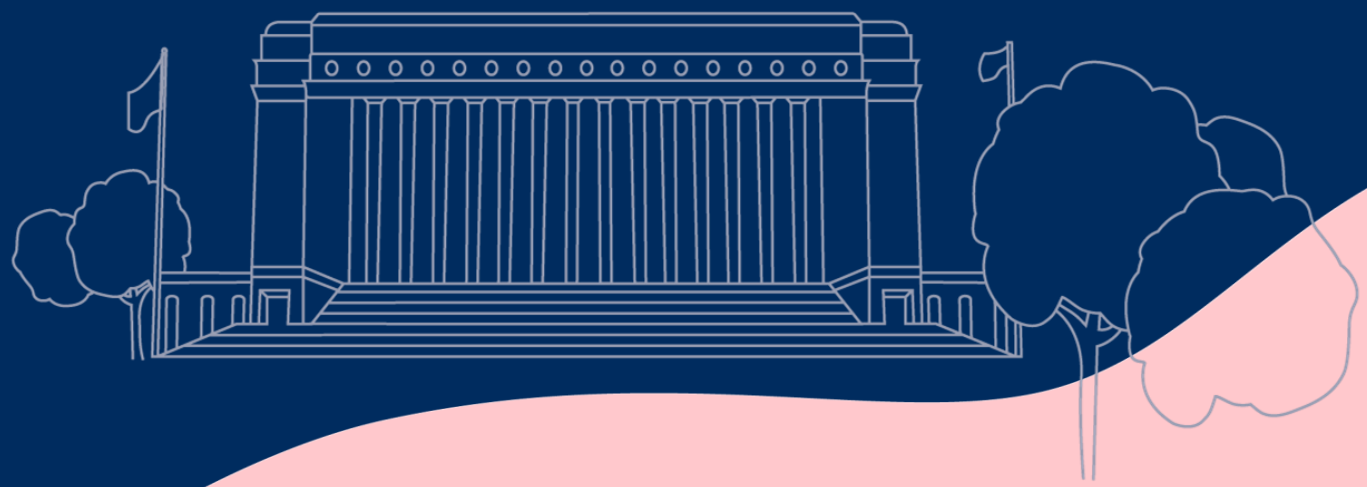
Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus 2021

Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 21.10.2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto
https://vuosikertomus2021.vtv.fi



Keskeisimmät johtopäätökset raportointikaudelta 2020–2021



Koronaviruspandemian välittömät vaikutukset valtiontalouteen ja taloudenhoitoon

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Koronavirus (Covid-19) -pandemia muutti valtion taloudenpidon

