

Laillisuustarkastus

Tarkastuskertomus 11/2020 Talousarvion yhtenäisyys

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Valtioneuvoston kanslia, 17.8.2020
- Ulkoministeriö, 13.8.2020
- Sisäministeriö, 13.8.2020
- Puolustusministeriö, 13.8.2020
- Valtiovarainministeriö, 17.8.2020
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 31.8.2020
- Maa- ja metsätalousministeriö, 17.8.2020
- Liikenne- ja viestintäministeriö, 17.8.2020
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 17.8.2020
- Sosiaali- ja terveysministeriö, 11.8.2020
- Ympäristöministeriö, 17.8.2020.

Lisäksi oikeusministeriö ilmoitti 24.8.2020, ettei sillä ole kommentoitavaa tarkastuskertomusluonnokseen.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä otanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Seuraavassa käsitellään lausunnonantajien antama palaute. Palaute on tässä jaoteltu väliotsikoin sen mukaan, mistä kertomusluonnoksen asiasta sitä on annettu.

Kertomusluonnoksen katsottiin tukevan jatkokehittämistä

Palautteen antajat ovat lausunnoissaan pääosin yhtyneet kertomusluonnoksen kannanottoihin. Lausunnoissa on mm. todettu, että kertomusluonnos sisältää olennaisia asioita, joista on annettu oikeat kannanotot ja selkeät suositukset. Lausuntojen mukaan kertomusluonnos antaa myös hyvät välineet jatkokehittämiseen.

Valtiovarainministeriö toi esiin käynnistämäänsä budjetoinnin kehittämishankkeita

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen talousarvion laadintamenettelyiden epäyhtenäisyydestä eri hallinnonaloilla. Lausunnoissaan VM toteaa, että uudella laadintamääräyksellä ”on tiukennettu poikkeaviin menettelyihin liittyviä käytänteitä tavoitteena yhtenäistää ja selkiyttää talousarvion laadintaa”. Lisäksi VM tuo lausunnoissaan esiin, että Buketti 2020 -hankevalmistelussa poikkeavia

budjetointikäytäntöjä ”on tarkasteltu nykyisten toimintamallien puitteissa ja todettu, että hallinnonalojen erityispiirteiden vuoksi niiden käyttöä voidaan tietyissä tilanteissa budjetoinnin ja toiminnallisuuden kautta pitää perusteltuina. Lähtökohdan tulee kuitenkin olla mahdollisimman yhdenmukainen talousarviomenettely.”

Valtiovarainministeriö toteaa, että ”tarkastusviraston havainnot edellyttävät talousarvioprosessin ja -menettelyiden tarkastelua ja kehittämistä osana ns. normaalia toimintaa kuin erillisissä kehittämishankkeissa”. Ministeriön mukaan tarkastus tukee myös jo käynnistyneitä kehittämishankkeita, joita se käsittelee lausunnossaan.

Valtiovarainministeriö on vuoden 2019 lopulla asettanut kehys- ja talousarviosuunnittelun kehittämis- ja digitalisointihankkeen (Buketti 2020; VN12323/2019). Hankkeen tehtävänä on ”kehys- ja talousarviosuunnittelun ja talousarvioesityksen tarvittava sisällöllinen arviointi ja kehittäminen sekä uuden kehys- ja budjetointijärjestelmän rakennuttaminen em. kehittämistarpeet huomioon ottaen. Hankkeella tavoitellaan budjettiprosessin ja prosessissa tuotettavien tietojen laatimisen ja käytettävyyden parantamista ja tehostamista.”

Toinen valtiovarainministeriön kehittämishanke liittyy valtionapuprosessiin. Tämän osalta VM toteaa lausunnossaan, että se ”on asettanut Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (VM212:00/2018). Hankkeen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ja Buketti 2020 -hankkeen yhteydessä arvioidaan soveltuvin osin VTV:n kertomusluonnoksessa mainitsemia talousarviovalmistelun käytänteitä.”

