 657–658 ja 688; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 412 Verkkomarkka 38/1996; Etelävuori 2001, 652; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 413 Etelävuori 2001, 717; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 414 Etelävuori 2001, 693–694; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 415 Etelävuori 2001, 578–579, 715; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 416 Etelävuori 2001, 715–716, 773, 807–809; Saukkonen 2000, 1–3; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001.
- 417 Etelävuori, 686; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2002; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 418 Toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2005; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 419 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001 ja 2002; VTV toiminta- ja tarkastussuunnitelma 2002–2003; VTV:n toiminnantarkastuksen johtoryhmän kokous 12.12.2005.
- 420 VTV:n strategiset linjaukset vuosille 2003–2006; VTV toiminta- ja tarkastussuunnitelma 2003; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2003.
- 421 VTV:n johtoryhmän kokous 17.4.2002; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2002.
- 422 Selvitys toiminnantarkastusyksiköiden uudelleen organisoiminnin vaihtoehtoista ja edellytyksistä, muistio, 4.12.2003; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2004; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 423 Etelävuori 2001, 650–651, 755 ja 761; Asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta 600/1997.
- 424 Etelävuori 2001, 717–718, 756; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 425 Etelävuori 2001, 759–760; Iltalehti 2.7.1999; Helsingin Sanomat 9.9.1999.
- 426 Etelävuori 2001, 758–759, 804; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 427 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2000–2005; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Pasi Tervasmäen haastattelu 25.8.2023.
- 428 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2003.
- 429 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2004 ja 2005; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 430 VTV toiminta- ja tarkastussuunnitelma 2005; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005; VTV:n johtoryhmän kokous 27.4.2005.
- 431 Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 432 Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 433 VTV:n johtoryhmän kokous 20.6.2007; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007 ja 2008; VTV:n tilinpäätös 2009; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 434 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012; VTV:n toiminnantarkastuksen johtoryhmän kokous

- 22.2.2007; VTV:n tilinpäätös 2012.
- 435 Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024.
- 436 VTV:n johtoryhmän kokous 18.3.2009 ja 9.4.2009; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 437 Laki valtioneuvoston tarkastusvirastosta 14.7.2000/676; VTV:n tulostavoitteet 2009 ja tarkastussuunnitelma 2009–2011; VTV:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2010–2013; VTV:n tilinpäätös 2013.
- 438 VTV:n toiminta- ja taloussuunnitelma 2010–2013; tarkastussuunnitelma 2013–2017.
- 439 VTV:n tarkastussuunnitelma 2013–2017; VTV:n tilinpäätös 2013.
- 440 Valtioneuvoston tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; Jarmo Soukaisen haastattelu 9.4.2024; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 441 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007 ja 2008; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024.
- 442 VTV:n johtoryhmän kokous 2.5.2007; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; VTV:n tilinpäätös 2010; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 443 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2008; VTV:n tilinpäätökset 2009–2010; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 444 Valtioneuvoston tarkastusviraston strategia 2013–2020; VTV:n tilinpäätös 2013; Reviisori 1/2013; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 445 Reviisori 1/2015; VTV:n tilinpäätös 2014; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 446 Reviisori 1/2014; VTV:n tilinpäätös 2014; VTV:n johtoryhmän kokous 23.3.2016.
- 447 VTV:n tilinpäätökset 2014–2018.
- 448 VTV:n tilinpäätökset 2017 ja 2018.
- 449 Iltalehti 24.6.2017.
- 450 Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024; Iltalehti 24.6.2017; Helsingin Sanomat 8.4.2021.
- 451 VTV:n johtoryhmän kokous 16.12.2009; VTV tilintarkastuksen johtoryhmän kokous 11.2.2010; VTV:n tilinpäätös 2009; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Reviisori 2/2014.
- 452 VTV:n johtoryhmän kokous 20.4.2011; VTV:n tilinpäätös 2011; Laillisuustarkastuskertomus 1/2011, ”Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina 2011”.
- 453 VTV:n tilinpäätökset 2011 ja 2013; Yliopistolaki 24.7.2009/558; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 454 VTV:n tilinpäätökset 2010–2015; VTV:n tilintarkastuksen johtoryhmän kokous 7.6.2012; VTV:n tulostavoitteet ja tarkastussuunnitelma 2011–2013 -asiakirjan laadinta, VTV:n johtoryhmän kokous 6.10.2010; Reviisori 1/2015.
- 455 VTV:n tilinpäätökset 2012–2015; VTV:n johtoryhmän kokous 15.4.2015; Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 456 Etelävuori 2001, 690–693, 742; VTV:n toimintakertomus 1999; VTV:n tilinpäätös 2014; Reviisori 1/2014.
- 457 VTV:n johtoryhmän kokous 22.5.2018, liitteet.
- 458 VTV:n tarkastussuunnitelma 2019–2023; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 459 Valtioneuvoston tarkastusviraston strategia 2019–2023; VTV:n johtoryhmän kokous 22.5.2018.
- 460 VTV:n tilinpäätös 2019; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 461 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 462 VTV:n tilinpäätökset 2020 ja 2021; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 463 Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 464 Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023; Visa Paajasen, Lassi Perkisen ja Pasi Tervasmäen yhteishaastattelu 9.8.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; VTV:n tilinpäätökset 2015–2021; Helsingin Sanomat 8.4.2021.
- 465 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 466 Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024; www.vtv.fi/vtv/.
- 467 Väinö Viherkosken haastattelu 23.4.2024; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.

- 468 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontasuunnitelma 2023–2026; VTV:n tilinpäätökset 2020–2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 469 Valtiontalouden tarkastusvirasto strategia 2024–2030; VTV:n tilinpäätös 2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 470 Käsitellyt kantelut ja väärinkäytösilmoitukset 1.1.2021–31.12.2022.
- 471 Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 472 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville, 134–136.
- 473 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomukset eduskunnalle toiminnastaan valtiopäiville vuosilta 2010–2019.
- 474 Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023; Turun Sanomat 14.3.2006.
- 475 Jonna Carlson sähköpostiviestissä 17.6.2024.
- 476 Käsitellyt kantelut ja väärinkäytösilmoitukset 1.1.2021–31.12.2022.
- 477 VTV:n johtoryhmän kokous 2.3.2005. Eriyisesti näin toimivat TE-keskukset EU-tukien osalta.
- 478 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätös-laskelmat 2008.
- 479 Käsitellyt kantelut ja väärinkäytösilmoitukset 1.1.2021–31.12.2022.
- 480 Jonna Carlson sähköpostiviestissä 17.6.2024.
- 481 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024. Yli-Viikarin mukaan Pöystin johtotähti työssään oli nimenomaisen kokonaistaloudellinen analyysi.
- 482 Lukuisat haastattelut (mm. Yli-Viikari, Koiranen, Perkinen, Tammelin); Salmi 2018, 80.
- 483 Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 484 Jälkikäteistä seuranta hallitusohjelman toteutumisesta tekivät sekä VTV että valtioneuvoston kanslia, mutta kehysten toteutumisen seuranta oli valtiovarainministeriön vastuulla.
- 485 Salmi 2018, 42, 80. Sini Salmen pro gradu -tutkielman näkemys perustui hänen tekemiinsä haastatteluihin. Salmi oli haastatellut Tuomas Pöystiä, Tytti Yli-Viikaria, Marko Männikköä ja Heidi Silvennoista.
- 486 Kehysten puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen 2007, 24, 100–103.
- 487 Johtoryhmän kokous 2.5.2007.
- 488 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä (K 21/2010).
- 489 VTV:n tilinpäätös 2013, 21. Tarkemmin fipo-tarkastusten kohteiksi määriteltiin valtion talouden asema ja riskit sekä finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuus, sen sääntöjen noudattaminen, hallintavälineiden toimivuus ja vaikuttavuus. Näin tehtävän määrittivät Jenni Jaakkola, Seppo Orjaniemi ja Heidi Silvennoinen artikkelissaan Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa vuonna 2016, 47.
- 490 VTV:n tilinpäätös 2015, 36.
- 491 Salmi 2018, 47, 58.
- 492 Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 493 Reviisori 1/2008, 13.
- 494 Ehdotus tehtiin Bratislavan EU-yhteyshenkilöiden kokouksessa. VTV:n johtoryhmän kokous 21.5.2008.
- 495 VTV:n toimintakertomus 2009, 3; Reviisori 1/2010, 19. Perusidea on säilynyt samana. Ks. <https://www.eca.europa.eu/sites/CC/en/Pages/NetworkonFiscalPolicyAudit.aspx> (viitattu 12.5.2024).
- 496 Kohdentamiskohteita olivat mm. budjetoinnin ja finanssipolitiikan oletusten perusteena olevien laskentaperusteiden tarkastus, budjettiehdotuksen analysointi, finanssipolitiittisten sääntöjen noudattamisen tarkastus ja paikallisen hallinnon ja keskushallinnon raportoinnin yhdistävien konsolidointilaskelmien tarkastus sekä valtion vastuusitoumusten ja piilevän velan tarkastus. Reviisori 2/2010, 11.
- 497 Ks. https://en.wikipedia.org/wiki/Euro-pean_Fiscal_Compact (viitattu 10.5.2024)
- 498 Ennalta ehkäisevän osan keskiössä on maakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Maa on ennalta ehkäisevässä osassa, jos se ei ole liiallisen alijäämän menettelyssä. Korjaavaan osaan liittyvät perussopimuksessa määritellyt 3 prosentin viitearvo julkisen talouden alijäämälle ja 60 prosentin viitearvo julkisen talouden velalle suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos

- komissio ja neuvosto toteavat maan rikkovan alijäämä- tai velkakriteeriä, maa voitua liiallisen alijäämän menettelyyn.
- 499 Ks. esim. Reviisori 1/2014, 10–12.
- 500 Neuvoston direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- 501 Lain virallinen nimi kuuluu: Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- 502 Vaalikaudeksi laadittavan suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa. Se kattaa valtiontalouden ohella kuntatalouden ja lakisääteiset sosiaaliturvarahastot. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (13.2.2014/120), 2 §.
- 503 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta (869/2012), 7 §; Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (13.2.2014/120), 5a §; Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- 504 VTV:n toimintakertomus 2013; VTV:n johtoryhmän kokoukset 12.9.2012 ja 19.12.2012.
- 505 10 vuotta finanssipolitiikan valvontaa; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 506 Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 507 Helsingin Sanomat 4.11.2013. Pääkirjoitus: Finanssipolitiikan vahtikoira harjoittelee uutta rooliaan.
- 508 Asiaa suunniteltiin mm. tuloksellisuustarkastuksen johtoryhmässä 9.9. ja 11.9.2014; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 509 VTV:n toimintakertomus 2014; VTV:n johtoryhmän kokous 16.12.2015. – Muutos oli mielenkiintoinen, sillä nyt Marko Männiköstä tuli Heidi Silvennoisen esimies, ja fipo-tarkastuksen päällikkönä 1.2.2016 aloitaneesta Matti Okosta tehtiin muiden finanssivalvonnan asiantuntijoiden esimies. Silvennoinen siirtyi pian tämän jälkeen eduskunnan tarkastusvaliokunnan virkamieskuntaan.
- 510 HE 236/2016 vp.
- 511 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 512 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 513 Fiscal Compactin eli finanssipoliittisen sopimuksen mukaan jäsenmaiden on pidettävä julkinen talous tasapainossa ja asetettava rakenteelliselle jäämälle tavoite, joka on saavutettava keskipitkällä eli noin neljän vuoden aikavälillä. Suomessa velvoite tavoitteen asettamisesta on kirjattu niin sanottuun fipo-lakiin.
- 514 Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 515 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).
- 516 Reviisori 1/2014, 11.
- 517 Nämä ovat muotoa Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti. VTV:n johtoryhmän kokous 12.2.2014.
- 518 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015 (K 17/2015 vp). Edellisenä vuonna eduskunnalle annettiin jo Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportti. Samana vuonna toiminnot eriytettiin, mikä selittää eriytymisen myös raportoinnissa.
- 519 Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta – Tarkastelussa BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation suhdanne-ennusteet vuosille 1976–2016. 2018, 1.
- 520 Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteiden luotettavuudesta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2023, 6.
- 521 Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta, 5.
- 522 <https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/finanssipolitiikan-valvonta/suhdannettilan-lampokartta/> (viitattu 8.5.2024); Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 523 <https://www.vtv.fi/uutiset/suhdannettilan-teen-lampokartta-on-nyt-julkaistu/> (viitattu 13.5.2024).
- 524 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti (K 2/2013 vp). Raportti paljastaa myös, miten jo finanssipolitiikan tarkas-

- tukseen liittyi toisinaan finanssipolitiikan arviointia.
- 525 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014 (K 15/2014 vp).
- 526 Helsingin Sanomat 23.5.2014.
- 527 Helsingin Sanomat 3.11.2017. – Sipilän hallituksen toimet (mm. kilpailukykysojimus ja sen myötä toteutunut sisäinen devalvaatio) kiihdyttivät talouskasvua, minkä ansiosta velan kansantuoteosuus putosi 60 prosentin tienoille (vaikka velkamäärä hallituskaudella kasvoikin noin 7 miljardia) ja työllisyysaste nousi 72 prosenttiin. Rakenteellinen sote-uudistus jäi toteuttamatta mutta eläkeuudistus toteutui.
- 528 Helsingin Sanomat 7.11.2019.
- 529 Tuolloin vielä Rinteen hallitus oli saanut jo vuoden 2020 budjettinsa osalta moitteita komissiolta, koska hallitus oli lisäämässä pysyviä menoja. Komission mukaan Suomen budjetti uhkasi ”huomattavasti poiketa” EU:n neuvoston antamasta maa-kohtaisesta suosituksesta. Neuvosto suositti Suomea hillitsemään menojen kasvua. Vastauksessaan komissiolle Suomen valtiovarainministeriö vakuutti, että Rinteen hallitus oli sitoutunut talouden tasapainottamiseen myöhemminä vuosina.
- 530 Kestävyystiekartassa kuvattiin sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyuden nykytila ja hallituksen tavoitteet 2030-luvulle. Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.
- 531 Erilliskertomuksessaan VTV piti pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksien vahvistamisen edellytyksenä panostamista koulutukseen, innovaatioiden syntymisen tukemista, käyttöönottoa ja leviämistä sekä työperäisen ja koulutusperäisen maahanmuuton edellytysten parantamista.
- 532 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022, 70; VTV:n tilinpäätös 2022, 13.
- 533 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 (K 21/2023 vp), 7. Keväällä 2024 hallitus joutui budjettiriihesään sopimaan lisäsopeutustoimista. VTV toi myös esiin, että hallitus oli asettanut
- vaalikauden kehystason vastoin hallitusohjelman linjauksia, ja esittänyt siihen sisältyvät menot epäselvällä tavalla. Mts., 8.
- 534 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 (K 21/2023 vp), 8.
- 535 Analyysiä hyödyntämällä komissio laskee jokaiselle jäsenmaalle niin kutsutun viiteuran, jolla arvioitu velkasuhde on tulevaisuudessa uskottavasti laskevalla uralla. Viiteuralla myös arvioidun alijäämän tulee pysyä alle 3 prosentin raja-arvon. Näiden kriteerien lisäksi osa jäsenmaista vaati sääntöihin ylimääräisiä turvalausekkeita varmistamaan sen, että arvioitu alijäämä ja velkasuhde laskevat jo sopeutusjaksolla. Turvalausekkeet asettavat alijäämälle ja velkasuhteelle tiukat numeeriset kriteerit, jotka viiteuran tulee täyttää riippumatta velkakestävyysanalyysin tuloksista. <https://www.vtv.fi/blogit/eun-velkasaannot-uudistuvat-painopiste-siirtyy-vahvasti-jasenmaakohtaiseen-tarkasteluun/> (luettu 10.5.2024).
- 536 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 (K 21/2023 vp), 8.
- 537 Ks. tarkemmin <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/> (viitattu 10.5.2024); Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp.; <https://vm.fi/-/eu-n-uedet-finanssipoliittiset-saannot-tulevat-voimaan> (viitattu 8.5.2024).
- 538 Valtioneuvoston asetus (61/2014).
- 539 TrVM 12/2022 vp. Tarkastusvaliokunta oli kiinnittänyt tässä asiassa huomiota asian-
tuntijaresurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön jo aiemmin. TrVM 3/2021 vp.
- 540 Tehdyssä aloitteessa arviointineuvoston sihteeristö siirtyisi VTV:n fipo-valvonnan yhteyteen. Muutosesityksen pontimena on kevään 2024 kehystriihessä sovitut lisäsaastot. Virallisia keskusteluja siirrosta ei toukokuun 2024 loppuun mennessä ollut käyty. Matti Okon kommentti 28.5.2024.
- 541 Koko tuloksellisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön johdossa oli Marko Männikkö, jolle annettiin erikseen myös finanssipolitiikan valvonnasta vastaavan johtajan tehtävä.

- 542 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 543 VTV:ssa se rakennettiin siten, että työjärjestyksessä määritettiin pääjohtajan ja valvonnan välille selvä erillisuus, eräänlainen palomuri. Kauppalehti 5.7.2021; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 544 Kauppalehti 5.7.2021.
- 545 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 546 Lain voimaantumisen aikaan Suomessa oli vielä markat käytössä. Siksi lakia muutettiin jo vuonna 2001 (voimaan 1.1.2002), kun eurosetelit ja -kolikot otettiin käyttöön: markkamääräiset ilmoitusrajat korvattiin euromääräisillä. Vuonna 2008 lailla ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (604/2008) lisättiin lakiin säännös, jonka mukaan kunnallisvaaleissa vaalirahoitusilmoituksessa on eriteltävä vaalikampanjan kulut. Lisäksi yksittäisen tuen arvoa ja sen antajan nimeä koskevan ilmoitusvelvollisuuden raja laskettiin kunnallisvaaleissa 1 700 eurosta 1 000 euroon. Muutos tuli voimaan 23 päivänä syyskuuta 2008.
- 547 Lain mukaan ilmoitus tuli tehdä kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Mikäli määräaika ei noudatettaisi, viranomaisilla olisi oikeus vaatia ilmoituksen tekemiseen velvollista viipymättä tekemään ilmoituksen. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä tai virheellisestä ilmoituksesta ei kuitenkaan olisi muita seuraamuksia kuin poliittinen vastuu. HE 8/2000. Helsingin Sanomille Kalli kertoi: ”Rikon lakia. Mutta totta kai minä selvitin jo siinä vaiheessa, kun rahaa kerättiin, että tulee rangaistuksia, jos toimii tällä tavalla.” Helsingin Sanomat 11.5.2008; ks. myös esim. https://fi.wikipedia.org/wiki/Suomen_vaalirahoituskohu (luettu 1.8.2023).
- 548 Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta 414/2000, §1.
- 549 Venho 2015, 10.
- 550 Vaalitukea jakoivat auliisti myös työmarkkinajärjestöt, yritykset ja yhteiskunnalliset toimijat kuten Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland, joka antoi RKP:lle 800 000 euroa vuoden 2007 eduskuntavaaleja varten eli lähes kaksi kertaa enemmän kuin myrskyn silmässä ollut KMS.
- 551 YLE:n toukokuun lopussa 2008 tekemän kyselyn perusteella kolme neljäsosaa suomalaista epäili poliitikkojen mielipiteen olevan ostettavissa vaalirahoituksella. https://fi.wikipedia.org/wiki/Suomen_vaalirahoituskohu (viitattu 1.8.2023). Rikoslakiin kielto lahjoa kansanedustajia ja vastaanottaa lahjuksia saatiin vasta vuonna 2002.
- 552 Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö 2009, 21–22.
- 553 Helsingin Sanomat 27.5.2007.
- 554 Helsingin Sanomat 8.12.2007; GRECON raportissa ehdotukset kirjattiin hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2009).
- 555 Helsingin Sanomat 8.12.2007.
- 556 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 18.
- 557 ”Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kuntavaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa sekä 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa.” Puolueelta saatu tuki saattoi olla suurempi, koska laki ei rajannut tukea puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273, 4 §.
- 558 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273, 6 §. Lainkohtaa muutettiin jo vuonna 2010 siten, että myös europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa raja-arvona oli 1500 euroa. Vuonna 2021 myös aluevaalit lisättiin lakipykälään. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (684/2010); Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (651/2021).
- 559 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2009.
- 560 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2010). GRECON maaraporttiin oli liittynyt ukaasi, että Suomen oli annettava järjestölle selvitys suositusten toimeenpanosta 30.6.2009 mennessä. Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö 2009, 26.

