Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 16/2021 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

K 16/2021 vp

Eduskunnalle

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2020 perustuslain 46 §:ssä säädettynä 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 2020 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 31. toukokuuta 2021

Matti Okko
pääjohtajan sijainen, johtaja

Jaakko Eskola
johtaja

Julkaisutiedot
L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (pdf)
urn:nbn:vtv-K162021vp
http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K162021vp

Grano Oy
Helsinki 2021

Sisällys

Pääasiallinen sisältö 7

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2020 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 2020 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten vastaisia. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto 11 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2020 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 62 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan kattavasti. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla. Tavoitteet on kuitenkin asetettu epäselvästi ja indikaattoreita käytetään vähän, mikä heikentää raportoinnin luotettavuutta ja kertomuksen informaatioarvoa. Kestävästä kehityksen tilasta raportoidaan tiiviisti. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan on epäyhtenäistä.

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Hallituksen vuosikertomuksessa ja valtiovarainministeriön riskikatsauksessa tulisi pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä. Julkisen talouden hoitoa ohjaavien kansallisten säädösten tilannetta tulisi käsitellä laajemmin.

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2020. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä, tilintarkastusassistentti Anu Rinkinen 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.

Budjetointimenettelyt

Momentilta 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 3 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. Väyläviraston tulee selkeyttää hankkeiden budjetointia siten, että monivuotiset, siirtomäärärahakauden ylittävät väylähankkeet budjetoidaan ja seurataan talousarviolain 10 §:ssä säädetyssä valtuusmenettelyssä.

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.

Momenteille 29.40.51 (Suomen Akatemian tutkimusmäärärahat, arviomääräraha) ja 29.40.54 (Strateginen tutkimusmääräraha, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia menojen palautuksia yhteensä 79 541 euroa.

Vakinaisten virkamiesten palkkojen maksamiseen on käytetty talousarvion vastaisesti määrärahaa momenteilta 23.01.24 (Suomen EU-puheenjohtajuus, siirtomääräraha 2 v vuoden 2019 talousarviossa) ja 24.10.22 (Rauhanvälitys, kiinteä määräraha) yhteensä 84 392 euroa, momentilta 28.70.22 (Hallinnon palveluiden digitalisoinnin tuki, siirtomääräraha 3 v vuoden 2018 talousarviossa) 75 434 euroa, momenteilta 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) ja 29.80.52 (Rahapelitoiminnan tuotot

taiteen edistämiseen, arviomääräraha) yhteensä 166 105 euroa sekä momentilta 32.01.21 (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tuottavuusmääräraha, siirtomääräraha 3 v vuoden 2018 talousarviossa) 29 780 euroa.

Momentilta 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion vastaisesti maksettu puolustusmateriaalin hankkimiseen liittyvä maksu 1,0 miljoonaa euroa.

Momentille 32.20.40 (Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen, arviomääräraha) kuuluvia menoja (2,67 miljoonaa euroa) on talousarvion vastaisesti kirjattu momentille 32.20.43 (Cleantech- ja biotalousratkaisujen sekä innovaatioiden kaupallistamisen tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2018 talousarviossa).

Momentilta 24.10.22 (Rauhanvälitys, kiinteä määräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2021 kuuluvia menoja vuoden 2020 menoksi (63 937 euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty kiinteän määrärahan käyttöaikaa.

Momentin 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) vuodelle 2020 kuuluvia menoja (0,3 miljoonaa euroa) on kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2021 menoiksi. Mikäli menot olisi kohdennettu oikein, olisi vuoden 2020 arviomääräraha ylittynyt 0,14 miljoonalla eurolla.

Momentin 26.10.01 (Poliisitoimen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti talousarviotilille 26.01.50.3 (Todistajansuojeluohjelma, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen maksamiseen. Mikäli menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi momentin 26.01.50 (Eräät avustukset, siirtomääräraha 2 v) määräraha ylittynyt 11 455 eurolla. Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää.