Kolmantena kehittämishankkeena VM tuo esiin huhtikuussa 2020 käynnistyneen Valtion tulosohtausmallin arviointi -hankkeen (VATULA). Lausunnon mukaan ”hanke on osaltaan jatkoa valtiovarainministeriövetoiselle vuoden 2012 edelliselle tulosohtauksen kehittämishankkeelle ja sen myötä käynnistetylle tulosohtauksen kehittämistyölle. Vaikka hankkeen tarkoituksena on tarkastella tulosohtauksen periaatteita ja erityisesti sen käytännön toteutumista suhteessa toimintaympäristön muutosten asettamiin vaatimuksiin, hankkeella on myös kytkentä Buketti 2020 -hankkeeseen etenkin määrärahojen ja toiminnan tuloksellisuudelle asetettuja tavoitteiden väliseen yhteyteen.”

Tarkastusvirasto huomioi VM:n lausunnon kertomuksessa siten, että se lisää lausunnossa esitetyistä kehittämistoimenpiteistä lyhyen kappaleen kertomuksen luvussa 2.1 olevan alaluvun ”Talousarvion laadittamiseen liittyviä kontrolleja on tarpeen kehittää” loppuun.

TEM tarkasteli kriittisesti tarkastuskertomusluonnoksen perusteluja ja asetelmaa

Kertomusluonnokseen antoi kritiikkiä erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö. TEM:n lausunnon mukaan havainnot ovat oikeansuuntaisia mutta liian yleisiä. TEM:n näkemyksen mukaan kertomuksessa olisi pitänyt avata yksittäisiä ongelmakohtia tarkemmin. Lisäksi TEM:n näkemyksen mukaan kertomuksesta ei selviä, millä mittarilla on arvioitu soveltamisen liiallista joustavuutta.

TEM kiinnitti huomiota tarkastuksen asetelmaan, erityisesti kysymyksenasetteluun. TEM:n lausunnon mukaan kysymyksenasettelussa olisi voinut käsitellä myös talousarviolainsäädännön ja soveltamismääräysten soveltuvuutta nykyhetkeen. Lisäksi TEM esittää lausunnossaan harkittavaksi, että kertomuksessa käsiteltäisiin myös tulostavoitteiden asetannan vaikutusta talousarvion selkeyteen ja läpinäkyvyyteen.

TEM toteaa lausuntonsa yhteenvetona, että tarkastus ”nostaa esille lukuisia tärkeitä havaintoja. Ne antavat hyvän pohjan arvioida jatkotyötä mm. säädöspohjan ja määräysten laajamittaiselle päivittämisen arvioinnille.”

TEM viittaa lausuntoon sisältyvässä kritiikissään siihen, että tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty talousarvioon sisältyvän joustavuuden ja epäyhtenäisyyden lisääntyminen suhteessa talousarvion laadintamääräyksen ja lainsäädännön avulla muodostettuun kriteeristöön. Käytännössä koko kertomus käsittelee tätä problematiikkaa. Myöskään tarkastuksen kysymyksenasettelua ei ole mahdollista tässä vaiheessa muuttaa tai täsmentää. Käytetty kysymyksenasettelu perustuu tarkastusviraston tarkastusohjeistukseen ja vastaa laillisuustarkastuksen käytäntöjä.

TEM:n lausunto ei tältä osin aiheuta muutostarpeita kertomusluonnokseen.

Sekamomentit aiheuttivat palauteryöpyn

Eniten palautetta aiheuttivat sekamomentit, joita käsiteltiin lähes kaikissa lausunnoissa. Usea ministeriö toi sekamomenttien osalta esiin, että sekamomenttien vähentäminen lisäisi talousarviomomenttien määrää ja siten kasvattaisi talousarvion laajuutta.

Myös valtiovarainministeriö otti lausunnossaan kantaa sekamomenttien käyttöön. VM kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että ”tavoiteltaessa mahdollisimman yhdenmukaista budjetointia erityisesti sekamomenttien osalta, tulee myös arvioida budjetoinnin muita tavoitteita. Esimerkiksi valtion talousarvioesitys on viime aikoina kasvanut, myös sivumääräisesti ja etenkin sekamomenttien pilkkominen useammaksi momentiksi ei tue tavoitetta momenttien määrän vähentämiseksi. Etenkin jos toimenpiteessä on kyse esimerkiksi euromääräisesti pienestä määrärahasta momentin kokonaismäärärahaan nähden, asiakokonaisuus on taloudelliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäinen tai kertaluonteinen talousarviossa rahoitettava toimenpide.”

