



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN: VTV-K152015VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K152015VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k152015vp)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun hallituksen vuosikertomukseen vuodelta 2014 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2014 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 27. toukokuuta 2015

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2014 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Varainhoitovuodelta 2014 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta.

Tilintarkastuksissa todettiin 11 kirjanpitoyksikössä virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä.

Vuosikertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksessa arvioitiin hallinnonalojen vuosikertomusraportointia suhteessa hallinnonaloille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastuksen perusteella yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt. Raportointi sisältää pääosin oikeat ja riittävät tiedot yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta hallinnonaloilla.

Usealla hallinnonalalla tavoitteiden saavuttamista arvioidaan perustellen ja tavoitteiden asettamisessa on edistytty. Osalla hallinnonaloista on kuitenkin raportoinnissa edelleen puutteita sekä tavoitteiden asettamisessa että niiden saavuttamisessa. Kaikki hallinnonalat ovat raportoineet niille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Sisällys

1	Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2014	9
2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	15
3	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	17
3.1	Raportoinnin laatu vaihtelee	17
3.2	Pidemmällä aikavälillä kehitys on ollut positiivista	18
3.3	Kehittämistyölle on vielä tilaa	19
Viitteet		21

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2014 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä ja johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä. 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 talousarvionaloutta. 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.

Budjetointimenettelyt

Momentille 32.20.80 (Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenrahoitustoimintaan, arviomääräraha) kirjataan antolainojen suojaukseen liittyviä, taseessa pitkäaikaisiin saataviin ja pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan luettavia eriä. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee, tarvittaessa yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, selvittää mahdollisuudet nettobudjetoida antolainojen suojaukseen liittyvät erät tai muutoin selkiinnyttää suojaukseen liittyvien erien budjetointia ja käsittelyä.

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.

Momentille 31.10.79 (Elinkaarirahoitushankkeet, siirtomääräraha 3 v) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 42 §:n 2 momentin vastaisesti kirjattu menon vähennykseksi

taseeseen aiheettomasti kirjatun käyttöomaisuuden vähennys (0,7 miljoonaa euroa), joka olisi tullut käsitellä vain liikekirjanpidossa. Liikenneviraston tulee peruuttaa vuodelle 2015 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.

Momentille 33.02.06 (Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on tuloutettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti 450 000 euroa seuraaville vuosille kuuluvia tuloja.

Ennakkomaksuja on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kirjattu menoksi (yhteensä 1,8 miljoonaa euroa) maksuperusteella momenteille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) ja 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) vuoden 2013 talousarviossa.

Momenteille 32.01.20 (Siviilipalvelus, arviomääräraha) ja 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2015 kuuluvia menoja vuoden 2014 menoksi (yhteensä 688 194 euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Momentin 32.20.02 (Teknologian tutkimuskeskus VTT:n toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, kohta 1 Toimintamenot) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti saman momentin kohtaan 3 (Uusiutuvien energialähteiden koetoimintalaitteiden investoinnit ja käyttöönotto, EK, enintään) kuuluvien menojen (262 000 euroa) maksamiseen. Jos menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi kohdan 3 määräraha ylittynyt vastaavalla määrällä.

Momentille 32.20.47 (Finnvera Oyj:n korkotuet ja tappiokorvaukset, arviomääräraha) kuuluvia menoja on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 6 a §:n vastaisesti rahoitettu 4,6 miljoonaa euroa enakoista, jotka on maksettu vuosien 1993–1994 määrärahoista.

Talousarviotilille kirjaamista odottaviin menoihin sisältyy maksettuja enakoita (2 778 582 euroa), jotka olisi talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan tullut kirjata menoiksi momentille 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, arviomääräraha).

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa tuli esiin talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyitä. Nämä koskivat muun muassa määrärahan käyttämistä talousarvion vastaisesti kulutusmenojen, virkapalkkojen ja siirtotalouden menojen maksamiseen sekä arvonlisäveromenojen maksamiseen.

Puolustusvoimat on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti käyttänyt momentilla 27.10.18 (Puolustus-

materiaalihankinnat) sellaista aikaisemman vuoden talousarvioon sisällynyttä valtuutta, joka ei ole vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan ollut uusittavissa. Menettely on tosiasiaa merkinnyt vuoden 2014 talousarviossa myönnetyn vastaavan valtuuden ylittämistä 2,2 miljoonalla eurolla. Talousarvion toteutumalaskelman tiedot edelliseltä vuodelta siirtyneistä valtuuksista, aikaisempina vuosina käytetyistä valtuuksista sekä valtuuden käytöstä aiheutuvista menoista sisältävät virheitä. Koska tiedot vuonna 2015 uusittavissa olevista valtuuksista on esitetty liian suurina, ei tietoja vuonna 2015 käytettävissä olevien valtuuksien määrästä voida pitää luotettavina.

Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on vuonna 2014 käytetty edellisten vuosien talousarvioissa myönnettyjä valtuuksia (yhteensä 36,5 miljoonaa euroa), jotka eivät vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan olleet uusittavissa. Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti pidennetty valtuuden käyttöaikaa.

Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on talousarviossa maakunnan liitoille myönnetyn valtuuden käyttö ilmoitettu 2,3 miljoonaa euroa liian suurena.

Momentilla 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on esitetty vuoden 2014 käyttönä aikaisempina vuosina jo käytettyä valtuutta (57,3 miljoonaa 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.

Taseeseen sisältyy Kreikan valtiolle myönnettyihin lainoihin liittyviä saamisia 1 005,6 miljoonaa euroa. Saamiset on arvostettu nimellisarvoon. Arvostaminen perustuu valtiovarainministeriön lausuntoon. Valtion tilinpäätöksen liitteen 6 (Valtion talousarvioloudesta annetut lainat) alaviitteessä täydennetään valtion tilinpäätöstä arvostamisen perusteita ja Kreikalle myönnettyjen lainojen riskejä koskevilla lisätiedoilla.

Puolustusvoimien taseen vaihto-omaisuuden arvostamiseen liittyy käytetystä omaisuuden määrittelytavasta johtuen arviolta noin 60 miljoonan euron yliarvostus. Virheen suuruus on 11 prosenttia koko valtion vaihto-omaisuuden määrästä.

Puolustusmateriaali muodostaa valtion kirjanpidossa poikkeuksen, koska sen hankintamenot kirjataan kokonaan hankintavuoden kuluksi. Kirjaustavan vuoksi puolustusmateriaalin arvo ei sisälly valtion taseeseen. Puolustusmateriaalin tasearvo on Puolustusvoi-

mien omien arvioiden mukaan noin 3,5–4 miljardia euroa. Näiltä osin valtion tilinpäätös antaa puutteellisen kuvan Puolustusvoimien ja valtion hallussa olevan materiaalin arvosta. Tarkastusvirasto katsoo, että puolustusmateriaali tulisi ottaa Puolustusvoimien taseeseen ja esittää puolustusmateriaalin arvo myös valtion taseessa.

Liitteessä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) esitetyt muut monivuotiset vastuut on ilmoitettu kattavammin kuin vuoden 2013 tilinpäätöksessä. Vuoteen 2013 verrattuna tilinpäätöksessä ilmoitetut vastuut ovat kasvaneet noin 16,4 miljardia euroa, mikä selittyy valtiovarainministeriön tilinpäätökseen sisältyvällä raportointikäytännön muutoksella. Ministeriön tilinpäätöksen liitteessä 1 (Selvitys tilinpäätöksen laatimisperiaatteista ja vertailtavuudesta) olisi tullut esittää selvitykset monivuotisiin vastuisiin tehdyistä muutoksista sekä selvitys myös siitä, että vuoden 2013 tilinpäätöksen liitteessä 12 ilmoitettuja 31.12.2013 voimassa olleiden myönnettyjen takauksien ja takuiden määriä on muutettu. Valtion tilinpäätöksen liite 1 sisältää tiedon vastuisiin tehdyistä muutoksista.

Tilinpäätöslaskelmien liitteestä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) puuttuvat tiedot julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain (1543/2011) 4 §:n mukaisista kiinteä- ja vaihtuvakorkoisista vienti- ja alusluottoja koskevista vastuista (noin 1,5 miljardia euroa). Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on muilta osin 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.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonalla on voitu vaikuttaa siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2014 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 18.päivänä toukokuuta 2015

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2014 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta.

Varainhoitovuoden 2014 tilintarkastuksissa todettiin 11 kirjanpitoyksikössä virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

	Tilintarkastuskertomukset vuonna 2014	2012	Kielteiset laillisuuskannanotot	
			2013	vuonna 2014
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			1
Sisäministeriön hallinnonala	7	1		
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	1	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	11	3		
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7	3	3	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	1		
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	3	2	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	12	3	2	3
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5			1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3		2	2
	67	16	11	11

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden kokonaismäärä on pysynyt ennallaan. Huomautukset saattoivat kuitenkin koskea useampia eri asioita, minkä vuoksi huomautusten yhteismääräksi muodostui 29 (vuonna 2013 32).

