



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle valtion
vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen
vuosikertomuksen tarkastuksesta

ISSN-L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K172020VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K172020VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172020vp)
GRANO OY
HELSINKI 2020

Eduskunnalle

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2019 perustuslain 46 §:ssä säädettyinä 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 taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2019 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 5. kesäkuuta 2020

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Jaakko Eskola
johtaja

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	7
1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2019	9
2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	13
3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	17
4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa	23

Pääasiallinen sisältö

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella valtion tilinpäätös vuodelta 2019 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 7 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2019 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan olennaisilta osin säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista. Hallitusohjelman tavoitteista raportoidaan kattavasti, mutta tavoitteiden suuri määrä vähentää raportoinnin strategisuutta. Raportoinnin kattavuus on tyydyttävää, sillä useimmista talousarvion lukujen asiakokonaisuuksista kerrotaan. Kokonaisuudessaan raportointi on hyvin tiivistä, mikä on vuosikertomuksen haluttu suunta. Kestävän kehityksen tilasta kerrotaan kolmesta näkökulmasta, mutta valtioneuvoston omista toimista kestävän kehityksen selonteon toteuttamiseksi ei raportoida selvästi.

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Hallituksen vuosikertomus antaa tiiviin, mutta olennaiset tiedot sisältävän kuvan julkisen talouden ja sen osien tilasta vuonna 2019. Julkisen talouden kehitysnäkymät ovat koronavirustilanteen johdosta poikkeuksellisen epävarmat, eikä julkisen talouden kehitysarvioita ole kertomuksessa esitetty. Tarkastusvirasto pitää tätä näissä olosuhteissa perusteltuna, kun otetaan huomioon asiakirjan perimmäinen tehtävä vuotta 2019 koskevana kertomuksena. Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöjä tulisi edelleen kehittää kokonaisuutena, ja niissä tulisi pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä.

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2019. Tarkastuksen ovat suorittaneet tilintarkastusneuvos Susanna Falck, johtava tilintarkastaja Mari Brusila ja johtava tilintarkastaja Anna-Marja Kari. Tarkastusta on valvonut apulaisjohtaja, JHT Väinö Viherkoski.

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 olennaisilta osin oikein.

Momentilla 28.92.20 (Euroopan unionin osallistuminen matkajen korvauksiin, siirtomääräraha 2v) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2019 suoriteperusteen mukaan kuuluvia menoja vuoden 2020 menoksi (0,6 miljoonaa euroa). Mikäli menot olisi kohdennettu oikein, olisi vuoden 2019 määräraha ylittynyt 0,6 miljoonalla eurolla. Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää.

Momentin 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) vuodelle 2019 kuuluvia menoja (0,8 miljoonaa euroa) on kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2020 menoiksi. Mikäli menot olisi kohdennettu oikein, olisi vuoden 2019 arviomääräraha ylittynyt 0,3 miljoonalla eurolla. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

Momentin 26.01.29 (Sisäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) määrärahaa on talousarvion vastaisesti käytetty korkokulujen maksamiseen (228 000 euroa). Momentin 29.01.02 (Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti valtionavustuksen maksamiseen valtion virastolle (0,9 miljoonaa euroa).

Momentilla 31.40.50 (Valtionavustus valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen, siirtomääräraha 3 v) valtuus on ylitetty 1 440 000 eurolla.

Momentilta 31.10.20 (perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin vastaisesti rahoitettu urakoita, joiden kesto ylittää siirtomäärärahakauden ja joille ei ole budjetoitu valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä säädettyä valtuutta.

Momentilla 29.10.01 (Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) vuoden 2017 talousarviossa myönnetty valtuus on ylittynyt talousarvion vastaisesti (1,5 miljoonaa euroa). Valtuuden vuositason käyttöä koskeva enimmäismäärä on vuonna 2019 ylittynyt talousarvion vastaisesti (0,5 miljoonaa euroa).

Momentilla 29.10.01 (Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) vuoden 2018 talousarviossa myönnettyä valtuutta on käytetty vuonna 2019 talousarvion ja talousarviolain 10 §:n vastaisesti. Valtuutta ei ollut uusittu talousarviossa 2019.

Momentille 26.40.63 (Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2020 kuuluvia menoja vuoden 2019 menoksi (2,4 miljoonaa euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen laadintaa varten toimitettuja, valtuuksia koskevia tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä. Valtion tilinpäätöksen valtuuksia koskevat tiedot vastaavat keskitetyn valtuus-seurannan tietoja.

