



# Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2017 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta





# Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2017 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

ISSN-L 1796-9530  
ISSN 1796-9530 (NID.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)  
URN:NBN:VTV-K172018VP  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K172018VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172018vp)  
GRANO OY  
HELSINKI 2018

# Eduskunnalle

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2017 perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut kertomukseen sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion talouden hoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2017 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 30. toukokuuta 2018

Tytti Yli-Viikari  
pääjohtaja

Marjatta Kimmonen  
ylijohtaja



Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2017 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto yhdeksälle kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2017 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 62 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomus sisältää säädösten mukaiset tuloksellisuustiedon osat. Vuosikertomuksessa raportoidaan myös kaikista vaikuttavuustavoitteista, jotka esitetään vuoden 2017 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Ministeriöiden arvioiden mukaan tavoitteet on saavutettu hyvin. Suuri osa tavoitteista on kuitenkin asetettu siten, että niiden toteutumista on vaikea mitata. Vuosikertomuksessa raportoidaan myös kestävä kehityksen edistämisestä. Koska raportointi painottuu tehtyihin toimenpiteisiin, sen perusteella ei voi vielä päätellä, miten hallitus on onnistunut Agenda 2030:ta koskevan selonteon toteutuksessa tai laajemmin kestävä kehityksen edistämisessä.

Hallituksen vuosikertomus antaa kokonaisvaltaisen kuvan julkisen talouden tilasta ja kehitysnäkymistä. Arvion perusteella tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta pääosin kattavasti sekä osin aiempaa laajemmin ja selkeämmin. Raportoinnissa on myös huomioitu tarkastusviraston aiemmin tekemiä kannanottoja. Tietosisältöä olisi kuitenkin hyödyllistä syventää erityisesti valtion vastuiden ja riskien, valtion yhtiöomistuksen sekä kuntatalouden kuvauksen osalta.





# Sisällys

1	Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2017	9
2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	13
3	Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta	17
4	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	21
5	Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa	25



# 1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2017 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä ja johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä. Tarkastusta on valvonut ylijohtaja Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin, siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

## Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olenmaisilta osin oikein.

Momentille 24.01.01 (Ulkoasiainhallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on kirjattu talousarvion vastaisesti osastoon 12 (Sekalaiset tulot) kuuluvia viisumituloja (noin 25 000 euroa). Momentille 28.10.01 (Verohallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 vuotta) on kirjattu talousarvion vastaisesti momentille 12.39.10 (Muut sekalaiset tulot) kuuluvia hyvityksiä (305 000 euroa). Momentille 32.60.46 (Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuki, arviomääräraha) on kirjattu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloja (104 500 euroa). Momentille 13.01.05 (Korot muista lainoista) on perusteetta tuloutettu korkotuloja (253 000 euroa).

Määräraha on ylitetty talousarvion ja talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti talousarvion kohdassa 25.10.50.5 (Konkurssilain mukaisten julkisselvittäjien ja pesänhoitajien palkkiot sekä julkisselvityksestä aiheutuvat muut konkurssimenettelyn menot, EK enintään) 135 418 eurolla.

Momentin 25.01.20 (Erityismenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momenteille 25.10.04 (Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintameno, siirtomääräraha 2 v) ja 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) kuuluvien menojen (307 036 euroa) maksamiseen. Momentin 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen kehittäminen, siirtomääräraha 2 v vuoden 2016 talousarvio) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti (yhteensä 740 000 euroa) momenteille 29.01.02 (Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) ja 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) kuuluvien menojen maksamiseen. Momentin 32.20.41 (Valtionavustus yritysten kansainvälistymisen ja kasvun edistämiseen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti valtion viraston kehittämishankkeen rahoittamiseen (271 139 euroa). Momentin 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, siirtomääräraha 3 v vuoden 2016 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtotalouden kuluihin (186 674 euroa).

Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitettuja valtuuksia koskevia tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä. Valtion tilinpäätöksen valtuuksia koskevat tiedot vastaavat keskitetyn valtuusseurannan tietoja.

Valtion tuotto- ja kululaskelma ja tase on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

## Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätökseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä.