Kirjanpidon ja valtuusseurannan tarkastuksessa on tullut esiin talousarviokirjanpidon perusteettomiin korjauksiin ja valtuuden käytön aiheettomaan vähentämiseen liittyviä menettelyitä, joiden osalta Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Keskuskirjanpidon keskitetyn valtuusseurannan mukaan käytettävissä olevien valtuuksien määrä kasvoi vuonna 2020 yhteensä 14,7 miljardia euroa, josta suurin osuus kohdistui korkotukilainavaltuuksiin ja niistä 11 miljardia euroa lakiin perustuvaan Korko- ja muu tuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille -valtuudelle.

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

Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätökseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysissa 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 talousarviosta annetun lain 12 b §:n tarkoittamien eräiden taloushallintotehtävien sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysin yhteydessä ja tarkastettu palvelutuotannon prosessien tarkastusten yhteydessä. Palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa on todettu puutteita, joiden johdosta palvelukeskuksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Kirjanpidon tarkastuksessa on tullut esiin sellaisia puutteita valtionavustuksiin liittyvien tositteiden arkistoinnissa, joiden korjaamiseksi KEHA-keskuksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin. Menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa momentilla 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) on todettu virheitä, joiden johdosta Tuomioistuinlaitoksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Tilinpäätöksen tarkastuksessa on tullut esiin sellainen virheellinen kirjausmenettely Kevalle maksettavien valtion eläkkeiden ennakonpidätysten ennakkomaksujen kirjaamisessa joulukuun ja tammikuun välillä, jonka vuoksi valtiovarainministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

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

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2020 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 11. päivänä toukokuuta 2021

Matti Okko
pääjohtajan sijainen, johtaja

Aila Aalto-Setälä
johtava tilintarkastaja

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2020 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 62 tilintarkastuskertomusta.

Kaikkiaan yhdessätoista kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyitä, joiden katsottiin olevan siten vastoin valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Kielteisten laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä kasvoi näin ollen vuoteen 2019 verrattuna. Laillisuuskannanottoja saatettiin kuitenkin antaa samassa tilintarkastuskertomuksessa useista eri asioista: yhteensä niitä annettiin 14 (vuonna 2019 yhteensä 10).

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2020

Hallinnonala	Tilintarkastus-kertomukset vuonna 2020	Kielteiset laillisuus-kannanotot vuonna 2018	Kielteiset laillisuus-kannanotot vuonna 2019	Kielteiset laillisuus-kannanotot vuonna 2020
Tasavallan presidentin kanslia	1	1	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	1
Ulkoministeriön hallinnonala	1	1	-	1
Oikeusministeriön hallinnonala	6	-	1	1
Sisäministeriön hallinnonala	7	1	1	1
Puolustusministeriön hallinnonala	3	-	-	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	1	1	-
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6	-	1	2
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	4	-	-	-
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4	2	2	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	1	1	3
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	-	-	-
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
Yhteensä	**62**	**7**	**7**	**11**

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä havaintojen perusteella toimenpiteisiin mahdollisimman pian. Kirjanpitoyksiköt voivat oikaista virheellisiä menettelytapoja tai talousarvion vastaisia tapahtumia jo tilikauden aikana ennen tilinpäätöksen hyväksymistä ja tilintarkastuskertomuksen antamista.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee aina kiinnittää huomiota. Huomionarvoista on, että sekä kielteisen laillisuuskannanottojen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä että kielteisten laillisuuskannanottojen kokonaismäärä on kasvanut vuodesta 2019.

Talousarvion tehokkaaseen toimeenpanoon ja noudattamiseen vaikuttavat merkittävästi talousarvion selkeys ja yhtenäisyys. Talousarvion laadintavaiheessa tehtyjen ratkaisuiden yhdenmukaisuus ja yksiselitteisyys ovat olennaisia myös talousarvion päätöksenteon ja toimeenpanon näkökulmasta. Talousarvion yhtenäisyys edistää myös toimivaa ja tehokasta valtion taloudenhoitoa. Tarkastusviraston tilintarkastuksen tavoitteena on myös edistää talousarvion yhdenmukaista ja selkeää valmistelua ja laadintaa kaikilla hallinnonaloilla.

