



Tarkastuskertomus 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut - Esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen tapahtuneita olennaisia muutoksia vastuiden esittämisessä, vastaamalla seuraaviin kysymyksiin.

1. Onko vastuiden esittämisessä ja huomioimisessa talousarvioprosessissa ja tilinpäätösraportoinnissa tapahtunut kehitystä tarkastushavaintoihin nähden?
2. Onko vastuiden raportointia koskevassa ohjeistuksessa tapahtunut muutoksia ja onko mahdollisilla muutoksilla ollut tavoiteltuja vaikutuksia?
3. Onko valtion taloudellisista vastuista pyritty muodostamaan kokonaisuudesta tai tarkastuskertomuksessa esitettyä tietopankkia?

Jälkiseurannassa perehdyttiin valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2015, julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2015–2018 ja hallituksen vuosikertomukseen 2013. Valtuuskien ja hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmien liitteen 12 vastuiden raportoinnin tilasta jälkiseuranta perustuu tarkastusviraston tilintarkastuksen tarkastushavaintoihin. Valtiovarainministeriöön lähetettiin 1.12.2014 selvityspyyntö koskien kysymyksiä yksi ja kolme. Ministeriön budjettineuvos Juha Majanen, finanssineuvos Sami Yläoutinen ja neuvotteleva virkamies Niko Ijäs antoivat vastauksen suullisessa muodossa tapaamisessa 11.12.2014. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Vastuiden esittäminen talousarvioprosessiin liittyvissä päätösasiakirjoissa ja niiden raportointi hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmissa

Tarkastuskertomuksen kannanotoissa tarkastusvirasto katsoi, että vastuiden kokonaisuus tulisi ilmetä systemaattisena ja vuosittain toistuvana keskeisten taloudellisten päätösten perusteluista sekä seuranta-asiakirjojen taloudellisen aseman kuvauksista.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2015 ei vastuiden kokonaisuuden tai muutoinkaan vastuiden käsittelyn osalta poikkea luonteeltaan tarkastuksen kohteina olleiden talousarvioesitysten sisällöstä. Sama koskee kehyspäätöksen sisällään pitävää julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015 – 2018, mikäli sitä verrataan tarkastusajankohdan kehyspäätöksiin.

Eräitä vastuita (esimerkiksi väestörakenteen muutoksen tuleville vuosille kohdentuvia paineita) käsitellään niin varsinaisissa asiakirjoissa tai niiden liitteissä. Kyseinen, sisällään ansiokas vastuiden kuvaus ei kuitenkaan mahdollista kokonaiskuvan muodostamista valtion vastuista tai niissä mahdollisesti tapahtuneista muutoksista.

Aikanaan tarkastuskertomusluonnoksessa antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toi esiin, että talousarvio- ja kehysmenettelyn kehittämistyöryhmä (VM147:00/2009) on ehdottanut kunkin talousarvioesityksen pääluokan loppuun lisättäväksi valtuuksia kootusti käsittelevää taulukkoa. Näistä olisi mahdollista muodostaa talousarvioesitykseen valtuuksien kokonaistarkastelu. Tällaisia taulukoita ei uudessa talousarvioesityksessä ole.

Ministeriön suullisena vastauksessa jälkiseurannan selvityspyyntöön todettiin, ettei ole ollut mitään hanketta tai vastaavaa kehittämistyötä, jolla olisi pyritty aikaansaamaan varsinaista muutosta vastuiden esittämisessä päätöksenteon tai raportoinnin asiakirjoissa.

Lisäksi vastauksessa kävi ilmi, että kansainvälinen kehitys on luomassa paineita vastuiden ja niihin liittyvien riskien systemaattisempaan tarkasteluun osana päätöksentekoa. IMF on juuri tänä syksynä valmistellut Suomea koskevaa Fiscal Transparency Evaluation raporttia, johon yhtenä keskeisenä osana kuuluu riskien käsittely. Lisäksi Euroopan Unionin budjettikehysdirektiivi edellyttää vastuiden säännönmukaista tarkastelua osana päätöksenteon perustaa. Näyttää siltä, ettei Suomi tällä hetkellä täytä direktiivin vaatimuksia.

