



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

ISSN-L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K132019VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K132019VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k132019vp)
GRANO OY
HELSINKI 2019

Eduskunnalle

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2018 perustuslain 46 §:ssä säädettyinä 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 2018 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 31. toukokuuta 2019

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Jaakko Eskola
johtaja

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	7
1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2018	9
2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	13
3 Eduskunnan kannanottojen seuranta	17
4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	21
5 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa	25

Pääasiallinen sisältö

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2018 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 7 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2018 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 63 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten mukaiset tuloksellisuustiedon osat. Vuosikertomuksessa raportoidaan myös kaikista vaikuttavuustavoitteista, jotka esitetään talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Strategisen hallitusohjelman osalta vuosikertomuksen raportointi kattaa hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet lukuun ottamatta pitkälle aikavälille asetettuja strategisia tavoitteita.

Raportointi kestävästä kehityksestä on parantunut viime vuodesta, mutta sitä voi kehittää edelleen selventämällä, mihin tavoitteisiin tilaa verrataan ja raportoimalla selvemmin talousarvioesityksessä esitetyistä toimenpiteistä.

Hallituksen vuosikertomus sisältää säädösten mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta. Kertomus sisältää tietoja muun muassa finanssi-poliittisten sääntöjen noudattamisesta, hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta, valtiontalouden keskeisimmistä riskeistä, varallisuudesta sekä taseen ulkopuolisista vastuista. Raportoinnissa on huomioitu tarkastusviraston aiemmin tekemiä kannanottoja. Tietosisältöä olisi kuitenkin hyödyllistä syventää erityisesti kuntatalouden, verotuksen sekä valtion vastuiden ja riskien kuvauksen osalta.

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2018. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä ja tilintarkastusneuvos Susanna Falck. Tarkastusta on valvonut tilintarkastusjohtaja, 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.

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä, esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Momentilla 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) rahoitetaan useita monivuotisia väylähankkeita, joille ei ole myönnetty talousarviossa valtuutta. Väyläviraston tulee selkeyttää hankkeiden budjetointia siten, että monivuotiset, siirtomäärärahakauden ylittävät väylähankkeet budjetoidaan ja että niitä seurataan talousarviolain 10 §:ssä säädettyssä valtuusmenettelyssä.

Määräraha on ylitetty 562 621 eurolla talousarvion ja talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti talousarvion momentilla 22.02.75 Perusparannukset (siirtomääräraha 3 v). Momentille 24.01.74 (Talonrakennukset, siirtomääräraha 3 v vuodelta 2017) on talousarvion vastaisesti kirjattu osastoon 12 kuuluvia tuloja (1 204 690 euroa). Jos tulot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti osastoon 12, momentin 24.01.74 määräraha olisi ylittynyt tuloja vastaavalla määrällä.

Taluarviomomentille 12.28.25 (Metallirahatulot) on vuoden 2018 talousarviossa budjetoitu nettotuloja 50 000 euroa. Valtiovarainministeriön talousarvion toteutumalaskelman mukaan momentilta maksetut menot ovat talousarvion vastaisesti ylittäneet momentille kertyneet tulot 3,0 miljoonalla eurolla. Menojen maksamista varten talousarvioon olisi kuulunut ottaa valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n 1 momentin mukainen määräraha. Momenteille

26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) ja 26.40.63 (Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2019 kuuluvia menoja vuoden 2018 menoksi (yhteensä 1,85 miljoonaa euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annettun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

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

Muun toiminnan tuottoihin sisältyy 1,390 miljardia euroa muiden osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja, jotka eivät perustu myynteihin vaan osakkeiden siirtoihin valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle.

Rahoitusomaisuuteen sisältyviä virtuaalivaluuttoja ei ole arvostettu valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 c §:n mukaisesti. Tästä johtuen rahoitusomaisuuteen sisältyy tilinpäätöksessä noin 4,2 miljoonan euron yliarvostus.