Sekamomentteja on käsitelty kertomusluonnoksen luvun 2.3 alaluvussa ”Sekamomenttien määrä on lisääntynyt entisestään”. Lukuun sisältyvä suositus on esitetty seuraavassa muodossa: ”Sekamomentteja tulisi vähentää olennaisesti ja niitä tulisi käyttää vain perustellusta syystä. Sekamomenttien määrää tulisi vähentää niissä tapauksissa, joissa se toiminnallisesti on mahdollista. Tarkastusviraston suorittamien tilintarkastusten perusteella osassa siirtomenomenteja voitaisiin luopua kulutusmenojen budjetoinnista siirtomenomenteille ja tehtävät voitaisiin hoitaa virastojen ja laitosten toimintamenomenteilta osana tulohajautusprosessia.”

Sekamomentteja koskevien lausuntojen osalta lisätään kertomuksen lukuun 2.3. sekamomenttien käsitteilyn loppuun ministeriöiden keskeiset argumentit sekamomenttien käytölle.

Talousarvion lukurakenne

Talousarvion lukurakenteesta lausuivat erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö, jotka oli myös yksilöity vuoden 2020 lukurakenteen muutoksen osalta kertomusluonnoksessa. LVM:n näkemyksen mukaan lukurakenne on muutoksen jälkeen aiempaa informatiivisempi. TEM toteaa lausunnossaan, että lukurakenteen muutos auttaa päätöksentekijää muodostamaan näkemyksen koko TEM-konsernin resursseista, minkä lisäksi muutos tuo lukurakenteeseen ilmiöpohjaisuutta. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa omissa lausunnossaan, että laadintamääräys mahdollistaa pääluokan toimintamenojen kokoamisen hallintolukuun. Tältä osin VM viittaa kertomusluonnoksen suositukseen 4.

Asiaa on käsitelty kertomusluonnoksen luvun 2.2 ingressissä ja alaluvussa ”Lukurakenteen epäyhtenäisyys on lisääntynyt vuoden 2020 talousarviossa”. Alaluvun sisältö on seuraava: ”Vuoden 2020 talousarviossa lukurakenne on sama kuin vuonna 2019 lukuun ottamatta muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Molemmilla hallinnonaloilla kaikki virastojen ja laitosten toimintamenomomentit on muista pääluokista poiketen budjetoitu yhteen lukuun. Muutosten jälkeen näiden pääluokkien lukurakenne täyttää aiempaa huonommin ne kriteerit, jotka talousarvion laadintamääräyksestä on johdettavissa talousarvion luku- ja momenttirakenteen muodostamiselle.”

Lisäksi kannanotoissa on lukurakenteesta seuraava teksti: ”Vuoden 2020 talousarviossa lukurakenne toimii entistäkin heikommin liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön

pääluokissa, sillä kaikki virastojen ja laitosten toimintamenomomentit on muista pääluokista poiketen budjetoitu yhteen lukuun.”

Saadut lausunnot huomioidaan kertomuksessa lisäämällä ne karsittuina lainauksina em. alaluvun loppuun.

Tilijaottelun tarkkuustason keventäminen

Tilijaottelun tarkkuustason keventämisestä lausuttiin yksittäisissä tapauksissa.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Hallinnollisen taakan keventämiseksi VTV esittää kertomusluonnoksessa, että tilijaottelun tarkkuutta olisi syytä harkita. Talousarviokirjanpidon sijasta määrärahan tarkempaa kohdentumista voitaisiin VTV:n mukaan seurata kirjanpitoyksikön sisäisessä kirjanpidossa ja siitä voitaisiin raportoida toimintakertomuksessa. VM toteaa, että seurannan tarpeet määrittävät tilijaottelun tarkkuustason. Sinällään ehdotus tilijaottelun tarkkuustason tarkastelusta tilijaotteluprosessin hallinnollisen taakan keventämiseksi on kannatettava. Osana talousarvioprosessin toimeenpanon tehostamista ja hallinnollisen taakan vähentämistä on arvioitava myös budjettijärjestelmän ja Valtiokonttorin tilijaottelujärjestelmän välille rajapintamahdollisuuksia. Lisäksi tilijaottelun yksityiskohtaisuuden tarvetta on tarkoituksenmukaista arvioida valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa.”