Valtion talousarvion toteutumalaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

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.

Kiinnitämme huomiota tilinpäätöksen liitteellä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) esitettyjen vastuiden määrään. Liitteen mukaan valtion tilinpäätöksessä 31.12.2019 esitetyt takaukset ja takuut ovat yhteensä 44,76 miljardia euroa sekä muut ehdolliset ja monivuotiset vastuut yhteensä 20,87 miljardia euroa. Erilaisten vastuiden määrä valtionhallinnossa on jatkuvasti noussut ja ne ovat olennaisesti nousseet vielä tilinpäätösten laatimisen jälkeen.

Sisäinen valvonta

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

sisäistä valvontaa on arvioitu taloushallinnon keskitettyjä prosesseja koskevan sisäisen valvonnan tarkastuksessa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa on todettu puutteita, joiden johdosta palvelukeskuksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Väyläviraston kirjanpidon tarkastuksessa on tullut esiin puutteita vuonna 2019 valmistuneen, liikenteenohjausyhtiö Traffic Management Finland Group käytössä olevan ja yhtiölle siirtyvän omaisuuden erittelyssä ja lunastamismenettelyssä, joiden osalta Väyläviraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Kirjanpidon tarkastuksessa on tullut esiin talousarvion noudattamiseen liittyviä puutteita, joiden johdosta Maahanmuuttoviraston on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja Väyläviraston kirjanpidon tositteita ei ole kaikilta osin laadittu talousarvioasetuksen 44 §:n edellyttämällä tavalla eikä valtionavustuksiin liittyviä kirjanpidon tositteita ole kaikilta osin arkistoitu valtion talousarviosta annetun asetuksen 46 §:n edellyttämällä tavalla.

Valtion tietotekniikkakeskus Valtorin tuloksellisuuden laskentatoimen, sopimus- ja toimittajahallinnan ja tietojärjestelmien sisäisessä valvonnassa on tullut esiin puutteita, joiden johdosta Valtorin on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtuusseurannan tarkastuksissa on tullut esiin valtuuden ylitykseen johtaneita sisäisen valvonnan puutteita, joiden osalta Liikenne- ja viestintäviraston ja Opetushallituksen tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

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

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2019 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 11. päivänä toukokuuta 2020

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Susanna Falck
tilintarkastusneuvos

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2019 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta.

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

Kielteisten laillisuuskannanoton saaneita kirjanpitoyksiköitä oli yhtä paljon kuin vuonna 2018. Koska huomautukset saattoivat kuitenkin koskea samassa tilintarkastuskertomuksessa useita eri asioita, huomautusten yhteismääräksi muodostui 10 (vuonna 2018 yhteensä 10).

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2019

Hallinnonala	Tilintarkastuskertomukset vuonna 2019	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2017	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2018	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2019
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	1	-
Valtioneuvoston kanslia	1	1	-	-
Ulkoministeriön hallinnonala	1	1	1	-
Oikeusministeriön hallinnonala	5	2	-	1
Sisäministeriön hallinnonala	7	-	1	1
Puolustusministeriön hallinnonala	3	-	-	-
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	1	1	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6	1	-	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	4	-	-	-
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4	-	2	2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	3	1	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	-	-	-
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
Yhteensä	61	9	7	7

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Havaintojen perusteella tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä näin mahdollisimman pian toimenpiteisiin.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voida tehdä sitä 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. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee aina kiinnittää huomiota.

Talousarvion tehokkaaseen toimeenpanoon ja noudattamiseen vaikuttavat merkittävästi talousarvion selkeys ja yhtenäisyys. Talousarvion laadintavaiheessa tehtyjen ratkaisuiden yhdenmukaisuus ja yksiselitteisyys ovat olennaisia talousarvion päätöksenteon ja toimeenpanon näkökulmasta. Talousarvion yhtenäisyys edistää myös toimivaa ja tehokasta valtion taloudenhoitoa. Tarkastusvirasto on omalla toiminnallaan edistänyt talousarvion yhtenäisyyttä. Talousarvion yhtenäisyyden kehittämiseen liittyvästä erillisestä tarkastuksesta raportoidaan syksyllä 2020.

