Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Visa Paajanen, tuloksellisuustarkastusneuvos, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 5.5.2017

K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa Hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2016. Lausunnossaan tarkastusvirasto esittää keskeiset huomionsa valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätösten tarkastuksesta, yhteiskunnallisen vaikuttavuustietojen esittämisestä sekä julkisen talouden tilan käsittelystä osana vuosikertomusta.

Tilintarkastuksen havainnot varainhoitovuodelta 2016

Tarkastusvirasto antoi varainhoitovuodelta 2016 ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 64 tilin- tarkastuskertomusta. Kaikkiaan 13 kirjanpitoyksikössä todettiin 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.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden kokonaismäärä on edellisiin vuosiin verrattuna kasvanut (8 kirjanpitoyksikköä vuodelta 2015 annetuissa kertomuksissa).

Koska huomautukset saattoivat koskea useampia eri asioita, niiden yhteismääräksi muodostui 32 (vuonna 2015 yhteensä 22). Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaisia menettelyjä määrärahan käytössä. Näistä annettiin kaikkiaan 27 huomautusta 11 eri kirjanpitoyksikölle. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 15 huomautusta kahdeksalle kirjanpitoyksikölle. Vuodelta 2016 annetuissa tilintarkastuskertomuksissa huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista varainhoitovuodelle talousarvion vastaisesti ja määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.

Tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat myös perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.

Valtion tilinpäätöksestä annetussa tilintarkastuskertomuksessa on tuotu esille keskeiset talousarvion vastaiset menettelyt. Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on lausunut, että se on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Vuosikertomuksessa esitetyt tiedot toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta

Hallituksen vuosikertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksessa arvioitiin raportointia suhteessa hallinnonaloille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin ja eduskunnan esittämiin tarpeisiin. Tarkastuksen perusteella yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen ja hallituksen vuosikertomus kokonaisuutena on edelleen kehittynyt hieman paremmaksi. Kaikki hallinnonalat ovat raportoineet niille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja raportointia on onnistuttu myös tiivistämään aiemmasta.

Raportoinnin pääasiallinen ongelma on säilynyt samana. Asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat osin sellaisia, että ne eivät mahdollista varsinaista vaikuttavuustietojen esittämistä. Ongelma on toistunut jo pitkään ja on yleisesti tunnustettu. Kehitettäessä raportointia tulosohjausajattelun mukaisesti tavoitteiden asettamisen ongelmaan tulisi etsiä ratkaisuja.

Julkisen talouden käsittely vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksen julkisen talouden tilaa käsittelevässä osiossa esitellään hallituksen julkiselle taloudelle asettamat tavoitteet, jotka koskevat julkisen talouden rahoitusjäämän ja velan kehitystä. Ensimmäisessä Julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2015 hallitus asetti vaalikaudelle julkisen talouden eri alasektoreille sitovat rahoitusasematavoitteet. Nämä tavoitteet on asetettu tukemaan keskipitkän aikavälin julkisen talouden rakenteellisen rahoitusasematavoitteen (MTO) saavuttamista. Kertomuksessa tuodaan esiin, ettei julkisen talouden rahoitusasemaa ja velkaantumista koskevia tavoitteita tulla päätetyin toimin saavuttamaan, johtuen erityisesti valtionhallinnon jäämisestä merkittävästi tavoiteurastaan. Vuonna 2016 tehtyjä keskeisimpiä toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole selkeästi eritelty. Toimenpiteiden esilletuominen olisi keskeistä tavoitteiden toteutumisen seurannan kannalta.

Myös EU:n säädös- ja sopimusperustaista finanssipoliittista säännöstöä on käsitelty. EU-sääntelyn yhteys finanssipolitiikan kansalliseen säännöstöön sekä kansallisen finanssipolitiikan tavoitteiden sitovuus jäävät kuitenkin jossain määrin hahmottumatta. Osa tavoitteista on hallitusohjelman mukaisia yleisiä ohjaavia tavoitteita, kun taas osa säädösperusteisia sitovia tavoitteita. Kertomuksessa tuodaan kuitenkin selkeästi ilmi riski siitä, että EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteita ei pystytä lähivuosina täyttämään. Arvio on yhtenevä tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan marraskuussa 2016 antaman arvion kanssa (VTV:n erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportti K18/2016 vp).