3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan kattavasti. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla. Tavoitteet on kuitenkin asetettu epäselvästi ja indikaattoreita käytetään vähän, mikä heikentää raportoinnin luotettavuutta ja kertomuksen informaatioarvoa. Kestävästä kehityksen tilasta raportoidaan tiiviisti. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan on epäyhtenäistä.

Vuosikertomuksessa esitetään säädösten vaatimat asiakokonaisuudet

Hallituksen vuosikertomuksessa 2020 esitetään asiakokonaisuudet, joista säädetään talousarviolain 17 ja 18 §:issä ja talousarvioasetuksen 68 a–b §:ssä. Vuosikertomuksen raportointi on säädösten mukaista ja pääosin riittävää.

Talousarvioasetuksen 68 b §:n mukaan ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvausten tulee sisältää arvio toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla. Arvioita kustannustehokkuudesta esitetään vain vähän. Hallinnonalojen tuloksellisuuskuvausten alussa esitetään hallinnonalan määrärahojen kokonaismäärä ja jakautuminen kulutus-, siirto- ja sijoitusmenoihin sekä muihin menoihin. Tämä antaa lukijalle kuvan hallinnonalan määrärahojen kokonaismäärästä, mutta ei kerro vielä siitä, mihin tehtäviin määrärahat on käytetty.

Asetuksen 68 § mukaan ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa tulee esittää myös tärkeimmät yhteenvetotiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Melko kattavasti tulostavoitteita esittää vain yksi ministeriö. Tältä osin vuosikertomus on esitystavaltaan epätasapainoinen. Asetuksen mukaan yhteenvetotietoja ja arvioita talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä tulee esittää myös ministeriön hallinnonalalla toimivista valtion liikelaitoksista ja rahastoista. Näistä esitetyt yhteenvetotiedot kuvailevat liikelaitosten ja rahastojen tehtävää ja taloutta, mutta tuloksellisuuden kehitystä ei arvioida kattavasti.

Toimenpiteiden kustannustehokkuuden esittämisessä on ollut hallituksen vuosikertomuksessa puutteita jo pitkään, ja yhteenvetotietojen esittäminen tulostavoitteista on ollut useampana vuonna epäyhtenäistä. Valtioneuvoston olisi perusteltua selvittää, pitäisikö kertomuksen ohjeistusta tai talousarvioasetusta päivittää näiden asiakokonaisuuksien osalta.

Hallitusohjelmasta raportoidaan kattavasti

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan riittävällä tavalla hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta.

Vuosikertomuksessa kuvataan nykytilanne tai kehityssuunta hieman yli 85 prosentista hallitusohjelmaan liittyvistä hankkeista ja toimenpiteistä (183/215 hanketta). Yhteensä 32 hankkeesta ei ole mainintoja vuosikertomuksessa, mutta niistäkin suurin osa on hallituksen toimintasuunnitelman hankekuvausten mukaan joko edennyt tai valmistunut kertomusvuoden aikana. Kattavinta raportointi on strategisesta kokonaisuudesta Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi, josta puuttuu kuvaus vain yhdestä hankkeesta. Eniten raportoimattomia hankkeita (10) on puolestaan Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous -kokonaisuudessa, osin koronavuoden takia. Yksittäisistä hankekokonaisuuksista raportointi puuttuu kokonaan vain kaivostoiminnan alueelta. Hallituksen toimintasuunnitelman hankkeiden ja toimenpiteiden lisäksi vuosikertomuksessa raportoidaan jokaisen strategisen kokonaisuuden kohdalla myös muista ajankohtaisista hankkeista ja kertomusvuonna tehdyistä toimenpiteistä.

Vuosikertomuksen rakenne seuraa hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman hankkeita ja toimenpiteitä, mikä jäsentää hyvin kertomuksen kokonaisuutta. Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisen kuvaukset ovat tiiviitä, ja ne kuvaavat viime vuoden vuosikertomusta konkreettisemmin ja selkeämmin sitä, mitä kertomusvuonna on saatu aikaan.

