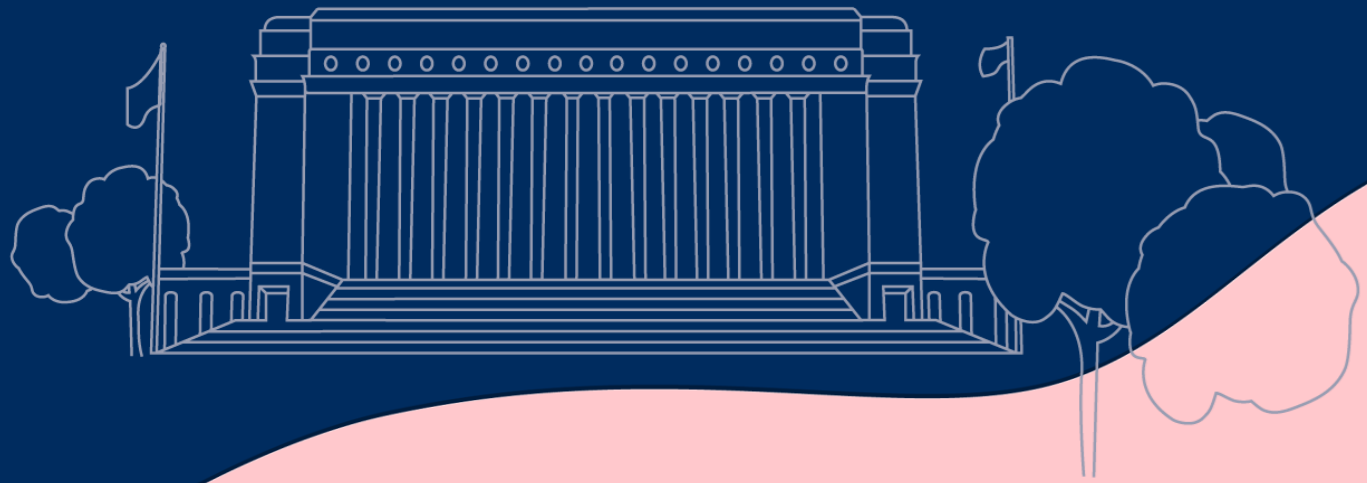
K 21/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022

Kirjallinen asiantuntijalausunto
Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
8.11.2022

Apulaisjohtaja Vesa Koivunen
Valtiontalouden tarkastusvirasto



Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n nojalla tarkastusvirasto antaa vuosittain (syyskuussa) kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle. Vuosikertomus tarjoaa tarkastusvaliokunnalle perusteita esittää merkittävimmät havainnot valtiontalouden hoidosta eduskunnan kannanottoa varten.

Vuosikertomus sisältää tärkeimmät tarkastusviraston raportointikaudella tekemät tarkastushavainnot ja kannanotot sekä katsauksen tarkastusviraston omasta toiminnasta.

Tiivistelmä: Keskeisimmät johtopäätökset raportointikaudelta 2021–2022 ja tarkastusviraston toiminta

- Keskeiseksi teemaksi tulokselliisuustarkastusten johtopäätöksissä nousee se, että valtionhallinnossa tarvitaan yhtäältä pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista suunnittelua ja rahoitusta, toisaalta konkreettisia ja mitattavissa olevia tavoitteita.
- Tilintarkastuksien perusteella valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöslaskelmissa oli hyvin harvoin puutteita. Talousarvion vastaisia menettelyitä oli sen sijaan edelleen paljon.

Sosiaaliturvan uudistaminen ja elinkeinoelämän tukeminen edellyttävät kokonaisuuksien hallintaa ja rahoituksen pitkäjänteistä suunnittelua

- Etuusjärjestelmien muutoksille sekä valtion elinkeinoelämää ja talouskasvua tukeville toimille asetetaan pitkän aikavälin tavoitteita.
- Valmistelussa ei ole kuitenkaan aina onnistuttu riittävästi ennakoimaan uudistuksesta valtiolle koituvia menoja eikä panostamaan toimeenpanon edellyttämään tukeen, ohjaukseen ja seurantaan.
- Hallinnonalojen yhteistyö on viime vuosina parantunut, mutta hajautettu ohjaus, lyhytjänteinen rahoitus ja riittämätön seuranta heikentävät mahdollisuuksia arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä hyödyntää tietoa tulevan toiminnan suunnittelussa.