Liikennevirasto on tehnyt liikenteenohjausyhtiöön (Traffic Management Finland Oy) siirtyvään omaisuuteen 63,1 miljoonan euron suuruisen arvonalennuksen, jolle ei ole asianmukaista perustetta. Menettely on valtion talousarviosta annetun lain (423/1998) 14 §:n sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen (1423/1992) 66 g §:n vastainen.

Valtion talousarvion toteutumalaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Puolustusmateriaali muodostaa valtion kirjanpidossa poikkeuksen siinä mielessä, että sen hankintamenot kirjataan kokonaan hankintavuoden kuluksi. Puolustusmateriaalin poisjättäminen Puolustusvoimien tilinpäätöksestä antaa puutteellisen kuvan Puolustusvoimien hallussa olevan materiaalin arvosta.

Valtion tuotto- ja kululaskelma ja tase on muilta osin 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 riskianalyyseissä 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 talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa on todettu puutteita, joiden johdosta palvelukeskuksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtion tietotekniikkakeskus Valtorin tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä sopimushallinnan ja hankintamenettelyiden sisäisessä valvonnassa on tullut esiin puutteita, joiden johdosta Valtorin tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland osakeyhtiön välillä on sisäisen valvonnan tarkastuksessa tullut esiin valtionavustusprosessin toimivallan määrittelyyn ja organisointiin liittyviä puutteita, joiden johdosta rahoituskeskuksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja Väyläviraston kirjanpidon tositteita ei ole kaikilta osin laadittu talousarvioasetuksen 44 §:n edellyttämällä tavalla eikä valtionavustuksiin liittyviä kirjanpidon tositteita ole kaikilta osin arkistoitu valtion talousarviosta annetun asetuksen 46 §:n edellyttämällä tavalla.

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

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2018 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 10. päivänä toukokuuta 2019

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Riitta-Liisa Heikkilä
johtava tilintarkastaja

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2018 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 63 tilintarkastuskertomusta.

Kaikkiaan seitsemässä kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menetteilyitä, jotka katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Kielteisten laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on edelleen pienentynyt edellisistä vuosista, mitä voidaan pitää erittäin myönteisenä kehityksenä. Koska huomautukset saattoivat kuitenkin koskea samassa tilintarkastuskertomuksessa useampia eri asioita, huomautusten yhteismääräksi muodostui 10 (vuonna 2017 yhteensä 13).

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2018

	Tilintarkastuskertomukset vuonna	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna		
	2018	2016	2017	2018
Tasavallan presidentin kanslia	1			1
Valtioneuvoston kanslia	1		1	
Ulkoministeriön hallinnonala	1		1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	5	1	2	
Sisäministeriön hallinnonala	7	2		1
Puolustusministeriön hallinnonala	3			
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12		1	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6		1	
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	5	3		
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	1		2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	3	3	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	1		
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	2		
	63	13	9	7

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Havaintojen perusteella tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä näin mahdollisimman pian toimenpiteisiin.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee kuitenkin aina kiinnittää huomiota.

3 Eduskunnan kannanottojen seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisia toimenpiteitä sen eduskunnalle antamat kertomukset aiheuttavat ja toisaalta liittykö tarkastusviraston tarkastustyö oleellisella tavalla johonkin eduskunnan esittämään kannanottoon. Tämän lisäksi tarkastusvirasto seuraa, kuinka hallinto on noudattanut eduskunnan kannanotoissaan antamia raportointivelvoitteita.

Eduskunnan kannanotot liittyvät yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin sekä sellaisiin, joissa muutosten aikaansaaminen on usein hidasta. Tämän vuoksi tarkastusvirasto seuraa eduskunnan kannanotoissaan esiin nostamien asioiden toteutumista myös eduskunnan hallinnolta edellyttämän raportoinnin jälkeen.

