Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Asiantuntijalausuntopyyntö 14.10.2021 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 21.10.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa vuoden 2021 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen pääkohdista. Tarkastusvirasto antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle (Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §). Kertomuksessa esitetään tarkastusten tuloksien perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta, yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista sekä katsaus tarkastusviraston toiminnasta vuosikertomusjaksolla.

Vuosina 2020–2021 tarkastusvirasto on tarkastus- ja valvontatoiminnassaan keskittynyt Covid 19 -epidemiatilanteen hoidon akuutteihin valtion- ja julkistaloudellisiin kysymyksiin sekä arvioimaan laaja-alaisten uudistusten valmistelua ja toimeenpanoa. Uudistettu vuosittainen valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastus ja talousarvion noudattamisen tarkastus ottaa paremmin huomioon muun muassa valtion keskitetyt yhteiset prosessit. Tarkastusvirasto on toteuttanut perustehtäväänsä ja noudattanut tarkastussuunnitelmaa hyvin siitä huolimatta, että poikkeukselliset olot ovat edellyttäneet uusien toimintatapojen käyttöä tarkastamisessa. Myös viraston vastaanottamien, viranomaisten toimintaa koskevien kantelu- ja väärinkäytösilmoitusten määrä kasvoi vuosikertomusjaksolla.

Valtionhallinto on pystynyt vastaamaan vaatimuksiin ja turvaamaan talouden toimintaedellytykset, vaikka Covid 19-epidemia on kuormittanut hallinnon toimintaa jo yli puolentoista vuoden ajan. Samaan aikaan valtioneuvosto on isojen uudistusten valmistelussa ja toimeenpanossa kyettävä varmistamaan luotettava tietopohja ja riskienhallinta. Taloudenhoidon asianmukaisuudessa on havaittu heikentymistä, ja kehityksen kääntämiseksi sisäistä valvontaa on vahvistettava. Myös tarkastusviraston itsensä tulee näyttää omalla toiminnallaan parempaa esimerkkiä.

Seuraavassa esitetään tarkemmin keskeiset havainnot vuosikertomuksen pääluvuista.

Koronavuosi muutti valtion taloudenpidon

Koronaviruspandemia vaikutti yllättävästi ja voimakkaasti valtion talouteen vuonna 2020. Pandemia jatkuu yhä ja vaikuttaa edelleen talouteen ja yhteiskuntaan. Tarkastusvirasto aloitti pian kevään 2020 poikkeusolojen alettua poikkeuksellisten yritystukien ja huoltovarmuustoiminnan tarkastukset. Koronakriisi vaikutti merkittävästi myös valtion velanhoidon ja menokehyksien tarkastusten sisältöön.

Kehysjärjestelmän noudattamisesta luovuttiin väliaikaisesti

Kehysjärjestelmä on monivuotinen ohjausväline, jolla pyritään rajoittamaan hallituksen päätöksistä riippuvien valtion menojen kasvua päättämällä valtion budjetin menojen katosta. Kehykseen sisällytettävistä menoista päättää aina hallitus, ja valtion menoista noin 80 prosenttia on normaalisti kehyksen piirissä. Kehyksen tarkoitus ei ole rajoittaa kaikkia menoja: etupäässä sosiaaliturvaan liittyvät menot ovat tarkoituksella kehyksen ulkopuolella, sillä ne tasaavat automaattisesti suhdannevaihteluita. Myös finanssisijoitukset luetaan kehyksen ulkopuolella.

Kehyksen noudattamisesta vuoden 2020 osalta luovuttiin nopeasti, kun koronakriisin taloudellinen merkittävyys havaittiin keväällä 2020. Sitä voi pitää perusteltuna, koska tilanne edellytti valtiolta runsaasti menolisäyksiä, joiden määrää oli hyvin vaikea ennustaa. Uusia ja kasvaneita menoja olisi ollut käytännössä mahdotonta priorisoida suhteessa kehysmenoihin lyhyessä ajassa neuvottelemalla.

