

Valtiontalouden
tarkastusviraston
erilliskertomus
eduskunnalle
valtion vuoden
2023 tilinpäätöksen
ja hallituksen
vuosikertomuksen
tarkastuksesta



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 18/2024 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus
eduskunnalle valtion vuoden 2023 tilinpäätöksen
ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

K 18/2024 vp

Eduskunnalle

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2023 perustuslain 46 §:ssä säädettyä 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 2023 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 4. kesäkuuta 2024

Sami Yläoutinen
pääjohtaja

Jaakko Eskola
johtaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K182024vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K182024vp>

Dnro D/381/04.10.01/2024

PunaMusta Oy

Helsinki 2024

Sisällys



Pääasiallinen sisältö	7
1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2023	9
2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	15
3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	19
4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa	25

Pääasiallinen sisältö



Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella valtion tilinpäätös vuodelta 2023 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto 13 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2023 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin. Myös talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla. Hallitusohjelman keskeisimmistä politiikkakokonaisuuksista raportoidaan riittävästi, mutta raportointia edistäisi toiminta- tai hankesuunnitelman laatiminen hallitusohjelman tueksi. Kestävän kehityksen yleisestä tilasta ei raportoida varsinaisessa vuosikertomuksessa. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan antaa sen sijaan aiempaa paremman kuvan toimien vaikuttavuudesta.

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Julkisen talouden hoitoa ohjaavien kansallisten tavoitteiden ja sääntöjen käsittely on suppeaa. Eläkevastuiden kuvausten kattavuutta on parannettu. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena ollaan vahvistamassa.

1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2023. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Riitta-Liisa Heikkilä, johtava tilintarkastaja Mari Brusila ja ylitarkastaja KHT Sami Rissanen. Tarkastusta on valvonut tarkastuspäällikkö JHT Sebastian Seemer.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä 18 §:n tarkoittamiin, 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.

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.

Vuodelle 2024 kuuluvia menoja on kohdennettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2023 menoiksi seuraavilla momenteilla:

- 120 000 euroa momentilla 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha).
- 1,3 miljoonaa euroa momentilla 30.20.20 (Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta, arviomääräraha).
- 490 000 euroa momentilla 32.40.46 (Yöjunarungon vaunukaluston hankinta, arviomääräraha).
- Yhteensä 550 000 euroa momenteilla 33.50.30 (Valtion korvaus sodista kärsineiden huoltoon, arviomääräraha) ja 33.70.50 (Terveystuen edistäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2021 talousarviossa).
- Yhteensä 342 789 euroa momenteilla 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot, siirtomääräraha 3 v vuoden 2021 talousarviossa) ja 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v vuoden 2021 talousarviossa).

Menettelyillä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahojen käyttöaikaa.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa havaittiin seuraavia momenttien käyttötarkoitukseen liittyviä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säädösten vastaisia menettelyjä:

- Momentille 12.39.10 (Muut sekalaiset tulot) kuuluvia tuloja (25 275 euroa) on kirjattu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentille 32.01.07 (Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v).
- Momentin 25.50.20 (Vaalimenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti työsopimussuhteisen henkilöstön palkkamenojen (yhteensä 538 550 euroa) maksamiseen.
- Momenttien 26.01.24 (EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan, siirtomääräraha 3 v vuoden 2021 talousarviossa) ja 26.01.26 (EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan ohjelmakaudella 2021–2027, siirtomääräraha 3 v vuoden 2022 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkojen (yhteensä 738 934 euroa) maksamiseen.
- Momentin 26.10.01 (Poliisitoimen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 26.10.21 (KEJO-hankkeen yhteiset menot, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (560 000 euroa) maksamiseen. Mikäli menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi momentin 26.10.21 määräraha ylittynyt vastaavalla euromäärällä.
- Momentin 26.30.20 (Erityismenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 26.01.29 (Sisäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäverojen (184 680 euroa) maksamiseen.
- Momentille 26.40.01 (Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion vastaisesti tuloutettu arvonlisävero vastava osuus UMA-järjestelmän kehitykseen liittyvästä rahoituksesta (109 415 euroa).
- Momentin 29.01.04 (Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2022 ja 2023 talousarvioissa) määrärahoja on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 29.01.29 (Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäveromenojen (317 313 euroa) maksamiseen.
- Momentin 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 3 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) kuuluvien menojen (87 659 euroa) maksamiseen.
- Momentin 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 32.01.29 (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäveromenojen (67 818 euroa) maksamiseen.
- Momentin 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 32.40.60 (Siirrot hallinnonalan rahastoihin, arviomääräraha) kuuluvien menojen (1,2 miljoonaa euroa) maksamiseen. Mikäli menot olisi kirjattu talousarvion mukaisesti, olisi momentin 32.40.60 arviomääräraha ylittynyt 1,2 miljoonalla eurolla.
- Momentin 32.30.64 (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesipolitiikan ohjelmiin, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkojen (yhteensä 621 421 euroa) maksamiseen.