Ministeriön selvityksen keskeinen anti, nykytilan toteamisen lisäksi, oli merkittävä asiaan liittyvä ministeriön kehityshanke, joka on alkanut tänä syksynä. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuvaa valtion vastuista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Jo seuraavaan julkisen talouden suunnitelman tekstiosaan on tulossa oma kappale valtion riskeistä ja vastuista, eräänlainen riskikatsaus. Lisäksi suunnitelmaan tulee laajempi liite valtion riskeistä.

Hankeen voi nähdä alkuna vastuiden ja riskien kokonaisvaltaisemmalle tarkastelulle, kuvaamiselle ja hyödyntämiselle päätöksenteon perustana. Lyhyellä aikavälillä sisältö ei voi olla vielä sellaista, että se voisi olla tarkastuksen suosituksessa tarkoitettua asianmukaista vastuiden huomiointia. Hankkeen kytkeminen osaksi julkisen talouden suunnitelmaa antaa mahdollisuuden vastuiden säännöllisen ja sisällöltään vertailukelpoisen tarkastelun.

Valtuuksien ja tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 käsiteltävien vastuiden raportoinnin tilaa kuvataan tämän jälkiseurantaraportin seuraavassa osassa, jossa vastataan kysymykseen numero 2: Muiden kuin edellä mainittujen vastuiden raportoinnin tila hallituksen vuosikertomuksessa 2013 on sama kuin tarkastusajankohdan valtion tilinpäätöskertomuksessa, eli vastuista ei muodostu oikeaa ja riittävää kuvaa.

Muutokset raportointia koskevassa ohjeistuksessa ja niiden mahdolliset vaikutukset

Tarkastuskertomuksessa virasto katsoi, että jatkuvat puutteet valtuuksista ja tilinpäätöksen liitteessä 12 käsiteltävistä vastuista annetun tiedon luotettavuudessa on pyrittävä korjaamaan ohjeistusta kehittämällä ja soveltamiseroja poistavalla yhteistyöllä perusaineiston tuottajien kanssa.

Tarkastusajankohtana valtuuksien seuranta perustui Valtiokonttorin määräykseen vuodelta 2004. Ohjeistusta on uusittu vasta viime vuosina määräyksillä 9.12.2013 (VK/1194/00.01/2013) ja sisällöltään merkittävämmiin 18.8.2014 (Dnro VK/688/00.01/2014), jossa on otettu huomioon talousarviolain muutos 423/2014 6.6.2014, jolla 10 § 2 momentti kumottiin ja muutettiin 7§. Näiden muutosten vaikutus voi näkyä vasta tulevina vuosina.

Tarkastusviraston tilintarkastuksen yksikön tarkastushavaintojen mukaan valtuuksia koskevien tietojen esittämisestä on ollut aihetta raportoida melko säännöllisesti vuosittain. Kritiikkiin ovat useimmin olleet syynä kirjanpitoyksiköiden puutteelliset menettelyt. Valtiokonttori ylläpitää keskitettyä valtuusseurantaa, joka perustuu virastojen omista seurantajärjestelmistään toimittamiin tietoihin.

Kahden viime vuoden aikana valtuuksista annettujen huomautusten lukumäärä on kääntynyt laskusuuntaan ja kertomukseen on voitu muotoilla lievempiä kannanottoja. Vuonna 2012 mainittiin erikseen vain kaksi kirjanpitoyksikköä. Vuoden 2013 kertomuksessa valtuustietojen esittämisessä todettiin myös joitakin puutteita. Yksittäisten virastojen puutteet valtuustiedoissa suhteutettuna kokonaismääriin ovat sangen vähäisiä. Valtuuksista esitettyjen tietojen esittämisessä on kokonaisuutena tapahtunut myönteistä kehitystä. Valtuusseurannasta annettuun Valtiokonttorin ohjeistuksen sisältöön liittyviä huomautuksia ei ole tilintarkastuksissa esitetty.