Valtion virastot esittävät tilinpäätöksissään pääosin oikeat ja riittävät tiedot

- Valtion kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet vuoden 2021 tilinpäätöksissä pääosin oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta.
- Tilinpäätöslaskelmien puutteista raportoitiin ainoastaan kolmen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa.
- Huomautuksen sai kuitenkin 17 kirjanpitoyksikköä (28 prosenttia), koska talousarvion vastaisia menettelyitä oli edelleen paljon ja koska sisäisen valvonnan huomautukset ovat lisääntyneet edellisestä vuodesta.

Toimiva hallinto tarvitsee suunnitelmallisuutta ja konkreettisia tavoitteita

- Riittävän konkreettiset ja pitkäjänteiset tavoitteet luovat perustan sille, että hallinnon toimintaa, sen tuloksellisuutta ja taloudellisia vaikutuksia voidaan ohjata ja seurata.
- Organisaatiofuusioihin, osaamisen kehittämiseen, rekrytointeihin sekä ilmastorahoitukseen kohdistuneissa tarkastuksissa havaittiin, että suunnittelu ei ole ollut riittävän tarkkaa ja pitkäjänteistä.

Tarkastusvirasto keskittyy lakisääteisiin tehtäviinsä ja valmistautuu uusiin

- Tarkastusviraston suosituksiin tartutaan hallinnossa hyvin: yli 80 prosenttia on toimeenpantu joko kokonaan tai osittain kahden viimeisen vuoden aikana.
- Tarkastustoiminta ja muut viraston lakisääteiset tehtävät tukevat osaltaan demokratiaa, julkisen talouden kestävyyttä sekä kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan.
- Avoimuusrekisterin ylläpito ja hyvinvointialueen tarkastusvaltuus laajentavat tehtäväkenttää entisestään.
- Uusi organisaatiomalli tukee vaikuttavuutta ja auttaa paremmin suuntaamaan työpanosta viraston perustehtäviin.

Vuosikertomuksen tarkempi sisältö luvuittain: keskeiset havainnot ja tulokset sekä katsaus tarkastusviraston toimintaan