- 561 Vp 2009 – istunto 18.
- 562 Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevassa asiassa 5.11.2008 Dnro OKV/681/1/2008.
- 563 Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö 2009, 29.
- 564 Lainaus Helsingin Sanomat 9.5.2008.
- 565 Tuija Braxin haastattelu 19.2.2024.
- 566 Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö 2009, 22. Maailmalla on paljon erilaisia tapoja järjestää valvonta. Valvontatehtäviä hoitavat esimerkiksi ministeriöt, vaaliviranomaiset, valtiontalouden tarkastuselimet, oikeusistuimet, tarkastusta varten luodut erityiselimet tai erilaiset yhdistelmät mainituista tahoista.
- 567 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2009.
- 568 Johtoryhmän kokous 21.5.2008.
- 569 Johtoryhmän kokous 24.9.2008. Pöysti oli ollut edellisenä päivänä Tarastin toimikunnan kuultavana.
- 570 VTV:n sisällä eli vahvana näkemys, että pääjohtaja oli myötämielinen uudelle tehtävälle.
- 571 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2008, 15.
- 572 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009, 10 §.
- 573 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009, 10 §.
- 574 HE 13/2009; PeVM 2/2009 vp. Lain esitöissä todettiin, ettei kampanjakulujen jatkuva kasvu ollut kansanvallan toiminnan kannalta ongelmatonta. Se rajoitti käytännössä mahdollisuutta asettua ehdolle ilman merkittävää omaa varallisuutta tai ulkopuolista tukea.
- 575 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (684/2010).
- 576 Jonna Carlson VTV:n historiatoimikunnan kokouksessa 30.5.2024.
- 577 VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2011 eduskuntavaaleissa (K 18/2011vp), 28; VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2013 kunnallisvaaleissa (K 15/2013vp), 28.
- 578 VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2011 eduskuntavaaleissa (K 18/2011vp), 28.
- 579 VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2013 kunnallisvaaleissa (K 15/2013vp), 28.
- 580 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 presidentinvaaleissa (K 18/2012vp), 20; Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa (K 21/2014vp), 22; Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa (K 19/2015vp), 20; Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2017 kuntavaaleissa (K 19/2017vp), 18.
- 581 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 presidentinvaaleissa (K 18/2012vp), 27; Jonna Carlson VTV:n historiatoimikunnan kokouksessa 30.5.2024.
- 582 TrVM 9/2013 vp – K 5/2013 vp K 15/2013 vp. Valiokunta korosti, että ilmoitusvelvollisella tulisi olla muistiinmerkittämisvelvollisuus vaalirahoituksensa tuloista ja menoista tai että ilmoitusvelvollisen tulee käyttää erillistä kampanjatiliiä sekä säilyttää nämä asiakirjat tietyn määräajan. Lisäksi tarkastusvaliokunta kannatti vaalikampanjalle asettavaksi euromääräinen katto, jonka ylittäminen edellyttäisi ilmoitusta VTV:lle. Valiokunnan mukaan ”tarkastusviraston kokonaisresurssien ja kokonaisuudessaan mittavan valvontatehtävän kannalta ei ollut tarkoituksenmukaista ryhtyä sellaisiin lainsäädännöllisiin uudistuksiin, jotka lisäävät merkittävästi viraston tehtäviä ja ovat poissa muusta tarkastustyöstä”.
- 583 Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015.
- 584 Hallituksen esitys puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2015).
- 585 Euroopan parlamenttiin oli noussut edustajia kesken kauden myös ensimmäisen varasijan ulkopuolelta eikä kyseisten edustajien ollut tarvinnut tehdä vaalirahoitusil-

- moitusta.
- 586 VTV:n lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle (Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksiä hallituksen esityksessä HE 254/2022 vp esitettyihin muutoksiin koskien ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja puoluelakia); Hallituksen esitys laeiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2015).
- 587 <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/vaali-ja-puoluelainsaadanto-seka-demokratian-kaytannot>.
- 588 Lisäksi tulisi ilmoittaa se, siirtykö ylijäävä vaalirahoitus ehdokkaan omiin varoihin vai ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varoihin.
- 589 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta 23.4.2024. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/08558067-caecc-4345-ac53-40650b57987c/aa3a1c66-a460-47a8-9974-882bf9337888/LAUSUNTO-PYYNTO_20240424105716.PDF
- 590 Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 2/2009 vp; Lakialoite 7/2010 vp.
- 591 Kansanvallan peruskorjaus – kaikki voimavarat käyttöön, 21. Työpöperin kirjoittivat Liisa Hyssälä ja Jouni Backman. <https://media.sitra.fi/app/uploads/2018/02/kansanvallanperuskorjaus.pdf>.
- 592 TrVM 1/2018 vp. Vuonna 2016 valiokunta on myös pitänyt asiaa selvittämisen arvoisena mutta ei vielä kehottanut hallitusta ryhtymään asian suhteen toimenpiteisiin. TrVM 1/2016 vp.
- 593 Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti 2022, 27.
- 594 Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 595 VTV:n johtoryhmän kokous 6.5.2009.
- 596 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa (K 1/2010 vp), 14.
- 597 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa (K 1/2010 vp), 7, 15.
- 598 Helsingin Sanomat 6.6.2009.
- 599 Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2010 vp (TrVM 1/2010 vp – K 1/2010 vp).
- 600 Sähköisen järjestelmän ohjeistus oli puutteellinen ja käyttöönotto takkusi muutenkin. Ks. esimerkiksi <https://yle.fi/a/3-5741972> ja <https://oikeusministerio.fi/-/uusittavat-kunnallisvaalit-karkkilassa-kauniaisissa-ja-vihdissa-6-syyskuuta>.
- 601 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2009 uusituissa kunnallisvaaleissa Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä (K 12/2010vp), 7.
- 602 Ilmoitusvelvollisia oli yhteensä 121 henkilöä, joista 22 ei ollut jättänyt määräaikaan mennessä ilmoitusta. Tarkastusviraston kahden kehotuksen jälkeen yksi henkilö joutui uhkasakkomenettelyyn piiriin (mikä tehoisi). Lisäksi VTV kehotti 43 ilmoitusvelvollista täydentämään tai korjaamaan tekemänsä ilmoitusta. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2009 Loviisan kunnallisvaaleissa (K 16/2010vp), 7.
- 603 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa (K 15/2013vp), 17.
- 604 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa (K 15/2013vp), 28.
- 605 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa (K 4/2022vp).
- 606 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa (K 15/2012 vp).
- 607 Jonna Carlson historiatoimikunnan kokouksessa 30.5.2024.
- 608 Reviisori 2/2013, 8–9.
- 609 Vuoden 2019 osalta VTV totesi: Valvonnassa voitiin vaalirahoitusilmoitusten ja saatujen lisäselvitysten perusteella todeta, että tukea oli vuoden 2019 eduskuntavaaleissa vastaanotettu sellaisilta tahoilta, joilta ei vaalirahoituslain 4 §:n mukaisesti saisi vastaanottaa tukea. Valvonnassa todetut tapaukset eivät ylittäneet euromääräistä

- tukirajaa, jolloin tuki ja sen antaja on ilmoitettava vaalirahoitusilmoituksessa erikseen. Valvonnan perusteella tukea oli myös vastaanotettu yhdeltä ja samalta tukijalta yli lain salliman eurorajan, joka on 6 000 euroa. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2019 eduskuntavaaleissa (K 19/2019 vp), 24.
- 610 Helsingin Sanomat 5.12.2023.
- 611 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2019 europarlamenttivaaleissa (K 21/2019vp), 26.
- 612 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 presidentinvaaleissa (K 18/2012vp), 23.
- 613 Helsingin Sanomat 12.1.2024.
- 614 Koska Helsingin kaupunki on oma hyvinvointialueensa, sen sosiaali- ja terveystalvonteluista päättää entiseen malliin kaupunginvaltuusto.
- 615 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2022 aluevaaleissa (K 23/2022vp).
- 616 Puoluerahoituksen avoimuus. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö. Komiteamietintö 2009:3.
- 617 Laki puoluelain muuttamisesta (683/2010), 9e § momentit 2–3. Uhkasakon määräämisen edellytyksenä kuitenkin oli, että valvottava oli saanut asiasta kehoituksen ja että laiminlyönti oli kokonaisuutena arvioiden olennainen.
- 618 Laki puoluelain muuttamisesta (683/2010), 8 §.
- 619 Laki puoluelain muuttamisesta (683/2010), 9e § momentti 1.
- 620 HE 6/2010, 15. 2 pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeusministeriön tehtävästä valvoa puoluetuen käyttöä sekä puoluelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kysymys on käytännössä puoluetuen käytön valvonnan lisäksi puoluelain 1–7 §:n noudattamisen valvonnasta.
- 621 HE 73/2015. Puoluetuki oli luotu 1960-luvun lopulla, ja vuoden 1969 puolulaissa tarkennettiin, että puolueet saivat toimintaansa varten valtiolta rahallista ”avustustasen säännöissä ja yleishjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen”. Puoluelaki 10/1969, 9 § 1. momentti.
- 622 Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015, 28.
- 623 Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen, 15; HE 73/2015.
- 624 Puoluetuki. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 191/2009, 6. Tarkastuksen taustalla olivat GRECO:n vuonna 2007 tekemät suositukset. Vain kerran aikaisemmin VTV oli tarkistanut puoluetuen käyttöä: Nuorisotoiminnan tukeminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 94/2005.
- 625 Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen, 15. Myös Suomen kommunistinen puolue vastusti puoluetuen käytön valvonnan siirtoa VTV:lle.
- 626 Perustuslakivaliokunnan mietintö 2015.
- 627 Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen, 15–16.
- 628 Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta oli ehdottanut rajaksi 2 000 euroa. Puoluerahoituksen avoimuus. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö, 15.
- 629 VTV:n tilinpäätös 2010, 4.
- 630 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2010–2011 (K 6/2012 vp), 18–19.
- 631 Ajatus on ollut esillä jatkuvasti VTV:n eduskuntakertomuksissa. Puoluerahoituksen valvonta 2023 – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus (K 5/2024 vp). Lähetekeskustelussa 9.5.2023 (PTK 6/2023 vp) kansanedustaja Eemeli Peltonen tuki VTV:n kantaa: ”Katson tarkastusviraston tavoin, että viraston valvonnan piiriin tulisi ottaa myöskin puolueiden paikallisyhdistykset. Tämä muutos tarkastusviraston valvontatehtävään parantaisi viraston tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa puoluerahoituksen valvontaa ja saattaisi sen parempaan kokonaisnäkyyn. Tämä olisi perusteltua myös demokratiamme avoimuuden, vaalirahoituksen avoimuuden, lisäämiseksi.”
- 632 Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2021 (K 5/2022 vp), 30.

