



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle valtion
varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen
ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

K 13/2010 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen
ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen varainhoitovuodelta 2009 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion

taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2009 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 18. toukokuuta 2010

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että vuoden valtion tilinpäätös vuodelta 2009 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtion tilinpäätöskertomuksen tietoja valtiontalouden kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2009 voidaan pitää tarkastuksen perusteella oikeina. Tilinpäätöksen jälkeisinä tapahtumina euroalueen ja euron vakauttamiseen tähtäävät kansainväliset tukijärjestelyt toteutuessaan tulevat kuitenkin nostamaan Suomen taloudellisia vastuusitoumuksia.

Vuoden 2009 menokehitys piti niukasti ja koko kehysvara tuli käytetyksi. Bruttokansantuotteen supistuminen oli varainhoitovuoden aikana ennustettua ja valtion talousarvioesitysten taustaoletuksia suurempi. Valtionvelan nimellisarvo kohosi vuoden 2009 lopussa 64 miljardiin euroon, joka oli lähes 10 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2008 lopussa. Bruttokansantuotteen volyymin supistuminen 7,8 prosenttia on suurin yksittäisenä vuonna tapahtunut tuotannon vähentyminen vuoden 1918 jälkeen. Kestävyysvaje on kasvanut viimeisimmän vakausohjelman tarkistuksen mukaan 5½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää oikeana käsitystä, jonka mukaan Suomen julkisessa taloudessa on huomattava kestävyysvaje. Valtiontalouden kestävyysvajeen sekä kansan- ja julkisen talouden rakenteellisten ongelmien ratkaisemisen kannalta suunnitelman laatiminen julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen kuomiseksi umpeen on siten erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä.

Valtiontalouden kehysmenettelyyn sitoutuminen on keskeisin Suomen finanssipoli-

tiikan säännöistä, ja sillä on hillitty valtion menojen kasvua. Puutteena on kehysten kattavuuden rajallisuus, sillä suuri osa julkisen talouden menoista on valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Julkisen talouden kokonaisuuteen kuuluu valtiontalouden lisäksi kuntatalous ja -hallinto sekä sosiaaliturvarahastot. Julkisen talouden kestävyys turvaamisessa ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa on hyödyllistä käyttää julkishallinnon kokonaisuudessaan kattavaa ulkopuolista ja riittävän asiantuntevaa valvontaa. Julkisen talouden kokonaisuudessaan tulisi kuulua finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden ulkoisen tarkastuksen, arvioinnin ja tietojensaannin piiriin.

Julisten palveluiden tuottavuuskehitys on ollut muuta kansantaloutta heikompaa. Kustannusten kasvu on nopeinta kunnissa. Julkisen talouden ja palvelutoiminnan tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti kustannustehokkuuteen.

Valtioneuvosto on valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoinut eduskunnan kirjelmässä 11/2009 ja 30/2009 vp edellyttämien toimenpiteiden toteutumisesta. Valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle annetut yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tiedot eivät kaikilta osin anna oikeita ja riittäviä tietoja siitä, kuinka hyvin yhteiskuntapoliittiset tavoitteet on saavutettu. Tarkastuksen perusteella vaikuttavuustiedoissa ei kuitenkaan ole merkittäviä asia- tai numerovirheitä. Tilinpäätöskertomusmenettelyssä on selkeitä kehittämistarpeita, jotta menettely voisi palvella eduskunnan finanssivaltaa. Valtion tilintarkastuksen havaintona Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, ettei sisäistä valvontaa ole valtiokonsernissa

kokonaisuutena järjestetty siten, että valtion talousarviosta annetun lain ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimukset toteutuisivat. Ongelmana ovat erityisesti valtion virastojen

ja laitosten sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen välisen vastuunjaon puutteet.

Sisällys

1	Tilinpäätöskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2009	9
2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	11
3	Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa	13
4	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa	15
4.1	Tarkastusviraston kannanotot	15
4.2	Tarkastushavainnot ja vaikuttavuustietojen esittämisestä	17
4.3	Tarkastuksen toteutus	19
5	Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi	20
5.1	Johtopäätökset	20
5.2	Valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus	22
5.3	Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2009	23
5.4	Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2010 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä	25
5.5	Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot	26
5.6	Finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen	28
5.7	Julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot	31
5.8	Rahoitusmarkkinoiden säätely	33
5.9	Valtion velkaa koskevat tiedot	34
5.10	Verotukia koskevat tiedot	36

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2009

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2009 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtavat tilintarkastajat Aila Aalto-Setälä ja Sari Lakka. Tarkastusta on valvonut ylijohdaja 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 talousarviotaloutta. Tarkastukseen on sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito sekä valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastus. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

Valtion tilinpäätös

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

Valtion talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvän arviomäärärahan lisäjaottelun määräraha on ylitetty kohdassa 29.10.30.11

(Rahoituslain 43 § mukaiset avustukset saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen EK enintään, ylitys 184 582,00 euroa). Eduskunnan päättämää erää ei saa arviomäärärahanakaan budjetoidulla momentilla ylittää.

Momentin 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, arviomääräraha) määräraha on ylitetty 677 738,00 eurolla. Arviomäärärahan ylittämiseen ei ollut valtion talousarviosta annetun lain 7 § 2 momentin tarkoittamaa lupaa.

Talousarvion toteutumalaskelman mukaan siirretty määräraha on ylitetty momentilla 33.01.03 (Sosiaaliturvan muutoksenhaku- lautakunnan toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, ylitys 77 320,22 euroa). Perustuslain 85 §:n 1 momentin ja valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan siirtomääräraha ei saa ylittää.

Talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvä valtuus momentilla 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö) on ylitetty 15,4 miljoonalla, momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) 1,2 miljoonalla eurolla ja momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) määrä on ylitetty 1,4 miljoonalla eurolla. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää.

Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitetuissa valtuuksia koskevissa tiedoissa on todettu puutteita. Tämän vuoksi ei valtion tilinpäätöksen talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista voida pitää kaikilta osin luotettavina.

Valtion tilinpäätöslaskelmat on muilta osin laadittu valtion talousarviosta annetun lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä

muut vastuusitoumukset) tietoihin sisältyy virheitä ja virheriskejä. Liite ei anna oikeita ja riittäviä tietoja kaikkien olennaisten sen sisältöön kuuluvien vastuusitoumusten määrästä.

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

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Tarkastuksessa on todettu joitakin valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitolavan ja tähän sisältyvän yhtenäisyyden periaatteen kannalta keskeisiä valtion tilinpäätökseen vaikuttavia puutteita, jotka koskivat määrärahan käyttötarkoitusta, valtuusseurannan järjestämistä ja menojen varainhoitovuodelle kohdentamista.

Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätökseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyssissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä ja valtion kirjanpidon ohjeistuksen ja valvonnan tarkastuksessa.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on vaikutettu siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä. Keskuskirjanpidon tietojen valvonta perustuu kuitenkin pääosin tietojen analysointiin eikä voi korvata virasto-

jen ja laitosten omia toimia tai valtion keskuskirjanpidon ohjausta.

Taseen erien arvostusperiaatteiden erilaisuus, väljät menettelyt rajattaessa omaisuus- ja pääomaerien tietoja taseeseen ja niiden arvoja määriteltäessä sekä käyttöomaisuuden seurannan puutteet heikentävät jossain määrin taseen hyödynnettävyyttä.

Valtion talousarviotalouteen kuuluneen organisaation oikeudellisen aseman muuttuessa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota siirrettävän omaisuuden määrittelyyn, arvostamiseen ja omaisuutta koskevien järjestelyjen sisäiseen valvontaan.

Virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella on kiinnitetty huomiota valtuuskirjanpidon järjestämiseen sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten ja tilinpäätöksen liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) sisältämiin virheisiin ja virheriskeihin.

Tarkastuksen perusteella on todettu, ettei sisäisen valvonnan järjestäminen palvelukeskusten ja niiden asiakkaina olevien virastojen ja laitosten osalta kokonaisuutena vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimuksia. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisiin sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2009 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 17. toukokuuta 2010

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2009 annettiin tilintarkastuskertomukset 84 tilivirastosta sekä 32 sellaisesta virastosta ja laitoksesta, jotka eivät toimi tilivirastoina, mutta joiden tuli laatia valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n¹ tarkoittama toimintakertomus.

Varainhoitovuoden 2009 tilintarkastuksessa todettiin 34 tilivirastossa ja kolmessa muussa virastossa virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi

talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuonna 2008 kielteinen laillisuuskannanotto sisältyi 37 tiliviraston ja neljän muun viraston tilintarkastuskertomukseen.

Kolmen vuoden vertailutiedot ja hallinnonalakohtainen jakauma esitetään alla olevassa taulukossa.