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä. Näistä kertyi kaikkiaan 19 huomautusta ja niitä sisältyi yhdeksän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta.

ta, menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti, määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n tai valtuuden käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti, tulojen käsittelemistä talousarvion vastaisesti menon vähennyksenä sekä valtuuden tai määrärahan tosiasiallista ylittämistä.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullista toimintaa tai muuta toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttaminen täsmensi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen vastuuta sisäisen valvonnan järjestämisestä ja luo hyvät edellytykset sisäisen valvonnan tehokkaaseen ja taloudelliseen järjestämiseen. Keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja tietoturvan osalta tarvitaan vielä nykyistä selkeämpää vastuunjako.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista valtion talousarvion ja sitä koskevan keskeisen lainsäädännön asianmukaisesta noudattamisesta.

3 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet kattavasti niille talousarviossa asetetuista yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista. Raportoinnin laadussa ei ole tapahtunut oleellista muutosta.

3.1 Raportoinnin laatu vaihtelee

Raportoinnin laatu vaihtelee vieläkin huomattavasti ministeriöiden välillä. Samoin kehitys ei ole ollut yhtenäistä, osalla ministeriöistä raportointi on kehittynyt huonompaan suuntaan ja osalla parempaan. Pääasiallinen ongelma raportoinnissa liittyy jo talousarviossa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin. Asetetut tavoitteet ovat usein sellaisia, että ne eivät edes mahdollista hyvää vaikuttavuustietojen esittämistä.

Osa ministeriöistä on pyrkinyt raportointivaiheessa ratkaisemaan huonosti muotoiltujen tavoitteiden ongelmaa. Valtiovarainministeriö on jakanut alkuperäiset vaikuttavuustavoitteet useaan osaan, joiden osalta ministeriö raportoi. Osatavoitteet eivät kuitenkaan ole käytännössä vaikuttavuustavoitteita, vaan ministeriön normaalin toiminnan luetteloita. Ministeriö katsoo vaikuttavuustavoitteekseen esimerkiksi lainsäädäntötyön ja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpanon.

Tavoitteita on eri ministeriöissä asetettu erilaisia määriä ja osin sen vuoksi ne ovat merkittävyydeltään vaihtelevia. Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut tavoitteita paljon, osin päällekkäisiä ja valtiontalouden näkökulmasta pieniä asioita koskevia. Puolustusministeriö on taas asettanut vain neljä tavoitetta, kaikki merkittäviä sekä yhteiskunnalliselta että valtion taloudelliselta kannalta.

Useimmilla ministeriöillä on niin yleisesti muotoiltuja tavoitteita, että niistä raportointi on vaikeaa. Ulkoministeriön tavoitteena on muun muassa EU:n toimintakyvyn ja yhteisen ulkopoliittikan vahvistaminen sekä globalisaation hallinta ja monenkeskisen järjestelmän vahvistaminen. Hyvin yleisten tavoitteiden osalta raportoinnissa ei yleensä päästä tavoitteen saavuttamiseen, vaan lähinnä kerrotaan erilaisista tehdyistä toimista.

Tavoitteita on eri määriä ja niiden merkittävyys vaihtelee

3.2 Pidemmällä aikavälillä kehitys on ollut positiivista

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittämisessä on kuitenkin tapahtunut jatkuvaa positiivista kehittymistä koko viimeksi kuluneen hallituskauden ajan. Vaikuttavuustiedoista raportointi on muuttunut huomattavasti aiempaa systemaattisemmaksi. Vielä neljä vuotta sitten tavoitteista raportointi riippui täysin hallinnonalasta, osa raportoi tavoitteista ja niiden saavuttamisesta, osa lähinnä kuvaili tehtyjä toimenpiteitä tai mahdollisesti jopa vain tulevia toimia. Kahtena viimeisenä vuotena kaikki ministeriöt raportoivat kaikista talousarviossa niille asetetuista yhteiskunnallisista vaikuttavuutta koskeneista tavoitteista. Tältä osin raportointi on siis muuttunut kattavaksi. Kattava raportointi luo pohjan tilivelvollisuuden toteutumisen kokonaisuuden arvioinnille ja myös mahdollisille tarvittaville kehittämistoimille.

Syynä raportoinnin systemaattisuuden kehittymiseen on ollut raportoinnin aiempaa systemaattisempi ohjeistus. Ministeriöt on saatu aiempaa paremmin keskittymään asetetuista tavoitteista raportointiin. Samoin vuosikertomusuudistuksen yhteydessä tavoitellussa päällekkäisen raportoinnin vähentämisessä on hie-
man edistytty.

Raportoinnin laadussa muutos ei ole ollut yhtä selkeä kuin kattavuuden paranemisessa. Edelleen suuri osa raportoinnista on toimenpiteiden kuvaamista. Jos raportoinnissa kuvataan vaikutuksia, niiden yhteydessä ei useinkaan osoiteta, mikä merkitys toimenpiteillä ja varojen käytöllä on ollut muutokselle.

Vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt positiivisesti

Ohjeistus on systemaattisempaa

3.3 Kehittämistyölle on vielä tilaa

Raportoinnin myönteisestä kehittämisestä huolimatta kehittämis-toimille on yhä tarvetta. Raportoinnin kattavuus on siis ohjeistuk-sen avulla saavutettu ja kehittämistyön huomio tulisi kiinnittää ra-portoinnin laadun parantamiseen.

Raportoinnin laadun parantamisen kannalta oleellista olisi ta-lousarviossa asetettujen tavoitteiden kehittäminen. Tavoitteet tu-lisi asettaa sellaisiksi, että niillä on merkitystä hallinnonalan ohja-uksen kannalta. Lisäksi jo tavoitteita asetettaessa olisi tiedettävä, miten ja mihin tietoon pohjautuen tavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan. Mahdollisuuksien mukaan tulisi löytää indikaatto-riityypistä seuranta-aineistoa, jonka avulla on mahdollista arvioi-da myös pidemmän ajan kehitystä.

Tavoitteiden asettamisessa olisi hyvä päästä myös jonkinlai-seen yhtenäisyyteen siitä, minkä kokoluokan asioille tavoitteita asetetaan. Aina suora valtiontaloudellinen merkitys ei välttämättä ole hyvä mittari. Vaikka ministeriöt ovat budjettitaloudessa hyvin erikokoisia, kaikki ministeriöt raportoivat suunnilleen yhtä paljon vuosikertomuksessa. Nykyisellään raportointi ei kovin hyvin kuvaa asian merkitystä, sekä pienistä että suurista asioista raportoidaan vaihtelevasti. Yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista rapor-toitaessa olisi luonnollisesti keskityttävä sekä yhteiskuntataloudel-lisesti että valtiontaloudellisesti merkittäviin asioihin. Sen vuoksi ensimmäinen askel voisi olla pienten ja vähämerkityksisten vai-kuttavuustavoitteiden poistaminen vuosikertomusraportoinnista.

Ministeriöittäin tapahtuvassa raportoinnissa poikkihallinnol-listen tavoitteiden raportointikysymys on hankalasti ratkaistavis-sa nykyisellä raportointijärjestelmällä. Kun vuosikertomusuudis-tuksessa yhtenä tavoitteena on raportoinnin tiivistäminen, tähän ongelmaan olisi hyvä pyrkiä löytämään ratkaisuja.

Yhtenä ratkaisuna raportoinnille on esitetty esimerkiksi teema-pohjaista raportointia. Siinä vuosittain vaihtuvasta teemasta rapor-toitaisiin tarkemmin.¹Tarkastusviraston vaikuttavuustietoihin koh-distuneiden tarkastusten perusteella hyvin asetetuista tavoitteista on mielekästä raportoida vuosittain. Yhteiskunnallisessa vaikut-tavuudessa on kyse pitkäjänteisestä toiminnasta, jossa muutokset ovat hitaita. Teemapohjainen raportointi vailla systemaattisuutta voi muuttua satunnaiseksi ja seuranta- ja ohjauskeinona huonom-maksi. Tärkeintä olisikin pyrkiä muotoilemaan tavoitteet sellaisik-si, että pidempiaikainen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteu-tumisen seuranta ja arviointi raportoinnissa mahdollistuu. Tällöin on mahdollista havaita kehitytäänkö asiassa oikeaan suuntaan.

Raportoinnin parantaminen
vaatii tavoitteiden
asettamisen kehittämistä

Tavoitteet tulee muotoilla
niin, että pitkäjänteinen
seuranta on mahdollista

- Tarkastuksessa arvioitiin hallinnonalojen vuosikertomusraportointia suhteessa niille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Arviointikriteereinä olivat (1) raportoinnin hyödyllisyys ohjauskeinona ja (2) vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sekä (3) raportoinnin kohdistuminen yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin ja (4) merkitys eduskunnan päätöksenteon kannalta.
- Tarkastus on suoritettu samalla tavalla koko hallituskauden 2011–2015 ajan, joten raportoinnin kehityksen arviointi on mahdollista.
- Hallituksen tilinpäätösraportointi uudistettiin yhdistämällä aiemmin erillisinä annetut kertomukset. Vuotta 2013 koskien annettiin ensimmäinen yhdistetty hallituksen vuosikertomus.
- Vuotta 2014 koskevan tarkastuksen yhteydessä käytiin vaikuttavuusraportoinnin lisäksi läpi vuosien 2011–2013 vaikuttavuusinformaation tarkastukset sekä eduskunnan valiokuntien näkemykset hallituksen vuosikertomusuudistuksesta.²

Viitteet

- 1 Talousvaliokunta TaVL 27/2014 vp
- 2 TrVM 7/2014 vp, K12/2014 vp käsittely



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9530 (NID.)