- 633 Puoluerahoituksen valvonta 2023. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus (K 5/2024vp), 8, 45.
- 634 Näin muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2011–2016.
- 635 <https://www.vtv.fi/tiedotteet/puoluerahoituksesta-raportoitu-puutteellisesti/> (viitattu 21.5.2024).
- 636 YLEN toimittaja oli nimeltään Linus Lång. Ks. teemasta yle.fi Mot 3.10.2017; Helsingin Sanomat 6.9.2022.
- 637 Sinällään lobbaus on lainmukaista edunvalvontaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskustelulla tai tiedolla julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon. Tällaista on esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tai työmarkkinajärjestöjen toiminta niin valiokuntakuulemisissa kuin kansanedustajatapaamisissa. Parhaimmillaan kyse on informaation ja asiantunteumuksen jakamisesta, mutta pahimmillaan lobbaus voi muuntaa epäasialliseksi vaikuttamiseksi, lahjonnaksi ja korruptioksi. Lisäksi kaikkien tahojen vaikuttamismahdollisuudet eivät välttämättä ole tasapuoliset.
- 638 Korkea-aho – Tiensuu 2018, 11–14. Myös karenssiaika poliitikon siirtymässä toisiin tehtäviin on samantapainen toimenpide.
- 639 Korkea-aho – Tiensuu 2018, 25.
- 640 Vuonna 2018 valtioneuvoston julkaisussa Lobbarirekisterin kansainväliset mallit suosituksat tiivistettiin kuuteen kohtaan; Korkea-aho ja Tiensuu 2018, 23.
- 641 Asiantuntijatyöryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontaforumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:stä sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 asiantuntijatyöryhmään osallistui asiantuntijajäsenenä Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita.
- 642 HE 98/2022 vp, 14. Hallituksen esityksessä lakiesitystä perusteltiin muun muassa sillä, että rekisteri lisäisi eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon avoimuutta ja että se tekisi näkyväksi julkisuuslain ulottumattomiin jäävän vaikuttamistoiminnan.
- 643 Lain mukaan oikeushenkilön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka harjoittaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, oli tehtävä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos vaikuttamisen kohteina olivat 1) kansanedustajat, kansanedustajien avustajat ja eduskuntaryhmien henkilökunta; 2) ministerit, ministereiden erityisavustajat ja ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit; 3) eduskunnan kanslia tai 4) ministeriöt ja niiden asettamat selvityshenkilöt. Lain ulkopuolelle jäivät muun muassa kunnat, hyvinvointialueet ja ns. pienimuotoinen vaikuttaminen. Avoimuusrekisterilaki 430/2023, 2–3 §.
- 644 HE 98/2022 vp., 33.
- 645 Korkea-aho – Tiensuu 2018, 117.
- 646 Avoimuusrekisterilaki 430/2023, 9 §: Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista.
- 647 Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö 2021, 38–39.
- 648 Avoimuusrekisterilaki 430/2023, 9 §.
- 649 Johtoryhmän kokous 4.1.2023. Johtoryhmässä päätettiin, että avoimuusrekisterin vuoksi tehtävät työjärjestyksen päivitystarpeet tehdään helmikuun loppuun mennessä. Uusi versio astuisi voimaan maaliskuussa.
- 650 Helsingin Sanomat 28.3.2024.
- 651 Jonna Carlson VTV:n historiatoimikunnan kokouksessa 30.5.2024.
- 652 Vaikuttajatahojen tulee raportoida VTV:lle tammi-kesäkuun vaikuttamistoiminnastaan kahden kuukauden kuluessa ajanjakson jälkeen eli heinä-lokuussa ja heinä-joulukuun toiminnasta vastaavasti tammi-helmikuussa. Historian ensimmäinen ilmoitus lobbaustoiminnasta koski kuitenkin poikkeuksellisesti vain ajanjaksoa huhtikuun alusta kesäkuun loppuun. Rekisteröintivelvollisia varten VTV rakensi vuosikellon, josta raportointi- ja ilmoituskaudet käyvät helposti ilmi.
- 653 Avoimuusrekisterilaki 430/2023, 11 §. VTV:n edustajana on ollut valvontapäällikkö Jonna Carlson.
- 654 <https://www.norden.org/fi/information/pohjoismaisen-yhteistyön-historiaa>; <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1962/19620028>.

- 655 Halila et al. 1974,107, 142; Etelävuori 2001, 143 ja 151; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 656 Halila et al. 1974,142; Etelävuori 2001, 141 ja 151.
- 657 Etelävuori 2001, 83.
- 658 Etelävuori 2001, 213, 307, 326, 364, 396 ja 479; VTV:n toimintakertomukset 1991–1995; Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023.
- 659 VTV:n johtoryhmän kokous 15.9.2004; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2001–2004.
- 660 Etelävuori 2001, 275–277.
- 661 Etelävuori 2001, 525, 556–557, 788–789; Esa Tammelin: ”Hallinnontarkastuksen ajatusmallien ja menetelmien kehitys Ruotsissa”; Esa Tammelinin kirjallinen tiedonanto 30.10.2023.
- 662 Etelävuori 2001, 706–707; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 663 VTV:n toimintakertomus 1992; Etelävuori 2001, 522–523.
- 664 Etelävuori 2001, 582 ja 615; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Verkkomarkka 7/93; VTV ulkoasiainministeriölle 28.7.1999, ”Viron valtiontalouden tarkastustoiminnan kehittäminen lähialuemäärärahoin”.
- 665 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Verkkomarkka 1/94; Etelävuori 2001, 524.
- 666 Pohjoismaiden ja Baltian maiden kokous Oslossa 7.–8.9.2000; Baltian maiden pääjohtajien kokous ja Pohjoismaiden ja Baltian maiden kokous Liettuan Juodkrantessa 6.9.–7.9.2001; Pohjoismaiden ja Baltian maiden tarkastusvirastojen edustajien yhteistyökokous Riikassa 4.–5.9.2002; Pohjoismaiden ja Baltian maiden TV yhteiskokous Gdanskissa 8.–9.9.2005; Verkkomarkka on-line 18.6.1999; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2005–2008; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024.
- 667 INTOSAI: 50 Years, 38–39; <https://www.intosai.org/about-us/overview>; Halila et al. 1974, 107, 142.
- 668 INTOSAI: 50 Years, 57; Etelävuori 2001, 123.
- 669 Etelävuori 2001, 240, 326 ja 422–423.
- 670 Etelävuori 2001, 454 ja 479; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 671 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Etelävuori 2001, 524.
- 672 INTOSAI: 50 Years, 23, 38–39, 67–68; Etelävuori 2001, 524; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 673 INTOSAI: 50 Years, 69–73; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Matkaraportti IN-COSAI XVII kongressi Seoul, Korean tasavalta 21.–27.10.2001, Jukka Kulonpalo.
- 674 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 675 Verkkomarkka EXTRA/95; Etelävuori 2001, 720.
- 676 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Etelävuori 2001, 716–717; VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2001.
- 677 <https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/eurosai-history>; EUROSAI Magazine N:o 0, 3–5; Etelävuori 2001, 423; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 678 Etelävuori 2001, 524; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 679 Etelävuori 2001, 556 ja 653; Verkkouutiset 7.6.2001; EUROSAIN viides kongressi Moskovassa toukokuussa 2002, Esa Tammelin; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 680 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2004–2006; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 681 VTV:n johtoryhmän kokous 2.9.1999; EUROSAIN ympäristötarkastusta käsitellyt seminaari Oslossa 14.–16.5.2001, Hannu Stordell, 7.6.2001; Verkkomarkka 7.6.2001.
- 682 4th EUROSAI WGEA -seminaari ja jäsen-tapaaminen, Luxemburg 27.–29.11.2006; Tarkastuskertomus 140/2007, ”Natura 2000-verkoston valmistelu”; Helsingin Sanomat 19.2.2007; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 683 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2002–2006; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 684 Tamminen 2021, 20, 30–36, 43; Helsingin Sanomat 19.3.1992, 17.10.1994 ja 19.11.1994.
- 685 VTV:n johtoryhmän kokous 19.5.1994 ja 14.12.1994; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 686 Etelävuori 2001, 582 ja 615; Verkkomark-