	TILINTARKASTUSKERTOMUKSET	KIELTEISET LAILLISUUSKANNANOTOT		
	VUONNA	VUONNA		
	2009	2007	2008	2009
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1	1	1	1
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2	2		
Sisäasiainministeriön hallinnonala	13	6	1	2
Puolustusministeriön hallinnonala	4	2	2	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	13	2	5	3
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	28	21	19	16
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	2		1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	9	4	5	4
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	11	5	5
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	2	2	2
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	116	54	41	37

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt vuoteen 2008 verrattuna. Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin olivat edellisten vuosien tavoin puutteet tulokellisuuden laskentatoimen järjestämisessä

sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen ja muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin 13 virastoa. Muiden toi-

¹ Valtion talousarviosta annettua asetusta muutettiin asetuksella 29.12.2009/1786, jolla näiden niin sanottujen tulossopimusvirastojen velvollisuus laatia toimintakertomus poistettiin. Vuoden 2009 tilinpäätökseen sovellettiin kuitenkin vielä tätä 65 a §:ää.

minnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin 24 virastossa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman heikentynyt.

Toisen merkittävän kokonaisuuden muodostivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevat virheet. Näitä huomautuksia sisältyi 11 tilintarkastuskertomukseen. Koska huomautukset koskivat eri asioita, niiden yhteismäärä oli lähes 20. Merkittävimpänä on pidettävä valtion talousarviosta annetun lain vastaista määrärahan ylittämistä, mistä aiheutui neljä huomautusta. Muut tämän ryhmän huomautukset koskivat määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä virheitä.

Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon viiden viraston tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat valtuuden käytön ja käyttöajan varmentamista valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n edellyttämällä tavalla sekä neljässä huomautuksessa myös valtuuden ylittämistä.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös kirjanpidon järjestämiseen ja hoitamiseen liittyviin vakaviin puutteisiin. Tämän johdosta kolmessa tilintarkastuskertomuksessa todettiin, ettei viraston kirjanpitoa ollut hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestäminen palvelukeskusten ja

niiden asiakkaina olevien virastojen ja laitosten osalta ei kokonaisuutena vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimuksia. Puutteet koskivat keskeisiä maksuliikkeen ja kirjanpidon järjestelyjä, ja ne johtivat Valtiokonttorin tilintarkastuskertomuksessa annettuun kielteiseen laillisuuskannanottoon. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisuuden sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Selkeillä säännöksillä luodaan edellytykset hyvälle sisäiselle valvonnalle ja selkeälle työnajolle myös uudelleen järjestetyissä tehtävissä. Valtion talousarviosta annettua asetusta tuleekin täydentää nopealla aikataululla niin, että säädös tukee asianmukaisia menettelyjä myös uusissa toimintamalleissa.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten tule tehdä johtopäätöstä, että noin neljännes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäyttö. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

3 Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa

Eduskunnan kirjelmässä 11/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 1 Eduskunta edellyttää hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen hukiin loppuun mennessä.
- 2 Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä (TrVM 1/2009 vp) todettu.
- 3 Eduskunta edellyttää, että hallitus parantaa eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta alkaen.
- 4 Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.
- 5 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi nykyistä paremmin tuottavuusohjelman kokonaishyödyt ja selvittää ohjelman vaikutukset valtion henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen.
- 6 Eduskunta edellyttää hallituksen raportoitavan kohdissa 1–5 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Eduskunnan kirjelmässä 30/2009 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 7 Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien

yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.

- 8 Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ne toimenpiteet, joista Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto koskevan tarkastuksen johdosta on tehty.
- 9 Eduskunta edellyttää hallituksen raportoitavan kannanoton kohdissa 1–2 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Hallitus on tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009 raportoinut asioista, joista eduskunta on raportointia edellyttänyt.

Edellä mainittuihin asiakointiin on kohdistunut Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimintaa vuonna 2009. Tuottavuusohjelman (asiakohdan 5) osalta tarkastusvirastossa on valmistunut toukokuussa 2010 tuloksellisuustarkastuskertomus Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen (207/2010). Tuottavuusohjelmasta virasto raportoi myös vuosikertomuksessa 2010. Tuottavuusnäkökulmaa käsitellään myös tämän kertomuksen finanssipolitiikan tarkastusta koskevassa luvussa 5. Tässä kertomuksessa on arvioitu tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessia luvussa 2. Tähän liittyen tarkastusvirasto on arvioinut asiakohdan 1 raportointia. Sosiaali- ja terveysalan ICT-hankkeita koskien on käynnissä tarkastus, joka valmistuu suunnitelman mukaan syksyllä 2010. Käynnissä olevan tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on arvioinut asiakohdan 4 raportointia.

Tilinpäätöskertomuksen aikataulu (asiakohta 1)

Tilinpäätöskertomusta ei ole annettu eduskunnan edellyttämässä aikataulusa. Valtioneuvoston kanslian vuonna 2010 asettamassa työryhmässä valmistellaan valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistämistä. Tarkastusvirasto katsoo, että uudistuksessa tulee kiinnittää huomiota aikataulukysymyksen lisäksi myös kertomuksen sisällön parantamiseen. Tarkastusten perusteella nykymuotoisessa tilinpäätöskertomuksessa yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen laatu ei ole ollut hyvä. Keskeinen ongelma on tietojen kokoaminen tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessin yhteydessä. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arvioinnissa yksi vuosi on yleensä liian lyhyt aika. Kiireinen valmistelu ei ole mahdollistanut hyvän kuvan muodostamista valtion toiminnan vaikuttavuudesta ja sen kehittämisestä.

Kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönotto (asiakohta 4)

Sosiaali- ja terveysministeriö on tilinpäätöskertomuksessa raportoinut eduskunnan kannanoton johdosta toimenpiteistä, joihin ministeriö on ryhtynyt, jotta terveydenhuol-

lon kansallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuotantokäyttö alkaisi lakien edellyttämässä aikataulussa 1.4.2011. Raportoinnissa todetaan, että aikataulusta myöhästyään. Tarkastusvirasto pitää selvänä, että Kelan tehtäväksi annetut eResepti-, eArkisto- ja eKatse-lu-palvelut eivät tule olemaan valtakunnallisessa tuotantokäytössä lakien asettamassa määräajassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on raportoinut tilimuistutusasiakirjassa, että eResepti olisi laajassa tuotantokäytössä reseptilain asettamassa alkuperäisessä aikataulussa. Tarkastusvirastolla on käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-hankkeiden tarkastus. Tarkastuksen yhteydessä on käyty eri alueellisten toimijoiden kanssa keskusteluja kansallisten terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönotosta ja aikatauluista. Lisäksi tarkastuksessa on osallistuttu sosiaali- ja terveysministeriön järjestämiin katselmointeihin, joissa on käyty läpi keskeisten julkisen terveydenhuollon potilastietojärjestelmien tilanne. Tarkastuksen aikana muodostuneen käsityksen mukaan eResepti on laajassa tuotantokäytössä vasta vuosina 2012–2013 ja eArkisto-palvelu 2012–2015. Lisäksi eArkisto-palvelun sisältö tulee olemaan alkuvaiheessa supistettu. Tästä syystä voidaan arvioida, että eArkisto tulee olemaan tehokkaassa tuotantokäytössä vasta vuosikymmenen lopussa. Sosiaali- ja terveysministeriö on raportoinnissaan antanut liian myönteisen kuvan eResepti-hankkeen etenemisestä.

4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa

4.1 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen perusteella vaikuttavuustietojen taso ei ole olennaisesti parantunut edellisvuosista. Tietojen tasoon ei ole vaikuttanut se, onko tiedot koottu hallinnonaloittain, vai käyden läpi ennalta valittuja erityisteemoja. Ongelmat vaikuttavuustietojen esittämisessä ovat hyvin samanlaisia kuin aiempina vuosina. Parannusta on tapahtunut siten, että yhden hallinnonalan, ympäristöministeriön, osalta vaikuttavuustavoitteista ja niiden saavuttamisesta on raportoitu selkeästi. Tarkastuksen perusteella vaikuttavuustiedoissa ei myöskään ole merkittäviä asia- tai numerovirheitä.

Edellisinä vuosina raportoidut vaikuttavuustietoihin liittyvät ongelmat ovat pysyneet ennallaan. Syy-seuraussuhteet yksinkertaistetaan usein. Tilinpäätöskertomuksessa ei arvioida sitä, mikä osuus tehdyillä toimenpiteillä on tavoitteiden saavuttamiselle ja mikä osuus johtuu muista tekijöistä. Negatiivisia asioita jätetään kertomatta, ja myös joitain olennaisia asioita on jäänyt pois kertomuksesta. Jälkimmäiseen voi olla syynä se, että kertomuksessa keskitytään enemmän nykyhetkeen ja käynnissä olevan toiminnan tai toimenpiteiden kuvaamiseen, ei niinkään aikaansaatuihin vaikutuksiin ja menneeseen aikaan. Tähän liittyvä tyypillinen raportoinnin laatua heikentävä puute on myös se, että tavoitteita, joihin saavutettuja tuloksia verrataan, ei esitetä lainkaan. Seuraavassa luvussa on esitetty näihin ongelmiin liittyviä tarkastushavaintoja.

