



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

к 9/2017 vp

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN: VTV-K92017VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K92017VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k92017vp)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINKI 2017

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun hallituksen vuosikertomukseen vuodelta 2016 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2016 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 31. toukokuuta 2017

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marjatta Kimmonen
ylijohtaja

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2016 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Varainhoitovuodelta 2016 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 64 tilintarkastuskertomusta.

Tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto 13 kirjanpitoyksikölle.

Kaikki hallinnonalat ovat raportoineet hallituksen vuosikertomuksessa niille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja raportointia on onnistuttu myös tiivistämään aiemmasta. Asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat osin sellaisia, että ne eivät mahdollista varsinaista vaikuttavuustietojen esittämistä.

Julkisen talouden tasapainottamista koskevien hallituksen tavoitteiden sekä finanssipolitiikan EU-säännösten osalta kertomuksen antama tilannekuva vastaa tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan tekemiä arvioita. Valtiontalouden vastuista on raportoitu aiempaa tarkemmin. Hallituksen vuosikertomuksessa tulisi kuitenkin raportoida nykyistä läpinäkyvämmiin takauksissa ja muissa ehdollisissa vastuissa piilevistä riskeistä.

Sisällys

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2016 | 9 |
| 2 | Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen | 15 |
| 3 | Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa | 19 |
| | 3.1 Ministeriöiden tuloksellisuusraportointi | 19 |
| | 3.2 Vuosikertomuksen kehittäminen | 21 |
| 4 | Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa | 23 |

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2016 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä ja johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä. Tarkastusta on valvonut ylijohtaja Marjatta Kimmonen.

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

Momentille 12.26.99 (Sisäministeriön hallinnonalan muut tulot) kuuluvia tuloja (1,36 milj. euroa) on kirjattu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 26.10.20 (Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot, arviomääräraha).

Momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) ja 26.40.63 (Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2017 kuuluvia menoja vuoden 2016 menoksi (yhteensä 6,4 milj. euroa). Momentille 31.10.76 (Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset, arviomääräraha) on vuodelle 2016 kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti ennakkomaksu (3,05 miljoonaa euroa). Momentille 32.01.20 (Si-

viilipalvelus, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2017 kuuluvia menoja vuoden 2016 menoksi (26 236 euroa). Menettelyillä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Momentille 26.40.01 (Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia palautuksia (317 204 euroa). Momentin 30.20.47 (Kansallinen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2017 kuuluvien menojen (183 500 euroa) maksamiseen. Momentin 30.20.47 (Kansallinen ruokaketjun kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 30.01.21 (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 2 v vuoden 2015 talousarviossa) kuuluvien menojen (57 648 euroa) maksamiseen. Maahanmuuttoviraston ja maa- ja metsätalousministeriön tulee peruuttaa vastaavista vuodelle 2017 siirretyistä määrärahoista edellä mainittuja eriä vastaavat määrät.

Momenteille 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, arviomääräraha) ja 26.40.63 (Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia menojen palautuksia (yhteensä 421 046 euroa).

Talousarviotilille kirjaamista odottaviin menoihin sisältyy maksettuja ennakoita (777 602 euroa), jotka olisi talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan tullut kirjata vuoden 2016 menoiksi momentille 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha).

Momentille 35.20.55 (Avustukset korjaustoimintaan, siirtomääräraha 3 v) on jäänyt kohdentamatta vuodelle 2016 kuuluvia menoja (yhteensä 20 miljoonaa euroa).

Momentin 25.01.29 (Oikeusministeriön hallinnonalan arvonnäverot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) kuuluvien menojen (44 774 euroa) maksamiseen. Momentin 30.01.21. (Kansainvälinen yhteistyö, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on talousarvion vastaisesti käytetty virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkausmenoihin (32 785 euroa).

Momentin 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvi-

on vastaisesti siirtomenojen maksamiseen (25 000 euroa). Momentin 32.20.41 (Valtionavustus yritysten kansainvälistymisen ja kasvun edistämiseen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2015 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti valtion viraston kehittämishankkeen rahoittamiseen (677 847 euroa). Momentille 32.60.40 (Energiatuki, arviomääräraha) kuuluvia menoja (296 299 euroa) on maksettu talousarvion vastaisesti momentilta 32.20.40 (Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen, arviomääräraha).