- ka EXTRA/95; VTV:n johtoryhmän kokous 4.5.1995; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 687 Valtiontalouden tarkastusviraston EU-toiminta, tiedotusjulkaisuja 96, 7 ja 10; Esa Tammelinin faksi Jari Sanaskoskelle 14.12.1995; Etelävuori 2001, 602–603; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 688 VTV:n johtoryhmän kokous 15.8.1995, 12.2.1996 ja 16.3.1999; Etelävuori 2001, 604, 653, 721 ja 751.
- 689 EU:n jäsenmaiden ja EU:n ETT:n pääjohtajien kokous (CC) Luxemburgissa 6.–7.12.2004.
- 690 Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023.
- 691 VTV:n toimintakertomus 1995; Etelävuori 2001, 605; Tapio Leskisen haastattelu 11.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 692 VTV:n toimintakertomukset 1996–1999; VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2002–2005.
- 693 EU-jäsenmaiden tarkastusvirastojen ja ETT:n pääjohtajien kokous (Contact Committee) Lontoossa 3.–5.12.2001 ja Prahassa 9.–10.12.2003; Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023.
- 694 EU-jäsenmaiden tarkastusvirastojen ja ETT:n pääjohtajien kokous (Contact Committee) Praha 9.–10.12.2003; VTV:n johtoryhmän kokous 14.2.2003.
- 695 Etelävuori 2001, 603–604; Tapio Leskisen kirje Edouard Ruppertille 14.6.1999; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 696 Etelävuori 2001, 750–751.
- 697 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2006–2008; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 698 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 699 VTV:n johtoryhmän kokous 22.6.2011; VTV:n kansainvälisten asioiden koordinaatintyöryhmän asettaminen (Keutar-ryhmä), 21.6.2011.
- 700 VTV:n tilinpäätökset 2009–2013; XXI INCOSAI 21.–26.10.2013, matkakertomus.
- 701 VTV:n johtoryhmän kokous 22.11.2006; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 702 Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 703 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2007; VTV:n tilinpäätös 2010; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 704 Matkakertomus tutustumiskäynnistä ISSAI-standardien toimeenpanoon Norjan TV 7.–8.4.2011; Matkakertomus tutustumiskäynnistä ISSAI-standardien toimeenpanoon Tanskan TV 19.–20.1.2012.
- 705 VTV:n tilinpäätös 2009; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; VTV:n johtoryhmän kokous 13.1.2010.
- 706 IPSAS = International Public Sector Accounting Standards. Ne ovat IPSAS-lautakunnan julkaisemia kirjanpitostandardeja, joita julkisen sektorin yhteisöt ympäri maailmaa käyttävät tilinpäätösten laadinnassa. Nämä standardit perustuvat International Accounting Standards Boardin (IASB) julkaisemiin kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin (IFRS). Kyse ei siis ole INTOSAI:n ISSAI-standardeista.
- 707 IPSAS and European Accounting Standards -seminaari 25.3.2013, Pariisi; Pohjoismaiden TV pääjohtajat Reykjavikissa 15.8.2013; VTV:n tilinpäätös 2013; VTV:n tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen johtoryhmän kokous 16.10.2013 ja 9.1.2014.
- 708 Matkaraportti: TF EPSAS Governance Luxemburgissa 27.3.2014, 20.–21.11.2014 ja 17.–18.3.2015; Kokousraportti EPSAS Cell on principles related to EPSAS standards 18.1.2018 Luxemburgissa; vm.fi/hankkeet (luettu 6.11.2024); Jaakko Eskolan haastattelu.
- 709 VTV:n tilinpäätös 2009–2013; VTV:n johtoryhmän kokous 9.9.2009; Beijing Declaration on Promotion of Good Governance by Supreme Audit Institutions, XXI INCOSAI, 2013; XXI INCOSAI 21.–26.10.2013, Peking; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 710 VTV:n toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2007; VTV:n tilinpäätös 2009.
- 711 VTV:n johtoryhmän kokous 9.9., 30.9. ja 5.12.2009; VTV:n tilinpäätös 2009; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Lassi Periksen haastattelu 21.8.2023.
- 712 EU:n jäsenmaiden ja EU:n ETT:n pääjohtajien kokous (CC) Luxemburgissa 12.–14.10.2011; VTV:n tilinpäätös 2011; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.

- 713 VTV:n tilinpäätös 2013; EU:n yhteyskomitean kokous 10.–11.10.2013 Vilnassa.
- 714 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2007–2008; VTV:n tilinpäätös 2009; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 715 VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätöslaskelmat 2005–2007; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023; VTV:n johtoryhmän kokous 24.10.2007.
- 716 VTV:n tilinpäätös 2012; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 717 Avainindikaattoriyöryhmän kokous Moskovassa toukokuussa 2008; VTV:n tilinpäätös 2009–2011; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 718 VTV:n tilinpäätös 2010–2012; <https://www.intosai.org/what-we-do/knowledge-sharing/working-groups>; kokousraportti: Working Group on Public Dept, 22. – 24.7.2015, Livingstone, Sambia; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 719 VTV:n tilinpäätös 2011; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 720 VTV:n tilinpäätökset 2011–2013; VTV:n johtoryhmän kokous 31.3.2011; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 721 VTV:n tilinpäätökset 2011–2012; VTV:n johtoryhmän kokous 10.8.2011; Reviisori 1/2013; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 722 VTV:n johtoryhmän kokous 8.1.2014; VTV:n tilinpäätös 2014; Liettuan vertaisarviointi valmis – tuloksena liki puhtaat paperit -matkakertomus.
- 723 VTV:n tilinpäätös 2016–2017 ja 2020–2021; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 23/2021 muistio; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 724 VTV:n johtoryhmän kokous 16.3.2011; VTV:n tilintarkastuksen johtoryhmän kokous 5.5.2011; VTV:n tilinpäätökset 2011 ja 2012; Reviisori 1/2013; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023; Tuomas Pöystin haastattelu 27.10.2023.
- 725 Esa Tammelin mr. Guilherme d'Oliveira Martinsille, president of EUROSAI, kirje 26.3.2014; Matkaraportti EUROSAIN 9. kongressi Haagissa 15.–19.6.2014; VTV:n tilinpäätös 2016; Esa Tammelinin haastattelu 25.9.2023.
- 726 Matkaraportti EUROSAIN 9. kongressi Haagissa 15.–19.6.2014; VTV:n toimintakertomus 2014.
- 727 VTV:n johtoryhmän kokous 7.10.2016; VTV:n tilinpäätös 2016 ja 2017; kokousraportti: EUROSAIN tavoiteteimi 4 (hallinnointi ja viestintä) ja hallintoneuvoston kokous Haagissa 13.–14.10.2016; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024; Outi Jurkkolan haastattelu 19.10.2023.
- 728 <https://www.eurosai.org/en/about-us/congress>; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 10/2020 ja 6/2021 muistiot.
- 729 Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 730 Kahdenvälinen pääjohtajatapaaminen sekä ympäristötarkastuskoulutus, Thimphu, Bhutan, 6.–9.5.2019; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 731 Kahdenvälinen pääjohtajatapaaminen sekä ympäristötarkastuskoulutus, Thimphu, Bhutan, 6.–9.5.2019; VTV:n kahdenvälinen kansainvälinen yhteistyö – Bhutan ja Kuwait kumppaneina, raportti 2019; Outi Jurkkolan haastattelu 19.10.2023; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 732 VTV:n kahdenvälinen kansainvälinen yhteistyö – Bhutan ja Kuwait kumppaneina, raportti 2019; Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024; Outi Jurkkolan haastattelu 19.10.2023.
- 733 VTV:n johtoryhmän kokous 24.8.2011 ja 7.9.2011; Reviisori 2/2011; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 734 VTV:n tilinpäätökset 2016–2022; VTV:n johtoryhmän kokous 14.10.2015; VTV:n matkaraportit vuosina 2015–2019; Jaakko Eskolan haastattelu 3.5.2024.
- 735 VTV:n tilinpäätös 2017–2020; EUNIFI:n kokousraportit 2015–2019; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 736 VTV:n tilinpäätös 2017–2020; Kokousraportti: EU CC Pankkiunioni työryhmän kokous ja koulutus pankkien kriisinratkaisusta 7.3.2018; VTV:n jälkiseurantaraportti: ”Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia”, Tarkastuskertomus 3/2020; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.

- 737 Kansainvälisessä toiminnassa olleiden VTV:laisten haastattelut.
- 738 Pääjohtaja Yli-Viikari kutsuttu jäseneksi Global Council on SDG17-neuvostoon; World Government Summit, Dubai 9.–11.2.2019; Kokousraportti: UN High Level Political Forum, 16.–20.7.2018, New York; Kokousraportti: YK:n HLPF 2019, New York, Yhdysvallat.
- 739 Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023; Arto Seppovaaran haastattelu 12.4.2024; Visa Paajasen kirjoitus ”Tarkastajien näytelmä – Reviisori”, 17.12.2021.
- 740 Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 741 VTV:n tilinpäätös 2020 ja 2021; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 10/2020, 12/2020, 1/2021 ja 17/2021muistiot; Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 742 VTV:n tilinpäätös 2020 ja 2021; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 10/2020 muistio; Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 743 VTV:n vaikuttavuusfoorumin 5/2020 ja 20/2021 muistiot; INTOSAI Working Group on Impacts of Science and Technology on Auditing (WGISTA), kokousmuistio 16.9.2020.
- 744 VTV:n tilinpäätös 2020; VTV:n vaikuttavuusfoorumin 10/2020 muistio; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 745 VTV:n tilinpäätös 2021; Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 746 Kokouksessa kuultiin asiantuntija- ja kokemuspuheenvuorojen lisäksi eri maiden kokemuksia alkuperäiskansojen näkökulmien nivomisesta tarkastustyöhön. Arktisella alueella ilmasto muuttuu kaikkein nopeimmin, ja yksi kokouksen pääviesti olikin, että alueellinen näkökulma voi auttaa hahmottamaan globaalia ympäristönmuutosta. Ympäristön muuttuessa nopeasti alkupe- räiskansoilla voi olla hallussaan tietoa, joka auttaa sopeutumaan uuteen tilanteeseen.
- 747 *Assembly 2024* (wgea.org); Vivi Niemenmaan kirjallinen tiedonanto.
- 748 Kestävän kehityksen edistäminen, VTV 14/2019; Vivi Niemenmaan blogi: Tarkastusvirastojen työ tukee YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumisen seurantaa, 17.7.2023.
- 749 VTV:n vaikuttavuusfoorumin 20/2021 muistio; Outi Jurkkolan haastattelu 19.10.2023; Matti Okon haastattelu 3.4.2024.
- 750 VTV:n tilinpäätös 2022 ja 2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 751 VTV:n tilinpäätös 2022 ja 2023; VTV:n johdoryhmän kokous 12/2023; Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 752 Etelävuori 2001, 76.
- 753 Laki valtiontalouden tarkastamisesta (967/1947), 1 § 1. momentti. Vuonna 1992 sanamuoto muutettiin seuraavaksi: ”Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista.” Laki valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta (1211/1992), 1 §.
- 754 Tätä kehitystä edisti koneellisen kirjantalon automatisoitu tarkastus ja postisiirron merkityksen kasvu; Valtion revisiotoimikunnan mietintö 1971, 7, 10–11.
- 755 Näin esimerkiksi valtiovarainministeriön asettama työryhmä mietinnössään 24.3.1970; Halila et al., 108.
- 756 Etelävuori 2001, 80.
- 757 Etelävuori 2001, 52–53.
- 758 Etelävuori 2001, 49–51.
- 759 Lain 7 §:ssä kerrotaan, että ”Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka ratkaistaviksi kuuluvat ne tarkastusviraston asiat, joita ei 15 §:ssä säädetä uhkasakolautakunnan ratkaistaviksi tai joista ei viraston työjärjestyksessä muuta määrätä” ja että ”Pääjohtaja voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka virkamies työjärjestyksen mukaan saisi ratkaista.”
- 760 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyvistä laeista (HE 32/1992); Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta (130/1993). Valtion vakuusrahasto lakkautettiin vuoden 2015 alusta lähtien, mutta samalla perustettiin uusi, kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastosta muodostuva Rahoitusvakuusrahasto.
- 761 Etelävuori 2001, 571–572, 602–603, Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