Vuosikertomuksessa raportoidaan talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista

Vuosikertomuksen tuloksellisuuden kuvauksessa raportoidaan hallinnonalakohtaisesti siitä, miten talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetyt vaikuttavuustavoitteet ovat toteutuneet. Talousarvioesityksessä esitettiin 52 vaikuttavuustavoitetta. Vuosikertomuksessa raportoidaan 50 tavoitteesta, koska kaksi tavoitetta raportoidaan yhdistettynä muihin tavoitteisiin. Yhdistäminen on perusteltua, ja siitä on kerrottu vuosikertomuksen tekstissä. Raportointi kattaa esitetyt tavoitteet riittävästi.

Talousarvioesityksen vaikuttavuustavoitteiden määrä vastaa hyvin talousarvioehdotusten laadintamääräystä, jonka mukaan kunkin ministeriön tulee esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite. Tavoitteiden määrä on vähentynyt selvästi viime vuosien aikana, mikä on myönteistä.

Vuosikertomuksessa ministeriöt arvioivat tavoitteidensa saavuttamista viisiportaisella asteikolla. Ministeriöt arvioivat, että niiden tavoitteista oli saavutettu 70 % (35 tavoitetta) hyvin, 24 % tyydyttävästi, 4 % välttävästi ja 2 % heikosti. Yhtään tavoitetta ei arvioiden mukaan ollut saavutettu erinomaisesti. Arvion jakauma on melko samanlainen kuin edellisenä vuonna.

Tavoitteiden muotoilu ja indikaattorien puute heikentävät raportointia

Raportoinnin luotettavuuden ja kertomuksen informaatioarvon kannalta merkittäviä ongelmia ovat, että tavoitteet ovat monimutkaisia ja epäselviä eikä niiden toteutumista arvioida indikaattoreiden perusteella. Tämä näkyy kolmella tavalla.

Ensinnäkin osa tavoitteista on esitetty niin monimutkaisesti, että niistä ei käy selvästi ilmi, mitä asiassa pitäisi arvioida ja mistä pitäisi raportoida. Yksi esimerkki tällaisesta moniulotteisesta ja vaikeasti arvioitavasta tavoitteesta on ”Monipuolinen yritystoiminta ja menestyvä maaseutu, monipaikkaisuus ja verkostot vahvistavat yhteiskuntaa”. Vastaavia monimutkaisia tavoitteita on useilla hallinnonaloilla.

Toiseksi tavoitteina esitetään myös hallinnonalojen tekemistä, mutta ei kerrota, millainen tekeminen saa aikaan tavoitteen toteutumisen. Esimerkiksi tavoite ”Ulkoasiainhallinto edistää sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää” on itsessään selvä: ulkoasiainhallinnon pitää edistää asiaa. Epäselvää kuitenkin on, minkälainen edistäminen on riittävää tavoitteen toteutumiseksi tai pitääkö ulkoasiainhallinnon tehdä jotain erityistä, siis jotain muuta kuin mitä se joka tapauksessa tekee.

Kolmanneksi hallinnonalojen tavoitteista suurin osa on tällä hetkellä laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, mutta vain osassa kerrotaan, millä perusteella tavoitteen saavuttamista arvioidaan. Laajoja tavoitteita ovat esimerkiksi korkealaatuinen oikeusturva, aktiivinen kansalaisuus, hallittu maahanmuutto tai vastuullinen ruokajärjestelmä. Jos näitä tavoitteita ei pureta konkreettisemmin mitattaviksi osiksi, ei niiden saavuttamista voi arvioida luotettavasti. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Se esittää seitsemässä tavoitteessaan useita seurantaindikaattoreita, joita arvioinnissa käytetään. Myös työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriö esittävät selvästi indikaattoreita, joiden perusteella ne arvioivat tavoitteiden toteutumista.

Kestävän kehityksen tilasta kerrotaan, hallinnonalojen toimista raportoidaan epätasaisesti

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan vuosikertomuksessa tulee raportoida hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja antaa arvio niiden kehityksestä (68 a §). Yhdeksi tällaiseksi kokonaisuudeksi valtioneuvosto on valinnut kestävän kehityksen, josta raportoidaan omana alalukunaan osana hallitusohjelman toimeenpanoa sekä kunkin hallinnonalan tuloksellisuusosiossa.