Momentin 33.60.40 (Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti ensihoidon tutkimus- ja kehittämistyöhön (1,2 miljoonaa euroa). Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan lopullisia valtionavustuksen perustana olevia menoja määritettäessä on valtionavustuslain 6 §:n vastaisesti jätetty vähennyksenä huomioimatta lakisääteiset potilaskuljetuskorvaukset.

Momenttien 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta, siirtomääräraha 2 v), 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2015 talousarviossa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v, vuoden 2014 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen (yhteensä 2 051 670 euroa) maksamiseen.

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

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 riskianalyyysissa ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonalla on voitu vaikuttaa siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2016 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 12. päivänä toukokuuta 2017

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Riitta-Liisa Heikkilä
johtava tilintarkastaja

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2016 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 64 tilintarkastuskertomusta.

Kaikkiaan 13 kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

| | Tilintarkastuskertomukset | | Kielteiset laillisuuskannanotot | |
|------------------------------------------------|---------------------------|------|---------------------------------|------|
| | vuonna | | vuonna | |
| | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Tasavallan presidentin kanslia | 1 | | | |
| Valtioneuvoston kanslia | 1 | | | |
| Ulkoasiainministeriön hallinnonala | 1 | 1 | 1 | |
| Oikeusministeriön hallinnonala | 5 | 1 | | 1 |
| Sisäministeriön hallinnonala | 8 | | | 2 |
| Puolustusministeriön hallinnonala | 3 | 1 | 1 | |
| Valtiovarainministeriön hallinnonala | 12 | | 1 | |
| Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala | 7 | 1 | | |
| Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala | 5 | | | 3 |
| Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala | 5 | 1 | 1 | 1 |
| Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala | 8 | 3 | 3 | 3 |
| Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala | 5 | 1 | | 1 |
| Ympäristöministeriön hallinnonala | 3 | 2 | 1 | 2 |
| | 64 | 11 | 8 | 13 |

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden kokonaismäärä on edellisiin vuosiin verrattuna kasvanut. Koska huomautukset saattoivat kuitenkin koskea useampia eri asioita, niiden yhteismääräksi muodostui 32 (vuonna 2015 yhteensä 22). Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaisia menettelyjä määrärahan käytössä. Näistä annettiin kaikkiaan 27 huomautusta 11 eri kirjanpitoyksikölle. Edellisenä vuonna vastaavat luvut olivat 15 huomautusta kahdeksalle kirjanpitoyksikölle. Vuodelta 2016 annetuissa tilintarkastuskerto-

muksissa huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista varainhoitovudelle talousarvion vastaisesti ja määrärahan käyttöajan jatkamista valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti.

Tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat myös perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskivat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten voida tehdä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana.

3 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet kattavasti yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista. Raportoinnissa on keskitytty yhteiskunnallisesti merkittäviin ja eduskunnan päätöksenteon kannalta keskeisiin asioihin. Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen raportoinnin laadussa ei ole tapahtunut oleellista muutosta. Kokonaisuutena hallituksen vuosikertomus on kehittynyt eduskunnan edellyttämään suuntaan. Vuosikertomuksessa on keskitytty paremmin vaikuttavuus- ja tuloksellisuustietojen esittämiseen samalla kun tehtyjen toimenpiteiden ja suunniteltujen toimien kuvailua on vähennetty.

3.1 Ministeriöiden tuloksellisuusraportointi

Ministeriöiden raportointia on onnistuttu tiivistämään eduskunnan edellyttämällä tavalla. Raportoinnin rakenne on myös aiempaa yhtenäisempi. Toimintaympäristön muutoksien, keskeisten riskien sekä asetettujen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen yhdenmukainen raportointi tuo useimmilla hallinnonaloilla keskeiset asiat hyvin ja selkeästi esille.

Raportoinnin laatu vaihtelee kuitenkin edelleen ministeriöiden välillä. Hyvän raportoinnin edellytyksenä ja tunnuspiirteenä on, että ministeriöllä on muutama, hyvin harkittu tavoite, jotka kohdistuvat ministeriön toimialan keskeiseen toimintaan. Yleensä näissä tapauksissa myös raportointi on laadukasta.