- 762 Etelävuori 2001, 53–54; Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996).
- 763 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020, 119.
- 764 Mielenkiintoista on, että valtiontalouden käsitteeseen ei suoraan sisällytetä eduskunnan alaisena toimivaa Suomen Pankkia ja Kansaneläkelaitosta. Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020, 120.
- 765 VTV:n tilinpäätös 2001, 5.
- 766 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 4 §:n sekä tietoyhteiskuntakaaren 351 §:n muuttamisesta (HE 237/2014 vp).
- 767 VTV:n tilinpäätös 2009.
- 768 Mikko Koirasen haastattelu 26.2.2024.
- 769 Näin painopistealueista VTV:n toimintakertomuksissa 2006–2008.
- 770 VTV:n johtoryhmän kokoukset 10.2. ja 18.3.2009.
- 771 VTV:n tilinpäätökset 2008–2013.
- 772 VTV:n tilinpäätös 2013, 5.
- 773 VTV:n johtoryhmän kokous 19.12.2009.
- 774 VTV:n tilinpäätös 2009, 8; Reviisori 1/2012, 16–17. Kehittämistyö toteutettiin siten, että tarkastusvirasto alkoi suorittaa standardien mukaista laillisuus tarkastusta standardien tultua hyväksytyksi INCOSAn kongressissa Etelä-Afrikassa marraskuussa 2010.
- 775 Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita 2010. (https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/11144102/Ohjausjarjestelma_netti.pdf); VTV:n johtoryhmän kokous 2.5.2007. Kirjanpitoyksikkö -nimitys tuli vähitellen käyttöön vuoden 2009 aikana. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 202/2009 vp); Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (186/2009 vp).
- 776 Reviisori 1/2008, 12; Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009 vp).
- 777 Mukaan lukien kaksi talousarvion ulkopuolista valtion rahastoa.
- 778 Valtioneuvoston asetus elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista (1144/2013), 29 §.
- 779 VTV:n tilinpäätös 2009, 10.
- 780 VTV:n tilinpäätös 2015, 7.
- 781 Tytti Yli-Viikarin haastattelu 4.3.2024.
- 782 VTV:n sisäisiä resursseja pyritään käyttämään jatkossa joustavammin, kun tarkastuslajien yhdistäminen ja tiimien käyttäminen mahdollistaa useammin sen, etteivät resurssit ole kiinni pitkää aikaväliä kerrallaan yhdessä projektissa. Näin Lahdelma neuvottelukunnan kokouksessa 18.12.2018.
- 783 Helsingin Sanomat 3.6.2022.
- 784 Avoimuusrekisterilaki (430/2023).
- 785 Tuloksellisuustarkastukseen kuuluvat ryhmät Koulutus, ympäristö ja luonnonvarat; Turvallisuus ja oikeusvaltio; Omaisuus ja julkinen hallinto sekä Työ, elinkeinot ja hyvinvointi. Tilintarkastusryhmät ovat Talousarvion noudattaminen; Taloudenhoidon yhteiset prosessit; Valtionavut; Valtion omaisuus sekä Valtion turvallisuus.
- 786 Laki hyvinvointialueesta (611/2021), 128 §.
- 787 Valmisteluvaiheessa pohdittiin muun muassa seuraavia kysymyksiä: Mitkä ovat uudistuksen keskeiset riskit? Missä määrin eduskunnan tietotarpeiden kannalta tarkastusviraston on syytä kohdistaa tarkastuksia ja valvontaa hyvinvointialueiden rahoituksen ja toiminnan ohjauksesta vastaaville valtion viranomaisille ja missä määrin suoraan hyvinvointialueille? Onko tarvetta / voidaanko tuottaa tietoa hyvinvointialueiden toiminnasta myös muussa kuin tarkastusraportoinnin muodossa? Vainkuttavuusfoorumien kokouksen 4/2022 muistio 22.3.2022.
- 788 Sami Yläoutisen haastattelu 29.4.2024.
- 789 Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 790 Eero Heinäluoman haastattelu 28.6.2024.
- 791 Lassi Perkisen haastattelu 21.8.2023.
- 792 Myös lukuisat tähän teokseen haastatellut nostivat tämän asian esiin.
- 793 VTV:n tilinpäätös 2011.
- 794 Visa Paajasen haastattelu 14.8.2023.
- 795 <https://www.ksml.fi/paikalliset/2588614>.
- 796 Kritiikkiäkin on esitetty: Kuinka innokkaita veronmaksajia progressiivista veroa runsaasti maksavat todellisuudessa ovat ja millainen on todellisuudessa tulonsiirtoja paljon saavien veronmaksuhalukkuus. Kritiikistä esimerkiksi <https://www.libera>.

[fi/2023/11/08/veropaivan-teeskennelty-positiivinen-energia/](#).

- 797 Salminen, Ikola-Norrbacka – Mäntysalo
2011, 127, 132.
- 798 Salminen, Ikola-Norrbacka – Mäntysalo
2011, 132.
- 799 Vivi Niemenmaan haastattelu 9.11.2023.
- 800 VTV:n kertomus toiminnastaan eduskunnalle vuonna 2014.
- 801 VTV:n sisällä teemasta keskusteltiin laajasti eri yksiköissä vuonna 2011, ja ajatukset koottiin johtoryhmässä. VTV:n johtoryhmän kokous 4.11.2011.

Lähteet ja kirjallisuus

Alkuperäislähteet

VTV:n arkisto

Selvitys toiminnantarkastusyksiköiden uudeleen organisoinnin vaihtoehtoista ja edellytyksistä, muistio, 4.12.2003.

Työilmapiiri- ja hyvinvointibarometri (THB) Valtiontalouden tarkastusvirastossa lokakuussa 2007, Mona Rajakangas, Medivire Työterveyspalvelut.

VMbaro esimiestyö ja johtaminen, 2020–2023

VTV:n elpymis- ja palautumissuunnitelma luottamuksen palauttamiseksi, 2021

VTV:n erilliskertomukset eduskunnalle

VTV:n esimieskokousten pöytäkirjat

VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportit

VTV:n johdon tuen muistiot

VTV:n johtoryhmän pöytäkirjat

VTV:n koulutussuunnitelmat

VTV:n kertomukset eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta

VTV:n kertomukset eduskunnalle toiminnastaan

VTV:n kertomukset eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta

VTV:n laajennetun johtoryhmän pöytäkirjat

VTV:n lausunnot viranomaisille

VTV:n matkakertomukset

VTV:n neuvottelukunnan kokousten pöytäkirjat

VTV:n oppimisfoorumin pöytäkirjat

VTV:n Parempi Työyhteisö (ParTy) -kysely, tulokset 2017

VTV:n resurssifoorumin pöytäkirjat

VTV:n tarkastus- ja valvontasuunnitelmat

VTV:n tarkastuskertomukset

VTV:n tilintarkastuksen johtoryhmän pöytäkirjat

VTV:n toiminnantarkastuksen johtoryhmän pöytäkirjat

VTV:n toiminta- ja taloussuunnitelmat

VTV:n vaikuttavuusfoorumin muistiot

VTV:n strategiat

VTV:n tiedotteet

VTV:n toimintakertomukset ja tilinpäätökset

VTV:n työjärjestykset

Eduskunnan kirjasto

Eduskunnan pöytäkirjat (PTK)

Hallituksen esitykset eduskunnalle

Laki- ja toivomusaloitteet

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta, 23.4.2024

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

Tarkastusvaliokunnan mietinnöt

VTV:n henkilöstöjärjestöjen muistio tarkastusvaliokunnalle, 9.5.2017

Valtiovarainvaliokunnan mietinnöt

Lainsäädäntö

Asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta (600/1997)

Asetus valtiontalouden tarkastuksesta (969/1947)

Asetus valtiontalouden tarkastuksesta (267/1993)

Asetus valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta (44/1984)

Avoimuusrekisterilaki (430/2023)

Laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003)

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000)

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (604/2008)

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (684/2010)

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (651/2021)

Laki hyvinvointialueesta (611/2021)

Laki puoluelain muuttamisesta (683/2010)

Laki Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä (732/1999)

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta (869/2012)

Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (1216/2003)

Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (186/2009)

Laki valtioneuvaluokkien osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (968/1947)

Laki valtiontalouden tarkastuksesta (967/1947)

Laki valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta (1211/1992)

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (870/2012)

Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Puoluelaki (10/1969)

Suomen Hallitusmuoto (94/1919)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Valtioneuvoston asetus elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista (1144/2013)

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014)

Valtioneuvoston asetus talouspolitiikan arviointineuvostosta (61/2014)

Valtiontilintarkastajien johtosääntö (745/2000)

Yliopistolaki (558/2009)

Komiteanmietinnöt

Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö. Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:39.

Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö. Komiteanmietintö 2009:1.

Ehdotus valtiontalouden tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi. VTV 2001 -toimikunnan muistio. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2000.

Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen järjestämisestä. Valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95:n muistio. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005.

Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.

Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002.

LM-työryhmän muistio 1993.

Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6.

Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitea. Oikeusministeriö. Komiteanmietintö 1990:7.

Perustuslaki 2000 -komitean mietintö. Komiteanmietintö 1997:13.

Puoluerahoituksen avoimuus. Oikeusministeriö. Komiteamietintö 2009:3.

Revisiokomitean mietintö. Komiteamietintö mon. 1946:36.

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan uudistaminen. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 2015:29.