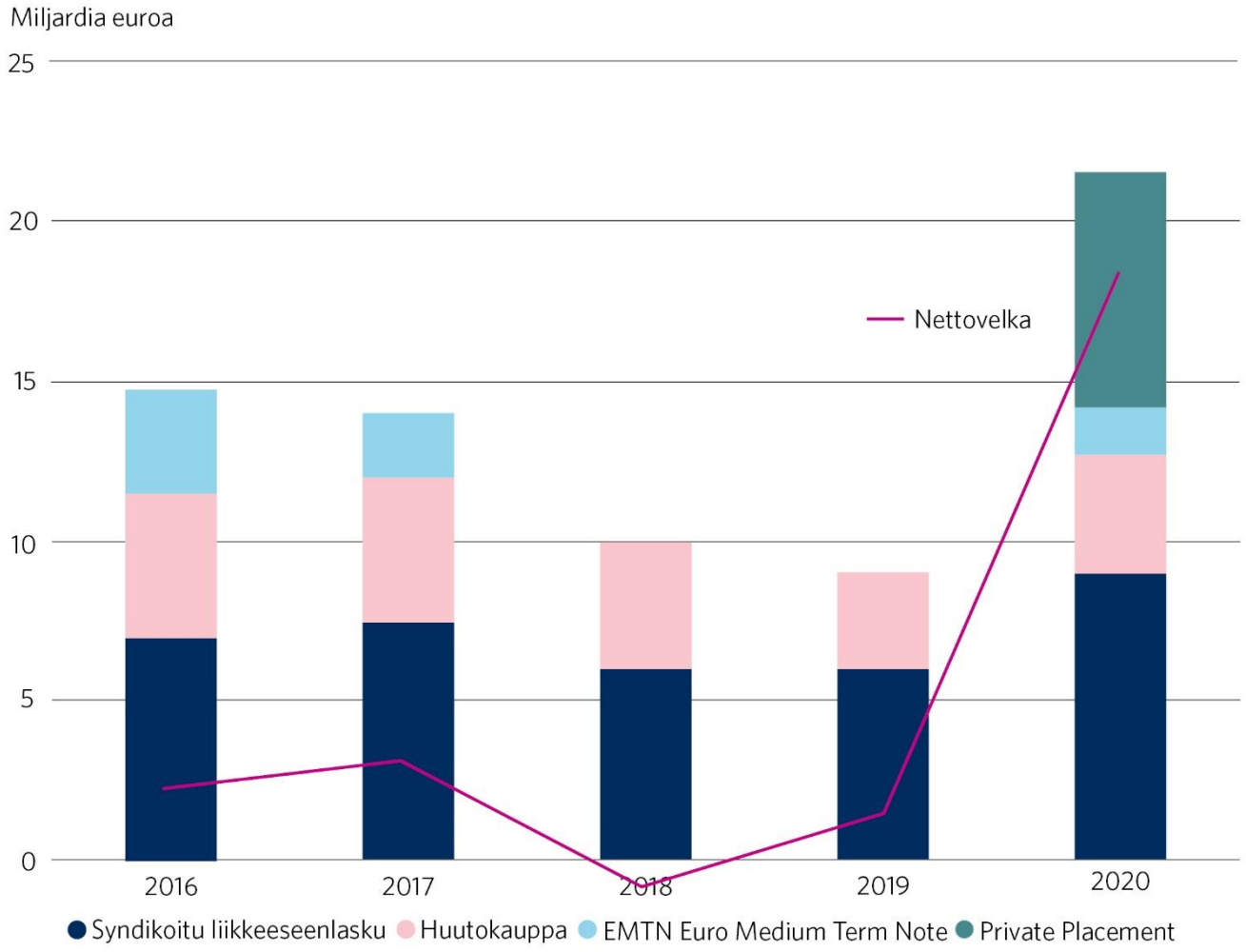
- Kokonaisuudessaan yrityksille myönnetyt tuet eivät kohdentuneet erityisen hyvin talousvaikeuksissa oleviin yrityksiin.
- Huoltovarmuuden näkökulmasta Suomi näyttää onnistuneen pandemian hoidossa melko hyvin. Kaikki yhteiskunnan ja valtion toiminnot ovat jatkuneet vähintäänkin kohtuullisesti.
- Suoraan pandemian hoitoon liittyvien kustannusten pitäminen kehyksen ulkopuolella ja lainanotto poikkeuksellisilla keinoilla on ollut perusteltua. Valtion kehysmenettelyyn olisi kuitenkin palattava mahdollisimman pian.

Suomen velanhallinnan strategia on toiminut hyvin kriisitilanteissa

Koronakriisissä on toteutunut velanhallinnan tärkein tavoite eli valtion rahoituksen turvaaminen. Private placement -lainainstrumenttia voi olla tarpeen käyttää myös tulevissa kriiseissä.
VTV:n mukaan tämän lainainstrumentin käyttöönoton kynnyksen tulee kuitenkin olla korkea ja käyttöönoton prosessi ja ohjeistus on valmisteltava asianmukaisiksi.

Kustannuksia on onnistuttu hallitsemaan lyhentämällä keskimääräistä koronmääräytymisaikaa johdannaisilla alkuperäisten viitelainojen koroista. Vaikka valtion velan määrä on lisääntynyt, valtion korkokustannukset ovat laskeneet viimeisen vuosikymmenen ajan.

Valtion lainanotto kasvoi vuonna 2020



Kun vuoden 2020 talousarviossa suunniteltu nettolainanotto oli 2 miljardia euroa, lopullinen tarve nousi 19,1 miljardiin euroon.