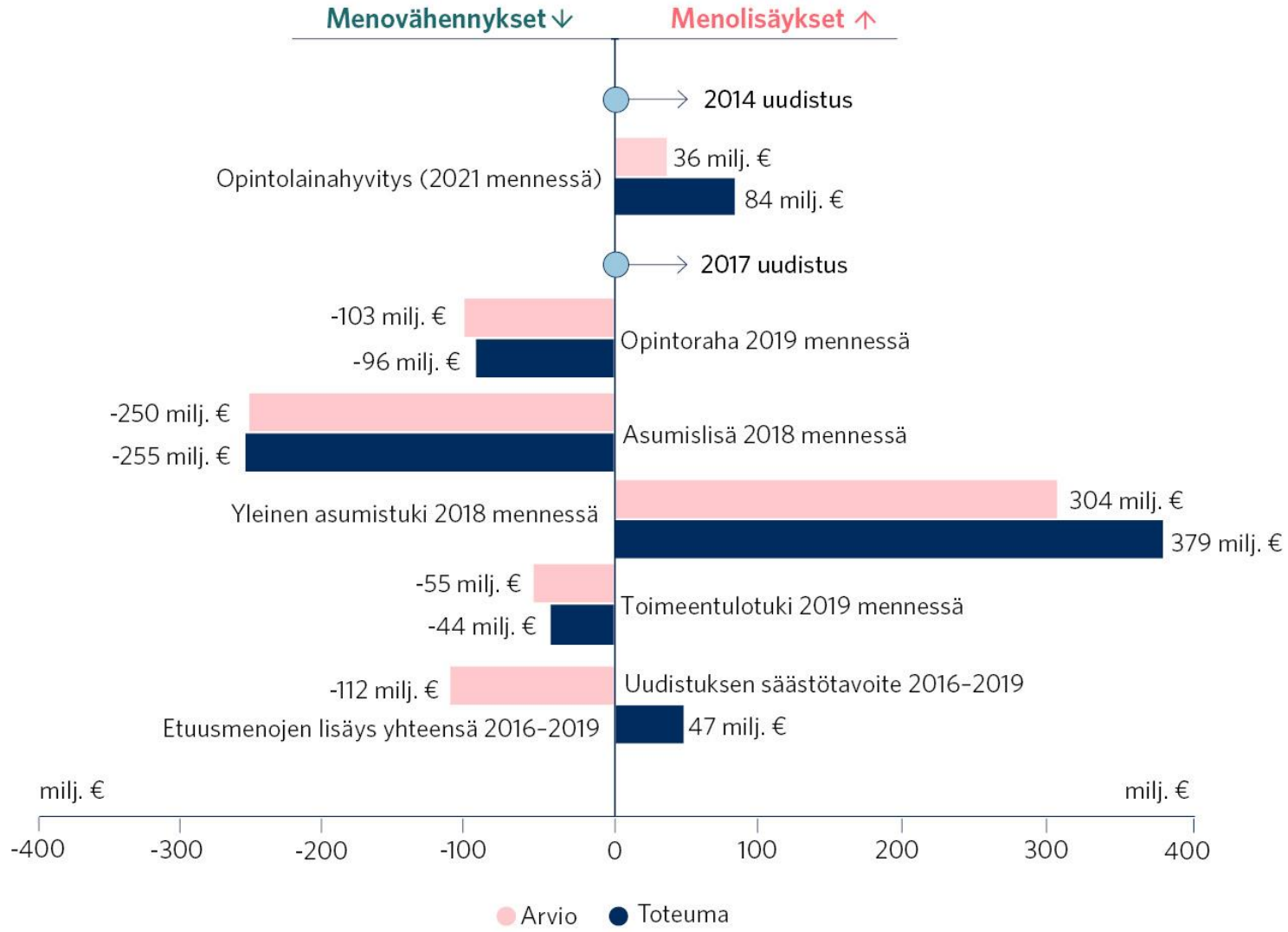
Sosiaaliturvan uudistaminen ja elinkeinoelämän tukeminen edellyttävät kokonaisuuksien hallintaa ja rahoituksen pitkäjänteistä suunnittelua

Sosiaaliturvan uudistuksissa tarvitaan hyvää tietopohjaa

- Sosiaaliturvajärjestelmän kannustinloukkujen purkamisella ja verotuksen uudistamisella on pyritty lisäämään työnteon kannustavuutta.
- Tarkastusvirasto tarkasti verotuksen, ulosoton ja sosiaaliturvan uudistuksia, joissa pyrittiin purkamaan työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuja
- Etuuksia uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota etuusjärjestelmien kokonaisuuteen.
- Jo valmistelussa pitää varmistaa, että uudistuksesta pystytään tekemään luotettavia vaikutusarviointeja.

Opintotukiuudistukset johtivat huomattaviin ennakoimattomiin menoihin

- Opiskelijoiden tukia uudistettaessa tulisi pyrkiä hallitsemaan kokonaisuutena valtion menoihin, tutkintojen suoritusaikoihin ja opiskelijoihin kohdistuvia vaikutuksia.
- Opintoajat ovat lyhentyneet ja opintotuen saajien toimeentulo parantunut 2010-luvun suurten opintotukiuudistusten jälkeen.



Pysyväisluonteisten toimintojen tavoitteet ja vaikutukset voidaan saavuttaa pitkäjänteisellä rahoituksen suunnittelulla, toiminnan seurannalla ja yhteistyöllä

- Strategioiden ja tiekarttojen tavoitteet ja toimeenpano ovat vahvasti hallituskausiin sidottuja, vaikka vaikutusten odotetaan ulottuvan pidemmälle ajanjaksolle.
- Lyhytjänteinen rahoitusohjaus on vaikeuttanut muun muassa tutkimustiedon kaupallistamista ja pitkäjänteisyyttä vaativaa aluekehitystyötä.
- Tuleviin aluekehittämispäätöksiin tulee sisällyttää kattavat vaikuttavuusmittarit.

