



5.11.2020

Dnro 297/32/2020

1 (5)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

K 19/2020 vp - Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020

Asiantuntijapyyntö 28.10.2020

## **Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020**

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa vuoden 2020 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen pääkohdista. Tarkastusvirasto antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle (Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §). Kertomuksessa esitetään tarkastusten tuloksien perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta, yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista sekä katsaus tarkastusviraston toiminnasta vuosikertomusjaksolla.

Valtionhallinto on toiminut erinomaisesti poikkeuksellisessa tilanteessa koronakriisin keskellä. On tärkeää, että valtionhallinto arvioi laajasti toimintaansa koronakriisin aikana. Hallinto oppii kriiseistä muovaamaan paremmin yhteensopivia rakenteita ja prosesseja. Koronakriisi ei kuitenkaan vähennä muutosalojen, kuten ilmastokriisin, väestön ikääntymiseen liittyvien julkisen talouden menopaineiden ja työn murroksen, merkitystä. Tästä syystä kriisiajan toimien lisäksi hallinto jatkaa yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta merkittävien päätösten ja uudistusten valmistelua ja sisäisen toimintansa uudistamista. Erityisesti yhteistoiminnan, johtamisen ja työnjaon menettelyistä tulee sopia selkeästi. Tämä koskee myös rahoitusjärjestelmän kriiseihin varautumista. Valtionhallinto tarvitsee jatkossakin resilienssiä, kykyä uusiutua ja palautua muutoksen keskellä.

Seuraavassa esitetään keskeisiä havaintoja vuosikertomuksen luvuista.

### **Ennusteiden epävarmuus on huomioitava julkisen talouden tasapainoa tavoiteltaessa**

Julkisen talouden keskipitkillä, neljän vuoden päähän ulottuvilla kehitysarvioilla sekä pitkän aikavälin kestävyysarvioilla on ollut Suomessa keskeinen merkitys hallitusten finanssipoliittisten linjausten ja toimenpidekokonaisuuksien määrittelyssä. Tarkastusvirasto on tehnyt tarkastukset sekä keskipitkän aikavälin arvioista että kestävyysarvioista. Yleisesti ottaen tarkastusvirasto arvioi valtiovarainministeriön laskelmien olevan laadukkaita ja korkealla asiantuntemuksella laadittuja. Arvioiden hyödyntämisessä tulee kuitenkin huomioida niiden sisältämä suuri epävarmuus.

Julkisen talouden neljän vuoden päähän ulottuvat arviot ovat tärkeitä jo siksi, että finanssipoliittinen lainsäädäntö normaalioloissa ohjaa hallitusta tavoittelemaan tasapainoista julkista taloutta julkisen talouden suunnitelmassa. Siten neljän vuoden päähän ulottuva arvio antaa perustan sille, minkälainen finanssipoliittinen toimenpidekokonaisuus tuleviksi vuosiksi määritellään. Kehitysarviot voivat muuttua olennaisesti jopa nopeasti, myös hallituksen politiikasta riippumattomista syistä ja teknisistä syistä. Tämän takia olisi hyödyllistä, mikäli tavoitteiden tilannetta arvioidaan vaalikaudella tarkastuspisteissä, ja määriteltäisiin etukäteen toimintatavat niihin tilanteisiin, joissa alkuperäinen toimenpidekokonaisuus osoittautuu ali- tai ylimitoitetuksi suhteessa sen hetkisiin kehitysarvioihin.

Pitkän aikavälin kestävyysarviot ovat hyödyllisiä, koska ne auttavat hahmottamaan tarpeita rakenteellisille uudistuksille. Niiden epävarmuus on kuitenkin erityisen suurta, ja Suomessa olisi tarve saada entistä parempi kuva julkisen talouden kestävyyydestä eri aikaperspektiiveillä ja erilaisten taustaoletusten mukaisena. Tämän takia VTV ehdottaa, että finanssipoliittista lainsäädäntöä kehitetään siten, että valtioneuvoston tulisi sisällyttää julkisen talouden suunnitelmaan useaa eri aikaväliä kuvaavia kestävyys-arvioita vaihtoehtoisten skenaarioiden mukaisena. Valtiovarainministeriö julkaisi heinäkuussa 2020 erittäin hyödyllisen katsauksen julkisen talouden kestävyyydestä, jonka aiempaa laajempi tietosisältö on tämän ehdotuksen suuntaista. Vastaavaa sisältöä olisi hyödyllistä tuoda jo seuraavaan julkisen talouden suunnitelmaan, koska koronatilanteen tuoma epävarmuus korostaa vaihtoehtoisten kehityskulkujen arvioinnin merkitystä.

