

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto

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

Valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva tarkastus valmistui vuonna 2009 ja siitä tehtiin suunnitelman mukaisesti jälkiseuranta vuonna 2012. Jälkiseurannassa todettiin, että rahastokohtaiset säädökset olivat edelleen keskenään hyvin erilaisia eikä rahastoja koskevaa lainsäädäntöä ollut yhtenäistetty valtion tilinpäätöstyöryhmän vuonna 2003 esittämällä tavalla informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi. Myöskään rahastojen tilintarkastusta ja tilinpäätösten vahvistamista koskevia säädöksiä ei ollut yhtenäistetty.

Jälkiseurannan perusteella voitiin myös todeta, ettei rahastojen organisointia ja hallintoa ollut kehitetty yhtenäisin periaattein. Joidenkin rahastojen osalta esitetyt muutokset rahastosäädöksiin, organisointiin ja hallintoon olivat tuolloin suunnitteilla.

Eduskunnan tiedonsaantia oli valtion tilinpäätöskertomuksen 2011 perusteella lisätty, mutta rahastojen tilinpäätösanalyysin puuttuessa tilinpäätöskertomuksesta ei eduskunta edelleenkään saanut oikeaa ja riittävää kuvaa rahastojen toiminnasta ja taloudesta. Myös kolmen ministeriön (TEM, VM ja YM) tilinpäätöskannanotot koskien vuotta 2011 olivat puutteellisia.

Jälkiseurannassa havaittujen puutteiden vuoksi päätettiin suorittaa toinen jälkiseuranta asiakirjaseurannalla vuonna 2015.

Jälkiseurannassa käytiin läpi vuonna 2012 tehdyn jälkiseurannan jälkeen rahastoja koskeviin säädöksiin tehdyt muutokset. Lisäksi käytiin läpi ministeriöiden ja rahastojen tai näitä hoitavien organisaatioiden väliset tulossopimukset vuodelle 2015 rahastoille asetettavien tulostavoitteiden selvittämiseksi. Lisäksi käytiin läpi valtion tilinpäätöskertomuksen korvannut hallituksen vuosikertomus vuodelta 2014 sen selvittämiseksi, raportoidaanko rahastojen toiminnasta vuosikertomuksessa tarkastusajankohtaa laajemmin ja laaditaanko rahastoista tilinpäätösanalyysit vuosikertomukseen. Lisäksi käytiin läpi ministeriöiden tilinpäätöskannanotot vuodelta 2014 sen selvittämiseksi, kuvataanko niissä rahastojen toimintaa tarkastusajankohtaa enemmän.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Valtiolla oli vuoden 2014 lopussa 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joita ohjattiin kuudesta ministeriöstä. Rahastojen yhteenlaskettu tase oli vuoden 2014 lopussa noin 26,7 miljardia euroa. Vuonna

2015 rahastoja on yksi vähemmän, koska valtion vakuusrahastoa koskeva laki (379/1992) on kumottu 1.1.2015 voimaan tulleella lailla (1202/2014).

Rahastoja koskeva lainsäädäntö ja valtion tilivelvollisuus uudistus

Tarkastuksen perusteella havaittiin, että rahastokohtaiset säädökset ovat keskenään hyvin erilaisia, eikä kaikkien rahastojen lainsäädäntöä ole yhdenmukaistettu valtion tilinpäätöstyöryhmän esittämällä tavalla informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi. Tarkastuksen perusteella katsottiin myös, että tilivelvollisuus uudistusta ei ole kaikissa rahastoissa otettu huomioon eikä kaikkien rahastojen ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä ole uudistettu siten kuin hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp.) laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta todettiin. Sen mukaan talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevia säädöksiä on tarkistettava siten, että rahastoissa voidaan toteuttaa hyvän hallintotavan vaatimukset ja rahastojen taloudesta ja toiminnasta saadaan valtion tilinpäätöskertomukseen tarvittavat tiedot. Näin ollen eduskunta ei tarkastuksen perusteella saanut riittävästi tietoa talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta. Tarkastuksessa katsottiin, että rahastoja koskevia säädöksiä olisi tarkistettava valtion tilinpäätöstyöryhmän toteamalla ja hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp.) todetulla tavalla. Tilivelvollisuus uudistus olisi otettava huomioon rahastoissa ja niiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmät olisi uudistettava.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että rahastokohtaisia säädöksiä ei ole muutettu ja yhtenäistetty valtion tilinpäätöstyöryhmän toteamalla ja hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp.) mainitulla tavalla. Useimpien rahastojen tarkoituksesta ja/tai tehtävistä on säädetty niitä koskeissa laeissa tai asetuksissa. Myös rahastojen hallinnosta, johtokunnan tai hallituksen kokoonpanosta ja tehtävistä, henkilöstöstä, palkkioista, rahaston varoista, tilinpäätöksestä ja tilintarkastuksesta on säädetty useimmissa rahastokohtaisissa säädöksissä. Säädökset ovat pääosin erilaisia eikä niitä ole yhdenmukaistettu esitetyllä tavalla lukuun ottamatta tilintarkastusta, jota koskevia säädöksiä on muutettu. Tätä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Valtion vakuusrahastoa koskeva laki (379/1992) on kumottu lailla (1202/2014), joka astui voimaan 1.1.2015.