Raportoinnin ongelmat korostuvat perinteisen ydinvaltion toiminnoissa. Hyvinvointipalveluiden kohdalla yhteys vaikuttavuuteen on selkeämmin osoitettavissa. Esimerkiksi osaamiseen tai terveyden edistämiseen löytyy selkeitä vaikuttavuutta kuvaavia mittareita, kuten koulutukseen osallistumisasteita tai elinikään ja sairastavuuteen liittyviä tilastoja, joilla vaikuttavuutta voidaan arvioida.

Pääasiallinen syy raportoinnin heikkouksiin on säilynyt samana: Asetetut tavoitteet ovat sellaisia, että ne eivät kohdistu varsinaisesti vaikuttavuuteen ja sen saavuttamiseen. Usein vaikuttavuustavoitteeksi on asetettu jonkin toimenpiteen suorittaminen ja tällöin tarkasteluun eivät nouse varsinaiset vaikuttavuuden kysymykset. Ministeriöllä voi olla yli kaksikymmentä vaikuttavuustavoitetta, joista juuri mikään ei kohdistu vaikuttavuuteen. Syynä runsaaseen vaikuttavuustavoitteiden määrään on esimerkiksi se, että tavoitteita on haluttu asettaa kaikille ministeriön yksiköille. Tällöin vaikuttavuustavoitteiksi nimetään helposti erilaiseen toiminnan tekemiseen tai jopa yleisempään edistämisen kuvailuun liittyviä asioita.

Heikoimmillaan raportointi vaikuttavuustavoitteista kuvaa vain onnistumista määrärahojen käytössä. Vaikuttavuustavoitteen saavuttamisessa raportoidaan esimerkiksi siitä, että määräraha on saatu käytettyä tukien maksuun, ilman että samalla raportoidaan mitä tuilla on saatu aikaiseksi.

3.2 Vuosikertomuksen kehittäminen

Hallituksen vuosikertomuksen jäsentäminen hallitusohjelman ja sen tavoiteasettelun mukaisesti on selkeyttänyt raportointia edellisvuodesta. Raportoinnissa on myös edellisvuotta paremmin pitäytytty toteutuneissa toimissa. Edelleen raportoidaan paljon suunnitelmista ja tavoitteista, vaikka vuosikertomuksessa tavoitteiden saavuttamisesta raportoinnin tulisi olla pääosassa.

Hallituksen vuosikertomuksessa näkyy, että siinä on yhdistetty kaksi hieman erilaista asiaa yhteen: Yhtäältä vuosittain hyvin samankaltaisena pysyvä tilinpäätösprosessi ja toisaalta hallituskauttain vaihtuva hallituksen ohjelmaan liittyvä raportointi eduskunnalle. Näitä ei ole saatu täysin luontevasti yhdistettyä toisiinsa.

Ongelma on tullut esille uusimmassa vuosikertomuksessa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön raportoinnissa. Vuoden 2016 vaikuttavuustavoitteet talousarviossa on käytännössä asetettu jo ennen nykyisen hallituksen hallitusohjelman hyväksymistä. Nyt raportointivaiheessa ministeriö on hieman muokannut tavoitteita, joista se raportoi, vastaamaan paremmin hallitusohjelman tavoitteita. Muutos ei vastaa prosessissa tavoiteltua, mutta on siinä positiivista huomioda myös vaikuttavuustavoitteissa hallitusohjelman painotukset. Samalla se kuitenkin osoittaa, että hallituksen vuosikertomuksessa on kokonaisuutena kehittämistarpeita, jotka eivät korjaannu vähittäisellä vuosittaisella kehittämistyöllä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella ministeriöiden tuloksellisuuden raportointia voidaan kehittää edelleen siten, että tavoitteiden asettaminen ja raportointi kytketään tiiviimmin toisiinsa. Tavoitteita asettaessa tulee linjata, miten niiden saavuttamisesta tullaan raportoimaan.

- Tarkastuksessa arvioitiin hallituksen vuosikertomuksen raportoinnin laatua. Arviointikriteereinä olivat raportoinnin hyödyllisyys ohjauskeinona ja vaikuttavuuden arvioinnin välineenä, raportoinnin kohdistuminen yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin ja merkitys eduskunnan päätöksenteon kannalta. Hallinnonalojen tuloksellisuusraportointia arvioitiin myös suhteessa niille talousarviossa annettuihin tavoitteisiin.
- Hallinnonalojen tuloksellisuusraportointia on tarkastettu samalla tavalla vuodesta 2011 lähtien. Menettely mahdollistaa myös raportoinnin kehittämisen arvioinnin.