Valtiovarainministeriö on julkaissut osin päivitetyn lähdeaineiston ja menetelmin laaditut kestävyysvajearviot heinäkuussa 2020 ja syyskuussa 2020. Tehdyt muutokset ovat pienentäneet arviota pitkän aikavälin kestävyysvajeesta olennaisesti, noin 1,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. On erittäin hyvä, että valtiovarainministeriö on ajantasaistanut laskelmaa. Tarkastusvirasto suositti tarkastuksessa esiin tulleiden ongelmien takia vuonna 2019, että VM yhteistyössä STM:n ja THL:n kanssa huolehtisi kestävyysvaje-arvion menetelmien ja aineistojen ajantasaisuudesta.

### Valtion taloudenhoitoa voidaan tukea yhtenäistämällä talousarvioita

Samat kirjanpitoyksiköt saavat huomautuksia vuosittain. Tarkastusviraston tilintarkastuksessa on tarkastettu kaikki valtion kirjanpitoyksiköt eli ministeriöt ja niiden alla olevat tilivelvolliset virastot, ja annettu niistä tilintarkastuskertomukset. Tarkastusvirasto antoi vuoden 2019 tilintarkastuksissa huomautuksia yhtä paljon kuin edellisellä vuonna. Huomautuksen sai joka neljäs kirjanpitoyksikkö, mikä on merkittävä määrä. Huomautusten määrä on kuitenkin vähentynyt: vuosina 2017 ja 2016 huomautuksen sai joka kolmas kirjanpitoyksikkö.

Tilintarkastushavaintojen kannalta huolestuttavana voidaan pitää sitä, että peräti kahdeksan kirjanpitoyksikköä on saanut huomautuksen vuosittain vähintään viimeisen neljän vuoden ajan. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat ulkoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, opetus- ja kulttuuriministeriö, Väylävirasto, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Tilintarkastuksen järein keino on vaatia kirjanpitoyksiköiden johdolta ilmoitusta tarkastusvirastolle niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty huomautukseen johtaneen asiantilan korjaamiseksi. Tämä nk. ilmoitusvelvollisuus asetettiin vuoden 2019 tilintarkastusten perusteella Väylävirastolle ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle.

Talousarvio kaipaa yhtenäistämistä. Yhtenäinen ja selkeä budjetointi selkeyttää talousarvion seurantaa, tukee tehokasta taloudenhoitoa ja auttaa pääsemään taloushallinnon tuottavuustavoitteisiin. Se myös helpottaa talousarviosta päättämistä ja edistää talousarvion noudattamista. Kaikki tämä liittyy keskeisesti myös eduskunnan toimintaan. Yhtenäinen ja selkeä budjetointi erityisesti momenttien päätösosissa helpottaisi talousarvion toimeenpanoa ja tukisi hallinnon prosessien yhtenäistä digitalisaatiota. Talousarvion yhtenäisyyttä tarkastettiin laillisuustarkastuksena. Keskeinen tarkastusta koskeva johtopäätös on, että vuoden 2019 talousarvio ei ole yhtenäinen eri hallinnonaloilla. Lisäksi epäyhtenäisyys on kasvanut edelleen vuoden 2020 talousarviossa.

Talousarvion epäyhtenäisyyttä aiheuttavat erityisesti ns. sekamomenttien laaja käyttö, palkkausmenojen budjetointi muille kuin toimintamenomomenteille, talousarvioasetuksessa säädetyistä kohdentamisperusteista poikkeaminen, laajojen ja monimuotoisten päätösosien runsaus ja lukurakenteiden erot. Yhtenä keskeisenä syynä lisääntyneeseen epäyhtenäisyyteen on, että talousarvion laadintamääräyksiä on alettu soveltaa liian joustavasti.

Erityistehtävayhtiöitä tulisi perustaa harkiten. Erityistehtävayhtiöiden perustamista tulisi aina harkita sekä valtion varojen käytön että yhtiön tulevan toiminnan näkökulmasta. Yhtiötä perustettaessa tulee kirkastaa, mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan tai tarpeeseen yhtiömuotoisella toiminnalla voidaan vastata. Jos yhtiö perustetaan osana laajempaa uudistusta, valtio-omistajan ja yhtiön on hyvä varmistaa, etteivät yhtiön palvelut ole sidoksissa ainoastaan kyseiseen uudistukseen. Aina on myös syytä harkita, tarvitaanko kovin kapealle toiminnolle oma yhtiö, voisivatko jo toimivat valtionyhtiöt ottaa tehtävän hoitaakseen tai voitaisiinko tarvittava palvelu ostaa jo olemassa olevilta yksityisiltä yritysiltä.