Rahastojen organisointi ja hallinto

Tarkastuksen perusteella havaittiin, että rahastojen organisoinnista, johtamisesta ja rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden asemasta suhteessa niitä ohjaavaan ministeriöön on säädetty vaihtelevasti. Tarkastusvirasto katsoi, että rahastojen organisointia ja hallintoa olisi kehitettävä yhtenäisin periaattein ja mahdolliset poikkeamat tulisi perustella. Rahastojen toiminnan, sen laajuuden tai aktiivisuuden erilaisuus ei muodosta estettä rahastojen hallinnon yhtenäistämiseksi. Yhtenäistäminen ei kuitenkaan saa vaarantaa rahastoille asetettujen tavoitteiden saavuttamista, eikä se saa johtaa tarpeetomaan tai liian raskaaseen hallintoon. Tavoitteena tulisi olla toiminnan tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Jälkiseurannan perusteella rahastojen organisointia ja hallintoa ei ole kehitetty yhtenäisin periaattein. Rahastoja koskeviin säädöksiin ei ole tehty sellaisia muutoksia, joilla rahastojen organisointia ja hallintoa yhtenäistettäisiin.

Rahastojen ohjaus

Ministeriöiden ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä sovelletaan tulosoajusta. Tarkastuksessa havaittiin, että rahastoille ei yleensä ollut asetettu tulostavoitteita eikä niiden kanssa ollut solmittu tulossopimusta Valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta. Joissakin tapauksissa ohjaava ministeriö oli solminut tulossopimuksen rahastoa hoitavan viraston, laitoksen tai yhtiön kanssa. Maatalouden interventiorahaston johtokunta oli asettanut rahaston toiminnalle tavoitteita. Tarkastusvirasto katsoi, että kaikille rahastoille tai niitä hoitaville organisaatioille olisi asetettava selkeät, mitattavissa olevat tulos-

tavoitteet ja että ohjaavan ministeriön olisi solmittava tulossopimus rahastojen tai niitä hoitavien organisaatioiden kanssa.

Jälkiseurannassa kävi ilmi, että kaikille rahastoille ei aseteta tulostavoitteita eikä niiden kanssa solmita tulossopimusta. Tulostavoitteita asetetaan Valtion televisio- ja radiorahastoa hoitavalle Viestintävirastolle, Maatalouden interventio- ja Maatilatalouden kehittämisrahastoa hoitavalle Maaseutuvirastolle, rahaston lainanottoa hoitavalle Valtiokonttorille, Huoltovarmuusrahastoa hoitavalle Huoltovarmuuskeskukselle, Valtion eläkerahastolle, Valtion asuntorahastolle ja tätä hoitavalle Aralle. Työ- ja elinkeinoministeriö käy Valtion ydinjätehuoltorahaston kanssa tulosneuvottelut, joissa käydään läpi rahaston koko toimintaa ja tavoitteita. Ympäristöministeriö on asettanut Öljysuojarahastolle hakemusten käsittelyaikatavoitteen.

Palosuojelurahastolle ja Valtiontakuurahastolle ei ohjaava ministeriö aseta tulostavoitteita. Valtiontakuurahasto toimii teknisenä puskurirahastona, jolle ei ole ollut tarkoituksenmukaista asettaa tulostavoitteita.

Sisäministeriö on antanut 12.11.2014 lausunnon Palosuojelurahaston toteutussuunnitelmasta ja talousarviosta. Yhteenvetona palosuojelurahaston strategian toteutussuunnitelmasta ja talousarviosta 2015 ministeriö toteaa, että suunnitelma on selkeä ja hyvin valmisteltu. Lausunnossa todetaan, että sisäministeriön tavoitteena on vuoden 2015 aikana selvittää Palosuojelurahaston strategisen tason ohjauksen tehostamistarpeet ja tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin.