Eduskunnan kannanotot koskevat yksittäisiä asioita, eivätkä ne muodosta selkeää kokonaisuutta. Sen vuoksi pelkästään niiden perusteella ei voi arvioida hallinnon kehitystä yleisesti. Seuraavaksi käydään tarkastusviraston tarkastusten perusteella läpi eduskunnan yksittäisiä kannanottoja ja sitä, kuinka niissä käsitellyt asiat ovat toteutuneet. Kannanottoja on kokonaisuudessaan huomattavasti enemmän. Kannanottojen numerot viittaavat eduskunnan lausumarekisterin numerointiin.

Taulukko 2: Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa, millaisiin toimenpiteisiin eduskunnan esittämät kannanotot johtavat

Kannanotto KAN 93

K 12/2014 vp - K 16/2014 vp - EK
37/2014 vp

Hallituksen vuosikertomus vuodelta
2013

Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen
ja hallituksen vuosikertomuksen
tarkastuksesta

Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Digitalisaatio ja ICT-hankkeiden hyödyt

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti, miten tuloksellisesti digitalisaatiota on hyödynnetty yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa. Näkökulmana oli, miten digitalisaatio näyttäytyy aloittavalle yrittäjälle erilaisissa tuki-, neuvonta- ja rahoituspalveluissa sekä lupien hakemisessa ja ilmoitusten tekemisessä. Palveluissa ei ole vielä saavutettu aidosti yhden luukun periaatetta, vaikka Suomi.fi-sivuston Yritykselle-osioon on ollut tarkoitus keskittää kaikki palvelut. Kaikki viranomaiset tunnistavat asiakaslähtöisyyden tärkeäksi, mutta digitalisoinnissa sitä sovelletaan vaihtelevasti. Kansalaisille ja yrityksille suunnatuissa palveluissa tulisi asiakaslähtöisyyden ja -näkökulman olla digitalisaation kehittämisessä ensisijainen lähtökohta, viranomaisen omien kustannusten ja tuottavuushyötyjen lisäksi.

Tarkastusvirasto tarkasti valtion keskitettyjen ICT-palveluiden ja -hankintojen tavoitteiden saavuttamista. Keskittämisellä tavoiteltuja hyötyjä ei ole vielä saavutettu täysimääräisesti. Pääosa hyödyistä on toistaiseksi saavutettu Hanselin puitejärjestelyillä. Tarkastusvirasto seuraa ja arvioi asian kehitystä uudestaan jälkiseurannassa vuonna 2021.

Tarkastuskertomus 6/2019: Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaistoimissa

Tarkastuskertomus 4/2019: Keskitetyt ICT-palvelut ja -hankinnat

Kannanotto KAN 3/2017 vp

VNS 5/2016 vp - EK 8/2017 vp

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Eduskunta edellyttää, että hallitus turvaa sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten eli poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen, Tulilin ja maahanmuuttoviraston suorituskyvyn sekä näiden viranomaisten lakisäätöiden tehtävien hoitamisen asianmukaiset edellytykset nykyistä paremmin muun muassa vahvistamalla olennaisesti näiden viranomaisten rahoituspohjaa.

Turvallisuusviranomaisten suorituskyky

Tarkastusvirasto arvioi poliisin liikennevalvonnan suunnittelun ja organisoinnin toimivuutta. Sisäministeriön tulisi vahvistaa poliisin liikennevalvonnan strategista ohjausta asetettujen turvallisuustavoitteiden saavuttamiseksi. Poliisin liikennevalvonta on osa liikenneturvallisuustyötä, jota useat toimijat tekevät yhdessä. Valtakunnallinen ohjaus ja koordinointi ovat vähentyneet viime vuosina.

Tarkastuskertomus 5/2019: Poliisin liikennevalvonta

Kannanotto KAN 30/2017 vp

VNS 1/2017 vp - EK 27/2017 vp

Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto lisää kaikkiin julkisiin hankintoihin vaatimuksen ja arvion Agenda2030-tavoitteiden edistämisestä esimerkiksi osana julkishallinnon Sitoumus 2050 -prosessia.