### Työllisyyden hoidossa tarvitaan täsmällistä tietoa keinojen vaikuttavuudesta

Tarkastusvirasto on tehnyt neljä tarkastusta työllisyyden hoidon ja työllisyyspolitiikan alalta<sup>1</sup>. Työllisyyteen vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjonta ja käyttö lisääntyivät vuosina 2015–2018. Kotimaisten tutkimusten mukaan valtion yksityisille työnantajille myöntämää palkkatukea pidetään melko vaikuttavana toimenpiteenä, koska sen on todettu parantavan henkilön työllistymistodennäköisyyttä palkkatukijakson jälkeen. Sen sijaan julkisen sektorin palkkatukityön ei ole havaittu vaikuttavan henkilön myöhempään työsaantiin. Vuosina 2015–2019 palkkatuki yksityiselle sektorille kuitenkin väheni, samalla kun kuntien palkkatuen käyttö kasvoi.

Vuonna 2013 toteutettiin TE-toimistoverkkouudistus, jossa vähennettiin TE-toimistojen määrää 74:stä 15:een toimistoon. Samalla TE-toimistoissa otettiin käyttöön uusi asiakkaiden palvelutarpeisiin perustuva palvelumalli. TE-toimistouudistus ei kuitenkaan parantanut toivotulla tavalla työllisyyttä. Niissä kunnissa, joista TE-toimiston toimipaikka lakkautettiin, työttömyyden keskimääräinen kesto piteni 2–3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina muihin kuntiin verrattuna, ja työttömyysaste kasvoi ohimenevästi. Sähköisten itsepalvelukanavien lisääminen ei parantanut asiakastytyväisyyttä. Syyksi uudistuksen heikkoihin tuloksiin on arvioitu sitä, että TE-toimistoverkkouudistus ja palvelumalliuudistus toteutettiin samanaikaisesti, kun TE-toimistojen henkilöresursseja pienennettiin.

Työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisääminen tehosti työnhakijoiden palveluihin ohjautumista ja siten saattoi edistää myös heidän työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Toisaalta haastattelujen lisääminen kasvatti TE-toimistojen resurssitarvetta. Vuonna 2017 määräaikaishaastattelujen lisäys näkyi työllistymissuunnitelmien määrän kasvuna kaikissa TE-toimistoissa, mutta tuottavuus ja taloudellisuus tällä suoritteella mitattuna paranivat vain neljässä TE-toimistossa verrattuna vuoteen 2013. Samansuuntainen tulos saatiin myös palvelulinjakohtaisessa tarkastelussa.

Vuosina 2017–2018 toteutetussa alueellisen työllisyyskokeilussa valitut 23 kuntaa ottivat vastuun oman alueensa pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä. Arvioinnin mukaan pitkäaikaistyöttömyys väheni ja työttömyysaste laski kokeilukunnissa. Tarkastuksessa ei kuitenkaan pystytty selvittämään, missä määrin kokeilukuntien työttömät työnhakijat työllistyivät avoimille työmarkkinoille ja mikä osa heistä sijoittui TE-palveluiden tarjoamiin aktiivitoimiin.

Työllisyyspolitiikassa tehdään paljon toimenpideuudistuksia ja kokeiluja. Kuluvalle hallituskaudella on tarkoitus toteuttaa työllisyyden kuntakokeilu, johon kunnat on valittu hakemusten perusteella. Ns. valikoitumisharhan minimoimiseksi työllisyyskokeilujen tulisi jatkossa perustua huolellisesti suunniteltuihin koeasetelmiin. Kokeilujen ja uusien toimenpiteiden tuloksia tulisi seurata systemaattisesti ja niistä tulisi tehdä laadukkaita ja vertailukelpoisia vaikutusarviointeja. Lisäksi tulisi varmistaa, että arviointien tuloksia käytetään toimenpiteitä kehitettäessä. Viime hallituskaudella tehdyt työllisyysuudistukset on kaiken kaikkiaan arvioitu melko kattavasti. Hallituskaudella kuitenkin toteutettiin monta uudistusta samaan aikaan, mikä on vaikeuttanut yksittäisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeisiin on kohdennettu noin 140 miljoonaa euroa vuodessa, josta puolet on valtion ja kuntien rahoitusta. Ohjelma-asiakirjan mukaan rahoitus on tarkoitettu muun muassa heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. ESR-henkilörekisterin tietojen mukaan vain neljäsosa ESR-hankkeisiin osallistuneista on ollut työttömiä. Yksi syy tähän on ollut se, että ESR-hankkeisiin on ollut vaikeaa löytää