Tilinpäätösmenttely

Tarkastuksen perusteella eduskunnan tiedonsaanti talousarvion ulkopuolisista rahastoista on jäänyt valtion tilinpäätöskertomuksissa vähäiseksi. Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei ollut kuvattu joidenkin rahastojen toiminnallista tuloksellisuutta lainkaan, eikä valtiovarainministeriö tilinpäätöskertomuksen laatijana ollut näitä tietoja vaatinut. Rahastokohtaisista tilinpäätöksistä ei ollut myöskään tehty tilinpäätöskertomukseen analyysiä, kuten valtion tilinpäätöstyöryhmä ehdotti. Tarkastuksessa esitettiin, että rahastoja ohjaavien ministeriöiden olisi harkittava vuosittaisen, rahastojen toimintaa koskevan, yhteisen selvityksen antamista rahastojen toiminnasta eduskunnalle. Selvitys voitaisiin antaa osana valtion tilinpäätöskertomusta.

Valtion tilinpäätöskertomus on vuodesta 2012 lukien korvautunut Hallituksen vuosikertomuksella. Jälkiseurannassa havaittiin, että vuoden 2014 vuosikertomuksessa oli kuvattu kaikkien rahastojen toimintaa ja liitteessä oli esitetty tiedot rahastojen taseiden ulkopuolisista vastuista rahastoittain sekä kootusti valtiontakaukset ja -takuut, muut monivuotiset vastuut ja sijoitussitoumukset. Vuosikertomukseen ei ollut laadittu talousarvion ulkopuolisista rahastoista tilinpäätösanalyysiä.

Rahastojen tilintarkastus ja tilinpäätöksen vahvistaminen

Tarkastuksessa havaittiin, että rahastoja koskevissa säädöksissä oli säädetty keskenään eri tavoin rahastojen kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja tilinpäätöksen vahvistamisesta. Joidenkin rahastojen tilintarkastus oli säädetty Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi, ja joihinkin rahastoihin ohjaava ministeriö asetti vuosittain rahaston hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan tilintarkastajat. Yhden rahaston tilintarkastajat määrätään valtioneuvoston yleisistunnossa. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen tarkastukseen tulee valtiovarainvaliokunnan mukaan (VaVM 29/2003 vp.) palata viimeistään siinä vaiheessa, kun tilinpäätösuudistuksen mukaisesta uudesta tilinpäätösraportoinnista on saatu riittävästi kokemuksia. Asiaan ei ollut palattu tarkastusajankohtaan mennessä. Tarkastuksen perusteella riittävä kokemus uudesta tilinpäätösraportoinnista oli jo tuolloin vuonna 2008 olemassa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että menettelyjä on yhtenäistetty. 1.1.2016 lukien on säädetty¹, että maa- ja metsätalousministeriö asettaa Maatalouden interventiorahastolle ja Maatilatalouden kehittämisrahastolle molemmille kaksi tilintarkastajaa, joista toisen tulee olla KHT-tilintarkastaja ja toisen JHTT-tilintarkastaja. Ympäristöministeriö määrää Valtion asuntorahastolle kaksi tilintarkastajaa, joista toisen on oltava KHT-tilintarkastaja ja toisen JHTT-tilintarkastaja. Valtiovarainministeriö asettaa vuosittain Valtion eläkerahaston hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa, joiden molempien tulee olla joko KHT- tai JHTT-tilintarkastajia. Valtiontakuurahaston tilien ja hallinnon tarkastuksen suorittavat työ- ja elinkeinoministeriön määräämät tilintarkastajat. Yhden tilintarkastajista tulee olla KHT-tilintarkastaja tai JHTT-tilintarkastaja. Valtion ydinjätehuoltorahaston osalta astui 1.9.2014 voimaan säädösmuutos, jonka mukaan Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa vuosittain Valtion ydinjätehuoltorahaston hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa, joista toisen tulee olla JHTT-tilintarkastaja ja toisen KHT-tilintarkastaja. Jo aiemmin oli voimassa, että työ- ja elinkeinoministeriö asettaa Huoltovarmuusrahastoa hoitavan Huoltovarmuuskeskuksen hallintoa, taloutta, tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa, joista vähintään toisen on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja ja vähintään toisen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja.

Valtion televisio- ja radiorahaston osalta säädettiin 1.1.2015 lukien tilintarkastus valtionalouden tarkastusviraston hoidettavaksi, joka hoitaa edelleen myös Palosuojelurahaston ja Öljysuojarahaston tilintarkastamisen.