Agenda 2030 -tavoitteiden edistäminen hankinnoilla

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti valtion toimenpiteiden vaikuttavuutta puhtaan teknologian cleantech-hankintojen edistämisessä. Panostuksista biotalouteen ja puhtaaseen teknologiaan huolimatta alalle ei ole pystytty luomaan tavoiteltuja merkittäviä markkinoita. Syynä on hankintatoiminnan hajaantuminen useille tahoille. Valtion cleantech-hankinnat jakaantuvat usealle eri ministeriölle, ja lisäksi julkisen sektorin cleantech-hankinnoissa kunnilla on merkittävä rooli.

Tarkastuskertomus 2/2019: Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen

Tarkastuskertomus 3/2019: Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa

4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan riittävästi säädösten mukaisista tuloksellisuustiedoista ja vaikuttavuustavoitteista, jotka esitetään talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Strategisen hallitusohjelman osalta vuosikertomuksen raportointi kattaa hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet lukuun ottamatta pitkälle aikavälille asetettuja strategisia tavoitteita. Raportointi kestävästä kehityksestä on parantunut viime vuodesta, mutta raportointia voi kehittää edelleen selventämällä, mihin tavoitteisiin tilaa verrataan ja raportoimalla selvemmin talousarvioesityksessä esitetyistä toimenpiteistä.

Hallitus raportoi kaikista asetetuista vaikuttavuustavoitteista

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2018 sisältää säädösten edellyttämät tuloksellisuustiedon osat. Vuosikertomuksessa esitetään myös arvio kaikkien talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen 87 tavoitteen toteutumisesta. Vuosikertomuksen sisältö on näiltä osin riittävä.

Talousarviosäädösten mukaan kunkin ministeriön tulisi esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite, joista hallituksen vuosikertomuksessa sitten raportoidaan. Nyt tavoitteita esitetään selvästi enemmän, yhteensä 87. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä tavoitteiden määrää on jo vähennetty.

Vuosikertomuksen mukaan hallitus on saavuttanut 82 prosenttia tavoitteista erinomaisesti tai hyvin, 15 prosenttia tyydyttävästi ja 3 prosenttia välttävästi. Yhtään tavoitetta ei ollut saavutettu huonosti.

Strategisesta hallitusohjelmasta raportoidaan lukuun ottamatta pitkän aikavälin tavoitteita

Vuosikertomuksen raportointi kattaa hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet lukuun ottamatta pitkälle aikavälille asetettuja strategisia tavoitteita. Hallitusohjelmassa esitetään eri painopistealueiden tavoitteet sekä kuluvalle hallituskaudelle että kymmenen vuoden ajanjaksolle. Pitkän aikavälin tavoitteet on muotoiltu hallitusohjelmassa niin yleisellä tasolla, että tavoitteiden toteutumista on vaikea seurata. Hallituksen vuosikertomuksessa ei oteta suoraan kantaa kymmenen vuoden tavoitteisiin, vaan raportointi keskittyy hallituskaudelle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Hallitusohjelman pitkän tähtäimen strateginen vaikuttavuus jää täten kertomuksessa arvioimatta.

Hallituksen strategisen ohjelman raportointia olisi suositeltavaa kehittää siten, että siinä käsiteltäisiin saavutettujen tavoitteiden lisäksi myös mahdollisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia, jotka johtuvat esimerkiksi tehdyistä menosopeutustoimista.

Kestävän kehityksen raportointi on parantunut

Vuosikertomuksessa raportoidaan kestävästä kehityksestä kahdella tavalla: varsinaisessa vuosikertomuksessa kerrotaan kestävän kehityksen tilasta ja ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa keskeisistä toimenpiteistä kestävä kehityksen edistämiseksi. Raportoinnin rakenne on sikäli toimiva, että se kuvaa sekä kestävä kehityksen tilaa että olennaisia edistämistoimia.