Valtionhallinnon viestintäryhmän muistio. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001:5.

Valtion revisiotoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1971:17.

Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta-toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005.

Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen vahvistaminen. Selvitysmies Jouni Vainion ehdotus 31.1.2003.

Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö. Komiteamietintö 1984:30.

Kirjallisuus ja artikkelit

Ahde, Matti – Hakkarainen, Timo: Matti Ahde – sähkömies. WSOY, Helsinki 2013.

Ahonen, Pertti: Eduskunta, informaatio, hallinto. Tutkimus valtion keskushallinnon ja eduskunnan välisestä informaationkulusta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1980.

Blomstedt, Yrjö: Valtiokonttori 1875–1975. Historiallinen katsaus. Helsinki 1976.

Blomstedt, Yrjö – Klinge, Matti (toim.): J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944–1956. 1, 28.6.1944–24.4.1949. WSOY, Helsinki 1985.

Eilavaara, Pertti (toim.): Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa 1994. Painatuskeskus, Helsinki 1994.

Etelävuori, Raimo: Valvontaa varoille – vastinetta rahoille. Valtiontalouden tarkastusvirasto 1975–2000. Helsinki 2001.

Gogol, Nikolai: Reviisori. WSOY, Helsinki 1975.

Halila, Aimo et al.: Valtiontalouden tarkastusvirasto 1824–1974. Helsinki 1974.

Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo: Valtionrakentaja. Valtiovarainministeriön historia 1. Edita, Helsinki 2009. (Heikkinen – Tiihonen 2009a)

Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo: Kriisinselvittäjä. Valtiovarainministeriön historia 2. Edita, Helsinki 2009. (Heikkinen – Tiihonen 2009b)

Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo: Hyvinvoinnin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3. Edita, Helsinki 2010.

Hirvola, Aino – Mikkonen, Salla – Skippari, Mika – Tiensuu, Paul: Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021.

Huotarinen, Heini: Vaalirahakohusta moderniin ja avoimeen lainsäädäntöön. Haaste 1/2016, 20–21.

Hyssälä, Liisa – Backman, Jouni: Kansanvallan peruskorjaus – kaikki voimavarat käyttöön. Työpaperi, Sitra 2018.

Jaakkola, Jenni – Orjasniemi, Seppo – Silvennoinen, Heidi: Finanssipolitiikkaa valvomassa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2016, 47–53.

Jussila, Osmo: Kenraalikuvernööri, ministerivaltiosihtööri ja senaatti. Teoksessa Savolainen, Raimo (päätoim.): Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Edita, Helsinki 1996.

Kalleinen, Kristiina: Valtioaamun aika. Suomen suuriruhtinaskunta 1809–1863. Gaudeamus, Helsinki 2023.

Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön budjettiosaston julkaisuja 5a/2007.

Korkea-aho, Emilia – Tiensuu, Paul: Lobbarirekisterin kansainväliset mallit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018.

Lehmusto, Mauri: Kahdeksan vuosikymmentä valtioneuvoston tarkastusta 1920–1999. Valtiontilintarkastajain kanslia. Edita 2000.

Marjomaa, Ulpu: Salmenoja, Pietari. Teoksessa Klinge, Matti (päätoim.): Suomen kansallisbiografia 8. SKS, Helsinki 2006.

Mutanen, Anu – Ojanen, Tuomas – Sormunen, Milka – Tuori, Klaus: Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020. Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016.

Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1999.

- Mäkinen, Juha-Matti: Parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntelyn kehitys. Pro gradu -tutkielma. Julkisoikeus. Tampere 2013.
- Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. Edita, Helsinki 2010.
- Nuorteva, Jussi – Jacobsson, Henry – Ovaska, Vesa-Matti – Walta, Matti – Vuorinen, Pentti (toim.): Pääjohtajakunta. Valtion virastojen ja laitosten johto muuttuvassa valtionhallinnossa. Pääjohtajamatrikkeli 1917–2005. SKS ja Kansallisarkisto, Helsinki 2005.
- Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Diss. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1955.
- Rauhala, K. W.: Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808–1817. I – II. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki 1910.
- Rauhala, K. W.: Keisarillinen Suomen Senaatti 1809–1909. Edellinen osa, vuodet 1809–1859. Otava, Helsinki 1915.
- Salmi, Sini: Finanssipolitiikan tarkastus Valtiontalouden tarkastusvirastossa 2008–2016 – tarkastuksen kenttä, menetelmät ja lisäarvo suhteessa tuloksellisuustarkastukseen ja finanssipoliittisiin instituutioihin. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2018.
- Salminen, Ari – Ikola-Norrbacka, Rinna – Mäntysalo, Venla: Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi. Perusraportti. Vaasan yliopisto 2011.
- Savolainen, Raimo: Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809–1995. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 22. Edita, Helsinki 1996. (Savolainen 1996a)
- Savolainen, Raimo: Keskusvirastot, virastot ja laitokset 1809–1917. Teoksessa Savolainen, Raimo (päätoim.): Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Edita, Helsinki 1996. (Savolainen 1996b)
- Selovuori, Jorma (toim.): Valtioneuvoston linna. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 1998.
- Seppinen, Ilkka: Niskanen, Esko. Teoksessa Klinge, Matti (päätoim.): Suomen kansallisbiografia 7. SKS, Helsinki 2006.
- Tandefelt, Henrika: Porvoo 1809. Juhlamoja ja tanssiaisia. SKS, Helsinki 2009.
- Temmes, Markku: Virastojen kehityskaaret. Valtion virastojen kehitys. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Edita, Helsinki 1997.
- Toiminnantarkastuksen hallinta. Hallinnan esteet ja niiden voittamisen mahdollisuudet Valtiontalouden tarkastusvirastossa. VTV, Helsinki 1992.
- Tyynilä, Markku: Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 5. VAPK-kustannus, Helsinki 1992.
- Valtiontalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen 2001 – uudistuksen tausta ja merkitys. Artikkeliluonnos. Visa Paa-janen, Anna Hyvärinen ja Auri Pakarinen. Hallinnon tutkimuksen päivät 26.–27.11.2015 Tampere.
- Venho, Tomi: Rahastaa, ei rahasta, rahastaa. Suomalaisen vaalirahoituksen seuranta-tutkimus. Kunnallissalan kehittämisiä, Helsinki 2015.
- Vennamo, Veikko: Kulissien takaa. Gummerus, Jyväskylä 1987.
- Väisänen, Maija: Palmén, Ernst Gustaf. Teoksessa Klinge, Matti (päätoim.): Suomen kansallisbiografia 7. SKS, Helsinki 2006.

Lehdet

Aamulehti
 Auditori
 Demari
 Helsingin Sanomat
 Ilta-Sanomat
 Iltalehti
 Kaleva
 Kauppalehti
 Reviisori
 Sosialisti
 Tarkkamarkka
 Tiukka linja
 Uusi Suomi
 Verkkomarkka

Haastattelut ja tiedonannot

Haastattelut/VTV

(Haastattelijat Timo Joutsivuo,
Seppo Tamminen ja Veijo Åberg)

Alanko-Kahiluoto, Outi 25.3.2024

Brax, Tuija 19.2.2024

Carlson, Jonna, suullinen tiedonanto VTV:n historiatoimikunnan kokouksessa 30.5.2024

Eskola, Jaakko 3.5.2024

Haili, Ari 16.4.2024

Heinäluoma, Eero 28.6.2024

Jurkkola, Outi 19.10.2023

Koiranen, Mikko 26.2.2024

Leskinen, Tapio 11.10.2023 ja 15.1.2016 (haastattelijat Visa Paajanen, Auri Pakarinen ja Anna Hyvärinen).

Niemenmaa, Vivi 9.11.2023

Okko, Matti 3.4.2024

Paajanen, Visa & Perkinen, Lassi & Tervasmäki,
Pasi 9.8.2023

Paajanen, Visa 14.8.2023

Perkinen, Lassi 21.8.2023

Pöysti, Tuomas 27.10.2023

Seppovaara, Arto 12.4.2024

Soukainen, Jarmo 9.4.2024

Tammelin, Esa 25.9.2023

Tervasmäki, Pasi 25.8.2023

Viherkoski, Väinö 23.4.2024

Yli-Viikari, Tytti 4.3.2024

Yläoutinen, Sami 29.4.2024

Haastattelut/Eduskunnan muistitietoarkisto / Eduskunnan kirjasto

Aaltonen, Markku II. ja 12.3.2003. Haastattelija
Jorma Kallenautio.

Ahde, Matti 28.4., 20.9., 27.9. ja 4.10.2017 sekä 17.
ja 22.1.2018. Haastattelija Mikko Laakso.

Ala-Nissilä, Olavi II. ja 24.5.2022 Haastattelija
Seppo Tamminen.

Aula, Maria Kaisa 1.6.2015. Haastattelija Joni
Krekola.

Mattila, Kalevi 29.12.1998. Haastattelija Jorma
Kallenautio.

Sinnemäki, Anni 3.7.2018, 5.7.2018, 6.7.2018,
21.9.2018 ja 13.12.2018. Haastattelija Antti
Parpola.

Uotila, Kari 18.9., 22.9., 29.9. ja 1.10.2020. Haastat-
telija Joni Krekola.