työttömiä osallistujia. On ilmeistä, että ESR-hanketoimintaa koordinoivien neljän ELY-keskuksen ja TE-toimistojen yhteistyössä on parantamisen varaa. Lisäksi ESR-hankkeisiin osallistumista ei heti aktiivimallin voimaan tultua hyväksytty aktiivisuusehdon täyttäväksi toiminnaksi, mikä keskeytti joitakin hankkeita. Koska työllisyyden edistäminen on yhä tärkeämpi tavoite valtiontalouden ja talouskasvun kannalta, seuraavalla ohjelmakaudella ESR-hanketoiminnan ja kansallisen työllisyyspolitiikan tavoitteita tulisi sovittaa paremmin yhteen. Työllisyystoimista ja niiden vaikutuksista julkiseen talouteen tulisivat laajaa kokonaiskuva, jotta toimien valmisteluun saataisiin kattavampaa tietoa.

Tarkastusvirasto on antanut tarkastusvaliokunnalle erillisen asiantuntijalausannon nuoriin kohdistuvista palveluista 3.3.2020 (Dnro 47/31/2020).

### Investointeja on tarkasteltava niiden koko elinkaaren ajalta

Tarkastusvirasto on tehnyt useamman tarkastuksen valtion aineellisen omaisuuden elinkaaren hallinnasta<sup>ii</sup>. Tarkastuksissa on arvioitu mm., miten valtion viranomaiset huomioivat investoinnin suunnitteluvaiheessa elinkaaren mittaiset kustannukset ja miten hyvin aineellista omaisuutta hallitaan sen elinkaaren aikana siten, että omaisuuden hyötyjen ja kustannusten suhde olisi paras mahdollinen.

Valtion suurin aineellisen omaisuuden erä on liikenneverkko: teiden, rautateiden ja vesiväylien kirjanpitoarvo on noin 20 miljardia euroa ja verkon ylläpitoon ja kehittämiseen on käytetty vuosittain 1,5–2 miljardia euroa. Liikenneverkon uusien investointien ja väylien hoidon ja korjauksen rahoitus ei ole ollut aiemmin tasapainossa, sillä verkkoon on syntynyt korjausvelkaa, liikennehallinnon arvioiden mukaan noin 2,5 miljardia euroa. Viimeisinä vuosina korjausmäärärahoja on nostettu määräaikaisesti korjausvelkaohjelmalla ja pysyväisluonteisella tasokorotuksella, joilla korjausvelan kasvu on saatu pysäytettyä. Jatkossa uusien investointien, väylien hoidon ja korjauksen määrärahojen yhteys tulisi tehdä taloussuunnittelussa läpinäkyvämmäksi. Tällöin investointien määrä vaikuttaisi samalla myös väylien hoidon ja korjausten määrärahatasoon (*12/2020 Liikenneverkon elinkaaren hallinta*).

Puolustusvoimat valmistele taloushistoriamme merkittävimpiin kuuluvaa investointia: uusien hävittäjien hankinnan, ylläpidon ja käytön elinkaarikustannukset ovat tämän vuoden hintatasolla noin 20 miljardia euroa. Käynnissä olevan Laivue 2020 -hankinnan elinkaaren aikaiset kokonaiskustannukset ovat puolestaan noin 3 miljardia euroa. Puolustusvoimat on valmistellut molempia hankkeita perusteellisesti, arvioinut elinkaarikustannuksia ja käyttänyt myös ulkoista laadunvarmistusta. Hävittäjähankkeessa elinkaarikustannuksiin liittyvä tieto kuitenkin täsmentyy vasta lopullisissa tarjouksissa ja tämänkin jälkeen tietoihin jää epävarmuutta. Laivue 2020 -hankkeessa hankintapäätöksen kustannusarvio ylitti alkuperäisen budjetin noin 100 miljoonalla eurolla. Hankkeen kokonaiskustannuksiin ei sisälly kaikkia erillisinä hankittuja osajärjestelmiä, mikä ei ole läpinäkyvää. (*8/2020 Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus, tarkastuskertomus salassa pidettävä*)

Kaiken kaikkiaan valtion aineellinen omaisuus olisi perusteltua huomioida nykyistä vahvemmin valtiontalouden suunnittelussa ja seurannassa. Talousarvion valmistelumääräysten mukaan investointien ja niiden käyttökustannusten kuluja tulee eritellä tarkasti, mutta tällaista erittelyä ei ole aina tehty. Valtion investointi- tai elinkaarilaskennan ohjeistus on ollut yleistasoista. Viranomaiset tekevät sisäisesti suunnitelmia uus- tai korvausinvestoinneista, mutta valtion tasolla ei ole selvää menettelyä sille, miten neljän vuoden aikajänteen, eli JTS- tai TTS-kauden, ylittäviä suunnitelmia tehdään, kootaan tai käsitellään. Varsinaisissa investointiesityksissä olisi tärkeitä käsitellä investointiin liittyviä epävarmuuksia esimerkiksi herkkyytlaskelmin. (*5/2020 Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – koneet ja laitteet*).