3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Vuosikertomuksessa raportoidaan olennaisilta osin säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista. Hallitusohjelman tavoitteista raportoidaan kattavasti, mutta tavoitteiden suuri määrä vähentää raportoinnin strategisuutta. Vuoden 2019 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden toteutumista arvioivat yhtä lukuun ottamatta kaikki ministeriöt; yksi ministeriö raportoi uudemmista, strategisista tavoitteistaan. Raportoinnin kattavuus on tyydyttävää, sillä useimmista talousarvion lukujen asiakokonaisuuksista kerrotaan. Kokonaisuudessaan raportointi on hyvin tiivistä, mikä on vuosikertomuksen haluttu suunta. Tämän vuoksi merkittävienkin toimintojen tuloksellisuudesta kerrotaan vain lyhyesti tai sivuavasti. Kestävän kehityksen tilasta kerrotaan kolmesta näkökulmasta, mutta valtioneuvoston omista toimista kestävän kehityksen selonteon toteuttamiseksi ei raportoida selvästi.

Vuosikertomuksessa esitetään keskeisiltä osin säädösten vaatimat asiakokonaisuudet

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2019 sisältää keskeisiltä osin talousarviolain 17 ja 18 §:ssä säädetyt ja talousarvioasetuksen 68 a–b §:ssä täsmennetyt kaksitoista asiakokonaisuutta. Tältä osin vuosikertomuksen raportointi on säädösten mukaista ja riittävää.

Asiakokonaisuuksista toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli kustannusten ja tulosten tai vaikutusten suhdetta ei esitetä vuosikertomuksessa kattavasti eikä systemaattisesti. Kustannusten ja vaikutusten kuvaamista voikin pitää erittäin vaativana; valtion toiminnalla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan laaja-alaisiin ilmiöihin ja valtion varainkäytön vaikutusten erottaminen muista vaikuttavista tekijöistä on vaikeata. Myös yhteenvetotietoja virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta (talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 4 kohta) esitetään hallinnonalojen tekstissä vain vähän, samoin kuin tietoja valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä (talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 5 kohta).

Hallitusohjelmasta raportoidaan kattavasti, tavoitteiden suuri määrä vähentää strategisuutta

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on seitsemän strategista kokonaisuutta ja niissä yhteensä lähes 70 erillistä tavoiteosiota. Strategisten kokonaisuuksien laajuus vaihtelee, ja myös tavoitteet vaihtelevat erittäin laajoista

kokonaisuuksista hyvinkin yksityiskohtaisiin linjauksiin. Hallitusohjelman tavoitteiden runsaus ja sisällöllinen vaihtelevuus johtavat siihen, että myös vuosikertomuksen raportointi on epätasaista. Kertomuksessa raportoidaan osin laajoista kokonaisuuksista, osin yksityiskohtaisista toimenpiteistä.

Vuosikertomuksen hallitusohjelmaa koskeva osa on hyvin tiivis: kutakin strategista kokonaisuutta varten on 2–3 sivua. Tämän vuoksi on selvää, ettei hallitusohjelman toteutumisesta ole mahdollista raportoida niin, että jokaisen yksittäisen tavoitteen toteutumista arvioitaisiin erikseen. Tästä huolimatta raportointi on kattavaa. Hallitusohjelman 67 tavoitteesta vuosikertomus kattaa noin kolme neljäsosaa, jos kriteerinä pidetään sitä, että tavoitteista on oltava kertomuksessa kuvaus tai maininta. Koska hallituskausi vaihtui kertomusvuonna, on varsinainen vaikuttavuuden arviointi mahdollista vasta tulevana vuosina.

Vuosikertomuksessa raportoidaan talousarvioesityksessä esitetystä vaikuttavuustavoitteista yhtä ministeriötä lukuun ottamatta

Vuosikertomuksessa raportoidaan ministeriökohtaisesti 55 vaikuttavuustavoitteen toteutumisesta. Raportointi vaikuttavuustavoitteista on kokonaisuudessaan riittävää.

Vuosikertomuksessa raportoitavat tavoitteet ovat samat kuin talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa lukuun ottamatta sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriö päätti uusista konsernistrategian vaikuttavuustavoitteista kesällä 2019, ja ministeriö raportoi vuosikertomuksessa uusien vaikuttavuustavoitteidensa perusteella. Asia todetaan selvästi vuosikertomusluvun alussa.

Tavoitteiden määrä vastaa melko hyvin talousarvioehdotusten laadintamääräystä, jonka mukaan kunkin ministeriön tulee esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite.

Vuosikertomuksen raportoinnin kattavuus on kohtalaista – kaikkien talousarvion lukujen asioista ei kerrota

Hallituksen vuosikertomuksessa on tarkoitus kertoa siitä, miten hallitus on käyttänyt eduskunnan talousarviossa myöntämiä määrärahoja ja miten tuloksellisesti niitä on käytetty. Vuosikertomusta on viime vuosina pyritty kehittämään entistä tiiviimmäksi.