Kirjalliset tiedonannot

Jonna Carlsonin sähköpostiviesti 17.6.2024

Teemu Kalijärven kirjallinen tiedonanto
22.9.2024

Vivi Niemenmaan kirjallinen tiedonanto
8.4.2024

Anna-Liisa Pasasen sähköpostiviesti 20.3.2024

Mika Sainion sähköpostiviesti 5.6.2024

Internet-lähteet

- https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/45d4b1b1-d7ae-41de-8d31-68a793fb3d6a/YHTEENVE-TO_20210217101136.pdf
- <https://avoimuusrekisteri.fi/perustietoa/hyva-edunvalvontatapa>
- <https://beta.tieto.avi.fi/nuorten-syrjaytyminen>
- <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/eduskunta/eduskunta-suomen-pol-jarjestelmassa/>
- https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytie-dotValtiopaivaasia/Sivut/K_25+2022.aspx
- <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/Sivut/910107.aspx>
- https://en.wikipedia.org/wiki/European_Fiscal_Compact
- https://fi.wikipedia.org/wiki/Suomen_vaalirahoituskohti
- <https://oikeusministerio.fi/-/uusittavat-kunnallisvaalit-karkkilassa-kauniaisissa-ja-vihdisa-6-syyskuuta>
- <https://oikeuskansleri.fi/-/paatos-vaalirahoitusilmoitusten-kasittelya-oikeusministeriossa-koskevassa-asiassa>
- <https://www.sitra.fi/uutiset/nuorten-syrjaytyminen-kay-myos-yhteiskunnalle-kalliiksi/>
- <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c-358dff>
- <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/vaali-ja-puoluelainsaadanto-seka-demokratian-kaytannot>
- <https://vm.fi/-/eu-n-uudet-finanssipoliittiset-saannot-tulevat-voimaan>
- <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules>
- <https://www.eca.europa.eu/sites/CC/en/Pages/NetworkonFiscalPolicyAudit.aspx>
- <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/2653>
- <https://www.ksml.fi/paikalliset/2588614>
- <https://www.libera.fi/2023/11/08/veropainvan-teeskennely-positiivinen-energia/>
- www.vm.fi/hankeet
- <https://www.vtv.fi/blogit/10-vuotta-finanssipoliittikan-valvontaa/>
- <https://www.vtv.fi/blogit/eun-velkasaannot-uu-distuvat-painopiste-siirtyy-vahvasti-jasenmaakohtaiseen-tarkasteluun/>
- <https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/finanssipoliittikan-valvonta/suhdanneltilan-lampokartta/>
- <https://www.vtv.fi/tiedotteet/puoluerahoituksesta-raportoitu-puutteellisesti/>
- <https://www.vtv.fi/uutiset/suhdanneltilan-teen-lampokartta-on-nyt-julkaistu/>
- www.vtv.fi/vtv/
- <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2008/05/15/kalli-avasi-vaalirahapelin>
- <https://yle.fi/a/3-5741972>
- <https://portti.kansallisarkisto.fi/fi/aineisto-op-paat-Laäninhallitukset|Arkistojen-Portti>
- [yle.fi Mot 3.10.2017](http://yle.fi/Mot-3.10.2017)

Kirjassa käytettyjä lyhenteitä

ASO maatalousministeriön asutusasiainosasto
atk automaattinen tietojenkäsittely

BKT bruttokansantuote

CAM commonly agreed method

CC Contact Committee

CERN Conseil Européen pour la
Recherche Nucléaire

COSO ERM Committee of Sponsoring
Organisations of the Treadway Commission
Enterprise Risk Management

Dnro diaarinumero

EA Eduskunnan arkisto

ed. Kansallinen edistyspuolue

EK eduskunnan kirjelmä

ELY-keskus Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

EMBA Executive Master of
Business Administration

EMU The Economic and Monetary union

EPSAS European Public Sector
Accounting Standards

ESA European Space Agency

ESI Economic Sentiment Indicator

ESO European Southern Observatory

ETT Euroopan tilintarkastustuomioistuim

ETYJ Euroopan turvallisuus- ja
yhteistyöjärjestö

EU Euroopan unioni

EUIFI EU Independent Fiscal Institutions

EUNIFI EU Network of Independent
Fiscal Institutions

EUROSAI European Organisation of
Supreme Audit Institutions

EUROSTAT European Statistical Office

EVM Euroopan vakausmekanismi

EY Euroopan yhteisö / Euroopan yhteisöt

fipo finanssipolitiikka

GAO Government Accountability Office

GRECO Group of States Against Corruption

HAUS Hallinnon kehittämiskeskus

HE hallituksen esitys

HELCOM Helsinki Commission

HESTRA henkilöstöstrategiatyöryhmä

HLPF High Level Political Forum

IASB International Accounting Standards Board

ICT Information and communications
technology

IDI INTOSAI Development Initiative

IFI Independent Fiscal Institution

IFRS International Financial
Reporting Standards

IMF International Monetary Fund

INCOSAI The Congress of INTOSAI

INTOSAI International Organization
of Supreme Audit Institutions

IPSAS International Public Sector
Accounting Standards

ISA International Standards of Audit

ISQC International Standard on Quality Control

ISSAI International Standards of
Supreme Audit Institutions

IT informaatioteknologia

- KAIKU** Kaikki kunnossa
KANE Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
KD Kristillisdemokraatit
KELA/Kela Kansaneläkelaitos
kesk. Keskusta
Keutar Kansainvälisten ja EU-asioiden koordinoitiryhmä
KHO Korkein hallinto-oikeus
KHT Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
KKN Kulturkontakt Nord
KMS Kehittyvien Maakuntien Suomi
kok. Kokoomus
- ml.** Maalaisliitto
MOU Memorandum of Understanding
MTO medium-term objective
- NAO** National Audit Office
NIFCA Nordic Institute for Contemporary Art (Nordiskt institut för Samtidskonst)
NORDINFO Nordiskt samarbetsorgan för vetenskaplig information
NUH Nordiskt utvecklingscenter för handikapphjälpmedel
- OECD** Organisation for Economic Co-operation and Development
ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights
OKV Oikeuskanslerinvirasto
OLAF Office européen de lutte antifraude
- ParTy** Parempi Työyhteisö
PeVM perustuslakivaliokunnan mietintö
PNE puhemiesneuvoston ehdotus
PTK pöytäkirja
- RiR** Riksrevisionen
RKP, r. Suomen ruotsalainen kansanpuolue
RRV Riksrevisionsverket
- SDG** Sustainable Development Goals
SDP, sd. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SFAO Swiss Federal Audit Office
SKDL Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
STM sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- TE-toimisto** Työ- ja elinkeinotoimisto
TF Task Force
THB Työilmapiiri- ja hyvinvointibarometri
THL Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TrVM tarkastusvaliokunnan mietintö
TT toiminnantarkastus
- UN** United Nations
- vas.** Vasemmistoliitto
VaVL valtiovarainvaliokunnan lausunto
VaVM valtiovarainvaliokunnan mietintö
VATAVA valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämisyöryhmä
vihr. Vihreät
VM valtiovarainministeriö
vp. valtiopäivät
VTV Valtiontalouden tarkastusvirasto
VUOTI vuosittain tarkastusohje
- WGEA** INTOSAI Working Group on Environmental Auditing
WGISTA INTOSAI Working Group on Impacts of Science and Technology on Auditing



Julkaisija: Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)

Tekstit: Timo Joutsivuo, Seppo Tamminen ja Veijo Åberg,
Oy Spiritus Historiae Ab

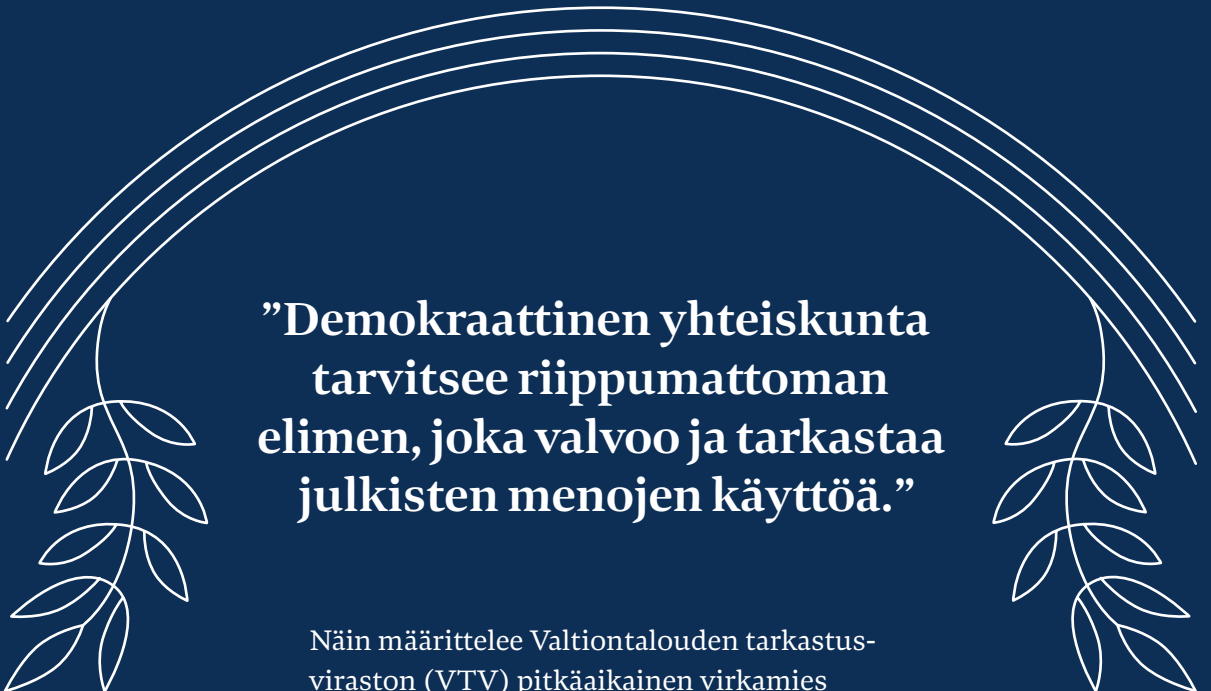
Kuvatoimitus: Hanna Lundell-Reinilä, Oy Spiritus Historiae Ab

Ulkoasu ja taitto: Emmi Kyytsönen, Karppi Design

ISBN 978-952-499-565-8 (sid.)

ISBN 978-952-499-566-5 (PDF)

Painopaikka: PunaMusta Oy, Vantaa 2025



**”Demokraattinen yhteiskunta
tarvitsee riippumattoman
elimen, joka valvoo ja tarkastaa
julkisten menojen käyttöä.”**

Näin määrittelee Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) pitkäaikainen virkamies virastonsa roolin. VTV, alkujaan "yleinen revisionioikeus", on kahden vuosisadan ajan toteuttanut tuota valvojan ja tarkastajan tehtävää, ensin Suomen suuriruhtinaskunnassa, sitten itsenäisessä maassa.

Varojen vahti pureutuu Valtiontalouden tarkastusviraston viime vuosikymmenten vaiheisiin. Viraston asema on muuttunut, tehtävät ovat laajentuneet, eikä myrskyiltäkään ole vältytty.