- Momentille 33.03.04 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamenot, siirtomääräraha 3 v) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvia palautuksia (25 295 euroa). Tämän lisäksi on laskennallisina yleiskustannuksina tuloutettu momentille 33.03.04 vuokramenoihin liittyviä arvonlisäveroja (yhteensä 45 960 euroa), jotka on alun perin maksettu momentilta 33.01.29 (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon-alan arvonlisäveromenot, arviomääräraha).
- Momentin 35.10.61 (Vesien- ja ympäristöhoidon tukeminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2021 talousarviossa) määrärahaa on talousarvion vastaisesti käytetty momentille 35.10.22 (Eräät ympäristömenot, siirtomääräraha 3 v) kuuluvien menojen (29 405 euroa) maksamiseen.

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

Valtion talousarvion toteutumalaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tuotto- ja kululaskelma, tase ja rahoituslaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Tilinpäätöksessä esitetyn tietyn seikan painottaminen

Kiinnitämme huomiota tiettyihin tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen tulkinnan kannalta merkittäviin seikkoihin, jotka voivat olla tilintarkastajan harkinnan mukaan perustavanlaatuisia käyttäjien tilinpäätöksestä muodostaman käsityksen kannalta.

Kiinnitämme huomiota talousarvion toteutumalaskelman osaston 12 sekalaisiin tuloihin, joka muodostuu pääosin poikkeuksellisen suuresta 10 miljardin euron peruutetun siirtomäärärahan tuloutuksesta talousarvion momentilta 28.91.80 (Lainat ja takaukset sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhtiöille, siirtomääräraha vuoden 2022 talousarviossa). Siirtomäärärahan peruutus merkitään talousarvion toteutumalaskelmassa momentin 12.39.04 (Siirrettyjen määrärahojen peruutukset) kyseisen varainhoitovuoden tuloksi.

Maksuvalmiuden turvaavaa lainanottomäärää on kasvattanut hyvinvointialueille maksetut noin 4 miljardin euron suoritukset, joiden maksupäivän 2.1.2024 vuoksi niihin varaututtiin vuoden 2023 puolella. Varautuminen selittää pääosin valtion taseessa 31.12.2023 esitettyjen rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat erän kasvua verrattuna 31.12.2022 tilanteeseen. Varautuminen selittää pääosin myös rahoituslaskelmassa esitettyjen likvidien varojen kasvua 31.12.2023 verrattuna 1.1.2023 tilanteeseen. Tilinpäätöksen mukaan velanhallinnan erät sisältävä nettolainanotto oli 12,7 miljardia euroa.

Tilintarkastuskertomusta ei ole mukautettu näiden seikkojen osalta.

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.

Talousarviolain 12 b §:n tarkoittamien eräiden taloushallintotehtävien sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu palvelutuotannon prosessien tarkastuksen yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 16.8.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt valtion talousarviosta annetun lain 12 b §:n tarkoittamien keskitetysti hoidettavien tehtävien sisäistä valvontaa koskevien puutteiden johdosta.