Vuoden 2021 talousarviossa paluu kehysjärjestelmään ei ole täysin onnistunut, ja kehykseen on edelleen tehty lukuisia poikkeuksia. Suoraan pandemian hoitoon liittyvien kustannusten pitäminen kehyksen ulkopuolella on ollut perusteltua. Lisäksi jo alkuperäiseen vuoden 2021 talousarvioon sisältyi ylimääräinen 500 miljoonan euron varaus, jota kehys- ja lisätalousarvioneuvotteluissa kasvatettiin edelleen 1,85 miljardiin euroon. Valtion kehysjärjestelmää koskeneessa tarkastuksessa[i] tämä erä havaittiin puutteellisesti perustelluksi. Tarkastusvirasto näkee, että kehyksen noudattamiseen olisi palattava mahdollisimman nopeasti.

Kehysjärjestelmä on kuitenkin osoittanut sen voimassa olon aikana tarpeellisuutensa valtion menojen kasvun rajoittamisessa ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Järjestelmä on ollut myös yksi keino, jolla Suomi on pyrkinyt saavuttamaan Euroopan unionin budjettikehysdirektiivin perusteella koko julkistaloudelle asetetut keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteet.

Kehysjärjestelmässä on toisaalta ollut heikkouksia myös ennen koronakriisiä. Vaalivuonna hallitusvastuun vaihtumisen jälkeen annetut lisätalousarviot eivät kuulu niin päättyneen kuin alkaneenkaan vaalikauden kehykseen. Nämä lisätalousarviot olisi hyvä ottaa kehyssäännön piiriin. Menosääntö ei myöskään kytkeydy valtion tuloihin. Tulojen huomiointi mahdollistaisi sekä meno- että tulopolitiikan toimimisen yhtenä kokonaisuutena ja toisi lyhyelle aikavälille ennakoitavuutta.

Valtion velanotto kasvoi ja lainaamisessa turvauduttiin poikkeuksellisiin keinoihin

Vuonna 2020 valtion lainantarve kasvoi nopeasti, eikä muutoksen suuruudesta ollut vielä tarkkaa kuvaa keväällä koronakriisin alettua. Valtio varautui tuolloin verotulojen vähentymiseen ja menojen lisääntymiseen kasvattamalla kassapuskuriaan huomattavasti lainanotolla. Valtionlainojen markkinoiden ongelmien vuoksi maalis-toukokuussa 2020 valtio hankki pitkiä lainoja suurelta osin poikkeuksellisin menettelyin. Vanhoja viitelainoja kasvatettiin tekemällä niihin kahdenvälisiä lisäemissioita (private placement). Menettelyssä valtio neuvottelee kahdenvälisesti päämarkkinatakaajapankkien kanssa myydäkseen uusia lainaeriä yhdelle tai useammalle sijoittajalle. Toimet otettiin käyttöön nopeasti, mikä ei kuitenkaan tapahtunut täysin ongelmitta. Toimia ei esimerkiksi ehditty dokumentoida normaalisti.

Private placement -lisäemissioita voi olla tarpeen käyttää myös tulevissa kriiseissä. Käyttöönoton kynnyksen on kuitenkin hyvä olla korkea. Prosessin kuvaus ja ohjeistus on myös syytä valmistella asianmukaisiksi, jotta toimintatapa on helppo ottaa tarpeen tullen käyttöön. Toukokuun 2020 jälkeen valtion nettolainanotto on tapahtunut normaalisti laskemalla liikkeeseen uusia viitelainoja ja huutokauppaamalla lisäeriä vanhoihin viitelainoihin.

Valtion velanhallintaa koskeneen tarkastuksen [ii]perusteella Suomen velanhallinnan strategia on toiminut hyvin myös kriisioloissa. Koronakriisin hyvin poikkeuksellisissa oloissa pystyttiin toteuttamaan velanhallinnan tärkein tavoite eli valtion rahoituksen turvaaminen. Myös kustannuksia on onnistuttu hallitsemaan asettamalla strateginen korkoriskiasema, joka pyritään saavuttamaan hyödyntämällä johdonnaisinstrumentteja. Korkokustannussäästöt ovat olleet merkittävät: Valtiokonttorin laskelmien mukaan

säästö on yli 3,5 miljardia euroa 2000-luvun aikana. Vaikka valtion velan määrä on lisääntynyt, valtion korkokustannukset ovat laskeneet viimeisen vuosikymmenen ajan. Korot ja niiden määräytyminen ovat kuitenkin olleet jo pitkään poikkeuksellisessa tilassa, minkä vuoksi on hyvä, että valtiovarainministeriö arvioi parhaillaan myös vaihtoehtoisia velkastrategioita.