Tiivistämispyrkimys huomioiden vuosikertomuksen raportointi määrärahojen käytön tuloksellisuudesta on kohtuullisen riittävää. Vaikuttavuustavoitteiden toteutumista arvioidaan aiempaa laajemmin, koska ministeriökohtaiset luvut on jäsennetty vaikuttavuustavoitteiden mukaan. Myös suurimmasta osasta talousarvion lukujen asiakokonaisuuksista raportoidaan jotakin – ei kuitenkaan kaikista, eikä raportointi määrärahojen käytöstä ole kattavaa eikä systemaattista. Vaikuttavuustavoitteiden ulkopuolisesta toiminnasta kerrotaan nyt aiempaa suppeammin.

Koska tuloksellisuutta kuvataan tämän vuoden vuosikertomuksessa vaikuttavuustavoitteiden perusteella, tavoitteiden määrä vaikuttaa siihen, miten paljon ministeriöt tuloksellisuudestaan raportoivat. Tavoitteiden määrä vaihtelee ministeriöittäin yhden ja kahdeksan välillä. Ministeriöt ovat myös tulkinneet eri tavoin sitä, miten tarkasti ne raportoivat asetuksen vaatimia ”tärkeimpiä yhteenvetotietoja” hallinnonalaltaan. Kattavimmassa tapauksessa yhteenvetotiedot esitetään useimmista hallinnonalan virastoista, suppeimmassa tapauksessa yhteenvetotietoja virastoista ja laitoksista ei esitetä lainkaan.

Tiivis kertomus korostaa syventävän tuloksellisuustiedon tarvetta

Vuosikertomusta on viime vuosina pyritty tiivistämään ja tässä on myös onnistuttu. Samalla tuloksellisuudesta raportoidaan aiempaa lyhyemmin ja tiiviimmin siten, että vuosikertomuksessa käsitellään vain tärkeimmät asiat, jotka on tässä vuosikertomuksessa jäsennetty vaikuttavuustavoitteiden mukaan. Tämä raportoinnin kehityssuuntaus on osittain ongelmallinen, sillä se voi heikentää tuloksellisuuden arvioinnin ja raportoinnin kattavuutta.

Jos raportointi perustuu vaikuttavuustavoitteisiin ja vaikuttavuustavoitteet koskevat vain pääluokan tiettyjä osia, osa valtion varainkäytöstä jää vuosikertomusraportoinnin ulkopuolelle. Osittain tätä paikkaa se, että varainkäytön onnistumista kuvataan myös kirjanpitoyksikköjen toimintakertomuksissa, joihin vuosikertomuksessa myös viitataan. Toimintakertomuksissa keskitytään kuitenkin vain kirjanpitoyksikön toimintaan eikä kokonaisten politiikka-toimien arviointiin – alkaen ministeriöistä ja päätyen operatiivisiin toimiin ja toiminnan tuloksiin yhteiskunnassa – mitä tarkoitusta hallituksen vuosikertomuksen on nimenomaisesti ajateltu palvelevan. Vuosikertomusraportoinnin luotettavuutta ja riittävyttä parantaisi, jos päätelmien muodostaminen olisi avointa ja läpinäkyvää ja päätelmien tausta-aineistot ja laajemmat analyysit olisivat saatavilla, niin että tietoihin olisi mahdollista porautua. Tällainen aineisto voisi olla esimerkiksi ministeriön tai valtioneuvoston verkkosivuilla. Samalla valtiovarainministeriön johdolla tulisi yhdenmukaistaa hallinnonalojen tulkintoja siitä, miten politiikkakokonaisuuksien tuloksellisuutta arvioidaan.

Vuosikertomuksessa kuvataan kestävän kehityksen tilaa, mutta valtioneuvoston omien toimien onnistumisesta ei raportoida

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vuosikertomuksessa tulee raportoida hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja antaa arvio niiden kehityksestä (68 a §). Yhtenä tällaisena kokonaisuutena on kestävä kehitys. Pääministeri Sipilän hallitus antoi vuonna 2017 eduskunnalle Agenda 2030:tä koskevan selonteon (VNS 1/2017 vp.), jossa määriteltiin kestävän kehityksen painopisteet ja tavoitteet. Selonteossa hallitus myös sitoutui

raportoimaan kestävästä kehityksestä eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta. Vuodelta 2019 annetussa hallituksen vuosikertomuksessa kestävästä kehityksestä raportoidaan nyt kolmatta kertaa.