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

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2023 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 13. toukokuuta 2024

Sami Yläoutinen
pääjohtaja

Riitta-Liisa Heikkilä
johtava tilintarkastaja

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta varainhoitovuodelta 2023.

Kaikkiaan 13 kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyitä, joiden katsottiin olevan vastoin valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen kielteinen laillisuuskannanotto.

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2023

Hallinnonala	Tilintarkastus- kertomukset (kpl) 2023	Kielteiset laillisuus- kannanotot (KPY-määrä) 2021	Kielteiset laillisuus- kannanotot (KPY-määrä) 2022	Kielteiset laillisuus- kannanotot (KPY-määrä) 2023
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	-	-
Ulkoministeriön hallinnonala	1	-	-	-
Oikeusministeriön hallinnonala	6	1	2	2
Sisäministeriön hallinnonala	7	1	2	3
Puolustusministeriön hallinnonala	2	-	-	-
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	2	2	-
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6	1	1	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	4	-	-	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4	1	1	2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	1	-	2
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	2	2	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	1
Yhteensä	61	9	10	13

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä (KPY-määrä) on kasvanut kahteen aikaisempaan vuoteen verrattuna. Laillisuuskannanottoon saattaa sisältyä useampia yksilöityjä laillisuushuomautuksia, joten niiden määrä voi olla suurempi kuin kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä. Laillisuushuomautusten

määrä oli vuonna 2023 yhteensä 19, koska neljälle kirjanpitoyksikölle annettiin useampi yksilöity laillisuushuomautus. Vuonna 2022 laillisuushuomautusten yhteismäärä oli 10 ja vuonna 2021 yhteismäärä oli 13. Laillisuushuomautusten määrällä mitattuna kasvu aikaisempiin vuosiin verrattuna on ollut merkittävä.

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä havaintojen perusteella toimenpiteisiin mahdollisimman pian. Kirjanpitoyksiköt voivat oikaista virheellisiä menettelytapoja tai talousarvion vastaisia tapahtumia jo tilikauden aikana ennen tilinpäätöksen hyväksymistä ja tilintarkastuskertomuksen antamista.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Huomionarvoista on, että sekä kielteisen laillisuuskannanottojen saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä että kielteisten laillisuuskannanottojen kokonaismäärä on kasvanut vuoteen 2022 verrattuna. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee kiinnittää huomiota.

3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin. Myös talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittäväällä tavalla. Hallitusohjelman keskeisimmistä politiikkakokonaisuuksista raportoidaan riittävästi, mutta raportointia edistäisi toiminta- tai hankesuunnitelman laatiminen hallitusohjelman tueksi. Kestävän kehityksen yleisestä tilasta ei raportoida varsinaisessa vuosikertomuksessa. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan antaa sen sijaan aiempaa paremman kuvan toimien vaikuttavuudesta.

Vuosikertomuksessa ja sen liitteissä esitetään säädösten vaatimat asiakokonaisuudet

Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2023 esitetään keskeisiltä osin talousarviolaisissa (423/1988, 17 ja 18 §) säädetyt ja talousarvioasetuksessa (1243/1992, 68 a–b §) täsmennetyt asiakokonaisuudet. Vuosikertomuksen raportointi on säädösten mukaista ja pääosin riittävää.

Talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vuosikertomuksessa tulee esittää tärkeimmät yhteenvedotiedot ministeriöiden hallinnonalan sekä niiden virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Eri hallinnonalat raportoivat vuosikertomuksessa vuodelle 2023 asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta vaihtelevasti, ja tekstien sisältövaatimukset täyttyvät kohdullisessa määrin. Esitetyt tiedot ovat vuosikertomuksessa lähinnä yleistä toiminnan ja talouden kuvausta, ja yksityiskohtaisemmat tiedot esitetään tuloksellisuuden kuvausten loppuun linkitetyissä toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä. Raportoinnissa korostuu liiteasiakirjojen määrä, mutta myös kertomusteksteissä tulisi pyrkiä kuvaamaan tunnuslukuja tuloksellisuuden kehityksestä siten, että kuvausten perusteella muodostuisi selkeä kuva kertomusvuoden tilanteesta.