4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Vuosikertomuksessa esitellään hallituksen julkiselle taloudelle asettamat tavoitteet, jotka koskevat julkisen talouden velan ja rahoitusjäämän kehitystä. Ensimmäisessä Julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2015 hallitus asetti vaalikaudelle julkisen talouden eri alasektoreille sitovat rahoitusasematavoitteet. Nämä tavoitteet on asetettu tukemaan keskipitkän aikavälin julkisen talouden rakenteellisen rahoitusasematavoitteen (MTO) saavuttamista. Kertomuksessa tuodaan esiin, ettei julkisen talouden rahoitusasemaa ja velkaantumista koskevia tavoitteita tulla päätetyin toimin saavuttamaan, johtuen erityisesti valtionhallinnon jäämisestä merkittävästi tavoiteurastaan. Vuonna 2016 tehtyjä keskeisimpiä toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole eritelty. Toimenpiteiden esilletuominen olisi keskeistä tavoitteiden toteutumisen seurannan kannalta.

Puitteet julkisen talouden hoidolle asettaa osaltaan myös EU:n säädös- ja sopimusperustainen finanssipoliittinen säännöstö, jota kertomuksessa on käsitelty. EU-sääntelyn yhteys finanssipoliitiikan kansalliseen säännöstöön sekä kansallisen finanssipoliitiikan tavoitteiden sitovuus jäävät kuitenkin jossain määrin hahmottomatta. Kertomuksessa tuodaan kuitenkin selkeästi ilmi riski siitä, että EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteita ei pystytä lähivuosina täyttämään. Arvio on yhtenevä tarkastusviraston finanssipoliitiikan valvonnan marraskuussa 2016 antaman arvion kanssa (VTV:n erilliskertomus eduskunnalle: finanssipoliitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti K18/2016 vp), jonka mukaan riski vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan sääntöjen rikkomisesta on ilmeinen jo vuotta 2017 koskien.

Kertomuksessa todetaan hallituksen sitoutuneen päättämään tarvittavista lisätoimista tilanteen korjaamiseksi keväällä 2017 hallituksen puoliväliriihessä. Tarkastusvirasto käsittelee toimien riittävyttä kesäkuussa 2017 julkistavassa finanssipoliitiikan valvonnan raportissa, joka sisältää arvion julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta ja kansallisten ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. Raportin pääpaino on vuonna 2016 harjoitetun finanssipoliitiikan arvioinnissa.

Hallituksen vuosikertomus sisältää tietoja verovajeesta. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että verovajetta käsitellään nyt varsin perusteellisesti myös verovajetta pienentävien toimenpiteiden näkökulmasta. Verohallinto on kertomuksen mukaan panostanut muun muassa analyysitoimintaan, verotarkastusten kohdentamiseen, verotietojen kansainväliseen tietojenvaihtoon ja harmaan talouden ehkäisyyn. Myös Tulli on terävöittänyt harmaan talouden ja verovajeen torjunnan menettelyjään esimerkiksi viranomaisyhteistyön puitteissa. Verohallinto on lisäksi päivittänyt arviotaan verovajeesta, minkä mukaan Suomessa vaje on kansainvälisessä vertailussa alhainen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmissa kannanotoissaan suosittanut verotukien karsimista ja esittänyt tarpeen verotukien vaikutusten säännölliselle arvioinnille. Vuosikertomuksesta käy ilmi, että verotukien määrä sekä arvio niiden yhteisvaikutuksesta verotuloihin on pysynyt vuonna 2016 lähes edellisen vuoden tasolla. Verotukien ongelmia verojärjestelmän tehokkuuden kannalta tuodaan esiin kertomuksessa ja siinä esitellään Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2016 julkaistun selvityksen tulokset energiaverojen palautusjärjestelmän tehottomuudesta.