Valtion virastot esittävät tilinpäätöksissään pääosin oikeat ja riittävät tiedot

Tarkastusviraston toteuttama tilintarkastus

- Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden, muiden tilinpäätös-velvollisten virastojen sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset.
  - Tarkastusvirasto antoi vuodelta 2020 tilintarkastuskertomuksen 62 valtion kirjanpitoyksiköille.
- Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessa kantaa:
  - Onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot?
  - Onko sisäinen valvonta toimivaa ja onko talousarviota noudatettu?
- Tarkastusvirasto antaa kielteisen laillisuuskannanoton, jos kirjanpitoyksikkö ei ole kaikilta osin noudattanut talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä.
  - Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö.

VTV antoi vuodelta 2021 yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta valtion kirjanpitoyksiköille.

- Valtion kirjanpitoyksiköt ovat esittäneet vuoden 2021 tilinpäätöksissä pääosin oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta.
- 17 kirjanpitoyksikköä sai huomautuksen. Edellisvuonna huomautus oli annettu 18 kirjanpitoyksikölle.
- Tarkastusvirasto velvoitti kolme kirjanpitoyksikköä ilmoittamaan sille toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet korjatakseen huomautukseen johtaneen asiantilan.
- Valtion tulot ja menot maksetaan ja peritään tarkastustemme perusteella oikeanmääräisinä, palkat maksetaan oikeanmääräisinä, kirjanpito ja tilinpäätökset antavat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Kielteiset laillisuuskannanotot vuosina 2019–2021

Kielteiset laillisuuskannanotot	2019	2020	2021
Huomautuksen saaneet kirjanpitoyksiköt (kpl)	7	11	9
Laillisuushuomautusten määrä (kpl)	10	14	13

Alimmalla rivillä esitetty laillisuushuomautusten yhteismäärä voi olla yksikköjen määrää suurempi, koska yhdelle kirjanpitoyksikölle voidaan antaa useampi laillisuushuomautus.

- Yleisin syy laillisuushuomautukseen oli vuonna 2021 se, että kirjanpitoyksikkö oli käyttänyt hallinnonalan yleistä arvonlisäveromomenttia tilanteessa, jossa se ei talousarvion mukaan ole ollut sallittua.
- Vuoden 2021 huomautuksista valtaosa koskee menettelyä, josta kyseistä kirjanpitoyksikköä ei aiemmin ole huomautettu.

Sisäisestä valvonnasta annettiin aiempaa enemmän huomautuksia

- Yhdeksän kirjanpitoyksikköä sai vuodelta 2021 huomautuksen sisäisen valvonnan järjestämisestä (kuusi kirjanpitoyksikköä vuodelta 2020).
- Yleisin syy huomautukselle oli valtuusseurantaan liittyvä puute.
- Valtuuksilla tarkoitetaan eduskunnan talousarviossa antamaa lupaa sitoutua menoihin, jotka tulevat maksettaviksi varainhoitovuotta seuraavina vuosina.
- Valtuuksien seurantaan tarvitaan kirjanpitoyksiköissä lisää asiantuntemusta.

Laillisuustarkastuksia kohdistettiin valtion eläkejärjestelmään sekä rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien avustusten hallinnointiin

- Valtion eläkejärjestelmästä aiheutuvat vastuut on raportoitu asianmukaisesti. Muista eläkejärjestelmistä (mm. yrittäjäeläke ja maatalousyrittäjien eläke) valtiolle aiheutuvat vastuut tulee tunnistaa ja raportoida kattavammin.
- Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävissä avustuksissa tulisi kehittää niin valvontaa, läpinäkyvyyttä kuin tuloksellisuuden näkökulmaakin.