Suorien koronatukien kohdistus yrityksille ei onnistunut kriisin alkuvaiheessa hyvin

Valtio tuki yrityksiä runsaasti vuonna 2020, ja osa tuista jatkuu edelleen vuonna 2021. Euromääräisesti merkittäviä olivat heti kriisin alettua päätetyt 1,3 miljardin euron kehittämistuet, jotka kanavoitiin Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta, sekä useassa eri erässä päätetyt kustannustuet, joita Valtiokonttori myönsi vuonna 2020 yhteensä 139 miljoonaa euroa yritysten menettämän liikevaihdon korvaamiseen.

Koronakriisin perusteella myönnettyjä yritysten häiriötukia koskeneessa tarkastuksessa[iii] havaittiin, että Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät kehittämistukia runsaasti yrityksille, jotka eivät olleet kärsineet kriisistä taloudellisesti. Tuen tarvetta ei avustuspäätöksiä valmisteltaessa arvioitu asianmukaisesti. Ongelmallista oli myös, että hakijoita ei kohdeltu tukien hallinnoinnissa tasapuolisesti. Tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Ongelmia aiheutti myös se, että käyttöön otettiin yhtä aikaa useita tukimuotoja. Viranomaisten oli vaikea tulkita, miten ne vaikuttavat toisiinsa tukipäätöksiä tehtäessä. Tämä johti siihen, että joillekin hakijoille myönnettiin päällekkäisiä tukia.

Nopeasti käyttöön otettujen kehittämistukien puutteita pyrittiin paikkaamaan kustannustuella, jota valmisteltiin pitempään. Kustannustuet kyettiin suuntaamaan niihin liittyvillä ehdoilla vain yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronaviruksen vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneeseen tilanteeseen.

Valtion taloudenhoidon laillisuudessa tapahtui pieni notkahdus

Kirjanpitoyksiköille annetuista yhteensä 62 tilintarkastuskertomuksesta 11 sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton eli yhden tai useamman yksilöidyn laillisuushuomautuksen. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaiset menettelyt ovat lisääntyneet: vuosina 2018 ja 2019 kielteisen laillisuuskannanoton sai 7 kirjanpitoyksikköä.

Tarkastusvirasto antaa kielteisen laillisuuskannanoton, jos kirjanpitoyksikkö ei ole kaikilta osin noudattanut talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä yksittäistä taloudenhoidon osa-aluetta tai menettelyä, joten sen saaminen ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana

Laillisuushuomautusten määrän kasvulle ei ole mitään selkeätä yksittäistä syytä. Vuosi 2020 oli kuitenkin budjetoinnin näkökulmasta poikkeuksellinen, koska lisätalousarvioita annettiin peräti seitsemän. Laillisuushuomautusten määrään ovat voineet vaikuttaa myös erilaiset budjetointiin ja määrärahojen mitoitukseen liittyvät koronavuoden haasteet.

Uudistuksissa tulee panostaa lainvalmisteluun ja tietojärjestelmiin

Vuosikertomusjaksolla valmistui viisi tarkastusta ja kahden aiemman tarkastuksen jälkiseurantaa, jotka käsittelivät hallinnon ja lainsäädännön uudistuksia ja koskivat useampaa eri hallinnonalaa.

Yhteenvetona tarkastushavainnoista voidaan todeta, uudistusten ja säädösmuutosten valmistelussa kiire toistuu uudistuksesta toiseen. Sen seurauksena hallituksen esitysten vaikutusarvioinnit voivat jäädä puutteellisiksi ja säädökset tulkinnanvaraisiksi, mikä tuottaa ongelmia uudistuksen ja säädösmuutosten toimeenpanossa. Varsinkin pienten, pienimuotoisten säädösmuutosten valmistelussa voi jäädä liian vähälle huomiolle se, mitä ongelmia voimassa olevassa käytännössä on ja miten niitä voidaan säädösmuutoksilla korjata sekä miten säädösten muuttaminen vaikuttaa muihin käytäntöihin tai viranomaisiin. Valmisteluvaiheen kiireen vuoksi uudistusten ja muutosten toimeenpanijoiden näkemyksiä ei koota riittävän kattavasti.