Pääongelma vaikuttavuustietojen esittämisessä on tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessiin liittyvä. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arvioinnissa yksi vuosi on lyhyt aika. Vaikuttavuustietojen tarkoituksenmukainen kokoaminen ei ole mahdollista samassa aikataulussa kuin tilikauden päättymisen jälkeinen muu tilinpäätöksen valmistelu. Tästä johtuen tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen kokoaminen tilinpäätöksen laadinnan mukaisessa aikataulussa näkyy selvästi vaikuttavuustietojen laadussa. Tilinpäätöskertomusraportoinnissa ei pystytä kunnolla käyttämään tutkimuksista ja arvioinneista saatavaa tietoa syventävänä lähteenä. Vuosittain tapahtuva raportointi ohjaa helposti juuri tapahtuneiden ja tapahtumassa olevien toimien kuvailuun. Usein pitkällä aikavälillä tapahtuvat muutokset vaikuttavuudessa jäävät tällöin huomiotta. Aikataulu vaikuttaa myös muihin vaikuttavuustiedon esittämisongelmiin. Valmisteluprosessiin liittyvä ongelma tulee ottaa huomioon kertomusmenettelyä kehitettäessä.

Tilinpäätöskertomuksesta on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa valtion toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tai sen kehittymisestä. Myös valtioneuvoston controller on kiinnittänyt tilinpäätöskertomusta koskevassa lausumassaan huomiota siihen, että keskeisimmät yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavat seikat tulisi raportoida selkeäm-

min. Tarkastusvirasto katsookin, että vuoden 2005 tilivelvollisuus uudistuksen ja sitä edeltäneen kertomusmenettelytyöryhmän tavoit-

teet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskokonaisuudesta ovat tältä osin jääneet toteutumatta.

4.2 Tarkastushavaintoja vaikuttavuustietojen esittämisestä

Tähän lukuun on koottu esimerkkejä erilaisista vaikuttavuustietojen esittämiseen liittyvistä ongelmista. Esimerkkitapausten valinnassa on pyritty edustavuuteen niin, että esimerkkejä on valittu eri hallinnonaloilta.

Tutkimus- ja arviointitietojen hyödynnettävyyttä jättäminen vaikuttavuustiedoista raportoidessa näkyy esimerkiksi siinä, että opetusministeriö ei huomii Suomen tieteen tila ja taso 2009 -katsausta tai innovaatiojärjestelmästä tehtyä kansainvälistä arviointia tiedepolitiikkaa koskevassa vaikuttavuustiedossa. Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriö sivuuttaa tutkimustulokset, ja käyttää niiden sijasta ainoastaan omien rekisteriensä tietoja arvioidessaan eri toimien työllisyysvaikutuksia. Tutkimustietojen perusteella työllisyystoimenpiteiden vaikuttavuus ei ole yhtä hyvä kuin rekisteritietojen perusteella.

Syy-seuraussuhteiden yksinkertaistukset näkyvät esimerkiksi siinä, että oikeusministeriö katsoo tuottavuusohjelman heikentävän oikeusvaltion kehittämisprosessia ilman, että vaikutusmekanismia on mitenkään esitetty. Liikenne- ja viestintäministeriö ei liikenteen tavoitteiden saavuttamisen osalta esittele omien toimiensa merkitystä tavoitteiden saavuttamiselle. Maa- ja metsätalousministeriön vaikuttavuustiedoissa esitellään Tornionjoen lohikannan olevan tällä hetkellä vahva. Ministeriö toimien osuutta kannan vahvistamisessa ei ole esitetty, ja viime vuosien toimenpiteet eivät mitenkään itsestään selvästi ole olleet lohikantaa vahvistavia.

Olennaisten asioiden poisjättämisestä on tilinpäätöskertomuksessa runsaasti esimerkkejä. Osittain syynä on se, että käytössä on hyvin rajallisesti tilaa tietojen kertomiseen.

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden tavoitteiden saavuttamisesta ei ole kerrottu useissa tapauksissa, opetusministeriö ei ole raportoinut mitään Oy Veikkaus Ab:sta tai CSC Oy:stä, sisäasianministeriö ei ole raportoinut Suomen Erillisverkot OY:sta eikä ulkoasianministeriö ole raportoinut Finnfundista (Teollisen yhteistyön rahasto OY). Valtiovarainministeriön raportointi Hansel Oy:n osalta on heikentynyt, sen kannattavuudesta kertovaa liikevoittoa ei ole enää raportoitu. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole raportoinut Merenkululaitoksen eräiden toimien liikelaitostamisesta. Toisaalta esimerkiksi oikeusministeriö on aiempaa kattavammin kuvannut hallinnonalansa keskeisiä vaikuttavuustavoitteita ja niiden toteutumista.

Esimerkki siitä, miten menneeseen kohdistuvan vastuullistavan tarkastelun sijasta raportoinnissa korostuu nykyhetki, on sosiaali- ja terveysministeriön vaikuttavuustietojen raportointi. Ministeriön osalta kuvataan lukuisia käynnissä olevia kehittämishankkeita ja -ohjelmia. Niitä kuvataan lähinnä hankkeille asetettujen tavoitteiden avulla. Sen sijaan päättäneistä hankkeista tai käynnissä olevien hankkeiden ja ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta ei anneta tietoja.

Vaikuttavuustietojen hyödynnettävyyteen liittyvä ongelma on se, että vaikuttavuustietojen yhteydessä ei ole esitetty vaikuttavuudelle asetettuja tavoitteita. Puolustusministeriö ei esitä lainkaan vaikuttavuustavoitteita, ja opetusministeriö ei esitä vaikuttavuustavoitteita olennaisille toimialoilleen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen tavoitteita ei myöskään kerrota. Yritysvalaisuutta koskevaksi yhteiskunnalliseksi vai-

kuttavuustavoitteeksi raportoidaan tulokselisuus, mutta ei selitetä miten tätä tulokselisuutta arvioidaan, eli onko valtion intressi kyseisissä yhtiöissä ainoastaan pääoman tuoton maksimointi vai onko valtiolla muita

syitä omistaa juuri kyseisiä yrityksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kerro Alko Oy:lle asetetuista vaikuttavuustavoitteista. Toisaalta liikenneministeriö on aiempaa paremmin eritellyt tavoitteita ja niiden hierarkiaa.

4.3 Tarkastuksen toteutus

Valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastus kohdistui kertomuksessa annettujen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja käytettyjen politiikkatoimien osuutta tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastus ei koskenut toiminnallisen tuloksellisuudesta tai tehokkuudesta annettuihin tietoihin, joiden tarkastamisesta tehdyt havainnot tarkastusvirasto raportoi eduskunnalle annettavassa kertomuksessa toiminnastaan. Tuo raportointi tapahtuu seuraavan kerran syyskuussa 2010.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevien tietojen tarkastuksen pääkysymyksenä oli:

- Poikkeako, ja millä tavalla, tilinpäätöskertomuksen antama kuva yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tuloksellisuustarkastusten antamasta kuvasta?

Tarkastuksen kohdentuminen poikkesi edellisvuotisesta tarkastuksesta, koska vaikuttavuustietojen esittämistapa valtion tilinpäätöskertomuksessa on muuttunut. Vaikuttavuustiedot esitettiin tilinpäätös-

tomuksessa nyt pääasiassa hallinnonaloittain, ja aiemmasta teemoittaisesta esittämisestä luovuttiin. Tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan vuoden 2009 tilanteesta ja kehityksestä. Vaikuttavuustietojen luonteen vuoksi ei ole kuitenkaan mahdollista pitää tarkasti yhden vuoden ajanjaksossa niistä raportoituksessa. Tämän vuoksi tarkastuksessa hallinnonaloittain esitettyjä vaikuttavuustietoja verrattiin tarkastusviraston vuosien 2007–2010 tarkastuskertomusten ja tarkastusten jälkiseurantojen havaintoihin. Täydentävänä aineistona vertailussa olivat myös kyseisinä vuosina tarkastusvirastossa laaditut riskianalyysit.

Vertailun lisäksi tarkastuksessa huomiointiin selkeät asia- tai numerovirheet sekä puutteellisuudet hallinnonalan olennaisten vaikuttavuustietojen raportoinnissa.

Tarkastuksen tavoitteena oli analysoida sitä, antaako valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomus tiivistetyssä muodossa oikean kokonaiskuvan valtionhallinnon, ei pelkästään eri hallinnonalojen, yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Kokonaiskuvaa koskevan lausuman perusteista tarkastuksen raportoinnissa esitetään esimerkkejä erilaisista ongelmatyypeistä.