Toimiva hallinto tarvitsee suunnitelmallisuutta ja konkreettisia tavoitteita

Organisaatiofuusion tarve tulisi perustella ja tavoitteet määritellä täsmällisesti

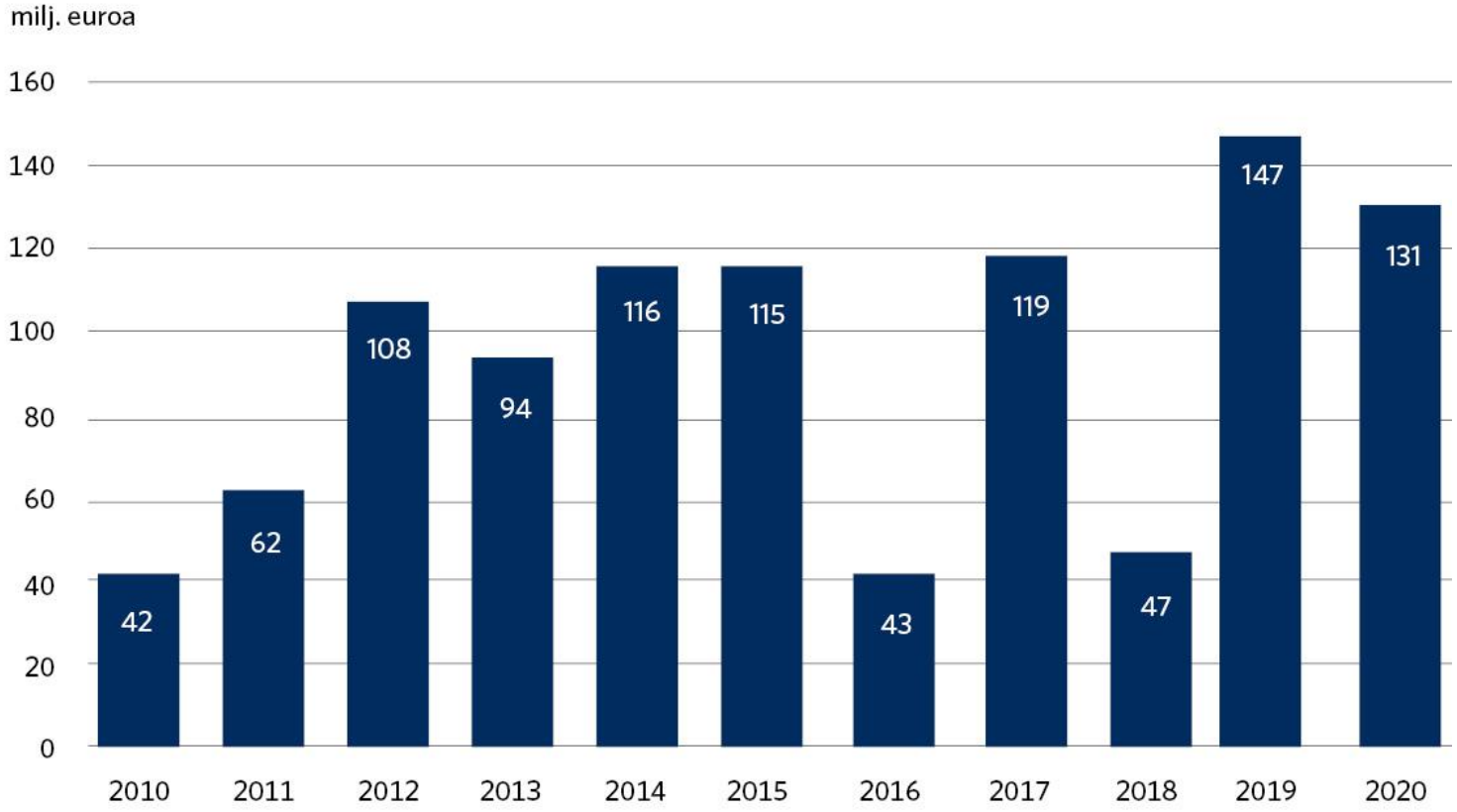
- Virastofuusiot valtionhallinnossa tarvitsevat parempaa valmistelua, konkreettisia tavoitteita ja taloudellisten vaikutusten arviointia ja seurantaa.
- Fuusioilla pyritään tehostamaan ja kehittämään viranomaisen toimintaa, mutta organisaatiot eivät välttämättä muutu merkittävästi.
- Fuusion suunnitteluvaiheessa tulisi huomioida seurannan tarpeet ja määritellä konkreettiset tavoitteet, onnistumisen kriteerit ja arvioinnin prosessit.
- Valtiovarainministeriö on antanut joulukuussa 2021 suosituksen valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista virastoissa.