### Tarkastusvirasto tuottaa tietoa tulevaisuuden tarpeisiin

Koronaviruspandemian aiheuttamassa poikkeustilanteessa olemme pyrkineet turvaamaan eduskunnan tietojen saannin ja tuottaneet ennakoivaa tietoa päätöksenteon tueksi. Olemme pystyneet järjestämään tarkastus- ja valvontatoimintamme lähes normaalisti. Raportointikaudella toteutettiin yhteensä 113 tarkastusta: 65 tilintarkastusta, 12 tuloksellisuustarkastusta, 2 laillisuustarkastusta, 3

finanssipolitiikan tarkastusta ja 31 puolerahoitustarkastusta. Lisäksi valvoimme finanssipolitiikkaa ja vaalirahoitusta ja julkaisimme niistä lakisääteiset raportit. Hallinto on ottanut kannanottomme hyvin huomioon toiminnan kehittämisessä. Suosituksistamme 82 prosenttia on pantu toimeen kokonaan tai osittain.

Annoimme raportointikaudella yhteensä 29 asiantuntijalausuntoa eduskunnan valiokunnille sekä hallituksen esityksiä valmisteleville ministeriöille. Asiantuntijoitamme kutsuttiin kuultavaksi eduskunnan valiokuntien kokouksiin yhteensä 14 kertaa. Vuosikertomusjaksolla valmistui yhteensä kolme tarkastusviraston katsausta. Katsaukset käsittelevät hallitusohjelmassa linjattuja tai muita ajankohtaisia yhteiskunnallisia asioita meidän ja sidosryhmiemme tuottaman tiedon valossa.

Asiantuntijamme ovat toimineet erilaisissa verkostoissa ja työryhmissä sekä useissa kansainvälisissä tarkastusmetodologioiden ja -standardien kehittämissäryhmissä. Tarkastusvirastojen globaalin kattojärjestön INTOSAI:n ympäristötarkastuksen työryhmässä aloitimme puheenjohtajana vuoden 2020 alussa. Puheenjohtajakaudella keskityimme erityisesti edistämään muovijätteen, kestävän liikenteen ja ilmastorahoituksen tarkastusta.

Vuoden 2019 lopulla toteutetun sidosryhmäkyselyn tulosten perusteella tarkastuskohteet kokevat hyötynsä tekemästämme tarkastustyöstä. Sidosryhmien mielestä pystymme tarjoamaan heille olennaista tietoa, jonka pohjalta he voivat kehittää toimintaansa.

#### Lisätiedot:

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, [anna-liisa.pasanen@vtv.fi](mailto:anna-liisa.pasanen@vtv.fi), 040 733 2503  
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, [mika.sainio@vtv.fi](mailto:mika.sainio@vtv.fi), 050 598 6768  
Tilintarkastuspäällikkö Sami Kummila, [sami.kummila@vtv.fi](mailto:sami.kummila@vtv.fi), 040 082 3616  
Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo, [ville.vehkasalo@vtv.fi](mailto:ville.vehkasalo@vtv.fi), 040 735 7381  
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, [lassi.perkinen@vtv.fi](mailto:lassi.perkinen@vtv.fi), 040 735 2243  
Suunnittelupäällikkö Jenni Leppälahti, [jenni.leppalahti@vtv.fi](mailto:jenni.leppalahti@vtv.fi), 050 574 0879

#### Liite

<https://vuosikertomus2020.vtv.fi/>

---

<sup>i</sup> Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020); Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020 (6/2020); Työvoimapalveluiden tarjonta ja uudistukset 2015–2019 (7/2020); Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen (9/2020).

<sup>ii</sup> Valtion omaisuuden elinkaaren hallinta – koneet ja laitteet (5/2020); Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus (8/2020); Liikenneverkon elinkaaren hallinta (12/2020); Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta (julkaistaan 26.11.2020); Omaisuuden elinkaaren hallinnan ohjeet (selvitys, 1/2019).