5 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi

5.1 Johtopäätökset

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota valtiontalouden kehysten noudattamisesta voidaan pitää oleellisilta osin oikeana.

Valtiontalouden kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä on kuitenkin kehitettävä. Ulkopuolisen on edelleen vaikea valvoa kehysten noudattamista, vaikka kehyspäätösten yhteydessä esitettyä hinta- ja rakennekorjauksiin liittyvää informaatiota on parannettu. Tarkastusvirasto esittää, että kehysmenettelyn läpinäkyvyyden parantamiseen kiinnitetään kehys- ja talousarviovalmisteluun liittyvässä dokumentoinnissa jatkossa erityistä huomiota.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan tarkastukseen perustuvan arvion mukaan voidaan pitää oikeana käsitystä, että Suomen julkisessa taloudessa on huomattava ja kiireellistä korjaamista vaativa kestävyysvaje. Euroopan komission Suomen vakaushjelman päivityksestä 31.3.2010 antaman arvion mukaan Suomi kuuluu keskitason riskin maihin arvioitaessa julkisen talouden kestävyyskohdistuvia riskejä.

Suomea koskeissa kansainvälisissä arvioissa on korostettu sitä, että elvytystoimista irtaantumiseen liittyvä talouden tasapainottamissuunnitelma selkeine tavoitteineen tulisi julkistaa mahdollisimman pian. Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan valtiontalouden kestävyysvajeen

ja rakenteellisten ongelmien ratkaisemisen kannalta tämä on erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä.

Ulkopuolisen valvonnan merkitystä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa ja siten julkisen talouden kestävyysvajeen turvaamisessa korostetaan sekä Euroopan komission että OECD:n ja IMF:n raporteissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy kansainvälisiin arviointeihin uskottavan ja riittävän asiantuntevan riippumattoman valvonnan ja arvioinnin hyödyllisyydestä. Tämä on tärkeää niin finanssipolitiikan uskottavuuden ja vaikuttavuuden kuin kansanvaltaan kuuluvan julkisen keskustelun ja eduskunnan finanssivallan kannalta.

Päätyneenä tilivuonna Suomen valtion luottoluokitukset pysyivät korkeimmalla tasolla. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellytyksenä tämän hyvän tilanteen säilymiselle on kuitenkin se, että valtion lainanoton taustalla olevat talouden perusasiat saadaan käännettyä nykyistä tasapainoisemmiksi. Lisäksi Suomen valtion velanottokykyä tultaneen käyttämään rahoituskriisin joutuneiden valtioiden tukemiseen ja euroalueen vakauttamiseen.

Tilinpäätöksen jälkeisinä tapahtumina kansainväliset tukijärjestelyt ja niiden kautta Suomen antamat lainat ja myöntämät takaukset tulevat toteutuessaan nousemaan merkittäviin summiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan kehittyneiden maiden, mukaan lukien monien euro-alueen maiden, julkistalouksien voimakas velkaantuminen yhdistettynä alhaiseen talouskasvuun ja heikkoon kansainväliseen kilpailukykyyn muodostaa huomattavan riskin kansainvälisen talouden epätasapainotilana. Se voi purkautua jatkossakin valtioiden velanmaksukykyyn kohdistuvan luottamuksen heikkenemisenä ja valtioiden rahoituksen saatavuuden kriiseinä. Nämä kriisit voivat koitella euroalueen vakautta ja aiheuttaa heijastusvaikutuksia Suomen kansan- ja valtiontalouteen. Vakauttamistoimien lisäksi tarvitaan nopeaa puuttumista itse perusongelmaan eli julkisten talouksien liiallisiin alijäämiin.

Koska julkinen palvelusektori muodostaa lähes viidenneksen Suomen kansantaloudesta, on sen tuottavuudella tärkeä rooli koko kansantaloudellemme. Kustannusten kasvu on nopeinta kunnissa, joihin myös väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet pitkälti kohdistuvat. Sosiaaliturvarahastojen menojen kasvu on myös nopeaa. Tämän vuoksi sääntöihin perustuvan finanssipolitiikan tavoitteenasettelun kattavuutta ja sen laajentamista olisi harkittava. Julkisen toiminnan tuottavuustyön painopisteen on tarpeen olla kuntien vastuulla olevan julkisen palvelutoiminnan tuottavuuden parantamisessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että julkisen talouden ja palvelutoiminnan tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti kustannustehokkuuteen.

5.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn 2007–2011 tarkastus

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi Suomessa on sitouduttu valtion menojen hillintää tukeviin finanssipolitiikan sääntöihin. Hallitus päättää vaalikauden alussa talousarvion valtiontalouden kehysten piiriin luettavien menojen katon koko vaalikaudeksi eli vaalikauden kehysten. Valtion talousarvioesityksen valmistelua varten määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain valtiontalouden kehyspäätöksellä. Valtiontalouden kehysiin tehdään myös hintakehityksestä ja valtion talousarvion rakenteessa tapahtuneista muutoksista johtuvat tarkistukset. Vaalikauden kehyksessä asetettu ja vuosittain hinta- ja rakennekorjauksilla tarkistettu menokatto muodostaa näin ollen hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavan finanssipoliittisen säännön. Valtiontalouden kehysmenettely on yksi valtion talousarvion ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelun vaihe. Koko vaalikauden sisältävän menokaton lisäksi valtiontalouden kehysmenettelyssä jaetaan talousarvion voimavarat kunkin ministeriön hallinnonalalle eli kehyksessä osoitetaan hallinnonaloittaiset menokehykset.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa finanssipoliittisen päätöksenteon tietope-

rustaa ja valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuutta. Tarkastuksen päätavoitteena on arvioida kehysmenettelyn toimivuutta valtiontalouden ohjauksen ja finanssipolitiikan välineenä. Tarkastuksessa pyritään vastaamaan siihen, onko kehysmenettely ollut läpinäkyvää ja onko sille asetetut tavoitteet saavutettu. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii tältä osin finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista koskevana hallituksesta riippumattomana ulkoisena arvioijana eli finanssipoliittisena instituutiona.

Vuosittain eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa raportoidaan kehyspäätöksen noudattamisesta. Tarkastus suoritetaan yhdistämällä tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen menetelmiä. Tarkastuksen kohteena ovat vaalikauden 2007–2011 kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen, sekä tilinpäätökset. Koko vaalikauden 2007–2011 osalta valmistuu 2012 erillinen tarkastusraportti. Tarkastuskriteereinä ovat päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyys ja riskit sekä käytettyjen välineiden toimivuus ja tuloksellisuus finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

5.3 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2009

Hallitus raportoi kehysten noudattamisesta vuosittain tilinpäätöskertomuksessa. Lisäksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluissa on raportoitu vaalikauden kehysten noudattamisesta ja talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta vaalikauden kehukseen. Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon. Varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että hinta- ja rakennekorjausten jälkeen menokehystaso tarkentui 35 944 miljoonaan euroon vuoden 2009 hintatasossa syksyllä 2008. Hallituksen talousarvioesityksessä kehysmenojen kokonaismäärä oli 35 574 miljoonaa euroa syksyllä 2009. Varsinaiseen talousarvioon eduskunta lisäsi kehukseen luettavia menoja 69 miljoonalla eurolla. Hallitus antoi eduskunnalle kertomusvuonna varsinaisen talousarvioesityksen lisäksi kaksi lisätalousarvioesitystä. Kehukseen sisältynyt 300 miljoonan euron lisätalousarviovaraus tuli kokonaan käytetyksi lisätalousarvioissa. Näin ollen tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että vuoden 2009 menokehys piti ja että koko kehysvara 35 944 miljoonaa euroa käytettiin.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2009 talousarvioesitystä ja talousarviota ja edelleen vuoden 2009 tilinpäätöstä on verrattu 13.3.2008 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen kokonaisuutena. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 13.3.2008 annettu kehyspäätös,

jossa on esitetty kehyspäätöksen 25.5.2007 tarkistaminen vuoden 2009 hinta- ja kustannustasoon. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön taulukoita, joissa on esitetty budjetin valmistelun yhteydessä käytetyt indeksit ja hinta- ja kustannustason tarkistukset verrattuna 13.3.2008 tasoon. Osa muutoksista on lakisääteisiä tai sopimusperusteisia. Osa korjauksista tapahtuu toteutuneiden palkkamuutosten mukaan, ja hintakorjaus vaihtelee vuosittain erityisesti palkankorotusten ajoitusten mukaan. Koska kaikkia korotuksia ei tehdä automaattisesti tiettyjen laskentasääntöjen mukaan, niitä ei ole tarkastusvirastossa vuoden 2009 osalta rekonstruoitu itse, vaan vuoden 2009 hinta- ja kustannustason tarkistuksessa käytetyt indeksi- ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaisenaan valtiovarainministeriön laskelmista.