Myös puolustusministeriö käsitteli lausunnossaan tilijaottelun tarkkuuden keventämistä. Lausunnon mukaan ”Puolustusministeriö ei omalla hallinnonalallaan näe nykyistä tilijaottelua tarpeettoman yksityiskohtaisena ja kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa aiheuttavana. Ministeriön tulee kyetä seuraamaan talousarvion toteutumista hallinnonalallaan. Tähän käytetään mm. Valtiokonttorin yleisessä tietoverkossa olevaa palvelua, jossa määrärahat ja kirjanpidon kuukausitoteutumat näkyvät eri talousarviotileillä. Ministeriölle ei riitä se, että hallinnonalan suuri kirjanpitoyksikkö Puolustusvoimat seuraa talousarvion toteutumista sisäisessä kirjanpidossaan.”

Lisätään tilijaottelun tarkkuustason osalta valtiovarainministeriön lausunnosta kertomuksen luvun 2.3 alalukuun Tilijaottelun tarkkuuden keventäminen vähentäisi hallinnon kustannuksia seuraava kohta: ”Osana talousarvioprosessin toimeenpanon tehostamista ja hallinnollisen taakan vähentämistä on arvioitava myös budjettijärjestelmän ja Valtiokonttorin tilijaottelujärjestelmän välille rajapintamahdollisuuksia. Lisäksi tilijaottelun yksityiskohtaisuuden tarvetta on tarkoituksenmukaista arvioida valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa.”

PLM:n lausuntoa ei tältä osin huomioida kertomuksessa, koska puolustusministeriön hallinnonalalla on muista hallinnonaloista poikkeava organisointi eikä lausunnon huomiointi siten palvelisi tarkastuksen tavoitetta talousarvion yhtenäisyydestä.

Puolustusministeriö ehdotti muutosta siirtomäärärahan ja valtuuden yhteiskäyttöä koskevaan osuuteen

Puolustusministeriö ei yhdy tarkastusviraston kertomusluonnoksessa esittämään näkemykseen 5-vuotisen siirtomäärärahan ongelmallisuudesta valtuuden käytön yhteydessä. PLM:n näkemyksen mukaan puolustusmateriaalihankintojen toiminnallinen tarve edellyttää sekä valtuusmenettelyä että siirtomäärärahaa. PLM esittää muutosta kertomusluonnoksen sivun 13 kohtaan ”Siirtomäärärahan ja valtuusmenettelyn käyttöä saman määrärahan yhteydessä tulisi muutoinkin arvioida kriittisesti, koska kyseessä on kahden talousarvion vuotuisuusperiaatteesta poikkeavan menettelyn soveltaminen yhtäaikaisesti.” siten, että sana ”kriittisesti” korvattaisiin sanalla ”säännöllisesti”.

Tarkastusvirasto lisää PLM:n käsityksen lausunnosta kertomusluonnoksen lukuun 2.1 alaotsikon ”5-vuotinen siirtomääräraha ongelmallinen valtuuden yhteydessä” loppuun seuraavasti: ”PLM:n näkemyksen mukaan puolustusmateriaalihankintojen toiminnallinen tarve edellyttää sekä valtuusmenettelyä että siirtomäärärahaa.”

Ulkoministeriö esitti korjausehdotuksia kertomusluonnoksen lukuun 2.2

Ulkoministeriö esittää korjausehdotuksia kertomusluonnoksen lukuun 2.2 ”Talousarvion lukurakenne ei ole yhtenäinen”. Kaksi ensimmäistä korjausehdotusta liittyvät tekstikappaleeseen, joka sisältyy kertomusluonnoksen luvun 2.2 alaluvun ”Talousarvion lukurakenteelle on asetettu selkeät kriteerit, mutta niitä ei ole kattavasti noudatettu” yhteyteen. Kyseinen tekstikappale kertomusluonnoksesta kuuluu seuraavasti:

”Hallinnonalakohtaisiin talousarviolukuihin ja momentteihin saattaa sisältyä menoja tehtävistä, joita ei ole valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty ministeriölle kuuluviksi. Tällaisella menolla ei siten ole yhteyttä pääluokan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tällaisia tehtäviä olisi talousarvion läpinäkyvyyden lisäämiseksi syytä avata nykyistä enemmän asianomaisessa talousarvion kohdassa. Joissakin tapauksissa menoja on eri hallinnaloilla samaan tarkoitukseen, kuten kriisinhallintaan, vaikka hankkeen pääasiallinen toteuttaja on sama. Hallinnonalat ylittävistä menoista on kyse myös ulkoministeriön eräissä menoissa, joihin liittyviä tehtäviä hoitaa ulkomailla ulkoministeriö ja kotimaassa muu virasto tai laitos. Esimerkkinä voidaan mainita rakentamiseen ja perusparantamiseen liittyvät menot.”