Lisäksi sisäistä valvontaa on arvioitu palkkahallinnon laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa sekä taloushallinnon keskitettyjä prosesseja koskevan sisäisen valvonnan tarkastuksessa.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

## Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2017 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 11. päivänä toukokuuta 2018

Tytti Yli-Viikari  
pääjohtaja

Riitta-Liisa Heikkilä  
johtava tilintarkastaja



## 2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2017 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 62 tilintarkastuskertomusta.

Kaikkiaan yhdeksässä kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyitä, jotka katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2017

	Tilintarkastuskertomukset vuonna		Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna	
	2017	2015	2016	2017
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			1
Ulkoministeriön hallinnonala	1	1		1
Oikeusministeriön hallinnonala	5		1	2
Sisäministeriön hallinnonala	7		2	
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1		
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	1		1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6			1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	5		3	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	1	1	
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	3	3	3
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5		1	
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	1	2	
	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on edellisvuoteen verrattuna pienentynyt. Koska huomautukset saattoivat kuitenkin koskea samassa tilintarkastuskertomuksessa useampia eri asioita, huomautusten yhteismääräksi muodostui 13 (vuonna 2016 yhteensä 32). Keskeisin syy huomautusten määrän pienemiseen on talousarvion vastaisista menettelyistä annettujen huomautusten väheneminen. Vuonna 2017 niistä annettiin kaikkiaan 11 huomautusta yhdeksälle eri kirjanpitoyksikölle, kun edellisvuonna annettiin 27 huomautusta 11 kirjanpitoyksikölle. Suurin yksittäinen vähennys edeltävään vuoteen verrattuna tapahtui menojen varainhoitovuodelle kohdentamista koskevissa huomautuksissa. Niistä ei vuoden 2017 tilintarkastuskertomuksissa annettu yhtäkään kielteistä laillisuuskannanottoa. Vuonna 2016 niistä annettiin 10 huomautusta.

Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee kuitenkin aina kiinnittää huomiota niin, että talousarvion noudattaminen voidaan käytännössä varmistaa.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä jotakin taloudenhoidon osa-aluetta tai yksilöityä menettelyä. Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.







### 3 Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisia toimenpiteitä sen eduskunnalle antamat kertomukset aiheuttavat. Lisäksi tarkastusvirasto seuraa, kuinka hallinto on noudattanut eduskunnan kannanotoissaan antamia raportointivelvoitteita.

Eduskunnan kannanotot liittyvät yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin sekä sellaisiin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Tämän vuoksi tarkastusvirasto seuraa eduskunnan kannanotoissaan esiin nostamien asioiden toteutumista myös eduskunnan hallinnolta edellyttämän raportoinnin jälkeen.

Eduskunnan kannanotot koskevat yksittäisiä asioita, eivätkä ne muodosta selkeää kokonaisuutta. Sen vuoksi pelkästään niiden perusteella ei voi arvioida hallinnon kehitystä yleisesti.

Eduskunta on antanut useita kannanottoja laajasta ja pitkäkestoisesta kestävästä kehityksen Agenda 2030:n toteutuksesta. Tarkastusvirasto arvioi hallituksen vuosikertomusta tästä näkökulmasta vuosittain. Aiheita on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 4.

Seuraavaksi käydään läpi eduskunnan yksittäisiä kannanottoja ja niissä käsiteltyjen asioiden toteutumista. Kannanotot on valittu siten, että niillä on yhteys Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaan. Kannanottoja on kokonaisuudessaan huomattavasti enemmän. Kannanottojen numerot viittaavat eduskunnan lausumarekisterin numerointiin.

Taulukko 2: Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisiin toimenpiteisiin eduskunnan esittämät kannanotot johtavat

Kannanotto 1/2017 vp  
O 72/2016 vp - EK 4/2017 vp

#### Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja antaa riskien hallintaa koskevan yleisen ohjeistuksen valtio-omisteisille yhtiöille.

Kannanotto 2/2017 vp  
O 72/2016 vp - EK 4/2017 vp

#### Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta

Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita erityisesti valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä vuoden 2017 loppuun mennessä.