Laskennassa käytetty jako kehukseen luettaviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin on osittain toteutettu tarkastusvirastossa. Ensimmäinen jako kehukseen luettaviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin saadaan vuosittain valtiovarainministeriöstä kehyspäätöksen yhteydessä. Sen jälkeen tapahtuvien muutosten ja lisäysten jako kehukseen kuuluviin ja ulkopuolisiin tehdään tarkastusvirastossa. Nämä muutokset koskevat esimerkiksi momentteja, joita ei ole sisällyttänyt kehukseen, tai joitakin momentteja on yhdistetty tai jaettu kehyspäätöksen jälkeen. Kehysten, talousarvioiden ja tilinpäätöksen osalta vertailut on toteutettu aina samalla tavalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkas-

tuksen perusteella varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota kehysten noudattamisesta voidaan pitää oleellisilta osin oikeana. Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikön laskelmien mukaan näyttäisi siltä, että varainhoitovuoden 2009 kehys piti juuri ja juuri. On kuitenkin huomattava, että tarkastusviraston laskelmiin sisältyy epätarkkuuksia liittyen hinta- ja rakennekorjauksiin sekä määrärahojen jakamiseen kehukseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin. Tätä on pidettävä ongelmana valtiontalouden kehysmenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Ulkopuolisen on edelleen vaikea valvoa kehysten noudattamista, vaikka kehyspäätösten yhteydessä esitettyä hinta- ja rakennekorjauksiin liittyvää informaatiota on parannettu. Hintakorjausten ohella varsinkin tilanteet, joissa valtion talousarvion momentille kuuluvat menot ovat vain osittain kehysten piirissä, ovat läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden kannalta hankalia. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen perusteella ei kuitenkaan ole syytä olettaa, että valtiovarainministeriössä tehtyyn laskentaan sisältyisi virheitä tai puutteita, kuten on todettu jo erilliskertomuksessa eduskunnalle varainhoitovuoden 2008

tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Tarkastusvirasto esittää, että kehysmenettelyn läpinäkyvyyden parantamiseen kiinnitetään kehys- ja talousarviovalmisteluun liittyvässä dokumentoinnissa jatkossa erityistä huomiota.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston tehtäviin kuuluvat talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiintuominen päätöksentekoa varten. Tähän liittyen tarkastusvirasto totesi erilliskertomuksessa eduskunnalle varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, että kevään taloudellisen katsauksen aikaisempaa selkeämpi liittäminen kehysseleonteeseen voisi olla suositeltavaa, sillä se sisältää kehyspäätöstä taustoittavaa analyysia. Kevään 2010 Taloudellinen katsaus on jaettu kehyspäätöksen taustamateriaalina². Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2011–2014 ja valtiontalouden kehysiä koskevassa valtioneuvoston selonteossa viitataan nimenomaisesti kevään 2010 taloudelliseen katsaukseen. Taloudellisen katsauksen selkeä ja avoin liittäminen valtiontalouden kehysiin vastaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan esitettyä suositusta.

² Taloudellinen katsaus: Talouden kehitys ja finanssipolitiikan linja 2010–2014, kevät 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2010.

5.4 Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2010 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä

Syyskuussa 2009 annettu hallituksen budjettiesitys vuodelle 2010 oli edelleen kokonaiskysyntää ja kasvua tukevaa. Vuoden 2010 talousarvioesitykseen sisältyi ehdotuksia investointien aikaistamisesta ja muista nopeisiin työllistämisaikutuksiin tähtäävistä toimista. Vuoden 2010 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyy niin ikään vielä elvyttäviä toimia.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on arvioitu valtiontalouden kehysten noudattamista myös varainhoitovuoden 2010 osalta. Vuoden 2010 talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu 26.3.2009 annettuun ke-

hyspäättökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen. Laskennassa on otettu huomioon, että talousarviota oli laskentahetkeen 13.4.2010 mennessä täydennetty yhdellä lisätalousarvioesityksellä.

Laskennan perusteella voidaan todeta, että vuonna 2010 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen jälkeen menotaso on kehysten puitteissa. Tätä havaintoa koskevat kuitenkin samat huomiot laskennan epätarkkuuksista kuin varainhoitovuotta 2009 koskevien laskelmien yhteydessä on edellä todettu.

5.5 Valtion taloudellista asemaa ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat tiedot

Kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilta runsaat puolitoista vuotta sitten käynnistynyt kriisi levisi ja syveni kansainvälisessä yhteisössä myös reaalityalouden kattavaksi vakavaksi taantumaksi. Kriisiä rajattiin yhteisesti kansainvälisen yhteisön toimilla. Lisäksi talouden elvytystä koordinoitiin yhteistyöllä EU:n piirissä sekä globaalisti usealla tasolla ja yhteistyöfoorumilla.

Suomen talouden kannalta kriisi on johnutun alkujaan muiden kuin suomalaisten taloudenpitäjien ongelmista. Kriisi on osoittanut käytännössä, kuinka voimakkaasti toisistaan riippuvia eri maiden kansantaloudet ovat ja kuinka riippuvainen Suomi pienenä avotaloutena on kansainvälisen talouden vaihteluista. Suomessa on talouspolitiikalla lievennetty kriisin vaikutuksia, jotka ovat kohdistuneet lähinnä rahoitusjärjestelmän toiminnan edellytyksiin ja työllisyyteen. Talouspolitiikan vaikuttavuutta kriisin ja sen seurausten hoidossa kokonaisuudessaan on vielä liian aikaista arvioida. Talouden elvytystoimet ovat kuitenkin pitäneet osaltaan yllä kotimaista kysyntää ja vaimentaneet työllisyyden heikkenemistä. Tästä huolimatta työttömyys on taloutemme lähiajan keskeinen ongelma. Lisäksi pitkäaikaisen, rakenteellisen työttömyyden kasvun riski on suuri.

Yritysten rahoituksen saatavuutta turvaa- via toimia oli voimassa vuonna 2009, mutta niiden käyttöön ei ollut kuluneen vuoden aikana tarvetta. Tämä johtui siitä, että talouskriisi näkyi Suomessa erityisesti vientikysynnän poikkeuksellisen voimakkaana laskuna, mikä ei johtunut ensisijaisesti yritysten rahoituksen saatavuuden vaikeuksista.

Tilastokeskuksen 1.3.2010 julkistettujen ennakkotietojen mukaan Suomen bruttokansantuotteen volyyymi supistui 7,8 prosenttia vuonna 2009, mikä oli suurin yksittäisenä vuonna tapahtunut tuotannon väheneminen vuoden 1918 jälkeen. Bruttokansantuotteen supistuminen oli varainhoitovuoden aikana ennustettua ja valtion talousarvioesitysten taustaoletuksia suurempi. Koetun kriisin kaltaisissa poikkeuksellisissa oloissa talousennusteiden laatiminen on vaikeaa. Useimmat talousennustajat eivät osanneet näin arvioida kriisin syvyyttä.

Hallitus reagoi syvään taantumaa finanssipolitiikan keinoin ja pyrkimällä helpottamaan rahoituksen saatavuutta. Kriisin vaikutuksia on vaimennettu muun muassa aikais- tamalla julkisia investointeja, keventämällä verotusta ja helpottamalla yritysten rahoitusmahdollisuuksia. Tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että vuonna 2009 määrärahoja lisättiin lisätalousarvioissa poikkeuksellisen paljon talouskriisin vaatiman elvytyksen johdosta. Nettomääräisesti määrärahoja lisättiin tilinpäätöskertomuksen mukaan 1 753 miljoonaa euroa. Menolisäyksistä pääosa oli kehysten ulkopuolisia.

Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2008 hyväksymässä Euroopan talouden elvytys- suunnitelmassa (European Economic Recovery Plan) sovittuja tärkeitä kriteereitä elvytykselle olivat nopea vaikuttavuus ja väliaikaisuus, jotta taantumaa helpottaessa irtaantuminen elvytystoimenpiteistä ei muodostuisi ongelmaksi. Tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että varsin pian elvytysuunnitelman käynnistämisen jälkeen huomio kiinnittyi myös siihen, kuinka ja millä aikavälillä erityisistä

elvytystoimista tulisi irtaantua. Taustalla oli huoli siitä, että hyvin nopealla aikavälillä julkisen talouden velkaantuminen ja kestävyys nousevat ongelmaksi. Euroopan unionin neuvosto ECOFIN, eli valtiovarainministerien kokoonpano käsitteli irtaantumisstrategioita syksyllä 2009 ja päättyi siihen, että viimeistään vuonna 2011 jäsenvaltioiden on ryhdyttävä sopeuttamaan julkista talouttaan. Elvyttävät toimet eivät ole uhka julkisen talouden kestävyydelle, mikäli ne ovat väliaikaisia ja niistä luovutaan asteittain talouden elpessä.