Raportointi kestävästä kehityksestä on siten asianmukaista, että tekstistä saa kuvan Suomen tilanteesta kansainvälisesti katsottuna sekä tärkeimmistä kansallisista kestävä kehityksen tilaa koskevista huomioista. Kansallisen seurantajärjestelmän kymmenestä seurantakorista on laadittu vuosittain arviointiteksti, jossa seurantakorien indikaattoreiden arvoja tulkitaan ja jonka tietoja vuosikertomuksessa käytetään. Kansainvälistä ja kansallista indikaattoriperusteista tietoa täydennetään vielä kansalaisraadien näkemyksillä kestävä kehityksen toteutumisesta ja kehityssuunnista.

Kestävä kehityksen raportoinnista ei käy ilmi, mitä valtioneuvosto on tehnyt edellisellä vaalikaudella annetussa selonteossa (VNS 1/2017 vp.) esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi ja selonteon kahden painopistealueen kehittämiseksi. Vuosikertomuksessa 2019 ei myöskään raportoida niistä kestävä kehityksen toimenpiteistä, joita kukin hallinnonala esitti talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissaan. Tältä osin raportointi ei ole riittävää.

Toisaalta on tuotava esiin, että hallituksen vuosikertomuksen raportointi ottaa kestävä kehityksen huomioon muulla tavoin. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman nimenä on ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”, ja hallituksen vuosikertomus rakentuu ohjelman rakenteen mukaisesti. Tällä tavalla kestävä kehityksen voi sanoa sisältyvän kaikkeen hallituksen vuosikertomuksen raportointiin: vuosikertomuksessa on esimerkiksi oma lukunsa otsikolla ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi”, koska tämä on myös hallituksen ohjelmassa omana otsikkonaan.

4 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. Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöjä tulisi edelleen kehittää kokonaisuutena ja pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä.

Julkisen talouden tila

Hallituksen vuosikertomus antaa tiiviin, mutta olennaiset tiedot sisältävän kuvan julkisen talouden ja sen osien tilasta vuonna 2019. Julkisen talouden kehitysnäkymät ovat koronavirustilanteen johdosta poikkeuksellisen epävarmat, eikä julkisen talouden kehitysarvioita ole kertomuksessa esitetty. Tarkastusvirasto pitää tätä näissä olosuhteissa perusteltuna, kun otetaan huomioon asiakirjan perimmäinen tehtävä vuotta 2019 koskevana kertomuksena. Kertomuksessa tuodaan esiin, että keskipitkän aikavälin rahoitusjäämä on heikentynyt vuoden aikana, ja todetaan vuotta 2019 koskeva tilannekuva finanssipolitiikan EU-säännösten valossa. Tilannekuva on yhdensuuntainen tarkastusviraston joulukuussa 2019 tekemän riippumattoman finanssipolitiikan valvonnan arvion kanssa. Kokonaisvaltaista arviota sääntöjen noudattamisesta ei kuitenkaan nyt vuosikertomuksessa esitetä. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt eivät ole maaliskuussa 2020 käyttöön otetun poikkeuslausekkeen myötä voimassa, minkä vuoksi aiemmasta raportointikäytännöstä poikkeaminen on perusteltua.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden hoidosta toukuussa 2020 julkaistavassa finanssipolitiikan valvonnan raportissa. Arvio painottuu koronakriisin johdosta tehtyihin finanssipolitiikan toimiin. Raportissa arvioidaan myös kevään julkisen talouden suunnitelman sisällön säädösten mukaisuutta, talouspolitiikan pohjana käytettyjen ennusteiden realistisuutta sekä valtion menokehysmenettelyn soveltamista poikkeusoloissa. Kehyssäännön noudattamisesta tarkastusvirasto esittää raportissa vuotta 2019 koskevan lopullisen arvion. Lisäksi tarkastusvirasto päivittää arviotaan julkisen talouden kehityksestä vuonna 2019 myös EU-sääntöjen valossa. Lopullinen kannanotto sääntöjen noudattamisesta tehdään kuitenkin vasta sen jälkeen, kun poikkeuslauseke lakkaa olemasta voimassa.