#### Riskien hallinnan ohjeistus ja toimintaperiaatteet valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikkö on vastannut eduskunnan kannanottoihin hallituksen vuosikertomuksessa. Se ei ole antanut riskien hallinnan yleistä ohjeistusta eikä tarkentanut omistajaohjauksen periaatteita. Yksikössä on selvitetty kevään 2017 aikana riskien hallinnan toteutusta kaikissa valtion yhtiöissä, eikä yhtiöiden riskienhallintaprosesseissa ollut selvityksen perusteella huomautettavaa. Vastauksessaan omistajaohjauksen periaatteita koskevaan kannanottoon omistajaohjausyksikkö kertoo tarkentamisen ajoittuvan hallituskauden vaihtumiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on käynnissä valtion liiketoimintaa koskeva tarkastus. Siinä on tarkastettu neljän valtion yhtiön ja yhden liikelaitoksen riskienhallinnan kattavuutta.

Kannanotto 39/2017 vp  
K 14/2017 vp, K 9/2017 vp - EK 36/2017 vp

#### Hallituksen vuosikertomus 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Eduskunta edellyttää, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta sekä selkeyttää kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Suomen valtion vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä tulee raportoida hallituksen vuosikertomuksessa kaikilta osin ajantasaisesti ja kattavasti.

#### Valtion vastuusitoumukset ja niiden riskit

Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut keuhällä 2018 finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut (4/2018). Kertomuksessa käsitellään kannanoton vastuusitoumuksia, niihin liittyviä riskejä ja erityisesti vastuusidonnoisuuksista aiheutuvaa kokonaisriskiä. Lisäksi laillisuustarkastuskertomuksessa Valtion vastuusitoumukset kansainvälisissä yhteisöissä (3/2018) on tarkasteltu kansainvälisiin järjestöihin kuulumisesta aiheutuvia työsuuhdeperusteisia vastuuta. Vastuusitoumuksia ja niihin liittyviä riskejä käsitellään tämän kertomuksen luvussa 5.

Kannanotto 93  
K 12/2014 vp - K 16/2014 vp - EK 37/2014 vp

Hallituksen vuosikertomus 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

### Valtion ICT-hankkeiden suunnittelu ja seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirastossa valmistui vuonna 2017 tuloksellisuustarkastus aiheesta Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta (19/2017). Tarkastuksessa havaittiin, että suunnittelu- vaiheen hyötyarviot ovat puutteellisia ja että toteutuneiden hyötyjen seuranta on satunnaista. Tarkastuskertomuksessa annettiin valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille suosituksia suunnittelu- ja seurantakäytäntöjen parantamiseksi. Valtiovarainministeriön tulisi myös arvioida tietojärjestelmähankintojen prosessia erityisesti taloussuunnittelun ja -seurannan näkökulmasta ja luoda siihen nykyistä toimivampia menettelyjä.



## 4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomus sisältää säädösten mukaiset tuloksellisuustiedon osat. Vuosikertomuksessa raportoidaan myös kaikista vaikuttavuustavoitteista, jotka esitetään vuoden 2017 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Ministeriöiden arvioiden mukaan tavoitteet on saavutettu hyvin. Suuri osa tavoitteista on kuitenkin asetettu siten, että niiden toteutumista on vaikea mitata. Tämän vuoksi vuosikertomuksen perusteella on vaikea päätellä, miten luotettavia ministeriöiden arviot tavoitteiden saavuttamisesta ovat.

Hallitus raportoi vuosikertomuksessa kahdella tavalla siitä, kuinka se on toimenpiteillään tukenut kestävästä kehitystä, ja siten vuosikertomus täyttää sille asetetut vaatimukset. Koska raportointi painottuu tehtyihin toimenpiteisiin, sen perusteella ei kuitenkaan voi vielä päätellä, miten hallitus on onnistunut Agenda 2030:ta koskevan selonteon painopisteiden ja toimenpiteiden toteutuksessa tai laajemmin kestävästä kehityksen edistämiseksi.

Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoidaan vuosikertomuksessa talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden pohjalta. Hallinnonalojen tavoitteet ovat monenlaisia ja kohdistuvat niin hallinnon omaan toimintaan, toiminnan tuotoksiin kuin yhteiskunnan tilaan. Vuosikertomuksen raportoinnin kehittäminen vaikuttavuutta painottavaksi edellyttäisi, että ministeriöt vähentävät hallinnon omaan tekemiseen kohdistuvia tavoitteita. Esitettyjen tavoitteiden mitattavuus on tällä hetkellä heikko. Jotta tavoitteiden saavuttaminen voidaan todentaa, tulee tavoitteet asettaa siten, että niiden toteutuminen on mahdollista mitata ja arvioida. Jos asetetaan laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, kuten osin nyt, hallinnonalojen tulee varmistaa riittävä tiedonmuodostus hyvissä ajoin ennen vuosikertomusraportointia. Ulkoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla tavoitteita on selvästi enemmän kuin talousarvioehdotusten laadintamääräyksessä esitetään. Tavoitteiden määrää olisi perusteltua vähentää.

### Raportointi tavoitteiden saavuttamisesta

Tarkastuksessa selvitettiin hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuusraportoinnin riittävyttä kolmella kysymyksellä: Sisältääkö vuosikertomus säädösten mukaiset tuloksellisuustiedon osat? Raportoidaanko vuosikertomuksessa riittävällä tavalla talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta?

Raportoidaanko vuosikertomuksessa kestäväen kehityksen edistämisestä valtioneuvoston selonteossa esitettyjen painopisteiden ja tavoitteiden mukaan?

Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomus 2017 sisältää olennaisilta osiltaan säädöksissä vaaditut osat. Osien sisällön riittävyttä ei ole tässä yhteydessä tarkastettu. Vuosikertomuksessa vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta raportoitaessa ei kuitenkaan kerrota toiminnan kustannuksia eikä esitetä ”arviota ... toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla”, joka on yksi talousarvioasetuksen 68 b pykälän 1.3 momentissa esitetyistä vuosikertomuksen sisältövaatimuksista. Arvion esittämistä toimialan kustannustehokkuudesta voi pitää hyvin haasteellisena vaatimuksena.

Toiseksi, tarkastuksen perusteella vuosikertomuksessa raportoidaan talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden toteutumisesta. Toteutumisesta raportoidaan esittämällä taulukkomuodossa laadullinen arvio sekä perustelemalla arvio lyhyesti. Raportoinnin perusteella 81 prosenttia tavoitteista oli saavutettu erinomaisesti tai hyvin, 17 prosenttia tyydyttävästi ja 2 prosenttia välttävästi. Yhtään tavoitetta ei ollut saavutettu huonosti.

Tavoitteiden saavuttamisesta raportointia voidaan kuitenkin kritisoida kolmesta seikasta. Ensiksi kaikkien hallinnonalojen talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa ei ilmaista selvästi, mistä vaikuttavuustavoitteista pitäisi raportoida. Epäselvyys johtuu erityisesti muutamien hallinnonalojen tavasta esittää tavoitteensa kaksitasoisina talousarvioesityksessä. Eräillä hallinnonaloilla tavoitteita on myös selvästi tarkoitettua enemmän: talousarvioehdotusten laadintamääräysten mukaan tavoitteita tulisi olla muutama, mutta kahdella hallinnonalalla tavoitteita on yli kymmenen.

Toiseksi suuri osa tavoitteista ja niiden raportoinnista ei sisällä mittaria tai niistä ei käy ilmi, miten tavoitteen saavuttamista on mitattu tai arvioitu. Lukija ei voi vakuuttua siitä, että hallinnonalan esittämä arvio on oikea.

Kolmanneksi tavoitteen saavuttamista arvioidaan vuosikertomuksessa järjestysasteikolla (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko), joka ei aina ilmaise selvästi, onko tavoite saavutettu vai ei. Tämä koskee erityisesti tavoitteita, jotka ovat saaneet arvosanan ”tyydyttävä” tai ”välttävä”. Toisaalta laadullinen arviointi sopii hyvin moniin laaja-alaisiin tavoitteisiin, joista on hyvin vaikea sanoa, onko tietty tavoitetaso saavutettu.