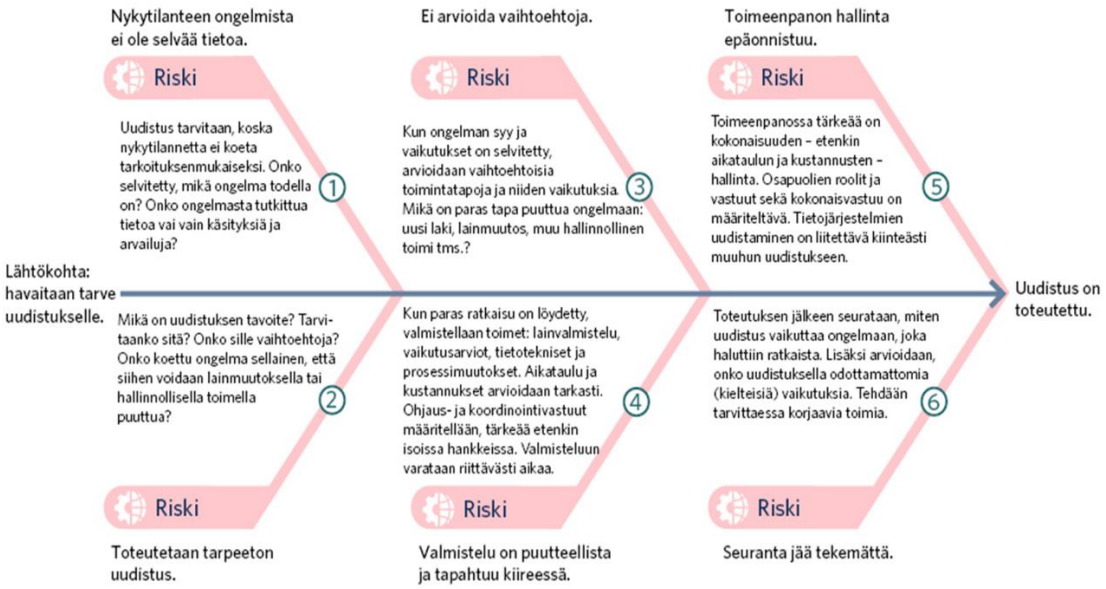
> Yksi tarkastuksista[iv] kohdistui työttömyysturvalakiin vuonna 2018 tehtyyn muutokseen, jonka tarkoituksena oli vähentää sovitellun työttömyysetuuden käsittelyn byrokratiaa ja kannustaa työnhakijoita vastaanottamaan myös lyhytaikaisia ja tilapäisiä töitä. Ratkaisuna työttömyysetuuksien sovittelu muutettiin ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi. Muutoksen valmisteluvaiheessa ei selvitetty tarkemmin, millaisia viiveitä ansaintaperusteisuus oli aiheuttanut etuuden maksatukseen ja kuinka suuri osa soviteltua työttömyysetuutta saavista asiakkaista mahdollisesti hyötyisi muutoksesta. Tarkastuksen perusteella ansaintaperusteisuudesta johtuneet sovitellun työttömyysetuuden maksatuksen viiveet todella vähenivät uudistuksen myötä, mutta samalla työttömyysetuuden sovittelu lomautuksen vuoksi muuttui aiempaa monimutkaisemmaksi. Lisäksi työssäoloehdon täyttymistä seurataan yhä ansaintaperusteisesti, mikä hankaloittaa työttömyysturvan toimeenpanoa.