Valtiontaloutta koskeva raportointi

Hallitukseen vuosikertomukseen vuodelta 2015 lisättiin valtion kokonaislaskelmat, jotka yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan valtiontalouden tilasta. Tiedot esitetään nyt vastaavanlaisena ja samalla edellisen vuoden tietoja on päivitetty. Myös kokonaislaskelmiin sisältyvien entiteettien taseen ulkopuolisia vastuuta on eritelty. Kokonaislaskelmat parantavat valtiontalouden läpinäkyvyyttä myös eduskunnan valvonta- ja ohjausvallan näkökulmasta, mutta tarkastusvirasto huomioi, että kokonaisuutta ajatellen niiden ulkopuolelle jää edelleen merkittävä osa valtiontaloutta, kuten erityistehtäviä hoitavat ja muut valtionyhtiöt.

Tarkastusvirasto on valtion kokonaistasetta koskeneen finanssi-politiikan tarkastuksen (Valtion kokonaistase 19/2015) perusteella suosittelut valtion yhtiöomistuksia koskevan kuvauksen yhtenäistämistä. Analyyttistä kokonaiskuvaa valtion omistamien yhtiöiden taloudellisesta asemasta ei kuitenkaan edelleenkään voi muodostaa kertomuksen perusteella, koska analyysi painottuu paljolti yksittäisiin yhtiöihin, mutta johtopäätökset kokonaisuudesta puuttuvat. Listaamattomien valtionyhtiöiden yhteenlaskettua (estimoitua) markkina-arvoa ei ole esitetty.

Valtion omistajapolitiikassa on tapahtunut kertomusvuonna merkittäviä muutoksia, jotka on esitelty kertomuksessa. Valtionyhtiöitä käsittelevää alalukua on muiltakin osin laajennettu, ja tieto esitetään aiempaa selkeämmin ja yhtenäisemmin. Sekä erityistehtävä- että kaupallisesti toimivien yhtiöiden avainlukujen esittäminen on parantunut, ja positiivista on tasa-arvonäkökulman huomioiminen. Myös yritys vastuun toteuttamista käsitellään kertomuksessa. Tarkastusvirasto on todennut yritys vastuun toteutumista kolmessa esimerkkiyhtiössä koskeneessa tarkastuksessaan (Yritys vastuun ohjaus ja toteutus valtionyhtiöissä 5/2017), että valtionyhtiöillä on hyvät edellytykset yritys vastuun toteuttamiselle.

Valtiontalouden vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan kertomuksessa aiempaa tarkemmin. Valtiontalouden tarkastusviraston esittämien kannanottojen mukaisesti kertomustekstissä kuvataan esimerkiksi takaustoiminnasta saatuja tuottoja ja maksettuja korvauksia vuoden aikana. Kuvaus on kuitenkin melko suppea eikä kaikilta osin johdonmukainen. Kertomuksessa esitetään esimerkiksi valtion asuntorahaston keräämien takausmaksujen ja maksamien takauskorvausten määrä, mutta Finnveran kohdalla kuvataan ainoastaan valtion budjetista Finnveralle maksettavaa luotto- ja takaustappiokorvausta. Perusteena todetaan, että Finnveran perimät takausprovisiot eivät tule valtion talousarviotalouden tuloksi, vaikka asuntorahaston tapaus on sen kanssa analoginen. Lisäksi kokonaislaskelmia koskevassa luvussa mainitaan Finnveran saaneen 22,6 miljardin euron edestä takauksia, mikä vastaa kuitenkin Finnveran antamien takauksien määrää. Finnveran varainhankinnalle valtion myöntämä takauksen määrä taas on 7 mrd. euroa.

Valtion takauksen ja takuiden pitkään jatkunut kasvu hidastui selvästi vuonna 2016. EU-maiden vertailussa julkisyhteisöjen taso suhteutettuna talouden kokoon on kuitenkin poikkeuksellisen korkea, mikä käy ilmi kertomuksen sisältämistä Eurostatin julkaisemista tilastotiedoista vuodelta 2015. Tarkastusvirasto näkee, että takauksen ja muiden ehdollisten vastuiden kuvauksen ohella niiden aiheuttamien riskien käsittelyyn tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös hallituksen vuosikertomuksessa.

Valtion kuntatalouteen vaikuttavien toimien kuvaus on aiempaa informatiivisempi erityisesti eri vuosien vertailutiedon ansiosta.

Suomi
Finland
100

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9646 (PDF)