Henkilöstömäärien ja osaamisen suunnittelussa parannettavaa valtiolla

- Henkilöstömääriä suunnitellaan valtiolla vain tehtävä- tai virastokohtaisesti, koko valtion strategisen tason suunnittelu puuttuu.
- Valtio järjestää itse tehtävään vaadittavan koulutuksen jopa neljännekselle henkilöstöstään. Rekrytointien onnistuminen edellyttää, että viran edellyttämän tutkinnon suorittaa vuosittain riittävän moni.
- Tulossopimuksiin kirjatuilla osaamisen kehittämisen tavoitteilla on heikko ohjausvaikutus, ja niiden toteutumista on vaikea selvittää.
- Virastot eivät ennakoi systemaattisesti tarvitsemaansa osaamista eivätkä henkilöstösuunnittelussa huomioi poistuvaa osaamista.

Suomen kansainväliseltä ilmastorahoitukselta ovat puuttuneet selkeät tavoitteet ja toimeenpanosuunnitelmat

- Suomi on Pariisin ilmastosopimuksessa sitoutunut yhdessä muiden teollisuusmaiden kanssa rahoittamaan kehittyvien maiden ilmastotoimia.
- Julkista suunnitelmaa kasvavan ilmastorahoituksen määrästä, kohdentamisesta tai tuloksellisuudesta ei ole ollut.
- Rahoituksen suunnittelu ei siten ole ollut kovin läpinäkyvää.
- Kuvio: Suomen julkinen kansainvälinen ilmastorahoitus vuosina 2010 – 2020. Luvut milj. euroa