Kertomuksessa todetaan hallituksen sitoutuneen päättämään tarvittavista lisätoimista tilanteen korjaamiseksi keväällä 2017 hallituksen puoliväliriihessä. Tarkastusvirasto tarkastelee näiden toimien riittävyyttä kesäkuussa 2017 julkistavassa finanssipolitiikan valvonnan raportissa, jonka pääpaino on vuotta 2016 koskevassa jälkikäteisarviossa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmissa kannanotoissaan suosittanut verotukien karsimista ja esittänyt tarpeen verotukien vaikutusten säännölliselle arvioinnille. Vuosikertomuksesta käy ilmi, että verotukien määrä sekä arvio niiden yhteisvaikutuksesta verotuloihin ovat pysyneet vuonna 2016 lähes edellisen vuoden tasolla. Verotukien ongelmia verojärjestelmän tehokkuuden kannalta tuodaan esiin kertomuksessa ja siinä esitellään Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2016 julkaistun selvityksen tulokset energiaverojen palautusjärjestelmän tehottomuudesta.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että verovajetta käsitellään nyt varsin perusteellisesti myös verovajetta pienentävien toimenpiteiden näkökulmasta.

Valtiontaloutta koskeva raportointi

Hallitukseen vuosikertomukseen vuodelta 2015 lisättiin valtion kokonaislaskelmat, jotka yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan valtiontalouden tilasta. Tiedot esitetään nyt vastaavanlaisena ja samalla edellisen vuoden tietoja on päivitetty. Myös kokonaislaskelmiin sisältyvien entiteettien taseen ulkopuolisia vastuita on eritelty. Kokonaislaskelmat parantavat valtiontalouden läpinäkyvyyttä myös eduskunnan valvonta- ja ohjausvallan näkökulmasta, mutta tarkastusvirasto huomauttaa, että kokonaisuutta ajatellen niiden ulkopuolelle jää edelleen merkittävä osa valtiontaloutta, kuten erityistehtäviä hoitavat ja muut valtionyhtiöt.

Tarkastusvirasto on valtion kokonaistasetta koskeneen finanssipolitiikan tarkastuksen (19/2015) perusteella suositellut valtion yhtiöomistuksia koskevan kuvauksen yhtenäistämistä. Analyyttista kokonaiskuvaa valtion omistamien yhtiöiden taloudellisesta asemasta ei kuitenkaan edelleenkään voi muodostaa kertomuksen perusteella, koska analyysi painottuu paljolti yksittäisiin yhtiöihin. Valtionyhtiöitä käsittelevää alalukua on kuitenkin joiltakin osin laajennettu, ja tiedot esitetään aiempaa selkeämmin ja yhtenäisemmin.

Valtion omistajapolitiikassa on tapahtunut kertomusvuonna merkittäviä muutoksia, jotka on esitelty kertomuksessa. Myös yritysvastuun toteuttamista käsitellään. Tarkastusvirasto on todennut yritysvastuun toteutumista kolmessa esimerkkiyhtiössä koskeneessa tarkastuksessaan (Yritysvastuun ohjaus ja toteutus valtionyhtiöissä 5/2017), että valtionyhtiöillä on hyvät edellytykset yritysvastuun toteuttamiselle. Samalla yritysvastuuraportointia tulisi kehittää niin, että yhtiöiden tarjoamat vastuulliset ratkaisut tuotaisiin paremmin esiin.

Valtiontalouden vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan aiempaa tarkemmin. Valtiontalouden tarkastusviraston esittämien kannanottojen mukaisesti kertomustekstissä kuvataan esimerkiksi takaustoiminnasta saatuja tuottoja ja maksettuja korvauksia vuoden aikana. Kuvaus on kuitenkin melko suppea eikä kaikilta osin johdonmukainen. Tarkastusvirasto näkee, että takausten ja muiden ehdollisten vastuiden kuvauksen ohella niiden aiheuttamien riskien käsittelyyn tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös hallituksen vuosikertomuksessa, vaikka kuvaa riskeistä täydennetäänkin erillisessä valtiovarainministeriön katsauksessa valtiontalouden riskeihin ja vastuisiin.

Lisätietoja:

Marjatta Kimmonen, ylijohtaja, 09 432 5703, marjatta.kimmonen@vtv.fi

Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Visa Paajanen, tuloksellisuustarkastusneuvos, 09 432 5774, visa.paajanen@vtv.fi