Merkittävässä asemassa oli private placement -instrumentti, jota ei ole normaalitilanteessa käytetty.

Valtion budjettikehyksestä luopuminen oli perusteltua, mutta kehykseen tulisi palata mahdollisimman pian

Koronaviruspandemian hoito edellytti valtiolta runsaasti menolisäyksiä, joita olisi ollut todennäköisesti mahdotonta priorisoida suhteessa kehysmenoihin.

Vuoden 2021 talousarvioon sisältyy huomattava ylimääräinen menovaraus, jota hallitus kuvaa kertaluonteiseksi ja finanssipoliittisesti pakolliseksi koronasta aiheutuvaksi menoksi.
Tätä VTV pitää puutteellisesti perusteltuna.

Valtion kehysjärjestelmästä

- Kehysjärjestelmällä vastataan EU:n budjettikehysdirektiivin julkistaloudelle asettamiin keskipitkän aikavälin suunnittelun vaatimuksiin, ja sillä pyritään tukemaan JTS:ssa asetettujen julkisen talouden rahoitusasematavoitteiden saavuttamista.
- **Julkisista menoista noin 40 prosenttia** on normaalisti kehyksen piirissä.
- Usein valtiontalouden tasapainotavoitteiden saavuttaminen on sidottu muihin tavoitteisiin, kuten talouskasvuun tai työllisyystavoitteisiin.

→ **Menosääntöä tulisi hallituskauden aikana arvioida uudelleen, jos tasapainotavoitteita ei saavuteta.**

→ **Valtion lisätalousarviot tulisi ottaa kehyssäännön piiriin.**

Valtion kehysjärjestelmästä

- Kehysjärjestelmä on monivuotinen ohjausväline, jolla pyritään rajoittamaan hallituksen päätöksistä riippuvien valtion menojen kasvua. Kehyksen sisällön päättää aina hallitus.
- **Valtion menoista noin 80 prosenttia** on normaalisti kehyksen piirissä.
- Kehyksen tarkoitus ei ole rajoittaa kaikkia valtion menoja.
  - Erityisesti työttömyyteen, asumistukeen ja toimeentulotukeen liittyvät menot ovat kehyksen ulkopuolella siksi, että ne tasaavat automaattisesti suhdannevaihteluita eikä niitä haluta heikentää laskusuhdannetilanteessa.

Valtio tuki yrityksiä merkittävästi vuonna 2020

- Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät yrityksille kehittämistukia 1,3 miljardia euroa.
- Useassa eri erässä päätettyjä kustannustukia Valtiokonttori myönsi vuonna 2020 yhteensä 287 miljoonaa euroa yritysten menettämän liikevaihdon korvaamiseen.
- Yrityksille myönnettiin myös verojen maksuun lykkäystä ja lainoille takauksia. Näiden keinojen merkitys on kuitenkin jäänyt melko vähäiseksi.

VTV:n mukaan yrityksille myönnetyt tuet eivät kohdentuneet erityisen hyvin talousvaikeuksissa oleviin yrityksiin