Suomen elvytystoimiin sisältyvät veronalennukset ovat pysyväisluontoisia. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota elvytyksen painottamiseen kehysten ulkopuolisiin menoihin ja tulopuolen tekijöihin eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa varanhoidovuoden 2008 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Euroopan komissio on arvostellut Suomea syksyn 2009 katsauksissaan siitä, että suunnitelmaa julkisen talouden tasapainottamiseksi ei ole vielä esitetty³. Tämä tuodaan esille myös komission 31.3.2010 päivättyssä Suomen vakausohjelmaa koskevassa arvioissa. Niin ikään OECD korostaa Suomea koskevassa tuoreimmassa huhtikuun alussa 2010 julkaistussa maakatsauksessaan

tasapainottamissuunnitelman julkistamista mahdollisimman pian⁴. Kansainvälisissä arvioissa on myös korostettu sitä, että Suomen päätösperäisten elvytystoimenpiteiden pysyväisluontoisuudesta johtuen sopeutuminen ei tapahdu automaattisesti talouden elpessä. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että automaattisten vakauttajien, eli suhdanteiden mukaan vaihtelevien menojen (erityisesti työttömyysturva, asumistuki) osuus kokonaiselvytyksestä on huomattava. Suomen kehysjärjestelmässä automaattiset vakauttajat ovat saaneet toimia ja tasoittaa suhdanteiden vaikutusta.

Kehyspäätöksessä vuosille 2011–2014 todetaan, että hallitus laatii suunnitelman julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi saatuaan käyttöönsä kolmikantaisesti tehtävän valmistelun tulokset budjettiriiheen mennessä. Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan valtiontalouden kestävyysvajeen ja rakenteellisten ongelmien ratkaisemisen kannalta tämä on erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä. Uskottava ja yli kahden vaalikauden ulottuva yhteiskuntasopimus talouspolitiikan ja julkisen talouden hoidon peruseriaatteista lisää luottamusta ja vaimentaa edelleen koetun kriisin kielteisiä vaikutuksia sekä tukee paluuta talouskasvuun.

³ Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009 ja European Commission, Economic Forecast, Autumn 2009

⁴ OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010

5.6 Finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen

Suomessa finanssipolitiikan säännöt ja kehdot on nähty keskeisinä keinoina myötävaikuttaa julkisen talouden vakauteen, finanssipolitiikan uskottavuuteen ja pitkän aikavälin kestävyteen. Kansainvälisissä arvioinneissa kehysmenettely ja yleensä finanssipolitiikan sääntöinä esitetty finanssipolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu ja tavoitteisiin sitoutuminen on nähty hyödylliseksi. Suomessa käytössä olevaa hyväksi havaittua finanssipolitiikan säännöstöä tulee kansainvälisten arvioiden mukaan kehittää edelleen erityisesti silmälläpitäen julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyteen liittyviä ongelmia.

Hallitusohjelmassa työllisyydelle ja julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta. Hallitusohjelmassa on tavoitteena, että valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa vuonna 2011. Hallituksen kevään 2009 politiikkariihen linjauksen mukaan tästä tavoitteesta voidaan suhdannesyistä joustaa. OECD kritisoi 2010 maaraportissaan hallituksen asettamien numeeristen finanssipolitiikan sääntöjen jäykkyyttä ja korostaa, että Suomen kaltainen pieni avotalous tarvitsee joustavuutta erilaisissa suhdannetilanteissa.

Keskeisin Suomen finanssipolitiikan säännöistä on valtiontalouden kehysmenettely ja sen noudattamiseen on edelleen sitouduttu. Valtiontalouden kehysmenettelyn tavoitteena on hallita ja hillitä valtion talousarvion

määrärahojen kasvua. Kehysten kattavuus on kuitenkin OECD:n arvion mukaan ongelma, sillä suuri osa julkisen talouden menoista on valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Tämä aiheuttaa ongelmia sen vuoksi, että väestön ikääntymisestä aiheutuvat kasvavat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin. Näin ollen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus tärkeimpänä julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyttä turvaavana välineenä on rajallista.

Kehysmenettelyn riskeihin kuuluu myös se, että kehysten toteutuksen seuranta on ollut lähes pelkästään kehyspäätökset ja talousarvioesitykset valmistelevan valtiovarainministeriön vastuulla. Sekä suunnittelu, valmistelu, toteutus ja sen arviointi ovat saman tahon ja pitkälti myös samojen henkilöiden vastuulla. Riskinä on, että tarkastelunäkökulma kaventuu ja tiedon esittämisen objektiivisuus vaarantuu. Kansainvälisesti menosääntöjen riskeinä on todettu, että niitä saatetaan pyrkiä kiertämään järjestelyillä, jotka kokonaisuutena ottaen heikentävät valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon läpinäkyvyyttä.

Ulkopuolisen valvonnan merkitystä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa ja siten julkisen talouden kestävyden turvaamisessa korostetaan sekä Euroopan komission että IMF:n ja OECD:n raporteissa. Myös valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota ulkopuolisen valvonnan merkitykseen⁵.
⁶Euroopan komissio toteaa Public Finances

⁵ Julkinen talous tienhaarassa: Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla, Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

⁶ Public Finances in EMU 2009, European Economy 5, June 2009; European Commission, Recommendation for a Council Opinion on the updated stability programme of Finland, 2009–2013; IMF World Economic Outlook, April 2010; OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010; Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector, OECD Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, OECD 2010.

in EMU 2009 raportissaan, että vaikka finanssipolitiikan sääntöjen käyttö monissa jäsenmaissa on lisääntynyt, niin sääntöjen noudattamisen valvonta on edelleen hyvin vähäistä. OECD:n Suomea koskevassa talouspolitiikan maa-arvioinnissa suositellaan Ruotsin mallin mukaisen finanssipoliittisen neuvoston perustamista Suomeen kansalliseksi finanssipoliittiseksi instituutioksi. Finanssipoliittisen neuvoston tehtävänä olisi arvioida hallituksen talouspoliittista linjaa ja sen vaikuttavuutta sekä esittää sitä koskevia suosituksia jo ennen seuraavan talousarvioesityksen laadintaa. Muutenkin OECD suosittelee finanssipolitiikan sääntöjen hallituksesta riippumattoman ulkoisen arvioinnin ja valvonnan selkeää vahvistamista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy kansainvälisiin arviointeihin uskottavan ja asiantuntevan riippumattoman valvonnan ja arvioinnin hyödyllisyydestä niin finanssipolitiikan uskottavuuden ja vaikuttavuuden kuin kansanvaltaan kuuluvan julkisen keskustelun ja eduskunnan finanssivallan kannalta. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on perustuslaissa säädettyinä ylimpänä valtiontalouden tarkastusviranomaisena arvioida myös finanssipolitiikan vaikuttavuutta ja finanssipoliittisen päätöksenteon, erityisesti eduskunnan finanssivallan käytön tietoperustan luotettavuutta ja riittävyttä. Valtion taloudellista asemaa ja sen kehitystä koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden ulkoinen tarkastus on niin ikään valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi näin monilta osin toimia finanssipoliittiselle instituutiolle ominaisessa roolissa ja täydentää tällaisen instituution toimintaa.

Finanssipolitiikan uskottavan ulkoisen arvioinnin ja vaikuttavuustarkastuksen tulee kattaa kansantalouden tilinpidon käsitteiden mukainen julkinen talous ja julkishallinto

(general government) kokonaisuudessaan. Tällaista kattavuutta osaltaan edellyttävät myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen unionin talous- ja rahaliittoa koskevien tavoitteiden ja velvoitteiden sekä unionin vakaus- ja kasvusopimuksen asianmukainen toimeenpano. Julkisen talouden kokonaisuuden ja kaikkien julkisyhteisöiksi luokiteltavien toimijoiden tulee näin olla myös mahdollisen finanssipoliittisen instituution mandaatin ja sen täyttämiseksi edellytykset antavien tietojensaanti- ja tutkimusoikeuksien piirissä. Julkisen talouden kokonaisuuteen kuuluu valtiontalouden (central government) lisäksi kuntatalous ja -hallinto (paikallishallinto, local government) ja sosiaaliturvarahastot (social security funds). Näiden tulisi olla siten kokonaisuudessaan valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden ulkoisen tarkastuksen piirissä ja samoin mahdollisesti erikseen perustettavan finanssipoliittisen instituution arvioinnin ja tietojensaannin piirissä. Valtiontalouden tarkastusviraston osalta on tarpeen tarkistaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) eräitä säännöksiä.

OECD:n suositteleman finanssipoliittisen instituution toiminnalla on läheiset yhteydet ja rajapinnat valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin ja toimintaan ja tällainen instituutio voi tukea merkittävästi myös valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa. Näin on tilanne myös Ruotsissa, jossa toimii finanssipoliittinen neuvosto (finanspolitiska rådet) ja jossa Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto, Riksrevision, toteuttaa omaa finanssipolitiikan tarkastusohjelmaansa. Finanssipoliittisen neuvoston ja Ruotsin Riksrevisionin välillä on hahmottunut työnjako.