Ministeriöiden tilinpäätöskannanotot

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriöiden tilinpäätöskannanotot talousarvion ulkopuolisista rahastoista poikkesivat toisistaan huomattavasti niin sisällöltään kuin rakenteeltaankin. Joissakin kannanotoissa käytiin yksilöidysti valtion talousarviosta annetussa asetuksessa vaaditut kohdat ja joissakin kuvattiin vain rahaston toimintaa ja todettiin lyhyesti, että rahasto on toiminut siltä vaaditulla tavalla. Ministeriöiden tilinpäätöskannanotoissa rahastoista olisi noudatettava tilinpäätöskannanotolle valtion talousarviosta annetussa laissa asetettuja vaatimuksia. Valtiokonttorin ylläpitämässä Netrassa talousarvion ulkopuolisten rahastojen asiakirjoja oli heikosti, vaikka esimerkiksi tilinpäätöskannanotot olisi sinne talousarvioasetuksen mukaan toimitettava.

Jälkiseurannassa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojensa rahastoista antamat tilinpäätöskannanotot sisälsivät valtion talousarviosta annetussa asetuksessa vaaditut kohdat. Valtiovarainministeriön tilinpäätöskannanotossa oli käyty läpi asetuksessa vaaditut kohdat Valtion eläkerahaston osalta. Valtion vakuusrahaston osalta valtiovarainministeriön tilinpäätöskannanotossa todettiin rahaston tehtävä, sen tuloutukset valtion budjettiin, rahaston toiminnan päättyminen, tilinpäätöksen vahvistaminen ja rahaston omistamien osakkeiden ja pääomatodistusten siirtäminen Suomen valtiolle. Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöskannanoton puutteena oli, ettei se sisältänyt kannanottoa Huoltovarmuuskeskuksen ja -rahaston tilinpäätökseen.

Tilinpäätöskannanotot vuodelta 2014 olivat pääosin löydettävissä jälkiseuranta-ajankohtana (elokuu 2015) Netrasta. Valtiovarainministeriön hallinnonalan asiakirjoja ei löytynyt Netrasta eikä valtiovarainministeriön internet-sivuilta. Ympäristöministeriön vuoden 2014 tilinpäätöskannanottoja ei Netraan ollut tallennettu.

¹ HE 254/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Eduskunta on hyväksynyt esityksen 12.3.2015.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen toimintaa, toiminnalle asetettuja tavoitteita, rahastojen ohjausta ja valvontaa sekä eduskunnan tiedonsaantia rahastojen toiminnasta.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei rahastoja koskevia säädöksiä ole kehitetty yhtenäisin periaattein valtion tilinpäätöstyöryhmän vuonna 2003 esittämällä tavalla informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi. Eduskunnalle ei ole annettu sellaisia tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista muodostaa riittävä ja oikea kuva valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Tarkastuksen jälkeen yksi valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista on lakkautettu 1.1.2015 alkaen.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että rahastokohtaiset säädökset ovat edelleen keskenään hyvin erilaisia eikä rahastoja koskevaa lainsäädäntöä ole yhtenäistetty valtion tilinpäätöstyöryhmän esittämällä tavalla informaation parantamiseksi ja tilivelvollisuuden tehostamiseksi. Rahastojen ohjausta ja johtamista ei ole kehitetty yhtenäisin periaattein. Rahastojen tilintarkastusta koskevia säädöksiä oli yhtenäistetty. Kaikkien ministeriöiden vuotta 2014 koskevat tilinpäätöskannanotot eivät sisältäneet valtion talousarviosta annetussa asetuksessa vaadittuja kohtia.

Eduskunnan tiedonsaantia rahastojen toiminnasta ja tuloksellisuudesta sekä vastuista ja sitoumuksista on hallituksen vuosikertomuksessa 2014 lisätty. Siihen ei kuitenkaan ollut laadittu rahastojen tilinpäätösanalyysiä valtion tilinpäätöstyöryhmän esittämällä tavalla. Näin ollen eduskunnalla ei edelleenkään ole edellytyksiä saada oikeaa ja riittävää kuvaa rahastojen toiminnasta.

Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei jatketa. Jälkiseurannassa havaittujen puutteiden perusteella valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjauksen ja hallinnon kehittämistä on kuitenkin tarpeen seurata edelleen. Seuranta toteutetaan valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnittelun yhteydessä laadittavan riskianalyysin ja muun perusseurannan muodossa. Aiheeseen palataan myös tarkastusviraston suorittaman hallituksen vuosikertomuksen vaikuttavuusinformaatiota koskevassa tarkastuksessa sekä finanssipolitiikan tarkastuksissa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Tuula Näätänen

JAKELU

Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Sisäasiainministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Ympäristöministeriö
Huoltovarmuusrahasto
Maatalouden interventiorahasto
Maatilatalouden kehittämisrahasto

Palosuojelurahasto
Valtion asuntorahasto
Valtion Eläkerahasto
Valtion televisio- ja radiorahasto
Valtion ydinjätehuoltorahasto
Valtion takuurahasto
Öljysuojarahasto