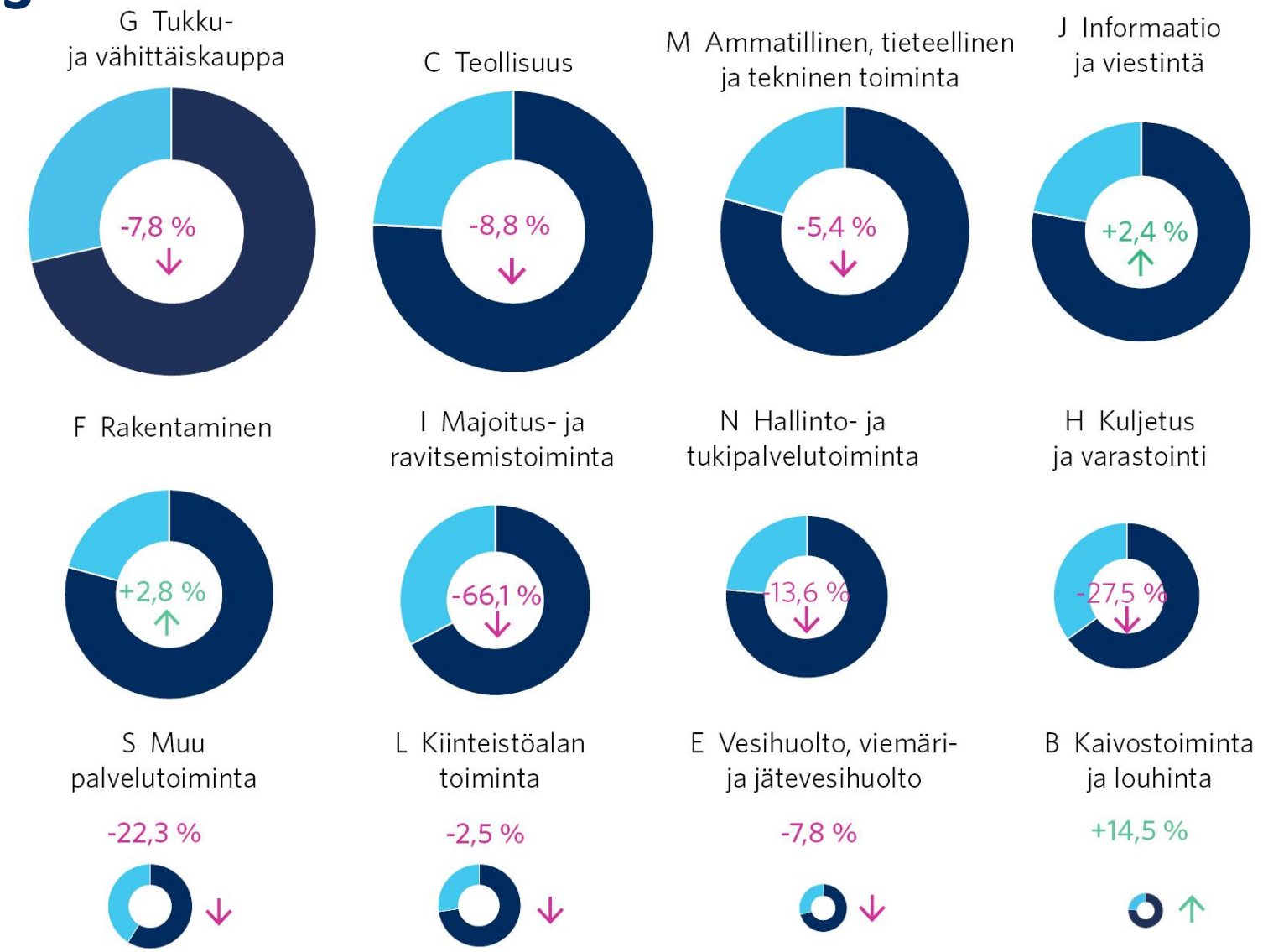
- Kehittämistukia myönnettiin myös yrityksille, jotka eivät olleet kärsineet kriisistä taloudellisesti.
- Tuen tarvetta ei avustuspäätöksiä valmisteltaessa arvioitu asianmukaisesti.
- Hakijoita ei kohdeltu tukien hallinnoinnissa tasapuolisesti: tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti ja vaihtelevasti.
- Viranomaisten oli vaikea tulkita, miten eri tukimuodot vaikuttavat toisiinsa, mikä johti päällekkäisten tukien myöntämiseen.
- Kustannustukien myöntämisperusteissa käytettiin useita mahdollisimman objektiivisia kriteereitä.