Lähtökohtana yleensä on, että hallituksen valmistelua ja politiikkatoimien vaikuttavuutta koskevan järjestelmällisen arvioinnin

titoiminnan järjestäminen on hallituksen vastuulla ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on arviointijärjestelmän ja sen tuottamien arviointien laadun ja toimivuuden ulkoinen tarkastus ja arviointi.

Finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin järjestäminen on yksi finanssipolitiikan sääntöjä ja hallintajärjestelmää sekä valtiontalouden kehysmenettelyn tulevaa kehittämistä koskevista kysymyksistä. Valtiontalouden

tarkastusvirasto tulee myöhemmin syksyllä 2010 esittämään eduskunnalle erilliskertomuksen nykyisen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuudesta ja siinä yhteydessä tarkastelemaan laajemmin finanssipolitiikan sääntöjen käyttöä Suomessa. Tässä yhteydessä valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi tarkemmin myös finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin ja valvonnan kysymyksiä.

5.7 Julkisen talouden kestävyttä koskevat tiedot

Taantuman vaikutukset julkisen talouden kestävyteen ovat huomattavia. Vielä syksyllä 2008 Suomen vakausohjelman päivittyksen yhteydessä esitetty valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta oli keskipitkällä aikavälillä kolme prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Talouskriisin aiheuttaman julkisen talouden lähtötilanteen heikkenemisen seurauksena arvio kestävyysvajeesta on kasvanut viimeisimmän vakausohjelman tarkistuksen mukaan 5½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Kestävyysvaje osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi kohentaa joko veroja korottamalla ja/tai menoja karsimalla, jotta julkinen velka olisi pitkällä tähtäimellä hallittavissa. Yleisesti ottaen kestäväenä voidaan pitää sellaista julkista taloutta, joka pystyy rahoittamaan nykyisen yhteiskuntapolitiikan ja julkisten palveluiden tulevat kulut ja julkisen velan korot. Kestävyysvaje mittaa taas nykyisen tilanteen ja rahoituksellisesti kestäväen politiikka- ja toimintatavan välistä eroa. Vakausohjelman tarkistus laaditaan Euroopan komission hyväksymän Euroopan unionin yhteisen menetelmän mukaisella laskelmalla. Kestävyysvajetta tällöin laskettaessa julkisen velan tavoitearvona pidetään Euroopan talous- ja rahaliiton vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettua tavoitetta, ettei julkinen velka ylittäisi 60 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten nousu suhteessa bruttokansantuotteeseen tulee Suomessa olemaan 2010-luvulla no-

peampaa kuin missään muussa EU-maassa. Tästä huolimatta Suomi kuului vielä Euroopan komission syksyn 2009 kestävyysraportin mukaan matalan riskin maihin julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyiden kannalta. Taantuma on syventänyt merkittävästi kestävyysvajetta ja sen muodostamaa riskiä Suomen julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Euroopan komission 31.3.2010 päivätyn Suomen vakausohjelman koskevan arvion mukaan Suomi kuuluu keskitason riskin maiden joukkoon⁷.

Julkisen talouden kestävyysvaje on kiistatonta, mutta on kuitenkin huomattava että kestävyyslaskelmiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Kestävyyslaskelma riippuu aina taustalla tehdyistä oletuksista. Näitä ovat esimerkiksi pitkän ajan kasvusta, työllisyydestä, koroista, julkisten menojen kehityksestä (erityisesti ikäsidonnaiset menot) tehtävät oletukset. Tarkastusvirasto korostaa, että nykyisessä tilanteessa laskelmien teko on erityisen haasteellista.

Kestävyysvajeen supistamisessa julkisen talouden tuottavuuskehitys nousee keskeiseksi. Julkinen palvelusektori muodostaa lähes viidenneksen Suomen kansantaloudesta. Näin ollen sen tuottavuudella on suuri merkitys Suomen kansantalouden kannalta. Tuottavuuden mittaaminen markkinattomille julkisille palveluille on kuitenkin haastavaa. Tilastokeskuksen taloustilastoissa pyritään tuottamaan tietoa tuottavuuskehityksestä kansantalouden tilinpidon periaatteita seuraten. Julkisten palveluiden tuottavuuskehitys on ollut muuta kansantaloutta heikompaa

⁷ European Commission, Finland: Macro Fiscal Assessment-An Analysis of the February 2010 Update of the Stability Programme, Brussels, 31.3.2010.

ja kehitys on heikointa kunnissa. Julkisen toiminnan tuottavuustilastointi pystyy havaitsemaan julkisen sektorin olennaiset pääpiirteet, johon asetettuja tuottavuustavoitteita voidaan verrata. Tuottavuustilasto ei kuitenkaan kerro mitään havaitun kehityksen syistä eikä seurauksista eikä palvelujen onnistumisesta. Tuottavuustilastoinnissa suuren painoarvon saakin palvelutuotannon kustannusten kehitys. Nouseva kustannustaso on kiistaton tosiasia. Julkisen talouden ja palvelutoiminnan tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti kustannustehokkuuteen.

Tarkastusvirasto on valtion tuottavuusohjelmaa koskevissa tarkastuksissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka tuottavuusohjelmaa koskevissa tavoitekirjauksissa on puhuttu kokonaistuottavuudesta,

niin käytännössä tavoitteena on ollut työn tuottavuuden kasvu, ei kokonaistuottavuuden. (Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008, K 15/2009 vp). Tuottavuusohjelmaa koskevissa tarkastuksissa valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tuottavuustoimenpiteiden valmistelun tietoperusta on ollut osin puutteellinen. Pyrittäessä aitoon tuottavuuden parantamiseen olisi tuottavuusohjelman aikataulujen oltava osin nykyistä joustavampia⁸. Tuottavuusohjelmassa pitäisi myös nykyistä yhtenäisemmällä, kokonaistaloudellisella kustannusten ja hyötyjen tarkastelulla arvioida suunniteltuja eri tuottavuustoimenpiteitä ja niiden edellyttämiä investointeja.

⁸ Ks. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010.

5.8 Rahoitusmarkkinoiden säätely

Valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan Suomen valtio käynnisti ja toteutti useita uudistuksia rahoitusmarkkinalainsäädännösään. Lisäksi Suomen valtio oli aktiivinen ja pyrki vaikuttamaan lukuisissa finanssikriisin jälkeen käynnistyneissä EU:n rahoitusmarkkinalainsäädäntöhankkeissa.

Rahoitusmarkkinakriisin jälkihoito jatkui kertomusvuonna myös valtiontalouden tarkastusvirastojen sekä niiden kansainvälisten yhteistyöjärjestöjen piirissä. Tässä asiassa keskeisenä yhteistyöfoorumina toimi tarkastusvirastojen kansainvälisen järjestön INTO-SAI:n asettama työryhmä (the INTOSAI Task Force on the Global Financial Crisis), jonka eri alatyöryhmissä valmisteltiin mahdollisia muutostarpeita kansallisten tarkastusvirastojen tarkastusvaltuuksiin suhteessa rahoitusmarkkinoihin ja niiden vakautta säätelevään lainsäädäntöön sekä rahoitusmarkkinoiden valvojiin. Lisäksi tarkastusvirastot arvioivat osaltaan, onko rahoitusmarkkinoiden säätelyä yleisesti tarvetta kehittää.

Tarkastusvirastojen piirissä tehtävän työn näkökulmana on koko ajan valtiontalouden ylin ulkoinen tarkastus. Tarkastusvirastot arvioivat muun muassa omien tarkastusoi-keuksiensa ajantasaisuutta ja riittävyyttä sekä toimivat osana muiden valvontaviran-omaisten kansainvälistä verkostoa. Työnjako eri valvojen välillä on sinänsä kansallisen tason näkökulmasta arvioituna selkeä. Rahoitusmarkkinoiden toimijoita valvovat alan kansalliset ja kansainväliset valvontaviran-omaiset. Tähän toimintaan tarkastusvirasto- jen ei ole tarkoitus hakeutua.

Rahoitusmarkkinoiden säätelyä kehitettä-essä on hyvä muistaa, että rahoituksen väli- tys toimii kuitenkin tällä hetkellä globaalisti varsin tehokkaasti. Säätelyä kehitettäessä tulee kohdistua markkinaosapuoliin eri puolilla maailmaa tasapuolisesti eikä se liioin saa aiheuttaa markkinavääristymiä eri alueiden, osapuolten tai instituutioiden välillä.