Tarkastusvirasto keskittyy lakisääteisiin tehtäviinsä ja valmistautuu uusiin

Tarkastustoiminnan suuntaaminen

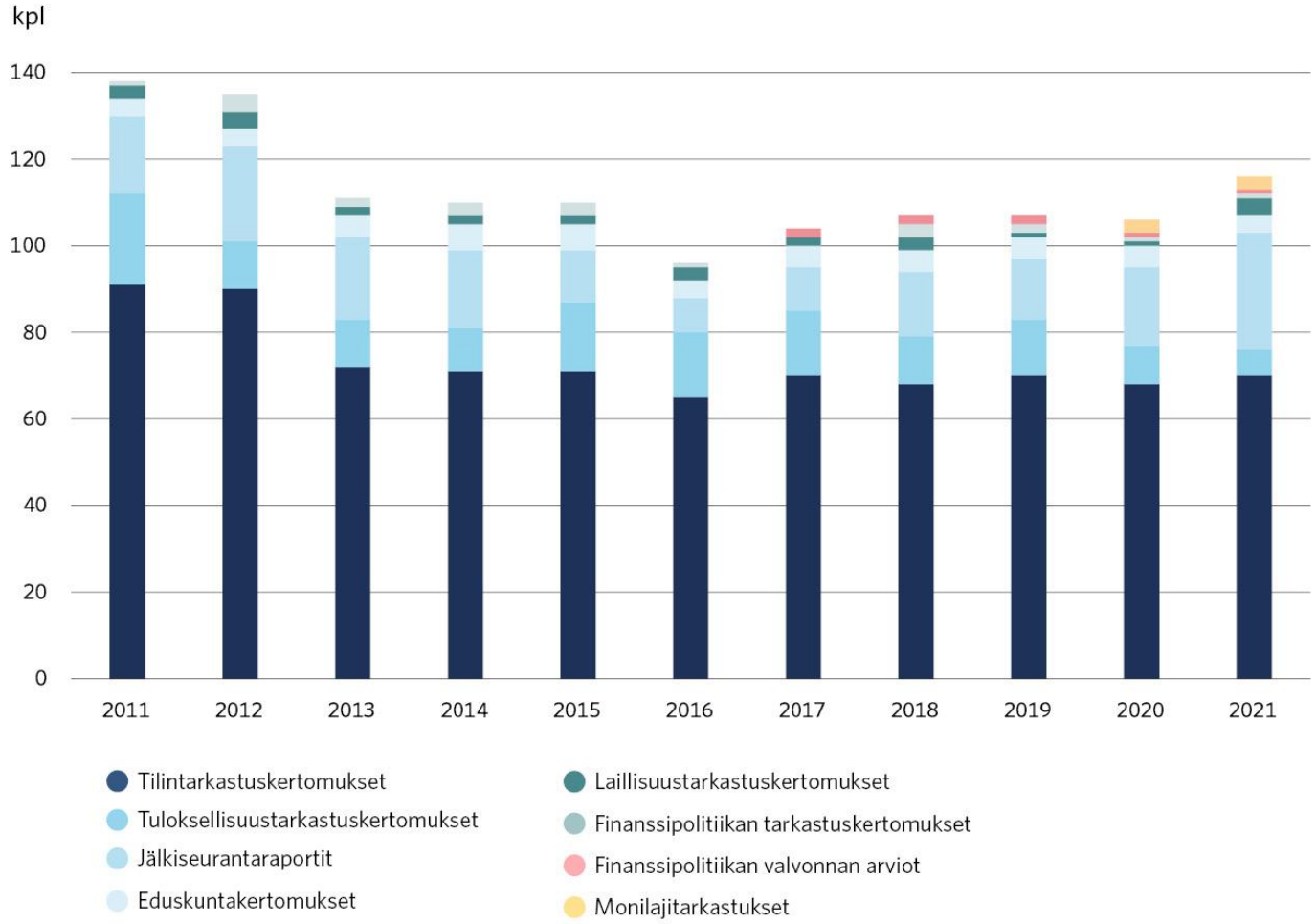
- Suomen julkisen talouden haasteet ovat merkittävät. VTVn tulevissa tarkastusaiheissa painottuukin valtiontaloudellisen merkityksen lisäksi julkisen toiminnan uudistukset. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään myös valtiontalouden tasapainottamisen edellyttämiin toimiin.
- VTV toimii tiiviissä yhteistyössä muun valtionhallinnon ja muiden sidosryhmiensä kanssa, sillä on tärkeää, että tarkastusviraston toiminta nauttii laajaa yhteiskunnan luottamusta.

Kattava uudistus selkeyttää viraston toimintaa

- Uusi organisaatio käyttöön 2023 alusta: toiminta kolmessa yksikössä: valvonta, tarkastus ja yhteiset palvelut.
  - Työpanoksen suuntaaminen viraston perustehtäviin: tarkastus ja valvonta
  - Selkeä vastuunjako
  - Lähiesimiestyö ja toiminnan johtaminen yhdessä
- Myös prosessit ja toimintatavat tarkastelussa, tavoitteena yhtenäisyys ja joustavuus
- Uusina tehtävinä tulossa: hyvinvointialueiden tarkastus sekä avoimuusrekisterin pitäjän ja vaikuttamistoimintaa valvovan viranomaisen tehtävä.

Tarkastustoiminnan vaikuttavuus rakentuu tarkastussuositusten toimeenpanosta

- 84 tarkastuskertomusta vuonna 2021
- Tilintarkastusten suosituksista 85 prosenttia oli pantu toimeen vuonna 2021.
- Tuloksellisuus-, laillisuus- ja finanssipolitiikan tarkastuksien suosituksista yli 80 prosenttia on toimeenpantu joko kokonaan tai osittain kahden viimeisen vuoden aikana.



Tarkastusvirasto valmistautuu uusiin tehtäviinsä

- Avoimuusrekisterin käyttö 2024 alkaen parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja torjuu epäasiallista vaikuttamista
- Avoimuusrekisterin ylläpitoja ilmoitusvelvollisuuksien noudattamisen valvonta VTV:n tehtäväksi
- Hyvinvointialueilla VTV:n tehtävä on tarkastaa niiden toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tuloksellisuutta ja tarkoituksen-mukaisuutta valtiolta saadun rahoituksen osalta.