Valtion koronakriisissä tukemat toimialat ja niiden liikevaihdon kehitys

ELY-keskuksen tuki

Business Finlandin tuki

↓↑ Liikevaihdon kehitys





Vuoden 2020 tilintarkastukset

Valtion taloudenhoidon laillisuudessa tapahtui pieni notkahdus vuonna 2020

- Valtion taloutta on hoidettu pääosin säännösten mukaan, mutta etenkin talousarvion vastaiset menettelyt ovat lisääntyneet.
- VTV antoi vuoden 2020 tilintarkastusten perusteella 62 kirjanpitoyksiköistä 18:lle huomautuksen tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä todetuista puutteista. Määrä on hieman aiempia vuosia suurempi.
- Valtiokonttorin tulisi ottaa selkeämpi kokonaisvastuu keskitettyjen taloushallintotehtävien työnjaosta ja valvonnasta. Sisäistä valvontaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä ja prosesseissa tulisi terävöittää.

Valtionhallinnon yhtenäiset taloudenhoidon prosessit voidaan tehokkaasti tarkastaa VTV:n uudella, keskitetyllä tilintarkastuksen toimintamallilla. Uudessa mallissa huomioidaan myös virastokohtaiset erityispiirteet.

Tarkastusviraston toteuttamassa vuoden 2020 tilintarkastuksessa

- 11 kirjanpitoyksikölle annettu huomautus liittyi talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen;
- 9 kirjanpitoyksikölle annettiin huomautus tilinpäätöksen oikeista ja riittävistä tiedoista;
- 6 kirjanpitoyksikölle annettiin huomautus sisäisen valvonnan järjestämisestä;
- 8 kirjanpitoyksikköä sai huomautuksen useammalla kuin yhdellä lausuma-alueella.

Tarkastusvirasto velvoitti kolme kirjanpitoyksikköä ilmoittamaan sille toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet korjatakseen huomautukseen johtaneen asiantilan.

Tarkastusvirasto velvoitti kolme kirjanpitoyksikköä ilmoittamaan sille korjaavista toimenpiteistä

- Tuomioistuinlaitoksen tuli ilmoittaa, miten se aikoo korjata puutteet tiettyjen korvausten kohdentamisessa oikealle varainhoitovuodelle.
- Business Finlandin tuli ilmoittaa, miten se aikoo korjata puutteet valtuuksien käyttöön liittyvässä talousarvion vastaisessa menettelyssä.
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) tuli ilmoittaa, miten se järjestää talous- ja henkilöstöhallinnon palveluprosessien sisäisen valvonnan.

Olennaista kilpailullista toimintaa 26 kirjanpitoyksikössä

- Kirjanpitoyksikön on itse arvioitava, onko sillä kilpailullista toimintaa markkinoilla.
- Kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma antaa oikean kuvan toiminnan tuloksesta, jos kilpailullinen toiminta on tunnistettu oikein.
- Vuodelta 2020 annettiin neljälle kirjanpitoyksikölle huomautus siitä, etteivät ne ole esittäneet kilpailullisesta toiminnasta oikeita ja riittäviä tietoja.

Virastojen yhteisrahoituksesta ei kerrota talousarviossa riittävän läpinäkyvästi

- Valtion sisäinen yhteisrahoitus tarkoittaa, että jokin virasto rahoittaa toisen viraston toimintaa.
- Määrärahaa ei saa esimerkiksi siirtää momentilta toiselle, ellei sitä ole talousarvion päätösosassa tai lailla erikseen sallittu.
- Sitä, että momenteilla on keskenään samanlainen käyttötarkoitus, tarkastusviraston mukaan ei voida pitää riittävänä lupana määrärahan siirtoon.