Hallituksen vuosikertomuksessa ei esitetä kattavasti toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli kustannusten ja tulosten tai vaikutusten suhdetta, mikä on kertomuksen tiiviys ja määrämuotoisuus huomioon ottaen ymmärrettävää. Kaikkien ministeriöiden luvun alkusivulla esitetään määrärahojen osuus valtion talousarviosta, ministeriön osuus sekä määrärahojen käyttö ja käyttöprosentti. Selkeitä tunnuslukuja tuovat esiin oikeusministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Erityisen hyvin tietoja toiminnan kustannuksista ja vaikuttavuudesta toiminta-alueittain esittää opetus- ja kulttuuriministeriö, joka myös liittää kaikkiin vaikuttavuustavoitteisiinsa tietoja toimien kustannustehokkuudesta. Kuten toiminnallisten tulostavoitteidenkin kohdalla, tietoja toimien kustannustehokkuudesta on laajemmin hallinnonalojen kuvausten loppuun linkitetyissä liitedokumenteissa.

Talousarvioasetuksen 68§ mukaan vuosikertomuksessa on esitettävä tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Näitä yhteenvetotietoja esitetään kertomuksessa vain vähän.

Vaikuttavuustavoitteista raportoidaan aiempaa pessimistisemmin

Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetään vaikuttavuustavoitteet, joiden toteutumisesta raportoidaan vuosikertomuksessa hallinnonalojen tuloksellisuuden kuvauksissa. Vuosikertomuksessa ministeriöt kertovat toimenpiteistä, joita tavoitteiden saavuttamiseksi on kertomusvuonna tehty. Lisäksi ministeriöt arvioivat tavoitteissaan onnistumista viisiportaisella asteikolla (välttävä–erinomainen).

Vuoden 2023 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa on 54 vaikuttavuustavoitetta. Vaikuttavuustavoitteiden määrä noudattaa talousarvioehdotusten laadintamääräystä, jonka mukaan kunkin ministeriön tulee esittää pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite. Kaikista pääluokkaperusteluissa esitetyistä tavoitteista raportoidaan vuosikertomuksessa, ja lisäksi raportoidaan yhdestä tavoitteesta, joka on poistettu vuoden 2022 jälkeen (SM). Raportointi yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista on kokonaisuudessaan riittävää ja kattavaa.

Arviot siitä, miten tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu, perustuvat ministeriöiden omiin kokonaisarvioihin, eivätkä ne siten ole objektiivisia kuvauksia tavoitteiden saavuttamista. Kertomusvuonna 2023 ministeriöiden arviot onnistumisestaan olivat hieman edellisvuotta pessimistisempiä. Erinomaisesti arvioitiin toteutuneen 4 tavoitetta, hyvin 28, tyydyttävästi 20 ja välttävästi 3 tavoitetta. Positiivisimman arvion tavoitteidensa saavuttamisesta esitti puolustusministeriö, joka arvioi saavuttaneensa kaikki tavoitteensa erinomaisesti tai hyvin. Myös työ- ja elinkeinoministeriö arvioi vaikuttavuustavoitteidensa toteutuneen viime vuotta paremmin. Eniten viime vuodesta heikentyivät ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön arviot onnistumisestaan.

Toiminta- tai hankesuunnitelma helpottaisi hallitusohjelman raportointia

Talousarvioasetuksen 68a§ mukaan hallituksen vuosikertomukseen tulee sisällyttää katsaus hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvio niiden kehityksestä. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma on jaettu 11 kokonaisuuteen, ja hallitusohjelmasta

raportoidaan vuosikertomuksen varsinaisessa kertomusosassa näiden kokonaisuuksien kautta. Raportointi koostuu eri ministeriöiltä pyydytyistä lyhyistä tekstiosuuksista, joita on muokattu ja täydennetty viimeistelyvaiheessa. Hallitusohjelma on laaja, ja se sisältää paljon erityyppisiä asioita. Ministeriöitä on ohjeistettu keskittymään raportoinnissa laajuudeltaan tai merkitykseltään huomattavimpiin toimiin.