Kestävän kehityksen raportointi on siten riittävää, että vuosikertomusosassa kestävän kehityksen tilaa kuvataan suhteessa olennaisiin vertailuperusteisiin eli YK:n kestävän kehityksen globaaleihin tavoitteisiin ja muiden maiden tilanteeseen. Lisäksi kerrotaan kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen tavoitteisiin perustuvia indikaattoriperusteisia tietoja Suomen kestävän kehityksen tilasta. Tiedot ovat johdettavista luotettavista lähteistä: kansainvälisten organisaatioiden laatimista SDG-vertailuista sekä kestävän kehityksen toimikunnan seurantajärjestelmästä, joka perustuu noin 40 indikaattoriin ja niistä muodostettuun kymmeneen seurantakoriin. Toisaalta raportointi on äärimmilleen tiivistettyä: laajoista teemoista, kuten luonnon ja ympäristön tilasta tai syrjäytymisestä ja yhteiskunnallisesta osallisuudesta, kerrotaan muutamalla virkkeellä.

Ministeriöiden raportoinnissa omista toimistaan on selvästi parannettavaa. Ministeriöiden oli raportoitava oman hallinnonalansa kestävän kehityksen tavoitteista tai toimista, joita ne olivat esittäneet talousarvioesityksen 2020 pääluokkaperusteluissa. Raportointi ei ollut kattavaa: vuosikertomuksesta oli tunnistettavissa raportointia noin kahdesta kolmasosasta niistä toimista, joita talousarvioesityksessä oli esitetty. Toisaalta talousarvioesityksen tekstit eivät muodostaneet hyvää perustaa raportoinnille, koska tavoitteet tai toimenpiteet on niissä esitetty epäselvästi. Vuosikertomuksessa esitetyn kaltainen raportointi ei tuota hyvää ja luotettavaa tietoa siitä, miten ministeriöt edistävät kestävää kehitystä hallinnonaloillaan. Raportointi on myös liian sattumanvaraista, jotta sen perusteella ministeriöitä voisi saattaa vastuuseen kestävän kehityksen toimistaan.

Vuosikertomuksen ministeriökohtaisissa osissa kestävän kehityksen raportointi perustuu nyt talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyihin tavoitteisiin. Tätä valintaa olisi perusteltua arvioida uudestaan useasta syystä. Ensinnäkin pääministeri Marinin hallitusohjelma on jo itsessään rakentunut kestävän kehityksen ulottuvuuksille, sosiaaliselle, taloudelliselle ja ekologiselle kestävyydelle, mikä ohjaa koko vuosikertomusraportointia. Toiseksi valtioneuvosto antoi lokakuussa 2020 eduskunnalle selonteon kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta ja selonteon sisällön tulisi ohjata myös sitä, miten valtioneuvosto kestävästä kehityksestä raportoi. Kolmanneksi Valtiokonttori kehittää parhaillaan valtiolle yhteistä vastuullisuusraportoinnin viitekehystä, joka pohjautuu YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin. Valtioneuvoston tulisi arvioida, miten kestävän kehityksen seuranta ja siitä raportointi vuosikertomuksen tuloksellisuusosiossa toteutetaan siten, että tiedonmuodostus ja raportointi on koordinoitu erilaisten kestävän kehityksen raportointivelvoitteiden kanssa.

4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Hallituksen vuosikertomuksessa ja valtiovarainministeriön riskikatsauksessa tulisi pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä. Julkisen talouden hoitoa ohjaavien kansallisten säädösten tilannetta tulisi käsitellä laajemmin. Tarkastuksessa arvioitiin, sisältääkö hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta talousarviolain 18 §:n sekä talousarvioasetuksen 68 a §:n mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta.