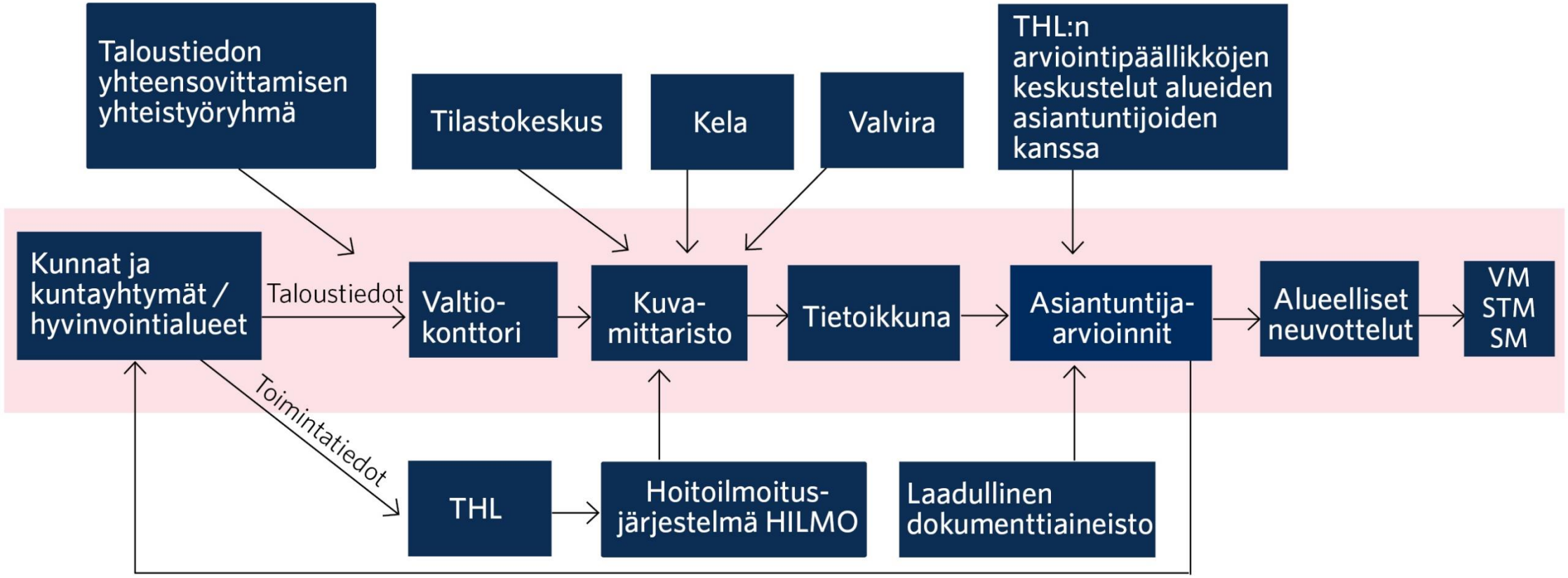
Julkisten palvelujen uudistukset ja hallinnolliset reformit

Valmistelun kiire on toistuva ongelma julkishallinnon uudistuksissa. Kiire voi johtaa esimerkiksi puutteellisiin vaikutusarviointeihin, tulkinnanvaraisiin säädöksiin ja ongelmiin uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Laajat uudistukset voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa vaiheistetusti. Tällöin uudistusten vaikutuksia olisi mahdollista arvioida.

Suurissa uudistuksissa ongelmaksi voi muodostua toimeenpanon hallinta. Jos ohjausvastuuta ei ole määritelty selkeästi eikä ohjauksessa käytettävä tietopohja ole tarpeeksi kattava ja laadukas, uudistuksen toimeenpano hankaloituu.

Sote-palveluiden taloustiedon tuotantoa kehitetään eri suunnista ja talouden ohjauksessa käytettävä tietopohja koostetaan montaa eri kanavaa pitkin



Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedontuotannon kokonaisohjausta tulee selkiyttää, ja vastuussa olevien ministeriöiden tulee ohjata prosessia kokonaisuutena.

Sosiaali- ja terveydenhuollon puutteellisten tietojen vuoksi tietojen perusteella muodostetut 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.

Lakimuutoksia valmisteltaessa tulee olla käsitys siitä, mitä ongelmia voimassa olevassa käytännössä on ja miten niitä voidaan säädösmuutoksilla korjata. Säädösmuutoksilla pyritään joskus ratkaisemaan ongelmaa, jonka olemassaoloa ei ole tarkkaan selvitetty.

Tietojärjestelmillä ei voida ratkaista lainsäädännön monimutkaisuutta. Tietojärjestelmiin liittyy uudistusten yhteydessä usein muitakin hankaluuksia, kuten käyttövaltuus- ja yhteensopivuusongelmia sekä tiedon laatuvaihteluita.
Tietojärjestelmiä uudistettaessa olennaista on myös selvittää eri käyttäjäryhmien tarpeet ja selkiyttää järjestelmätoimittajien rooli.