Tarkastuksessa selvitettiin pistokokein, perustuvatko ministeriöiden vuosikertomuksessa esittämät arviot tavoitteiden saavuttamisesta luotettaviin lähteisiin ja onko lähteet dokumentoitu. Kolmelta hallinnonalalta pyydettiin selvitys aineistoista, joihin niiden, yhteensä seitsemän tavoitteen raportointi perustuu. Vuosikertomuksesta ei suoraan näkynyt,



mihin lähteisiin arvio näiden tavoitteiden saavuttamisesta perustuu. Vastauksissaan ministeriöt mainitsivat erilaisia aineistoja: kansainvälisiä vertailuja ja arviointoja, tilastoja, ulkoisten toimijoiden ylläpitämiä indikaattoreita, tulosohjauksen ja -raportoinnin asiakirjoja sekä muita hallinnon sisällä tuotettuja asiakirjoja. Tarkastuksessa ei kuitenkaan voitu tehdä päätelmää aineistojen luotettavuudesta: kaikkia ministeriöiden mainitsemia aineistoja ei saatu käyttöön, eikä esitettyjen lähteiden luotettavuutta voi arvioida ilman niiden tiedonmuodostuksen menetelmien tarkempaa tarkastelua. Lisäksi ministeriöiden vastauksissa viitattiin hallinnon sisäisiin, julkaisemattomiin lähteisiin, joiden luotettavuuteen voi suhtautua kriittisemmin kuin ulkopuolisiin, avoimesti nähtävillä oleviin.

## Raportointi kestävän kehityksen edistämisestä

Tarkastuksessa selvitettiin erikseen vuosikertomuksen tietoja kestävän kehityksen edistämisestä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vuosikertomuksessa tulee raportoida hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja antaa arvio niiden kehityksestä (68 a §). Valtioneuvosto on Agenda 2030:ta koskevassa selonteossaan määritellyt kestävän kehityksen painopisteet ja tavoitteet, ja sitoutunut raportoimaan niistä eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta.

Hallitus raportoi vuosikertomuksessa kahdella tavalla siitä, kuinka hallitus on tukenut kestävää kehitystä, ja siten vuosikertomus täyttää sille asetetut vaatimukset. Ensinnäkin kestävästä kehityksestä raportoidaan tiiviisti osana hallitusohjelman toimeenpanoa: raportoinnin pääpaino on kestävän kehityksen ohjelman tärkeimmissä hallinta- ja ohjausvälineissä. Toiseksi kukin hallinnonala raportoi toimista, joilla se on edistänyt kestävää kehitystä. Hallinnonalojen raportointi painottuu sen kuvailuun, mitä toimenpiteitä ne ovat edellisenä vuonna tehneet, ja kestävän kehityksen tuloksista tai tilasta kerrotaan melko vähän. Valittu tapa on ymmärrettävä sikäli, että Agenda 2030:ta on toteutettu vasta vuosi. Ohjelman toteutuksen alkuvaiheessa raportoinnin pääpaino voi olla siinä, miten toimenpiteitä on ryhdytty toteuttamaan.

Vuosikertomuksessa ei vielä selvästi kuvata sitä, miten hyvin ministeriöt ovat edenneet ohjelman painopistealueiden toteutuksessa. Siinä ei viitata myöskään ohjelman yhteensä 39 toimenpiteen toteuttamiseen. Tällä perusteella raportoinnista ei ole mahdollista saada hyvää kuvaa hallituksen edistymisestä painopistealueilla eikä toimenpiteiden toteuttamisesta. Kestävästä kehityksestä raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa valitussa muodossa ensimmäistä kertaa. Valtioneuvoston kanslian mukaan raportointia kehitetään jatkossa saatujen kokemusten pohjalta.



## 5 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Tarkastuksessa arvioitiin, sisältääkö hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta talousarviolain 18 §:n sekä talousarvioasetuksen 68 a §:n mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta. Arvion perusteella tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta pääosin kattavasti sekä osin aiempaa laajemmin ja selkeämmin. Raportoinnissa on myös huomioitu tarkastusviraston aiemmin tekemiä kannanottoja. Tietosisältöä olisi kuitenkin hyödyllistä syventää erityisesti valtion vastuiden ja riskien, valtion yhtiöomistuksen sekä kuntatalouden kuvauksen osalta.