5.9 Valtion velkaa koskevat tiedot

Taantuman seurauksena valtion rahoitus- asema heikkeni jyrkästi. Tilinpäätös- ker- tomuksen mukaan koko valtiontalouden alijäämä oli vuonna 2009 kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna 5,1 prosenttia bruttokansantuotteesta ja valtiontalouden ennakoidaan olevan alijäämäinen vaali- kauden loppuun saakka. Valtionvelan ni- mellisarvo kohosi vuoden 2009 lopussa 64 miljardiin euroon, joka oli lähes 10 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2008 lopussa. Valtionvelan kasvu oli näin ollen nopeinta sitten 1990-luvun alun laman.

Valtion velanhallinnassa noudatettiin sa- maa strategista linjaa kuin aiempinakin vuosi- na. Tässä suhteessa ongelmia ei ollut. Näin ollen velanhankinta ja -hallintastrategia osoit- ti toimivuutensa myös voimakkaasti kasvavan velkamäärän olosuhteissa. Myös henkilöstö ja järjestelmät toimivat tehokkaasti valtion net- tovelan kasvaessa selvästi. Erityisen tärkeätä tämä on ollut, koska kehittyneiden talouksien joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlasku- tarpeet olivat suuret valtiontalouksien alijää- mien syvennyttyä talouskriisin seurauksena. Suomen valtion velkarahoituksen saatavuus ja sen hinta pysyivät markkinoilla erittäin hy- vällä tasolla. Valtion velan korkokustannuk- set eivät lisääntyneestä velasta huolimatta tilivuonna kohonneet. Tämä johtui pääosin vallinneesta alhaisesta korkotasosta. Suomen valtio maksoi liikkeeseen laskemistaan lai- noistaan ainoastaan hieman enemmän kuin yleisesti viitteenä käytetty Saksan valtio. Toi- saalta kansainvälisillä pääomamarkkinoilla ilmeni valtioiden velkaohjelmien hinnoittelun selkeää eriytymistä sen mukaan millaiseksi kunkin valtion taloudellinen tilanne ja talo- uspolitiikka arvioitiin.

Päätyneenä tilivuonna valtion lainoihin sijoittavat sijoittajat eivät katsoneet Suomen valtion velkaan liittyvän luottoriskinsä muu- tuneen. Myös Suomen valtion luottoluokituk- set pysyivät korkeimmalla tasolla. Valtionta- louden tarkastusviraston mielestä edellytyk- senä tämän hyvän tilanteen säilymiselle on kuitenkin se, että valtion lainanoton taustalla olevat talouden perusasiat saadaan käännet- tyä nykyistä tasapainoisemmiksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan kehittyneiden maiden, mukaan luki- en monien Euro-alueen maiden, julkistalouk- sien voimakas velkaantuminen yhdistettynä alhaisen talouskasvun näkyymiin ja heikkoon kansainväliseen kilpailukykyyn, muodostaa huomattavan riskin kansainvälisen talouden epätasapainotilana. Se voi purkautua jatkos- akin valtioiden velanmaksukykyä koskevan luottamuksen heikkenemisenä ja valtioiden rahoituksensaannin kriiseinä. Nämä kriisit voivat koitella Euroalueen vakautta ja aihe- uttaa heijastusvaikutuksia Suomen kansan- talouteen ja valtiontalouteen. Vakauttamis- toimien lisäksi tarvitaan nopeaa ratkaisua itse perusongelmaan eli julkisten talouksien liiallisiin alijäämiin. Lisäksi Suomen valtion velanottoa tultaneen käyttämään rahoit- uskriisin joutuneiden valtioiden tukemisessa. Kansainväliset tukijärjestelyt ja niiden kautta Suomenkin antamiksi tulevat lainat ja takaukset voivat nousta merkittäviin sum- miin.

Valtion kassanhallintaa koskevaa tarkas- tuksen (168/2008) ja valtion velanhallintaa koskevan tarkastuksen (179/2008) perus- teella Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi lausunnon perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä. Lausunnossaan tarkastusvirasto

keskittyi käsittelemään mietintöä perustuslain 84 §:n 2 momentin säännöksen valtion tasapainoperiaatteen osalta.

Tarkastusviraston omaksuman tulkinnan perusteella perustuslain 84 §:n 2 momentin ei voida katsoa edellyttävän, että talousarvion kattamisvaatimus olisi ulotettava talousarvion toimeenpanovaiheeseen sillä tavoin, että kattamisvaatimus edellyttäisi valtion talousarvion kassanpitotarvetta kuvaavan nykyvuotoisen laskelman toteuttamista varainhoitovuoden loppuun mennessä tarvittaessa lyhytaikaisella lainanotolla. Perustuslaissa säädetty kattamisvaatimus ei suoraan edellytä sitä, että talousarvion otettu lainanotto ymmärretään yksityiskohdaisesti velanottoa ja muita valtion rahoituksen hallinnan toimia sitovana velvoitteena tai tavoitteena.

Talousarvion "teknisen" tasapainottamisen lisäksi nettolainanotolla on luonnollisesti laajoja taloudellisia vaikutuksia. Päätös valtion talousarvion kattamisesta lainanotolla ja otettavan lainan määrä on aina merkittävä valtiontalouden hoitoa koskeva ja erityisesti tulevaisuuteen vaikuttava päätös, joka sisällöllisesti sisältää oletuksia ja näkemyksiä tulevasta taloudellisesta kehityksestä. Talousarvion päätösosien tuloarvion sisältöä koske-

vissa päätösteksteissä ja talousarvioesityksen asianomaisten perustelujen selvitysosassa ei kuitenkaan yleensä ole perusteltu lainanottoa muilla kuin talousarvion tasapainottamiseen liittyvillä seikoilla. Nettolainanoton merkitys valtiontalouden hoitoa koskevana päätöksenä ei siten ole korostunut talousarviokäsittelyssä. Käytännössä lainanottoa on pidetty jäännöseränä ja eduskunnan aito päätöksenteko lainanoton suuruuden suhteen on ollut valtiontalouden tulevien velvoitteiden ja niiden rahoittamisen kannalta varsin sisällyksetön.

Yhteenveto tarkastusviraston lausunnosta ja kannasta on, ettei perustuslain nykyinen tulkintakäytäntö ole taloudenhoidon kannalta tarkoituksenmukainen, sillä se aiheuttaa merkittäviä tarpeettomia riskejä ja ylimääräisiä kustannuksia. Tarkastusvirasto pitää tätä asiaa niin tärkeänä ja merkittävänä, että asia olisi saatava nopeasti ja tarvittaessa nyt vireillä olevan perustuslakiuudistuksen yhteydessä ratkaistua. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat asettaneet yhteisen työryhmän pohtimaan perustuslain säännöksiä talousarvion kattamisesta ja niiden uudistamista. Työryhmän tulee saada arviointinsa ja esityksensä valmiiksi juhannukseen 2010 mennessä.

5.10 Verotukia koskevat tiedot

Tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 hallitus ilmoitti asettavansa hankkeen uuden verotukiselvityksen tekemiseksi. Valtiovarainministeriössä toimii verotuksen kehittämissyöryryhmä, jonka toimikausi päättyy 31.12.2010. Samanaikaisesti valmistellaan uutta perusselvitystä verotuista sekä myös kansainvälistä vertailua verotuista, joita eduskunta on hallitukselta edellyttänyt. Työn lopullisista tuloksista ei ole vielä raportoitu.

Suomessa on pyritty yksinkertaiseen sekä selkeään verojärjestelmään, laajaan veropohjaan ja sitä kautta alhaisempaan verokantaan. Verotukien lukumäärä on kuitenkin viime vuosina ollut kasvussa. Lisäksi paine niiden lisäämiseen kasvaa jatkuvasti. Verotukia on käytetty muun muassa osana talouskriisistä selviytymiseen tähtäviä elvytystoimia. Verotukien käyttöä suunnitellaan myös tulevien energiaratkaisujen osaksi erityisesti tukemaan uusiutuvien kotimaisten energialähteiden käyttöä.

Talousarvioprosessin kannalta verotukien käyttö on ongelmallista. Kehysmenettelyn ja verotukien välisessä suhteessa ei tarkasteltavana tilivuonna ole tapahtunut muutosta. Verotukia ei oteta huomioon valtiontalouden kehyksissä, vaikka lähes aina verotukien käytössä on kysymys määrärahaan rinnastettavasta käytöstä, jolla tavoitellaan käytäytymisvaikutuksia.

Talouden taantuman ja siitä seuranneen valtion velkaantumisen seurauksena verojärjestelmäämme ja sen vaikuttavuutta joudutaan arvioimaan uudelleen. Myös veropohjan laajuutta on tarkasteltava uudelleen heikentyneittä valtiontaloudellista tilannetta vasten. Tällöin on tarkastusviraston mielestä myös hyvä kiinnittää huomiota niin verotukia kuin verotuksen vaikuttavuutta koskevan informaation laatuun.

Tarkastusvirasto tulee raportoimaan tarkemmin yksittäisiä verotukia koskevista havainnoistaan eduskunnalle syksyllä annettavassa kertomuksessaan toiminnastaan.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)