Digitalisaatio ja tietojärjestelmät ovat läsnä lähes kaikissa uudistuksissa. On tärkeää huomata, että tietojärjestelmillä ei voida ratkaista lainsäädännön monimutkaisuutta. Tietojärjestelmiin liittyy uudistusten toimeenpanon yhteydessä usein muitakin hankaluuksia, kuten käyttövaltuus- ja yhteensopivuusongelmia sekä tiedon laatuvaihteluita. Tietojärjestelmiä uudistettaessa olennaista on myös selvittää eri käyttäjäryhmien tarpeet ja selkiyttää järjestelmätoimittajien rooli.

> Tästä esimerkkinä on tulorekisteristä tehty tarkastus[v]. Tulorekisterin tavoitteena on tarjota eri viranomaisille tulonsaajien reaaliaikaiset tulotiedot ja samalla vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tehostaa viranomaisten toimintaa. Tarkastuksessa todettiin, että tulorekisterin valmistelun yhteydessä lainsäädännössä esiintyviä tulokäsitteitä ei kokonaisuutena harmonisoitu, jolloin tulorekisterin tietosisältö muodostui laajaksi ja yksityiskohtaiseksi. Työnantajien hallinnollinen taakka ei ole vähentynyt, vaan ilmoittamiseen liittyvä työmäärä on pikemminkin kasvanut. Tosin osa rekisterin tiedoista on määritelty vapaaehtoisesti ilmoitettaviksi, mikä puolestaan heikentää rekisterin tietopohjaa ja vaikeuttaa tietojen käyttöä.
>
> Myös ammatillisen koulutuksen reformia koskevassa tarkastuksessa[vi] havaittiin, että reformin toimeenpanon kireä aikataulu on vaikeuttanut tietojärjestelmien yhteensovittamista ja koulutuksen tietopohjan kokoamista. Reformissa yritettiin sovittaa yhteen erilaisia tavoitteita ja kannusteita, mikä johti monimutkaiseen rahoitusjärjestelmään. Työpaikoilla tapahtuvan oppimisen onnistuminen ja kehittäminen on ensiarvoista koulutusjärjestelmän kestävyyden varmistamisessa. Vaikuttavuuteen perustuvaa rahoitusta ei ole kuitenkaan voitu kohdentaa käytettävissä olevan tiedon perusteella luotettavasti eikä reformin tavoitteiden toteutumista ei ole vielä mahdollista vertailla numeerisen tiedon perusteella. Valmistelun osallistavuus kuitenkin edisti sitä, että reformille asetetut tavoitteet hyväksyttiin laajasti oppilaitoskentässä ja hyväksi todetut käytännöt ovat tulleet osaksi uudistusta.

Laajat uudistukset voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa vaiheistetusti. Tällöin uudistusten vaikutuksia olisi mahdollista arvioida. Suurissa uudistuksissa haastetta on usein toimeenpanon hallinnassa, mikä voi johtua siitä, että ohjausvastuuta ei ole määritelty selkeästi eikä ohjauksessa käytettävä tietopohja ole tarpeeksi kattava ja laadukas, uudistuksen toimeenpano hankaloituu.

> Tästä esimerkkinä sote-uudistuksen toimeenpanon lähtötilanne, johon liittyviä toimia käsitteli kaksi tarkastusta[vii]. Tarkastusten perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon tiedontuotannon kokonaisohjausta tulee selkiyttää, ja vastuussa olevien ministeriöiden tulee ohjata prosessia kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveydenhuollon puutteellisten lähtötietojen vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuusmittarit eivät ole kaikilta osin luotettavia. Sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjauksessa on ollut katkoksia ja hitautta, ja monet keskeiset kansalliset tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Koska keskeisiä mittareita ei ole määritelty, kansallinen tieto potilas- ja asiakasturvallisuudesta on hajanaista ja puutteellista.



Kuvio 1. Uudistusten keskeiset vaiheet ja riskit

Tarkastusvirasto reagoi toimintaympäristön muutoksiin

Viraston tehtävänä on varmistaa valtion taloudenhoidon tuloksellisuus sekä edistää luottamusta päätöksenteon tietoperustaan, avoimuuteen ja kestävyyteen. Tarkastamisen perustan muodostavat vuosittaiset valtion, ministeriöiden ja virastojen tilinpäätösten tarkastukset. Tarkastustyön kokonaisuutta täydennetään räätälöidyillä tarkastuksilla, joiden aiheet valitaan tarkastusviraston riskianalyysin perusteella ja jotka toteutetaan eri tarkastuslajeilla tai näiden yhdistelmillä. Lisäksi virasto arvioi finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista ja toteutumista ja tarkastaa puolue- ja vaalirahoitusta. Vuonna 2020 tarkastus- ja valvontatyöhön kohdistuneesta työajasta 88 prosenttia käytettiin tarkastustyöhön.