### Julkinen talouden tila ja hallituksen tavoitteiden saavuttaminen

Hallituksen vuosikertomus antaa kokonaisvaltaisen kuvan julkisen talouden tilasta ja kehitysnäkymistä. Tarkastusvirasto pitää kuvausta informatiivisena. Kertomuksessa tuodaan esiin vuonna 2017 tapahtunut talouden suhdannekäännös, joka on vaikuttanut voimakkaasti valtiovarainministeriön ennustekuvaan hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta. Kansallisen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen, julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaisten alasektori-kohtaisten tavoitteiden sekä EU-säännöksiin perustuvien tavoitteiden yhteys onkin vuosikertomuksessa kuvattu nyt aiempaa selkeämmin. Lisäksi kertomuksessa viitataan tarkastusviraston suosituksen mukaisesti hallitusohjelman liitteenä olevaan kuvaukseen hallituksen päättämistä sopeutustoimista, joiden toimeenpano on kertomuksen mukaan edistänyt tavoitteiden saavuttamista.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden tavoitteiden saavuttamisesta finanssipolitiikan valvonnan kevään 2018 raportissa. Kesäkuussa 2018 julkistava raportti sisältää arvion julkisen talouden suunnitelman sisällöstä, hallituksen vaalikautta koskevien tavoitteiden saavuttamisesta sekä kansallisten ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. Sääntöjen noudattamisesta tarkastusvirasto esittää raportissa vuotta 2017 koskevan lopullisen arvion.

Kuvausta valtion kuntatalouteen vaikuttavista toimista olisi edelleen mahdollista laajentaa paremman kokonaiskäsityksen saamiseksi. Kuntatalouden ohjauksen toimivuutta arvioineessa Finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa (6/2018) tarkastusvirasto suositti, että valtiovarainministeriö parantaa kuntatalouden menoraajoitteen toteutumisen seurantaa, kehittää kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen arviointia sekä kehittää kuntatalouden tietopohjan sisältöä. Kuntatalouden kuvausta tulisi syventää myös hallituksen vuosikertomuksessa.

Paikallishallintosektorille asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamisen edellytyksiä tulisi arvioida kokonaisuutena, siten että huomioidaan valtion kuntien tuloihin ja menoihin kohdistuvien toimenpiteiden nettovaikutus. Vuosikertomuksen kuvio 36 pyrkii esittämään näiden toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia, mutta samalla olisi tärkeää kertoa tarkemmin kuvion sisältämästä tiedosta ja siihen sisältyvästä epävarmuudesta. Kuntatalouden menorajoitteen toteutumisen seuranta ja siihen liittyvien riskien kuvausta tulisi monipuolistaa. Lisäksi olisi tarpeen arvioida menorajoitteen vaikutuksia peruspalveluihin ja -oikeuksiin. Myös jälkikäteisarvio toimien vaikutuksesta olisi tarpeellinen, jotta saadaan selkeä kuva niiden toimivuudesta.

## Valtiontaloutta koskeva raportointi

Vaikka hallituksen vuosikertomuksessa on perusteltua pitäytyä tiivissä ilmaisussa, olisi joiltain osin hyödyllistä tuoda tarkemmin esiin ilmiö lukujen taustalla. Esimerkiksi valtion henkilöstöpolitiikan kuvauksessa olisi hyvä kertoa lyhyesti, miksi valtion henkilöstö on vähentynyt merkittävästi 2010-luvulla. Myös EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen osin suhteellisesti suurten muutosten tausta jää epäselväksi.

Valtion kokonaislaskelmat (tuotto- ja kululaskelma ja tase) on esitetty jo vakiintuneen tavan mukaisesti hallitukseen vuosikertomuksessa. Ne yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan valtiontalouden tilasta. Kokonaislaskelmien laadintaperiaatteet on kuvattu kertomuksessa selkeästi. Muutoksena aiempaan käytäntöön kokonaislaskelmiin on nyt sisällytetty myös valtion liikelaitoskonsernien tiedot kokonaisuudessaan emoliikelaitosten tietojen sijaan, mikä parantaa laskelmien kattavuutta. Valtiontalouden kokonaisuutta ajatellen niiden ulkopuolelle jää edelleen merkittävä osa valtiontaloutta, kuten erityis-tehtäviä hoitavat ja muut valtionyhtiöt. Kokonaislaskelmien perusteella valtiontalouden kehityksen kuvausta olisi mahdollista edistää analyttisempaan suuntaan hallituksen vuosikertomuksessa, ja siihen voisi liittää arvion siitä, onko jokin tapahtunut muutos tavoitteiden suuntainen.