Esimerkki: Työttömyysturvalain muutos vuodelta 2018

- Muutoksen 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.**
- **Sen sijaan työttömyysetuuden sovittelu lomautuksen vuoksi muuttui aiempaa monimutkaisemmaksi. Lisäksi työssäoloehdon täyttymistä seurataan yhä ansaintaperusteisesti, mikä hankaloittaa työttömyysturvan toimeenpanoa.**

Esimerkki: Tulorekisterin valmistelu ja käyttöönotto

- Tulorekisterin tavoitteena on tarjota eri viranomaisille tulonsaajien reaaliaikaiset tulotiedot ja samalla vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tehostaa viranomaisten toimintaa.
- Tulorekisterin valmistelun yhteydessä lainsäädännössä esiintyviä tulokäsitteitä ei kokonaisuutena harmonisoitu.
- Tulorekisterin tietosisältö on laaja ja yksityiskohtainen.
- Osa rekisterin tiedoista on määritelty vapaaehtoisesti ilmoitettaviksi.

Tarkastuksessa todettiin, että

- **tietojärjestelmällä ei voitu poistaa monimutkaisuutta, joka johtuu pohjimmiltaan eri aikoina syntyneestä epäyhtenäisestä lainsäädännöstä;**
- **työnantajien hallinnollinen tiedonantotaakka ei ole vähentynyt, vaan ilmoittamiseen liittyvä työmäärä on pikemminkin kasvanut.**

Esimerkki: Ammatillisen koulutuksen reformi

Tarkastuksen johtopäätöksiä:

- 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 voitu kohdentaa käytettävissä olevan tiedon perusteella luotettavasti. Reformin tavoitteiden toteutumista ei ole vielä mahdollista arvioida numeerisen tiedon perusteella.
- Uudistuksen toimeenpanon kireä aikataulu on vaikeuttanut tietojärjestelmien yhteensovittamista ja koulutuksen tietopohjan kokoamista.
- Valmistelun osallistavuus edisti sitä, että reformille asetetut tavoitteet hyväksyttiin laajasti oppilaitoskentässä ja hyväksi todetut käytännöt ovat tulleet osaksi uudistusta.