Ensimmäisessä korjausehdotuksessaan UM käsittelee kriisinhallintaa, jossa ”poliittinen päätöksenteko ulkoministeriön johdolla on keskeinen osa Suomen kriisinhallintaosallistumista, vaikkakin sotilaallisen kriisinhallinnan toteuttaminen on puolustushallinnon vastuulla. Tästä syystä menot on perusteltua budjetoida sekä ulkoministeriön että puolustusministeriön pääluokkiin”.

Toinen UM:n korjausehdotus liittyy UM:n ulkomailla hoitamiin tiede- ja kulttuuri-instituutteihin, joiden hoito on siirretty UM:n pääluokkaan 1.1.2017 lähtien. UM:n näkemyksen mukaan VM:n kanssa sovitulla järjestelyllä on haluttu selkiyttää valtion omistaman kiinteistöomaisuuden hallintaa siten, että ulkomailla omistettavista kiinteistöistä vastaa UM, jolla on kokemusta toimimisesta kiinteistömarkkinoilla ja kiinteistöhallinnosta globaalisti.

UM:n kolmas korjausehdotus liittyy luvun 2.2 alaluvun ”Talousarvion lukurakenteelle on asetettu selkeät kriteerit, mutta niitä ei ole kattavasti noudatettu” tekstikappaleeseen, jonka sisältö on seuraava: ”Talousarviossa on joitakin niin laajoja yksittäisiä määrärahoja, että niillä katettavien menojen budjetointi ja seuranta on hankalaa. Esimerkkeinä voidaan mainita varsinaiseen kehitysyhteistyöhön budjetoitu määräraha momentilla 24.30.66 sekä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin budjetoitu määräraha momentilla 32.30.51. Joissakin tapauksissa olisi tarkoituksenmukaista pilkkoa myös samaan lukuun sisällytettyjen tehtävien menot omiksi luvuikseen. Tästä esimerkkejä ovat muun muassa verotus ja tulli sekä pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta. Osa tehtävistä on yhdistetty keinotekoisesti yhdeksi luvuksi. Toisaalta osa luvuista menee useamman valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyn tehtävän alle. Luvun nimen olisi syytä olla informatiivinen ja yhteydessä ministeriön toimialan tehtäviin.”

UM toteaa lausunnossaan, että viittaus kehitysyhteistyömäärärahoihin ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukainen, koska kehitysyhteistyön luku noudattaa talousarvion laadintamääräyksestä johdettavissa olevia kriteereitä. Lisäksi kehitysyhteistyön luku muodostaa UM:n näkemyksen mukaan johdonmukaisen kokonaisuuden, jonka perustana on kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030.

Näiden kolmen huomion osalta UM esittää, että kertomuksesta poistetaan viittaus ulkoministeriön pääluokan momentteihin tai, mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi lukuun sisällyttää UM:n esittämät perustelut ao. momenttien budjetointikäytännöille.

UM:n lausunnossaan antamat eriävät näkemykset huomioidaan kertomuksessa siten, että kertomustekstiin lisätään lainaus UM:n näkemyksestä koskien kriisinhallintaa ja UM:n ulkomailla hoitamia tiede- ja kulttuuri-instituutteja. Sitä vastoin kehitysyhteistyömäärärahojen budjetointiin liittyvä lausunnon kohta jätetään kertomuksessa huomioimatta, koska UM:n lausunnossa argumentoidaan lukurakenteen selkeydestä, vaikka kertomuksessa raportoidaan ensisijaisesti momenttirakenteesta, jolloin asiat eivät kohtaa.

Suosituksen 4 sisältö

Valtiovarainministeriön lausunnossa tuotiin esille, että laadintamääräys mahdollistaa pääluokan toimintamenojen kokoamisen hallintolukuun.

Tämä on huomioitu edellä lukurakenteen käsittelyn yhteydessä.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kertomusluonnoksen lausunnoissa ei ollut teknisluonteisia täsmennys- ja korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Tilintarkastuspäällikkö Sami Kummila, p. 09 432 5841