Kestävän kehityksen tilaa kuvataan kolmesta näkökulmasta:

- selonteon painopistealueiden mukaisesti (hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi),
- kansainvälisten arvioiden mukaan sekä
- niin sanotun kansalaisraadien arvioiden perusteella.

Kertomustekstistä on vaikea saada kokonaiskuvaa siitä, minkälaista edistystä painopistealueilla on tapahtunut. Edistymisen havainnointia vaikeuttaa, että painopistealueille ei ole asetettu selviä tavoitteita, joiden suhteen edistymisestä voitaisiin raportoida.

Ministeriöt raportoivat kestävästä kehityksestä kertomalla toimistaan kestävä kehityksen edistämiseksi. Ministeriön teksteistä on tunnistettavissa osia kaikista niistä 23 toimenpidekokonaisuudesta, joita valtioneuvoston selonteossa on lupauduttu toteuttamaan. Tältä osin raportointi on riittävää. Koska raportointi ei kuitenkaan perustu selonteon toimenpiteisiin, ei vuosikertomuksesta saa selvää kuvaa, miten hyvin kunkin toimenpiteiden toteutus on onnistunut.

Toinen tapa arvioida riittävyttä on verrata raportointia vuoden 2018 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa, kestävä kehitys -otsikon alla, esitettyihin toimenpiteisiin. Talousarvioesityksestä oli eroteltavissa 54 kestävä kehitystä edistävää toimenpidettä, ja tuloksellisuusraporteista löytyi mainintoja 43:sta. Kummassakaan asiakirjassa toimenpiteitä ei ollut yksilöity selvästi. Osa toimenpiteistä oli tulkittavissa laajoiksi ohjelmiksi, osa yksittäisiksi ja konkreettisiksi toimiksi. Raportoinnin parantaminen tältä osin edellyttäisi talousarvioesityksen tekstien täsmentämistä. Huomionarvoista on, että kestävä kehityksen osio tuotiin vuoden 2018 talousarvioesitykseen aivan valmistelun loppuvaiheessa, joten osion valmistelu-aika oli lyhyt.

5 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta sisältää talousarviolain 18 §:n sekä talousarvioasetuksen 68 a §:n mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta. Hallituksen vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta pääosin kattavasti. Kertomus sisältää tietoja muun muassa julkisen ja valtiontalouden tilasta, finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta ja hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta sekä valtiontalouden keskeisimmistä riskeistä, varallisuudesta ja taseen ulkopuolisista vastuista. Raportoinnissa on huomioitu tarkastusviraston aiemmin tekemiä kannanottoja. Tietosisältöä olisi kuitenkin hyödyllistä syventää erityisesti kuntatalouden, verotuksen ja valtion vastuiden ja riskien kuvauksen osalta.

Julkisen talouden tila ja hallituksen tavoitteiden saavuttaminen

Hallituksen vuosikertomus antaa informatiivisen kuvan julkisen talouden tilasta ja kehitysnäkymistä. Kuvaus vastaa muista lähteistä saatavia tietoja. Vuosikertomuksessa käsitellään hallituksen asettamien julkisen talouden tavoitteiden saavuttamista vaalikauden aikana. Tarkastusvirasto on arvioinut vaalikauden tavoitteiden saavuttamista finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportissa syksyllä 2018. Raportin arvio on oleellisilta osin yhteneväinen vuosikertomuksen kuvauksen kanssa.

Tarkastusviraston aiempien huomioiden mukaisesti kuntatalouden kuvausta olisi edelleen mahdollista syventää. Kuntatalouden ohjauksen toimivuutta arvioineessa finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa (6/2018) tarkastusvirasto suositti, että valtiovarainministeriö parantaa kuntatalouden menorajoitteen toteutumisen seurantaan, kehittää kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen arviointia sekä kehittää kuntatalouden tietopohjan sisältöä. Tämä tukisi myös vuosikertomuksen kuntatalouden kuvausta.

Kokonaiskäsitys valtion kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä jää kertomuksen kuvauksen perusteella vaillinaiseksi. Paikallishallintosektorille asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamisen edellytyksiä tulisi arvioida kokonaisuutena siten, että huomioidaan valtion kuntien tuloihin ja menoihin kohdistuvien toimenpiteiden nettovaikutus. Vuosikertomuksen kuvio 33 pyrkii esittämään näiden toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia, mutta epäselväksi jää, mitkä toimenpiteet kuviossa on huomioitu. Samalla olisi tärkeää kertoa arvioihin sisältyvästä epävarmuudesta.

Valtiontaloutta koskeva raportointi

Valtion kokonaislaskelmat (tuotto- ja kululaskelma ja tase) on esitetty jo vakiintuneen tavan mukaisesti hallituksen vuosikertomuksessa. Ne yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan valtiontalouden tilasta. Kokonaislaskelmien laadintaperiaatteet on kuvattu kertomuksessa selkeästi. Kokonaislaskelmat eivät kuitenkaan sisällä muun muassa valtionyhtiöiden tietoja, eivätkä ne siten tuo esiin konserninäkökulmaa valtiontalouteen.

Vuosikertomuksessa on huomioitu tarkastusviraston vuonna 2018 valmistunut veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioita käsittelevä tarkastus (19/2018) ja esitetty tarkastusten suosituksiin liittyviä, jo aloitettuja toimenpiteitä. Kehittämistyön tuloksista on hyödyllistä raportoida tulevilla vuosikertomuksissa. Erilaisia verotukia ja arvioita niiden euromääristä esitetään informatiivisesti kertomuksen taulukossa 22. Taulukossa ei kuitenkaan ole kaikkia tukia, eikä ole selvää, millä perusteella kyseiset verotuet on taulukoon valittu.

Verovajeen arviointityö on tärkeää. Verovajeen arvioinnin kehittämisestä ja laajentamisesta, jota vuosikertomuksessa kuvaillaan, ei vielä ole tuloksia kertomuksessa. Valmisteverovajeesta raportointiin muun muassa vuosien 2015 ja 2016 kertomuksissa, mutta uusimmista kertomuksista arvio puuttuu. Vuosikertomuksessa kuvaillaan myös erilaisia toimenpiteitä verovajeen pienentämiseksi. Toimenpiteiden vaikutuksista olisi tarpeellista saada lisää tietoa.

Lisäksi tärkeää on kattavan kokonaiskuvan muodostuminen valtiontalouden riskeistä. Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat rasittaa merkittävästi julkista taloutta ja kansantaloutta. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen hallinnoinnin ja riskienhallinnan lisäksi niiden seurannan ja raportoinnin tärkeyttä. Hallituksen vuosikertomus on kokonaiskuvan kannalta oleellisessa roolissa, vaikka kuvaa vastuista ja riskeistä voidaankin tarkentaa muulla raportoinnilla.

Asetus valtion talousarviosta velvoittaa sisällyttämään hallituksen vuosikertomukseen arvion valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Suhteessa tähän veloitteeseen – joka sisältää myös riskien merkityksen arvioinnin – vuosikertomuksen valtiontakausten ja -takuiden riskejä kuvaava osuus on painottunut liikaa vastuiden nimellis-arvojen esittämiseen. Esitystapaa tulisi täydentää nykyistä selkeämmällä arviolla valtion riskiaseman kehityksestä. Lisäksi erityisesti vientitakuutoiminnan riskisyyttä olisi tarpeen kuvata skenaariolaskelmilla, jotka kuvaisivat toiminnan tulevaisuudessa syntyviä mahdollisia tappioita sekä odotusarvon mukaisina että odottamattoman suuruisina.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9646 (PDF)