Julkisen talouden tila

Hallituksen vuosikertomus antaa osassa ”3.1. Julkisen talouden tila” tiiviin kuvan julkisen talouden ja sen osien tilasta vuonna 2020. Vuosikertomuksessa tuodaan esille, että Euroopan komissio antoi 20.3.2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen 23.3.2020 yhteisen julkilausuman, jossa he yhtyivät komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Poikkeuksellisesta epävarmuudesta johtuen komissio ja jäsenmaat sopivat, että jäsenmaat tekevät vakaus- ja lähentymisohjelmansa keväällä 2020 normaalia suppeammassa muodossa. Koska samalla katsottiin, että voimassa ovat finanssipoliittisen lain poikkeukselliset olosuhteet, Suomessa vakausohjelma tehtiin virkamiestyönä erillään julkisen talouden suunnitelmasta. Vakausohjelma tehtiin tavallista suppeammassa muodossa vain ennusteen lukujen pohjalta. Komissio totesi syksyllä 2020, että yleinen poikkeuslauseke on voimassa vuonna 2021.

Vuosikertomus kuvaa finanssipoliittisten EU-säädösten tilanteen selkeästi. Kuvauksessa olisi kuitenkin ollut hyödyllistä käsitellä myös EU-komission maaliskuussa 2021 antamaa tiedonantoa, jossa käsitellään poikkeuslausekkeen jatkon näkymiä.

Kansallisten finanssipolitiikkaa koskevien säädösten osalta vuosikertomuksen finanssipoliittisia sääntöjä koskevassa osassa todetaan seuraavasti: ”Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Nämä tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään [keskipitkän aikavälin tavoitteen eli] MTO:n saavuttamiseen.” Tässä yhteydessä ei tuoda esiin sitä, että monivuotisia rahoitusasematavoitteita ei asetettu lainkaan vuoden 2020 julkisen talouden suunnitelmassa poikkeuksellisten olosuhteiden takia. Asiasta mainitaan lyhyesti kuntatalouden ohjausta koskevassa osassa, mutta asian merkittävyyden takia ratkaisua ja sen perusteita olisi tarpeen kuvata selkeämmin.

Kevään ja syksyn 2020 finanssipolitiikan valvonnan raporteissaan Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että ratkaisu vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimuksia käsillä olevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen sisältyvän poikkeussäännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut antaa joustoa tavoitteiden kireyteen eikä antaa mahdollisuutta jättää tavoitteita kokonaisuudessaan asettamatta. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisikin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös vuoden 2020 kaltaisia poikkeustilanteita varten.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden hoidosta kesäkuussa 2021 julkaistavassa finanssipolitiikan valvonnan raportissa. Raportissa arvioidaan hallituksen finanssipolitiikkaa, julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2022–2025 ja valtiovarainministeriön talousennustetta. Lisäksi raportissa arvioidaan hallituksen kestävyystiekartan tilannetta, muun muassa työllisyystoimien etenemistä.

Valtion vastuut ja riskit

Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Riskien taloudellisen merkityksen arviointia ei ole kuitenkaan asetuksessa tai muualla tarkemmin määritelty. Hallituksen vuosikertomuksen tulee kuitenkin antaa oikeat ja riittävät tiedot muun muassa valtion taloudellisesta asemasta.

Hallituksen vuosikertomuksessa valtiontalouden vastuita ja riskejä kuvataan sisällöllisesti hyvin samalla tavalla kuin aiempina vuosina. Kertomuksessa käsitellään valtion takauksia ja takuita, pääomavastuita, velkoja sekä muita vastuita ja niiden kehitystä. Suomen takausten todetaan olevan kansainvälisesti korkealla tasolla, mutta eri maiden erilaisten raportointikäytäntöjen todetaan toisaalta vaikeuttavan vertailua. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kasvu on kymmenen viime vuoden aikana painottunut Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään tarkemmalla tasolla.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa (4/2018) tarkastusvirasto suositteli, että ehdollisille vastuille valmisteltaisiin riskinottorajoitteita, jotka perustuvat riskien kokonaistarkasteluun. Valtiovarainministeriön riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia suositettiin selkeyttämään. Työ- ja elinkeinoministeriötä suositettiin määrittämään, mitä Finnveran riskiasemasta tulee raportoida. Työ- ja elinkeinoministeriötä suositettiin myös huolehtimaan Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuu.

Hallituksen vuosikertomuksessa kerrotaan meneillään olevasta julkisen vienninrahoituksen ja sen riskienhallinnan kehittämistyöstä. Syksystä 2019 alkaen työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on tehty selvitystyötä, joka koskee Finnveran rahoitusvalvonnan kehittämistä, valvonnan sisältöä ja sen siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Valvonnan siirtämisestä on tarkoitus antaa hallituksen esitys kesällä 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman lainsäädäntötyöryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2021 loppuun.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksen jälkiseuranta valmistui kesäkuussa 2020. Jälkiseurannassa pidettiin myönteisenä, että tarkastuksessa suositeltuja toimia Finnveran riskiraportoinnin ja rahoitusvalvonnan kehittämiseksi oli alettu valmistella. Rahoitusvalvonnan kehittäminen on osa laajempaa Finnveran rahoitustoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistyötä. Tarkastusvirasto pitää rahoitusvalvonnan kehittämistyötä riskienhallinnan näkökulmasta perusteltuna.

Finnveran osalta hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään Finnveran vuoden 2020 tappiollisen tuloksen kattaminen. Vuonna 2020 Finnvera-konsernin tulos oli 748 miljoonaa euroa tappiollinen. Finnvera kirjasi IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1166 miljoonaa euroa. Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kertyneiden tappiopuskureiden määrä oli vuoden 2020 lopussa ennen tappiollista tulosta yhteensä 1,52 miljardia euroa (2019: 1,46 miljardia euroa). Tappiollinen tulos katettiin ensisijaisesti Finnveran taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta sekä valtiontakuurahaston myöntämällä 349 miljoonan euron rahastomaksulla. Rahastomaksu on kirjattu Finnveran tilinpäätöksessä saamiseksi valtiontakuurahastolta. Saamisen maksuaikatauluun vaikuttaa tappiovarausten mahdollinen realisoituminen korvauksiksi. Hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että tilikauden 2020 tuloksen jälkeen emoyhtiö Finnvera Oyj:n kotimaan ja viennin rahoituksen puskurivarat ovat 692 miljoonaa euroa. Puskurivarat muodostuvat kotimaan rahoituksen vapaasta omasta pääomasta, joka on 351 miljoonaa euroa, sekä rahastomaksun jälkeen valtiontakuurahastoon jäävästä 342 miljoonasta eurosta.

Koska Finnveran puskurivarat ovat pienentyneet olennaisesti, hallituksen vuosikertomuksessa olisi hyödyllistä esittää arvio jäljelle jäävien riskipuskureiden riittävyydestä ja niiden mahdollisesta vahvistamistarpeesta.

Hallituksen vuosikertomuksen tekstiosissa, liitetiedoissa ja valtiovarainministeriön riskikatsauksessa esitetään osittain samoja tietoja. Tietosisältöjä olisi hyvä kehittää niin, että samoja tietoja ei esitettäisi sekä hallituksen vuosikertomuksen julkista taloutta koskevissa tekstiosuuksissa että vuosikertomuksen liitteissä. Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöjä olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä pyrkiä kehittämään niin, että julkaistut tiedot täydentäisivät toisiaan.

Valtiontaloutta koskeva raportointi

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään jo vakiintuneen tavan mukaisesti valtion kokonaislaskelmat (tuotto- ja kululaskelma ja tase). Ne yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtiontalouden tilasta valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan. Kokonaislaskelmien laadintaperiaatteet on kuvattu kertomuksessa selkeästi.

Valtiontalouden kokonaisuutta ajatellen laskelmien ulkopuolelle jää kuitenkin edelleen merkittävä osa valtiontaloutta, kuten valtionyhtiöt. Ne saadaan laskelmien piiriin, mikäli valtio siirtyy konserniraportointiin.

Valtion konserniraportoinnin käynnistämiseen tähtäävät toimet aloitettiin vuonna 2019 käyttäjätarvekartoituksella. Konsernilaskelmien tarve- ja toteutusselvitys on käynnissä, ja ensimmäisen vaiheen toteutuksesta on laadittu alustava suunnitelma. Tarkastusvirasto pitää kehitystyötä 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