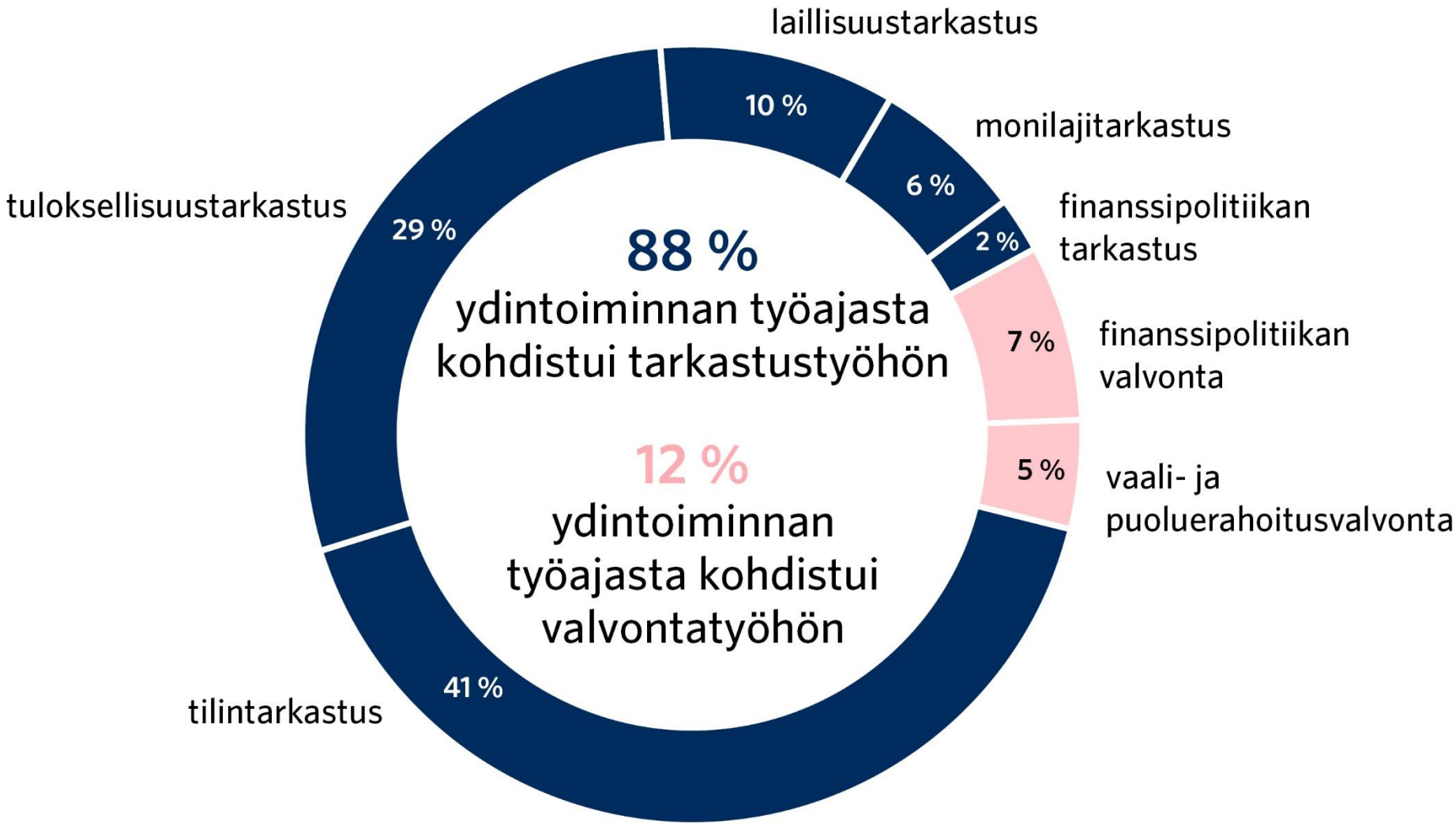


Katsaus tarkastusviraston toimintaan

Tarkastusvirasto reagoi toimintaympäristön muutoksiin

- Suuntaamme entistä paremmin toimintaamme ydintehtäviin ja laadukkaan tarkastustiedon tuottamiseen.
- Olemme entistä vahvemmin esimerkillinen avoimuuden ja luottamuksen edistäjä myös oman taloutemme hoidossa.
- Raportointikaudella
  - toteutimme 79 tarkastusta ja 12 jälkiseurantaa;
  - tarkastuksissa annetuista suosituksista 89 prosenttia oli toteutunut joko kokonaan tai osittain;
  - raportoimme finanssipolitiikan valvonnasta ja puoluerahoitusvalvonnasta;
  - annoimme 25 lausuntoa eduskunnan valiokunnille ja 17 lausuntoa ministeriöille tai muulle hallinnolle.

Ydintoiminnan työajan jakautuminen tarkastukseen ja valvontaan vuonna 2020



Tuloksellisuus- ja laillisuustarkastusten sekä finanssipolitiikan tarkastusten kohdentuminen eri hallinnonaloille viiden viimeisen vuosikertomusjakson aikana yhteensä



Kansainvälisestä toiminnasta

- Viraston toimeksiannosta OECD:n tekemä finanssipolitiikan valvonta – toiminnon arviointi valmistui kesäkuussa 2021. Hyödynnämme arvioinnin tuloksia valvontatyön organisoimisessa, suuntaamisessa ja kehittämisessä.
- Olemme toimineet tarkastusalan kansainvälisen kattojärjestön INTOSAIn ympäristötarkastuksen työryhmän WGEA:n puheenjohtajana.
- Euroopan tarkastusvirastojen yhteistyöjärjestössä EUROSAIssa olemme vetäneet eri maiden yhteistä Covid-19-projektia yhdessä projektin puheenjohtajana toimivan Ison-Britannian kanssa.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!