Kertomuksessa kuvataan tarkastusviraston aiempien kannanottojen mukaisesti verotukien ja verovajeen tilannetta perusteellisesti. Vaikka verotukien euromääräistä kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida, arvio määrästä sekä laadullinen kuvaus verotuista on tärkeää pitää esillä. Lu-vussa on myös tuotu esiin kokoavasti verotukiin sekä verovajeeseen liittyvää ajankohtaista tutkimustietoa. Lisäksi on eritelty verovajeen pienentämiseen tähtäävää virkamiesvalmistelutyötä sekä Verohallinnon ja Tullin toimenpiteitä.

Valtion yhtiöomistusten yhtiökohtainen raportointi tehdään vuosikertomuksen liitteessä 4, jonka sisältö vastaa pitkälti aiemmin erillisenä julkaistua omistajaohjauksen vuosikertomusta. Siinä kuvataan keskeiset kertomusvuoden tapahtumat omistajaohjauksen alueella, ja se sisältää lisäksi tietoa muun muassa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja yritysvastuun toteutumisesta valtionyhtiössä. Uutta raportointikäytäntöä voidaan pitää perusteltuna. Kokonaiskuvaa yhtiöiden toiminnan volyyymista ja kannattavuudesta on pyritty tuomaan esiin, mutta yhtiökokonaisuuden taloudellista asemaa ei kuvata juurikaan tasenäkökulmasta. Valtionyhtiöiden yhteenlaskettu arvo ja erikseen listaamattomien yhtiöiden yhteenlaskettu, soveltuville osin arvonmääritykseen perustuva arvo on esitetty yhtenevästi tarkastusviraston aiempien kannanottojen kanssa.

## Valtion vastuut ja riskit

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä toteutuneiden takaustappioiden ja maksettujen takauskorvausten läpinäkyvää ja kattavaa raportointia, koska tiedot selkeyttävät takaustoimintaan liittyvien riskien suuruudesta välittyvää kuvaa. Tältä osin on ongelmallista, että Finnveran tiedot ovat puutteellisia hallituksen vuosikertomuksessa: raportointi kattaa vain valtion budjetista maksetun tappiokorvauksen määrän, mikä ei anna riittävää kuvaa toiminnan riskeistä. Vastaavasti tarkastusvirasto painottaa takausten nimellisarvojen ohella raportoitavien tappioskenaarioiden merkitystä. Skenaariolaskelmille on tarvetta koko valtion kattavina arvioina, mutta erityisesti Finnveran osalta hallituksen vuosikertomuksessa tulisi kuvata toiminnasta tulevaisuudessa syntyviä mahdollisia tappioita sekä odotusarvon mukaisina että odottamattoman suuruisina. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2017 näitä tietoja ei edelleenkään raportoida.

Vuosikertomuksessa todetaan, että ”Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti”. Tarkastusvirasto on julkisyhteisöjen ehdollisia vastuuta käsitelleessä finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessaan (4/2018) tuonut esiin, että eurokriisiin liittyvien vastuiden raportoinnin hajanaisuus estää kokonaiskuvan muodostumisen. Suomen Pankin toiminnalla osana eurojärjestelmää on myös ehdollisia valtiontaloudellisia vaikutuksia. Hallituksen vuosikertomuksessa olisi tarpeen kuvata, millaisia ja minkä suuruisia eurokriisiä koskevia vastuuta Suomen Pankilla on ja millä mekanismilla ne voivat välillisesti vaikuttaa valtionhallinnon tuloihin ja menoihin.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat rasittaa merkittävästi julkista taloutta ja kansantaloutta. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen hallinnon ja riskienhallinnan lisäksi niiden seurannan ja raportoinnin tärkeyttä. Olisi tärkeää, että riskiaseman kehityksestä välittyisi mahdollisimman selkeä kuva. Hallituksen vuosikertomus on kokonaiskuvan kannalta oleellisessa roolissa, vaikka kuvaa vastuista ja riskeistä voidaankin tarkentaa muulla raportoinnilla.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321 | [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9646 (PDF)