Vuosikertomusjaksolla valmistui yhteensä 80 tarkastusta: 66 tilintarkastusta, 8 tuloksellisuustarkastusta, 2 monilajitarkastusta, 3 laillisuustarkastusta ja yksi finanssipolitiikan tarkastus. Lisäksi toteutettiin

yhteensä 17 tarkastuksen jälkiseurantaa, joiden mukaan hallinto oli toteuttanut joko kokonaan tai osittain 90 prosenttia viraston tarkastuksissa antamista suosituksista. Tarkastusviraston asiantuntijat antoivat eduskunnan valiokunnille 30 lausuntoa ja olivat valiokuntien kuultavana 19 kertaa.

Vuonna 2020 tarkastettiin yhteensä 49 eduskuntapuolueiden sekä eräiden valtionavustusta saavien puolueiden piirijärjestöjen ja naisjärjestöjen rahoituksen usealta vuodelta. Puolueet noudattavat rahoitussäännöksiä yleensä hyvin, mutta puolueiden piiri- ja naisjärjestöissä havaitsimme suorituksia, joista ei ollut tehty lain edellyttämiä ilmoituksia. Tarkastukset ovat parantaneet rahoituksen läpinäkyvyyttä.

Vuosikertomusjaksolla julkaistiin kaksi finanssipolitiikan valvonnan raporttia sekä puoluerahoitusvalvonnan kertomuksen. Joulukuun 2020 finanssipolitiikan valvonnan raportissa ja kevään 2021 finanssipolitiikan arviossa arvioitiin pandemiatilanteessa laadittuja julkisen talouden suunnitelmia suhteessa finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimuksiin. Erityistä huomiota kiinnitettiin hallituksen finanssipoliittisiin toimiin koronakriisin vaikutusten pienentämiseksi. Raporteissa arvioitiin myös makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden realistisuutta, valtiontalouden menokehysten voimassaoloon tehtyjä poikkeuksia sekä hallituksen kestävyystiekarttaa, erityisesti työllisyystoimien etenemistä ja niiden julkistaloudellisia vaikutuksia. Keväästä 2021 lähtien virasto on julkaissut säännöllisesti päivittyvää suhdannetilanteen lämpökarttaa ja siihen perustuvaa suhdannetilanteen indikaattoria.

Kansainvälisestä toiminnasta mainittakoon tarkastusalan kansainvälisen kattojärjestön INTOSAIn ympäristötarkastuksen työryhmän WGEA:n puheenjohtajuus sekä toiminta Euroopan tarkastusvirastojen järjestössä EUROSAIssa koskien eri maiden toimia yritysten ja kotitalouksien tukemiseksi Covid-19-pandemian aikana. Yhteistyöhön osallistuneet virastot saivat ennakolta tietoa EU:n elvytyspaketista sekä tarkastuksesta, jonka Euroopan tilintarkastustuomioistuin tekee elvytyspaketista.

Lisätietoja

Pääjohtajan sijainen Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 050 395 2290
Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi; 040 731 5403
Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

---

[i] Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus (Tarkastuskertomus 8/2021)
[ii] Valtion velanhallinta (Tarkastuskertomus 12/2021)
[iii] Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet – tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa (julkaistaan kokonaisuudessaan 28.10.2021)
[iv] Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (julkaistaan kokonaisuudessaan marraskuussa 2021)
[v] Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset (Tarkastuskertomus 3/2021)
[vi] Ammatillisen koulutuksen reformi (Tarkastuskertomus 2/2021)
[vii] Potilas- ja asiakasturvallisuuden ohjaus ja seuranta (Tarkastuskertomus 7/2021) sekä Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa (Tarkastuskertomus 9/2021)