Tilintarkastuksen yksikön mukaan valtuusseurantamääräyksen keskeinen sisältö on pitkään ollut sama ja varsin asianmukainen. Ohjeilla ei ole erityisen olennaista merkitystä siihen, että hallinnon toimintatavat muuttuisivat parempaan tai huonompaan suuntaan. Mahdollisiin ongelmiin on enemmän syynä virastoissa ja laitoksissa omaksumat käytännöt valtuuksien hallinnoimisessa. Tarkastuksissa on syntynyt käsitys, että kaikki asianosaiset eivät ole perillä valtuuden käsitteestä tai valtuuden käytöstä ja mm. valtuuden uusimiseen liittyvistä menettelyistä. Valtuuden käyttö on sekoitettu määrärahan käyttöön. Lisäksi valtuusseurantaa toteutetaan monessakin tapauksessa manuaalisesti (Excel-taulukoin), mikä ei ole luotettavaa tietojen muuttumattomuuden kannalta.

Valtiovarainministeriö muutti määräystä valtion tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 15.12.2011. Liitteen 12 osalta muutos koski muihin monivuotisiin vastuisiin liittyvien erien erittelemistä toimintamenomäärärahan perusteella tehtyihin sopimuksiin ja sitoumuksiin sekä muulla kuin toimintamenomäärärahan perusteella tehtyihin sitoumuksiin ja sopimuksiin. Määräykseen otettua euromääräistä alarajaa esitettävälle vastuulle laskettiin 5 miljoonasta 500 000 euroon. Kirjanpitoyksiköille suunnattu tarkempi ohjeistus ja mm. mallitaulukot tilinpäätöksessä esitettävistä vastuista löytyy Valtiokonttorin sivuilta Valtion kirjanpidon käsikirjasta, kohta 12 (12.3.12). Valtion tilinpäätöksen liite 12 kootaan kirjanpitoyksikköjen tiedoista.

Tilintarkastuksissa on todettu vuosittain puutteita liitteen 12 tiedoissa ja puutteet ovat olleet moninaisia. Yksinkertaisimmillaan tiedot vastuista tai osa niistä on jäänyt ilmoittamatta kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitteellä tai vastuista on esitetty väärä määrä. On käynyt myös niin, että samat vastuut on esitetty sekä liitteellä 12 että sisällytetty valtuuksista ilmoitettuihin tietoihin. Vastuisiin liittyvät tulevien vuosien määrärahatarpeet on voitu esittää vääränsuuruisina.

Tilintarkastuksen yksikön havaintojen perusteella valtion tilinpäätöksen liitteessä 12 esitettyjen tietojen luotettavuudessa ei ole tapahtunut positiivista kehitystä tarkastusajankohtaan verrattaessa. Valtuuksien, kuin liitteessä 12 esitettävien tietojen puutteellisuuden vähentämiseen olisi, tarkastuskertomuksen suositusten mukaisesti, pyrittävä soveltamiseroja poistavalla yhteistyöllä perusaineiston tuottajien kanssa.

Valtion vastuiden kokonaistarkastelu/tietopankki

Tarkastuskertomuksessa virasto katsoi, että vastuista olisi mahdollisuuksien mukaan syytä muodostaa koottu esitys esimerkiksi sähköisen tietopankin muodossa. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi kuvata vastuiden määrän jakautumista tuleville vuosille ja mahdollisesti suhteuttaa vastuiden määrää talouden tunnuslukuihin.

Ministeriön suullisessa vastauksessa todettiin, ettei ministeriössä ole ennen tätä syksyä ollut vireillä hanketta, jolla pyrittäisiin muodostamaan valtion vastuiden kokonaisuudesta kattava esitys.