Valtion vastuut ja riskit

Valtionhallinnossa taloudellisten riskien ottaminen, arviointi ja hallinta on hajautettu erillisten yksiköiden tehtäväksi, jolloin valtion riskit ja vastuut on luonnollisesti kuvattu tämän tehtävänjaon mukaan myös hallituksen vuosikertomuksessa. Vastuut ja riskit on kertomuksessa raportoitu pääasiassa vastuiden kokonaismäärinä esimerkiksi niin, että takausmäärät on suhteutettu bruttokansantuotteeseen tai niitä on verrattu muiden maiden kokonaismääriin.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa (4/2018) havaittiin, että riskien arviointi valtiolla on yksikkökohtaista eikä esimerkiksi takausvaltuuksien korotusten yhteydessä esitettäviä vähimmäistietovaatimuksia ole määritelty. Valtion tukitarkoituksessa myöntämille ehdollisille vastuille tulisi pyrkiä määrittelemään riskinottorajoitteet, jotka perustuvat riskien kokonaistarkasteluun. Riskiarviointia ja riskiraportointia olisi tärkeä kehittää siihen suuntaan, että eri vastuiden erilainen riskisyys tulisi paremmin ilmi ja riskien yhteisvaikutukset voitaisiin paremmin huomioida. Valtiovarainministeriön tulisi edistää takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimusten kehittämistä niin, että näiden sitoumusten taloudelliset vaikutukset tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Valtiovarainministeriössä on valmistelussa selvitys ehdollisten vastuiden riskienhallinnan kehittämistarpeista. Selvityksessä on tarkoitus tarkastella myös tarvetta ottaa käyttöön riskirajoitteita. Samassa yhteydessä on tarkoitus tarkastella myös sitoumusten taloudellisten vaikutusten esittämiseen liittyviä asioita.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomioita Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessaan myös Finnveran rahoitusvalvonnan järjestämisen puutteisiin. Tarkastuksessa suositettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö määrittää, mitä Finnveran riskiasemasta tulee raportoida ja huolehtii Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuu.

Hallituksen vuosikertomuksen mukaan viennin rahoitusta ja siihen liittyvää riskienhallintaa käsitelleen työryhmän (VIRAKE) raportti on valmistunut heinäkuussa 2019. Työryhmä on suositannut, että Finnveran rahoitusvalvontaa, seurantamittareita ja raportointia kehitetään edelleen. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Finnvera-konsernin riskienhallintaa ja valvontaa tehostetaan osana Finnveran rahoitusta koskevaa laajempaa lainsäädäntötyötä, jota tehdään 2020 aikana.

Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Riskien merkityksen arviointia ei ole kuitenkaan asetuksessa tarkemmin määritelty. Hallituksen vuosikertomuksessa viitataan myös valtiovarainministeriön laatimaan riskikatsaukseen. Hallituksen vuosikertomuksessa on myös todettu, että valtion vastuiden

laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat rasittaa merkittävästi julkista taloutta ja kansantaloutta. Tämän todetaan korostavan valtion taloudellisten vastuiden huolellisen hallinnoinnin ja riskienhallinnan lisäksi niiden seurannan ja raportoinnin tärkeyttä.

Valtiovarainministeriön tulisi selkeyttää sitä, mitä hallituksen vuosikertomuksen ja riskikatsauksen riskiraportoinnilta vaaditaan. Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöjä tulisi edelleen kehittää kokonaisuutena ja pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä. Tietosisältöjen kehittämässä olisi hyvä huomioida hallituksen vuosikertomuksen asema valtiopäiväasiakirjana ja siten keskeisenä eduskunnan tietolähteenä valtion vastuista ja riskeistä. Riskikatsauksessa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä enemmän riskien analysointiin ja sellaisen täydentävän tiedon esittämiseen, jota ei ole esitetty vastaavanlaisena hallituksen vuosikertomuksessa.

Valtiontaloutta koskeva raportointi

Valtion kokonaislaskelmat (tuotto- ja kululaskelma ja tase) on esitetty jo vakiintuneen tavan mukaisesti hallituksen 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. Valtiontalouden kokonaisuutta ajatellen laskelmien ulkopuolelle jää edelleen merkittävä osa valtiontaloutta, kuten valtionyhtiöt. Valtion konserni-raportoinnin käynnistämiseen tähtäävät toimet aloitettiin vuonna 2019 käyttäjätarvekartoituksella, mitä tarkastusvirasto pitää valtiontalouden läpinäkyvyyden sekä valtiokonsernin ohjauksen ja riskienhallinnan kehittämisen näkökulmasta perusteltuna.



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

ISSN 1796-9646 (PDF)