Hallitusohjelman laajuus ja monitahoisuus aiheuttavat sen, ettei ohjelma itsessään toimi selkeänä kehikkona vuosikertomuksen raportoinnille. Hallitusohjelmalle ei ole toistaiseksi laadittu toimeenpanosuunnitelmaa tai muuta tarkentavaa asiakirjaa. Vuosikertomuksen raportoinnissa toimeenpanosuunnitelman puute vaikeuttaa raportoinnin jäsentämistä ja aiheuttaa myös sen, että raportoinnissa korostuvat ministeriöiden itsensä valitsemat toimet. Raportoinnista ei voi päätellä, millä tärkeysperiaatteella – taloudellinen merkitys, ajankoh-taisuus, poliittinen painoarvo tai vastaava – raportoitavat asiat on valittu kertomukseen. On käytännössä mahdotonta seurata, mitä kaikkia toimenpiteitä ja hankkeita olisi kertomusvuoden aikana pitänyt toteuttaa. Tämä vaikuttaa myös tulevien vuosien raportointiin ja arvioon hallitusohjelman toteutumisesta kokonaisuutena.

Toimintasuunnitelman tai hankkeistuksen puuttuessa eräänlaisena täsmentävänä kehikkona pidettiin tarkastuksessa hallitusohjelman liitettä B. *Taulukot taloudellisista päätöksistä*. Liitetaulukossa hallituskaudelle aiotut toimenpiteet on ajoitettu lähivuosille. Liitteen B kokonaisuuksista tai toimenpiteistä, jotka on aiottu tehdä vuonna 2023, onkin raportoitu kertomusosassa melko kattavasti. Taulukko ei kuitenkaan toimi selkeänä hankeluettelona tai hallituskauden raportointia ohjaavana kehikkona. Raportointia helpottaisi, mikäli hallitusohjelmalle laadittaisiin selkeästi ajoitettu toimintasuunnitelma.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategisissa kokonaisuuksissa oli useita hankkeita, joiden valmistuminen tai päättyminen oli ajoitettu aivan hallituskauden loppuun (4/2023). Näiden hankkeiden etenemisestä tai valmistumisesta raportoidaan vuosikertomuksessa lyhyesti mutta riittävästi.

Kestävästä kehityksestä raportoidaan vain ministeriötasolla

Hallituksen vuosikertomuksissa vuosilta 2017–2022 raportoitiin kestävästä kehityksestä kahdella tavalla. Varsinaisessa vuosikertomuksessa kerrottiin kestävästä kehityksen tilasta, mikä lisäksi ministeriöt raportoivat tuloksellisuuden kuvauksissa keskeisistä toimenpiteistään kestävästä kehityksen edistämiseksi. Raportointitapa pohjautui 2017 julkaistuun valtioneuvoston selonteeseen kestävästä kehityksestä. Selonteossa todettiin, että kestävästä kehityksen toimenpiteiden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa toimii hallituksen itsearvioinnin välineenä ja vahvistaa hallituksen vastuuvollisuuden toteutumista eduskuntaa ja kansalaisia kohtaan.

Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2023 ei ole varsinaisen vuosikertomuksen yhteydessä omaa alalukua kestävästä kehityksen tilasta, sillä kuluvan hallituskauden aikana on tarkoitus antaa uusi kestävästä kehityksen selonteko ja sen myötä uudet linjaukset aiheesta. Kestävästä kehityksestä raportoidaan sen sijaan edelleen osana ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksia.

Raportoinnin ohjeistus jättää tilaa ministeriöiden erilaisuudelle

Kestävän kehityksen tavoitteet asetetaan ministeriöittäin valtion talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Vuosikertomuksen kestävän kehityksen raportoinnin nykyinen ohjeistus on kuitenkin varsin väljä ja mahdollistaa raportoinnin myös tavoitteista, joita on kuvattu hallitusohjelmassa, hallituksen Agenda 2030 -selonteossa sekä ministeriöiden ja virastojen vastuullisuusraporteissa.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei talousarvioesitysten tavoitteenasettelun muodoissa ole tapahtunut olennaista muutosta vuoteen 2022 verrattuna. Suurin osa ministeriöistä sisällytti edelleen pääluokkaperusteluiden kestävän kehityksen tavoitteisiin myös YK:n kestävän kehityksen globaalien toimintaohjelman Agenda 2030:n mukaisia tavoitteita. Tulkinta tavoitteiden liittymisestä ministeriöiden perustoimintaan kuitenkin vaihteli. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö viittasi yksittäisiin selkeästi sen toimintaan liittyviin kestävän kehityksen tavoitteisiin, joihin liittyvistä toimista se raportoi kattavasti. Laajimman tulkinnan toimintansa liittymisestä kestäväan kehitykseen oli tehnyt opetus- ja kulttuuriministeriö, jonka mukaan käytännössä kaikki sen perustehtävät vaikuttavat kestävän kehityksen kaikkien tavoitteiden toteutumiseen.

Yleisesti ottaen talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa olevista kestävän kehityksen hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja toimenpiteistä raportoitiin kattavasti ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa. Raportoinnin kattavuus on parantunut viimeisten vuosien aikana siten, että yhä harvempi talousarvioesityksessä kerrottu konkreettinen tavoite on jäänyt raportoimatta kokonaan. Hajonta ministeriöiden välillä on kuitenkin edelleen suurta. Osa talousarvioesityksessä mainituista tavoitteista on hyvin yleisluonteisia ja vaikeasti mitattavia, mikä näkyi myös niistä esitetyn raportoinnin puutteina.

Kestävän kehityksen raportointi sekä kokonaisuutena varsinaisessa vuosikertomuksessa että osana ministeriöiden erillisiä tuloksellisuuden kuvauksia on aiempina vuosina osoittautunut tasapainoiseksi ja kattavaksi tavaksi kuvata toiminnan vaikutuksia. Kestävän kehityksen tilan kuvaamista myös varsinaisessa vuosikertomuksessa voidaan pitää perusteltuna uuden kestävän kehityksen selonteon valmistuttua.

4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Julkisen talouden hoitoa ohjaavien kansallisten tavoitteiden ja sääntöjen käsittely on suppeaa. Eläkevastuiden kuvausten kattavuutta on parannettu. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena ollaan vahvistamassa. Tarkastuksessa arvioitiin, sisältääkö hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta talousarviolain pykälän 18 sekä talousarvioasetuksen pykälän 68 a mukaiset tiedot valtion- ja julkistalouden tilasta.

Julkisen talouden tila

Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilaan. Hallituksen vuosikertomus antaa luvussa 4.1. *Julkisen talouden tila* tiiviin ja informatiivisen kuvan julkisen talouden tilasta vuonna 2023. Vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta ohjaavien uudistettujen EU-säädösten tilannetta kattavasti. Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen soveltamisen keskeyttävä yleinen poikkeuslauseke on ollut edelleen voimassa koko vuoden 2023, mikä on vaikuttanut säädösten noudattamisen arviointiin. Julkisen talouden suunnitelmassa asetettavien alasektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden käsittely jää suppeaksi, eikä tavoitteiden saavuttamisesta tai niistä jäämisestä saa selkeää käsitystä.

Valtiontalouden kehysjärjestelmän periaatteiden ja kehysäännön noudattamista ei ole käsitelty hallituksen vuosikertomuksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta on eduskunnalle syksyllä 2023 antamassaan erilliskertomuksessa todennut, että hallitus on asettanut vaalikauden kehystason vastoin hallitusohjelman linjauksia ja esittänyt siihen sisältyvät menot epäselvällä tavalla. Hallituksen investointiohjelma on sisällytetty kehystasoon vain osittain, ja hallitusohjelman mukainen kehysmenojen taso ei toteudu kehyspäätöksessä.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden hoidosta kesäkuussa 2024 julkaistavassa finanssipolitiikan valvonnan muistiossa. Muistiossa arvioidaan muun muassa hallituksen finanssipolitiikkaa ja valtiovarainministeriön talousennustetta.

Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion talousarvioasetus edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Lisäksi vuosikertomuksessa tulee olla katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Valtion vastuuta ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut, kuten eläkevastuut. Riskit määritellään vuosikertomuksessa valtiontalouden rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttaviksi poikkeamiksi suhteessa ennustettuun kehitykseen.

Vuosikertomuksessa käsitellään valtionvelkaa omassa alaluvussaan ja siihen liittyviä riskejä valtiontalouden vastuuta ja riskejä koskevassa alaluvussa. Valtionvelan todetaan yli kaksinkertaistuneen vuoden 2007 tasolta ja korkomenojen tasoa verrataan sekä edeltävien vuosien että ennakoituihin lähivuosien korkomenoihin.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja kasvoivat hallituksen vuosikertomuksen mukaan 40,7 miljardia euroa vuonna 2023. Valtaosa kasvusta selittyy erän ”Muut vastuut” kasvamisella, johon sisältyy eläkevastuiden lisäksi talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet. Eläkevastuiden kuvauksen kattavuutta on parannettu Valtiontalouden tarkastusviraston aiempien kannanottojen mukaisesti (Tarkastuskertomus 1/2022: Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä). Vuosikertomuksen vastuiden kehittymistä kuvaavaa osiota tulisi selkeyttää siten, että siitä kävisi paremmin esille, mistä vastuiden merkittävä kasvaminen johtuu. Kuvaukseen lisätyt eläkevastuut tulisi eritellä taulukossa osana talousarviotaloutta muiden alaerien tapaan.

Valtiontakausten ja takuiden määrä on ollut Suomessa kasvussa jo yli 10 vuotta, mutta se kääntyi vuonna 2023 pieneen laskuun (yhteensä 67 mrd euroa; -1,6 mrd euroa). Erityisesti laskivat Finnveraan liittyvät takaus- ja takuuvastuut (31,9 miljardia euroa; -3,5 mrd euroa). Valtion asuntorahastoon kohdistuvat takaus- ja takuuvastuut sen sijaan jatkoivat kasvamistaan (19,8 mrd euroa; +1,3 mrd euroa). Finnveran toimintaa ja siihen liittyviä riskejä on vuosikertomuksessa kuvattu laajalti. Hallituksen vuosikertomuksen mukaan Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseen tähtäävä lainsäädäntöhanke aikavälille 1.1.2024–30.6.2025 asetettiin joulukuussa 2023. Se koskee muun muassa Finnveran rahoitusvalvonnan järjestämistä.

Vuosikertomuksessa huomioidaan, että valtion taseasema on vaikeasti hahmottuva, sillä omaisuuseriä on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä. Tämän takia taseeseen liittyvä riskienhallinta vaikeutuu. Tarkastusvirasto on aiemmissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää valtion konserniraportointia, mikä parantaisi kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Valtiovarainministeriön asettamassa valtion tilinpäätöksen kehittämishankkeessa (Valtike) on valmisteltu valtiontalouden yhdisteltyjä laskelmia, jotka sisältäisivät valtion talousarviotalouden, liikelaitokset sekä valtion rahastot. Nämä yhdistellyt laskelmat tehtäisiin hankintamenomenetelmällä, eli yhdistely olisi konsernitilinpäätöksen kaltainen.

Parhaillaan on menossa lausuntokierros hallituksen esityksestä eduskunnalle, jossa ehdotetaan valtion talousarviosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista. Valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettäisiin jatkossa kehittämishankkeessa esitetyt valtion-

talouden yhdistetyt laskelmat, jotka kattaisivat valtion talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden. Valtiontalouden yhdistetyt laskelmat antaisivat nykyistä kattavamman kokonaiskuvan valtiontalouden tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta. Tarkastusvirasto pitää asiasa tapahtunutta kehitystä oikeansuuntaisena.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi