



Matti Ahde, tarkastusvaliokunnan pj.

Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon palautepäivä 29.9.2008

Mitä eduskunta odottaa valtion tilinpäätöskertomukselta ja arviointitiedolta? Miten eduskunta hyödyntää ja odottaa sitä hyödynnettävän?

Yhteisistä verovaroista kustannettavat asiat kuten esim. koulutus ja terveydenhuolto tai liikenneinfrastruktuurin rakentaminen ovat toimintoja, joiden tuloksellisuutta ei voida mitata liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tämän vuoksi tarvitaan tietoa harjoitetun toiminnan tuloksista ja niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista. Tähän uusittu tilinpäätöskertomusmenettely antaa mielestäni hyvät mahdollisuudet. Eduskunnan odotukset valtion tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden suhteen ovat myös kasvaneet tarkastusvaliokunnan perustamisen myötä.

Julkisen toiminnan kannalta olennaista onkin kiinnittää huomiota niihin yhteiskunnallisiin ja kansalaisvaikutuksiin, joihin toiminta perimmältään tähtää. Tällä tarkoitan esimerkiksi sitä, paraneeko väestön terveys, lisääntykö yhteiskunnan turvallisuus, paraneeko vesistöjen tila tai ilman laatu. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat samalla keskeisiä politiikkatavoitteita, jolloin kysymys on oikeiden valintojen tekemisestä ja järkevien tavoitteiden asettamisesta.

Keskeinen haaste vaikuttavuustavoitteiden kohdalla on epäilemättä niiden todentaminen ja mitaaminen. Hallitusohjelman tavoitteet ovat usein poliittisia kompromisseja, ja siten jo lähtökohtaisesti väljästi ilmaistuja ja aina jossain määrin tulkinnanvaraisia. Joskus myös politiikkatavoitteet voivat olla varsin selkeitä ja mitattavia, kuten on laita esimerkiksi kehitysyhteistyömäärärahojen kohdalla (0,7 % bkt:sta) tai liikenneturvallisuustavoitteen kohdalla, jossa tavoitteena on liikennekuolemien määrän vähentäminen 250:een vuoteen 2010 mennessä. Vaikka tavoitteet onkin näin selkeästi ilmaistu, se ei tietenkään vielä takaa niiden saavuttamista. Niin kehitysyhteistyömäärärahojen kuin liikennekuolemienkin osalta tavoitteiden toteutumatta jääminen onkin todennäköisempää kuin niiden toteutuminen. Tavoitteiden asettamisessa keskeistä on myös niiden poliittinen velvoittavuus ja sitovuus, ts. miten tosissaan tai vakavasti tavoitteisiin on pyritty. Viime kädessä tämän arvioinnin tekevät kansalaiset vaaleissa.

Tarkastusvaliokunnan työn tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. On todella tärkeää, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet ja työkalut käyttää täysimääräisesti sille perustuslaissa osoitettua budjettivaltaa hallinnon ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Tarkastusvaliokunnalla on myös velvollisuus saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Pidän erittäin tärkeänä sitä, että jokunen vuosi sitten toteutettu kertomusmenettelyjen uudistaminen tulee lunastamaan sille asetetut tavoitteet myös käytännössä. Tällä tarkoitan sitä, että yleisesti tullaan ymmärtämään tilinpäätöskertomuksen tärkeä merkitys suunnitteluasiakirjan eli talousarvion seurantaraporttina.

Tarkastusvaliokunnan ensimmäisen toimintavuoden aikana tilinpäätöskertomuksella ja sen käsitteilyllä on ollut erittäin "korostunut" rooli. Ehdimme käsitellä vajaan vuoden aikana niitä kaksi kappaletta eli valtion vuotta 2006 että 2007 koskeneet tilinpäätöskertomukset. Suhtauduimme tähän työhön myös erittäin vakavasti ja mm. kutsuimme kuultavaksi lukuisten hallinnon asiantuntijoiden lisäksi kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt ja talousjohtajat sekä joidenkin erilliskysymysten osalta ministereitä. Yhteensä kuulumme tilinpäätöskertomusmenettelyn yhteydessä n. 70 asiantuntijaa. Valiokunta halusi näin välittää käsityksensä valtiontaloudellisen raportoinnin tärkeydestä niille tahoille, joilla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa raportoinnin sisältöön ja kehittämiseen. Aika näyttää, miten tässä onnistuimme.

Samanaikaisesti tilinpäätöskertomuksen kanssa käsitelimme Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomusta. Tarkastusvaliokunnan ja VTV:n välille on muodostunut hyvät yhteistyön tavat ensimmäisen toimintavuotemme aikana. Voisi siis sanoa, että olemme löytäneet toisemme. Pidänkin VTV:n roolia eduskunnan näkökulmasta erittäin tärkeänä, kun puhumme yhteiskunnallisen vaikuttavuustiedon tuottamisesta.

Hallituksen eduskunnalle antaman tilinpäätöskertomuksen tarkoituksena on siis antaa oikea ja riittävä kuva valtiontaloudesta ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta niin valtion oman kuin myös sen rahoittaman toiminnan osalta. Eduskunnan pitäisi tämän sekä saamansa muun arviointitiedon, joista tärkeitä ovat mm. VTV:n kertomukset, perusteella pystyä ohjaamaan julkista hallintoa etsimään tehokkaita toiminnallisia ratkaisuja yhteiskunnallisten vaikutusten tuottamiseksi. Ajatuksena on, että tilinpäätöskertomus ja sen yhteydessä käytävä eduskunnan ja hallituksen välinen parlamentaarinen keskustelu antaisivat perusteet voimavarojen käytön ja valtiontalouden vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnille. Tarkoituksena on myös, että arviointitietoa hyödynnettäisiin päätettäessä valtion talousarvioista sekä valtion tuloja ja menoja koskevasta lainsäädännöstä. Eduskunnan pitäisi myös näin ollen kaiken tämän informaation perusteella pystyä johtamaan yhteiskunnallista arvokeskustelua ja tekemään ehkä hyvinkin kipeitä arvovalintoja.

Seuraavaksi kerron ajatuksiani siitä, mitkä asiat ovat olennaisia, kun puhumme eduskunnan mahdollisuudesta hyödyntää tilinpäätöskertomuksen tietoja ja ylipäätensä arviointitietoa.

Ajoitus ja päällekkäisen tiedon ongelma

Oikean ajoituksen merkitystä ei tässäkään asiassa tule aliarvioida. Aidon tilivelvollisuuden vaatimus edellyttää sitä, että hallitus ja hallinto ovat aidosti tilivelvollisia tuloksistaan eduskunnalle. Ensimmäisen kerran tämä oli mahdollista viime keväänä, kun tilinpäätöstä koskevat täysistuntokeskustelut saatiin käydyksi loppuun kevätistuntokauden aikana. Näin eduskunnalle luotiin tosiasialliset mahdollisuudet ohjata v. 2009 talousarvion valmistelua. Tilinpäätöskertomuksen asianmukainen käsittely eduskunnassa edellyttää sen antamista eduskunnalle heti toukokuun alusta. Tiedossani on, että kääntämiseen liittyvät viiveet ovat yksi suurimmista esteistä antaa tilinpäätöskertomusta aikaisemmin. Nämä samat ongelmat koskevat myös hallituksen esityksiä. Asialle tulisi kiireellisesti tehdä jotain.

Tarkastusvaliokunta on perehtynyt perusteellisesti eduskunnan lausumamenettelyyn tekemänsä selvityksen perusteella. Se antoi sysäyksen ehdotukselle kertomusmenettelyn kehittämiseksi. Tarkastusvaliokunta päätyi ehdottamaan toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä. Tätä perustelemme sillä, että molemmat kertomukset annetaan eduskunnalle samoihin aikoihin ja niissä käsitellään osin samoja asioita. Mielestämme yhdistäminen tehostaisi parlamentaarista ohjausta ja valvontaa sekä järkipäistäisi kertomusaineiston valmistelua hallinnossa ja käsit-

telyä eduskunnassa. Vähimmäistavoitteenamme on, että asian käsittely eduskunnassa tapahtuisi näiden kertomusten osalta samassa valiokunnassa.

Tavoitteet ja toteutuminen

Eritystä painoa on valiokunnan mielestä pantava sille, että talousarviossa esitetään selkeät ja aikatauluun sidotut tavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja siitä aiheutuville kustannuksille. Asetettujen tavoitteiden ja määrärahojen välillä on oltava selkeämpi ja kiinteämpi yhteys. Hallinnonalojen budjettirakenteiden tulee tukea tätä tarkastelutapaa.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tilinpäätöskertomukseen sisältyy edelleen liian suuri määrä yksittäisiä raportoituja tietoja. Keskittyminen nykyistä valikoidumpiin tavoitteisiin talousarviovaiheessa ja vain niihin liittyvien tulosten ja vaikutusten selvittämiseen tilinpäätöskertomuksessa tarpeellisin mittarein tuottaa selkeämmän ja paremman tuloksen. Samalla myös tilinpäätöskertomuksen sivumäärää on mahdollista supistaa, mitä valiokunta pitää toivottavana. Kehittämistarpeita on edelleen erityisesti toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua koskevien tietojen yhtenäisessä esittämisessä sekä saavuttamatta jääneiden olennaisimpien tavoitteiden esille tuomisessa.

Olennaisuus ja kriittisyys

Tilinpäätöskertomukseen olemme kaivanneet lisää kriittistä arviointia; vain osa ministeriöistä raportoi tavoitteista, joita ei ole täysin saavutettu tai joissa koetaan olevan haasteita tai selviä puutteita. Usein tällainen raportointi olisi kuitenkin eduskunnan päätöksenteon kannalta kaikkein keskeisintä ja hyödyllisintä. Myös olennainen ja epäolennainen ei ole aina selkeästi erotettavissa toisistaan. Tämä vaikeuttaa asianmukaisen kokonaiskuvan hahmottamista. Tätä ongelmaa lisää omalta osaltaan tilinpäätöskertomuksen sivumääräinen laajuus.

En malta tässäkään yhteydessä olla kertomatta esimerkkiä siitä, miten asioiden esittämistapa voi johtaa lukijaa tai päätöksentekijää väärille raiteille. Vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa kerrottiin siltojen kunnan heikkenemistä hidastetun lisäämällä korjaustoimintaa niin, että "huonokuntoisten siltojen määrä oli enää 774 kappaletta". Kuvauksesta saa helposti sen mielikuvan, että huonokuntoisten siltojen määrää oli saatu ratkaisevasti supistettua. Näin ei kuitenkaan ollut, sillä vuotta aiemmin huonokuntoisten siltojen määrä oli 777 eli vähennystä oli vain kolme siltaa. Tämä oli luonnollisesti vain yksi irrallinen esimerkki eikä sen perusteella voida yleistää, mutta tällainen tapa esittää asioita on mielestäni vaarallinen.

Poikkihallinnollisuus & taloudelliset analyysit

Vaikuttavuustavoitteiden kohdalla on tärkeää havaita niiden laaja-alaisuus ja vaikutukset yli sektori-rajoiden. Haluamme mielellämme nähdä hallinnossa tehtävän lisää ulkoisia arvioiteja ja politiikka-arvioiteja. Eduskunnan työn kannalta oli erittäin tärkeää saada mm. tuottavuusohjelmasta ulkoisen arvioijan tuottamaa tietoa. Tämä auttaa eduskuntaa arvioimaan ko. ohjelman kokonaistuottavuutta, jota ei tällä hetkellä pystytä mittaamaan. On valitettavaa, että tuottavuusohjelman alkupe- räiset tuottavuusperustelut ovat korvautuneet henkilöstön vähennystavoitteilla.

VTV:n toimintakertomusta käsitellessämme huomasimme, että verotukien käsittely eroaa monin tavoin määrärahojen käsittelystä valtion talousarviomenettelyssä. Jo pelkkä käsittelyn laajuus on erilainen. Vuotuisen talousarvion määrärahoja, noin 40 miljardia euroa, käsitellään talousarvion ja tilinpäätöksen osalta noin tuhannen sivun verran. Verotukien, joiden laskennallinen määrä on yli

10 miljardia euroa vuodessa, käsittely oli supistunut aiemmasta kahdeksasta sivusta vain yhteen sivuun.

Valiokunta totesikin, että verotuista talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa annettavan informaation määrä on olennaisesti vähentynyt ja verotukien käsittely ei enää anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden valtiontaloudellisesta merkityksestä. Valiokunnan mielestä hallituksen tulee selvittää veropolitiikan ja verotukien perusteita nykyistä tarkemmin ja paremmin. Olen myös itse sitä mieltä, että tulopuolen arvioinnin tärkeää merkitystä ei ole oikein mielletty. Tarkastusvaliokunnalla on mahdollisuus myös itse osallistua arviointitoimintaa teettämällä tutkimuksia tärkeinä pitämistään aihealueista. Ensimmäisenä tutkimushankkeena onkin juuri käynnistymässä valtion verotuloennusteita koskeva tutkimus. Siinä tullaan arvioimaan verotuloennusteiden sisältöä ja osuvuutta ja selvittämään verotulojen budjetointia ja budjettiperusteluiden esittämistä valtion talousarviossa budjetin periaatteiden näkökulmasta. Esimerkiksi eduskunnan budjettipäätöksenteon kannalta on tärkeää selvittää, onko talouden ja veropohjien kasvua yli- tai aliarvioitu satunnaisesti vai systemaattisesti.

On selvästi nähtävissä, että julkisella sektorilla arviointitoiminnassa tapahtuu koko ajan kehitystä. Näkisin mielelläni tämän kehityksen kulkevan siihen suuntaan, että virasto- ja laitospohjaisesti arvioinnista siirryttäisiin kohti politiikka-arviointeja. Samalla haluan korostaa ministeriöiden roolia omalla hallinnonalallaan. On erittäin tärkeää, että sekä talousarvion valmisteluprosessi että tilinpäätösprosessin laatu vielä paranee ja että hallinnonalojen välillä olevat erot tasaantuvat. Muuten ei ole mahdollista varmistaa viestin häiriötöntä ja oikeaa kulkua talousarvion tavoitteista toimeenpanoon ja sen raportointiin eduskunnalle.

Haluan nostaa vielä esille yhden vaikuttavuusnäkökohdan, johon tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota. Se koskee EU-varainkäyttöä ja sen kansallista toimeenpanoa lukuisten hankkeiden ja ohjelmien avulla. Esimerkiksi alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden kohdalla, joita viime ohjelmakaudella (2000–2006) toteutettiin tuhansia, on jopa väitetty rahojen menneen Kankkulan kairoon (MOT-ohjelma). Toteutumatta jääneet vaikuttavuustavoitteet ovat koskeneet esimerkiksi uusien työpaikkojen luomista ja muita aluepoliittisia vaikutuksia. Vastaavanlaisia tuloksia on raportoitu myös maatalousrahastojen kohdalla koskien esimerkiksi maatalouden ympäristötukia. EU-varainkäytön kohdalla tavoitteiden toteutumiseen liittyvät ongelmat ovat moninaisia ja edellyttävät myös jatkossa tilanteen tarkastelua. Valiokunta on edellyttänyt ministeriöiltä parempaa selvitystä siitä, mihin rahat on käytetty ja onko mitään todellisia tuloksia tai vaikutuksia saatu aikaan. Haluan vielä lopuksi korostaa sitä, että tarkastusvaliokunta todellakin tulee seuraamaan, miten sen aloitteesta tehtyjä eduskunnan kannanottoja hallinnossa tunnetaan ja toteutetaan. Emme siis aio jättää asioita siihen, kun ne ovat kerran olleet agendalla.