Lisäksi todettiin, että erityyppisistä vastuista on olemassa erilaisia selvityksiä, mutta kuvan muodostaminen vastuiden kokonaisuudesta on tällä hetkellä erittäin haasteellista ja tarkkaa kokonaiskuvaa ei voi muodostaa. Tarkastusajankohtana voimakkaasti vireillä ollut valtion taseen muodostamiseen pyrkinyt hanke ei ole vielä kukaan konkretisoitunut.

Vastauksessa tämän jälkiseurantaraportin ensimmäiseen kysymykseen kerrottiin hankkeesta, joka kohdistuu riskien kuvaamiseen osana julkisen talouden suunnitelman ja kehyspäätöksen tietoperustaa. Hankkeen valmisteluasiakirjoista ilmenee alustavia keskeisiä tavoitteita:

- Identifioidaan nykyisen riskejä koskevan raportoinnin ja riskien hallintaa koskevien käytäntöjen puutteet.
- Selvitetään valtiontalouden merkittävimpien riskien lähteet (esim. valtion taseen ulkopuoliset vastuut, erityisesti ns. ehdolliset vastuut) ja arvioidaan mahdollisuuksien mukaan riskien merkittävyyttä/kokoluokkaa
- Esitetään ehdotuksia riskien raportoinnin (julkisen talouden riskikatsaus) kehittämiseksi.
- Esitetään riskejä lisäävien ehdotusten keskeisiä arviointiperusteita ja vaihtoehtoja hallituksen päätöksenteolle asettamiksi ohjeiksi tai rajoitteiksi

Lähtökohtaisesti ei siis ole kysymyksessä tarkastuskertomuksessa kuvattu vastuiden kokonaisuuden esittäminen. Mutta on todettava, että työryhmän alustavat tavoitteet ovat kunnianhimoisempia, kuin lähtökohtana oleva julkisen talouden riskien kuvaus osana julkisen talouden suunnitelmaa edellyttää. Nyt alkanut prosessi voi olla alku tarkastuskertomuksessa suositellun vastuuta koskevan tietovarannon muodostamisessa.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin valtion taloudellisten vastuiden huomioimista osana ylimmän tason päätöksentekoa ja vastaavaa raportointia tarkastuksen jälkeen.

Vastuiden kuvauksessa ei talousarvioprosessin päätösasiakirjoissa eikä vastaavassa raportoinnissa ole tapahtunut olennaista laadullista muutosta, jota tarkastusviraston kannanotoissa tavoiteltiin. Ainoastaan valtuuksista raportoinnissa esitettyjen tietojen luotettavuuden voi katsoa parantuneen. Asiantilan parantamiseen ei ennen tätä syksyä ole valtiovarainministeriössä käynnistetty kehittämistyötä. Vastuiden kokonaisuuden asianmukaiselle käsittelylle päätöksenteon perustana voi olla hyvänä lähtökohtana mi-

nisteriössä käynnistynyt hanke, jossa riskit ja niihin liittyvät vastuut kuvataan jo osana seuraavaa julkisen talouden suunnitelmaa. Hanke voi olla myös lähtökohta tarkastuskertomuksessa esitetyle vastuuden kokonaisuuden tarkastelulle.

Valtuuksien ja tilinpäätöksen liitteessä 12 esitettävien vastuuden ohjeistuksen ei enää voi katsoa olevan esteenä luotettavalle raportoinnille. Raportoinnin nykyisiä puutteita olisi mahdollista poistaa yhteistyöllä perustietojen tuottajien kanssa.

Olellainen myönteinen kehitys suhteessa tarkastuskertomuksen kannanottoihin on vasta tapahtumassa. Myös kansainvälinen paine on osaltaan johtamassa halutunlaiseen kehitykseen. Lisäksi tarkastusvirasto on edustettuna vastuisiin liittyvän raportoinnin ja hallinnan kehittämiseen liittyvässä työryhmässä. Tarkastusvirastossa on myös käynnistynyt finanssipoliittisen tarkastuksen esiselvitys aiheesta ”Valtion konsernitase”. Nämä seikat puoltavat sitä, että varsinaista jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä