



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö /VM/26/93.01.01/2016

Valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttaminen

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta. Muutokset koskisivat menopäätöksen tekemiseen liittyviä sisäisen valvonnan vaatimuksia (38 §), hallituksen vuosikertomusta (68 a § ja 68 b §) sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tehtäviä (71 §). Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lausuntopyynnön saatteessa mainitaan, että muutokset olisivat tulossa voimaan helmikuun 2016 alkupuolella. Varsinkin hallituksen vuosikertomusta koskevien 68 a §:n ja 68 b §:n osalta syytä tiukkaan aikatauluun ei ole perusteltu. Jos muutos tulee voimaan helmikuussa 2016 ja sen perusteella muutetaan jo vuotta 2015 koskeva raportointi asetuksen mukaiseksi, tarkoittaa se tilivelvollisuusvaatimusten muuttamista takautuvasti. Vuodelta 2015 annettavan hallituksen vuosikertomuksen valmistelu on jo käynnissä, toimeksianto ja ohjeistus vuosikertomuksen laatimiseksi on annettu 20.11.2015 (VNK/2062/42/2015).

Menopäätöksen tekemisen osalta luonnoksessa ehdotetaan asetuksen 38 §:ään lisättäväksi säännös, jonka mukaan ennen menoon sitoutumista tulisi varmistaa myös arviomäärärahan ylitysluvan riittävyys. Tarkastusvirasto pitää esitettyä lisäystä hyvänä erityisesti niitä tilanteita varten, joissa menopäätöksen tekijä voi tosiasiallisesti päättää myös menon suuruudesta.

Lisäksi 38 §:ään ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan menopäätöksen mukaiset menot eivät saa ylittää tarkoitukseen käytettävissä olevan määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan taikka valtuuden määrää. Perustelumuistion mukaan lisäyksellä varmistetaan erityisesti sitä, ettei myöntöpäätöksen sijasta mahdollisesti maksupäätös- tai maksuperusteella budjetoituja harkinnanvaraisia valtionapuja myönnetä voimassa olevia määrärahoja tai valtuuksia enempää.

Tarkastusvirasto on budjetointimenettelyjä koskeneesta laillisuustarkastuksesta annetussa kertomuksessa (kertomus 15/2015) todennut, että harkinnanvaraisissa valtionavustuksissa tulisi ensisijaisesti käyttää kohdentamisperusteena myöntöpäätösperustetta, mikäli momentilla ei ole valtuutta. Mikäli momentilla kuitenkin käytetään maksuspäätösperustetta tai maksuperustetta ilman valtuutta ja jos menon kohdentaminen varainhoitovuodelle olennaisesti poikkeaa myöntöpäätösperusteesta tai muusta sitoumusperusteesta, tulee valtionavustuksen myöntävän viranomaisen varmistua siitä, että valtion sitoutuessa menoon määräraha on riittävä.

Esitetty lisäys vastaa tarkastusviraston aikaisemmin esittämää kantaa. Tarkastusvirasto kuitenkin korostaa sitä, että näihin tilanteisiin valtuusmenettely tai myöntöpäätösperusteella budjetoitu määräraha ovat ensisijaisia budjetointimenettelyjä.

Asetusluonnoksen 68 §:n kohdassa 4 todetaan että hallituksen vuosikertomukseen tulisi ottaa muun muassa katsaus talousarvion talouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuihin. Perustelutekstissä todetaan että nämä niin sanotut valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma sekä kokonaistase olisivat uusia valtiontaloutta kuvaavia laskelmia. Laskelmia ei todennäköisesti laa-

dita konsernilaskelmien periaatteita noudattaen, minkä vuoksi on perusteltua käyttää niistä myös tätä eroa kuvaava nimi. Laskelmia julkaistaessa tätä eroa on syytä korostaa.

Pääasiassa 68 a § ja 68 b § muutokset ovat raportointivaatimuksia selkeyttäviä.

Asetusluonnoksen 68 a § § momentin 2 kohdan mukaisen valtion toiminnan keskeisiä riskejä koskevan arvion sisällyttämistä hallituksen vuosikertomukseen voidaan pitää perusteltuna.

Asetusluonnoksen 68 b §:n 1 momentti 2 kohtaan sisältyvää raportoinnin kehittämistä siten, että riskikatsauksen sijasta arvioidaan riskejä, voidaan pitää perusteltuna. Ehdotuksessa luovutaan kuitenkin nimenomaisesta riskiarvioinnin sisällön sääntelystä. Säännöstekstin tiivistämisestä huolimatta on tärkeätä, että riskiarvioinnissa arvioidaan riskien merkitystä valtion toimintaan ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen sekä toiminnan rahoitukseen.

Luonnoksen 68 b §:n 1 momentti 3 kohdassa luovutaan vaatimuksesta, jonka mukaan vaikuttavuuden raportointi tulee yhdistää kustannuksiin. Vaikka vaikuttavuuden yhdistäminen kustannuksiin on vaikeaa tai joskus jopa mahdotonta, ei vaatimuksen lieventäminen tältä osin ole suotuisaa kehitystä. Vuosikertomuksella hallitus toteuttaa tilivelvollisuuttaan ja toimien lisäksi myös varojen käyttö on keskeinen osa tilivelvollisuutta. Raportoinnin vaikeudesta huolimatta on tärkeää pyrkiä yhdistämään varojen käyttö aikaansaatuihin vaikutuksiin. Kohdan teksti voisi tältä osin olla selkeämpi. Esitetyssä muodossa ei ole selvää, onko kyse tavoitteiden kehittymisestä vai vaikuttavuuden kehittymisestä. Asiallisesti on kuitenkin tärkeää, että raportointivaatimus vaikuttavuustiedoissa koskee vuotta pidempää ajanjaksoa, koska yleensä vuosi on liian lyhyt aika muutosten havaitsemiseen.

Luonnoksen 68 b §:n 1 momentin aikaisempi 4. kohta on luonnoksessa poistettu. Luopuminen hallinnonalan siirtomenoihin liittyvistä raportointivaatimuksista kokonaan ei kaikissa tilanteissa välttämättä ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Siirtomenoista tulee raportoida, jos niillä on merkitystä tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden kannalta. Poistoa ei ole esityksessä erikseen perusteltu.

Luonnoksen 68 b §:n 1 momentin 4. kohdan osalta tarkastusvirasto toteaa, että toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta raportointi vaatii usein myös taloudellisuudesta ja tuottavuudesta tai suoritteiden kustannuskehityksestä raportointia. Perusteluissa mainitaan, että raportoinnissa on syytä käyttää tunnuslukuja. Tunnuslukujen käyttöä raportoinnissa edistäisi, jos se mainittaisiin jo itse asetuksessa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tehtäviä koskevia asetusluonnoksen 71 §:ään sisältyviä muutoksia tarkastusvirasto pitää asianmukaisina.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastuspäällikkö

Jaakko Eskola