



## **Valtiontalouden tarkastusviraston riski- analyysi 2020–2023**

5.3.2020 (107/01/2020)

# Sisällys

1	Taustaa .....	3
1.1	VTV:n riskianalyysin konteksti .....	3
1.2	Riskianalyysin valmistelu .....	4
2	Valtion taloudenhoidon riskit .....	4
2.1	Talousprosessien automatisointi .....	5
2.2	Valtion toimintojen ulkoistaminen .....	5
2.3	Tulosohjausjärjestelmän toiminta .....	6
3	Valtiontalouden riskit .....	7
3.1	Verotukseen kohdistuu monia muutostarpeita .....	7
3.2	Osaamisen ylläpito ja kehittäminen .....	8
3.3	Päätöksenteon kyvykkyys .....	9
4	Kansantalouden ja julkisen talouden seuranta .....	10
4.1	Finanssipolitiikan sääntöjen valvonta ja suhdannetilanteen seuranta .....	10

# Valtiontalouden tarkastusviraston riskianalyysi

Valtiontalouden tarkastusviraston riskianalyysissä on koottuna valtion taloudenhoidon ja valtiontalouden keskeiset riskit. Valitut riskit ovat sellaiset, että tarkastuksella voidaan vaikuttaa niihin ja että näillä riskeillä on merkitystä tarkastusviraston tarkastusten suuntaamiselle eri tarkastuslajeille ja erityisesti tarkastusaiheiden valinnalle eri tarkastuslajeissa.

## 1 Taustaa

### 1.1 VTV:n riskianalyysin konteksti

Valtiontalouden tarkastusviraston riskianalyysi on yksi suunnittelun apuväline ja keino kohdistaa tarkastusta niin, että se on mahdollisimman vaikuttavaa. Tarkastuksen kohdistumiseen vaikuttavat riskianalyysin lisäksi myös muut asiat, jotka on hyvä olla mielessä riskianalyysiä hyödynnettäessä. Muita tarkastussuunnitteluun vaikuttavia seikkoja ovat erityisesti lainsäädäntö ja sen tulkinta sekä tarkastusviraston strategiassa tehdyt suuntaamispäätökset. Myös strategian perusteella järjestetty organisaatio ja sen neljä vaikuttavuusaluetta vaikuttavat tarkastuksen suuntaamiseen. Lisäksi kansainvälisillä standardeilla ja VTV:n osaamisella on vaikutusta siihen, kuinka tarkastus käytännössä kohdistuu.

Riskianalyysissä tarkastuksen kohdentumisen perusteeksi on pyritty löytämään asioita, joilla arvioidaan olevan eniten merkitystä tulevaisuuden onnistuneelle valtion taloudenhoidolle ja kestäväälle valtiontaloudelle ja joihin tarkastuksella vaikuttamalla tarkastusviraston toiminta on vaikuttavinta. Riskisana voi luoda mielikuvan epätoivotuista tapahtumista ja niiden estämisestä. Tämän lisäksi myös toteutumattomat suotuisat asiat ovat riskejä. Riskialueiden valinnassa ovat olleet nämä molemmat puolet mukana. Tavoitteena on edistää mahdollisimman hyvin suotuisaa kehitystä valtion taloudenhoidossa ja valtiontaloudessa.

Tarkastusviraston tarkastustyön kohdentamisen lisäksi riskianalyysillä viestitään tarkastuksen kohteille, mitä tarkastusvirasto pitää valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon kannalta riskikohteina. Tämä jo sinänsä antaa toimijoille tietoa kehittämiskohteista, joihin panostamalla riskejä voi pienentää. Varsinainen työ tarkastusviraston riskianalyysissä tunnistettujen riskien vähentämiseksi tehdään kuitenkin lopulta hallinnossa.

### Tarkastusviraston strategia ja vaikuttavuusalueet

Lain perusteella tarkastusviraston tulee tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista

Tarkastusviraston strategiset tavoitteet

- valtion taloudenhoidon tuloksellisuus paranee
- luottamus päätöksenteon tietoperustaan paranee
- luottamus siihen, että suomalainen valtionhallinto toimii avoimesti, tuloksellisesti ja kestävästi vahvistuu

Organisaation vaikuttavuusalueet (löytyy kuvanakin)

- Kestävä julkinen talous
- Kestävä hallinnon kehittäminen
- Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta
- Toimiva tiedonhallinta

## 1.2 Riskianalyysin valmistelu

Riskianalyysi koostuu kolmesta pääosasta. Valtion taloudenhoidon riskien arvioinnissa VTV on keskeisessä roolissa, koska tarkastustyö kohdistuu koko valtion taloudenhoitoon ja antaa siten hyvän kuvan alueen jo toteutuneista riskeistä ja tulevaisuuden mahdollisista kehityskuluista. Tämä osa on tehty pääosin VTV:n sisäisenä työnä. Valtion talouden riskeissä analyysissä on tukeuduttu valtioneuvoston kanslian päätöksenteon tuki -yksikön johdolla tehtyyn valtioneuvoston ennakointityöhön. Tuon työn perusteella valtioneuvostolle on laadittu kuva tulevaisuuden muutostekijöistä. Näitä muutostekijöitä on riskianalyysiä laadittaessa arvioitu suhteessa tarkastustyöhön ja muutostekijöistä on valittu tarkastuksen kannalta merkittävimmät. Niitä on edelleen pyritty muokkaamaan tarkastuksen ja riskien näkökulmasta. Kolmantena osana on tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan näkökulmasta kehitetty analyysityökalu, jolla pyritään pääosin tilastollisten indikaattorien avulla arvioimaan tulevaa valtion talouskehitystä.

Riskianalyysin valmisteluun on osallistunut koko tarkastusviraston henkilökunta. Kahdessa tilannekuvapajassa työntekijät esittelivät näkemyksensä valtiontalouden riskeistä ja valtion taloudenhoidon riskeistä. Lisäksi riskianalyysiin koostamista varten oli pienempi työryhmä, joka kävi läpi työntekijöiden näkemyksistä tehdyt koosteet, valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskuvasta tehdyt julkaisut ja ministeriöiden tulevaisuuskuvat. Työryhmä tapasi myös VNK-ennakointityön tekijöitä, tämä yhteistyö on jatkuvaa. Finanssivalvonnan tarpeita varten tarkastusvirastossa on kehitetty indikaattoreihin perustuvaa seurantaa ja tuon seurannan tuloksia hyödynnetään myös tarkastuksen suunnittelussa. Edellä mainitun pohjalta työryhmä valitsi tarkastuksen suuntaamisen kannalta keskeisimmät riskit. Aiemman kokemuksen perusteella valinnan haluttiin olevan enemmän suppea kuin laaja, jotta viraston resurssien puitteissa on oikeasti mahdollista keskittyä havaittuihin ja valittuihin riskialueisiin.

## 2 Valtion taloudenhoidon riskit

Valtion taloudenhoidon keskeisiä riskejä ovat (1) talusprosessien automatisointi, (2) toimintojen ulkoistaminen ja (3) tulosohjausjärjestelmän toiminta. Valtion taloudenhoidon riskeissä yhteisenä tekijänä kaikille kolmelle valitulle riskialueelle on se, että ne koskettavat palvelevan ja tehokkaan julkishallinnon järjestämistä. Palvelunäkökulman lisäksi myös

taloudenhoidon moitteettomuuden näkökulma korostuu. Kyse on perimiltään tasapainosta palvelukyvyyn ja toiminnalle asetettavien muiden vaatimusten välillä. Tarkastuksen näkökulmasta erityisesti taloudellinen tehokkuus, prosessien virheetön toiminta ja taloudellisen tiedon tuottamisen laatu ovat tärkeitä muita vaatimuksia.

## 2.1 Talousprosessien automatisointi

Automatisointi ja digitalisointi on ollut pitkä prosessi, joka edelleen jatkuu. Tarkastuksen näkökulmasta asia on edelleen huomioitava myös siihen liittyvien riskien näkökulmasta. Automatisoinnin hyödyt ovat suuret, mutta varsinkin kehitysvaiheessa helposti taustalle jäävää riskien tunnistaminen ja tunnistettujen riskien huomioiminen kehittämisessä on tärkeää. Varsinaisessa taloushallinnon kehittämissuunnitelmassa olevilla on luonnollista painottaa kehityksen hyötyjä. Tarkastusvirastolle taas jää asiassa riskien huomioijan rooli. Lisäksi taloudenhoidon yleiseen automatisointiin liittyvien riskien torjumisen lisäksi tarkastusviraston on huolehdittava myös oman toimintansa ja prosessiensa kehittämisestä.

Talousprosessien automatisointiin itsessään liittyy riskejä. Muutosvaiheessa voi käydä niin, että prosessit eivät toimi odotetusti. Kaikkia tavoiteltuja ominaisuuksia ei voidakaan rakentaa uuteen järjestelmään. Tarkastamisen näkökulmasta merkittävä riski aiheuttava asia on prosessien kontroleihin liittyvät mahdollisuudet, millä tavoin ne muuttuvat ja huomioidaanko ne riittävällä tavalla uudessa prosessissa. Merkittäviä uusia tai uusittavia prosesseja on pyrittävä arvioimaan jo valmisteluvaiheessa, jotta ne toimisivat alusta lähtien toivotulla tavalla.

Talousprosessien automatisoinnin tuloksellisuuteen liittyvät riskit ovat oma kokonaisuutensa. Automatisoinnissa tulisi toiminnan lähtökohtaisesti tehostua. Näin ei kuitenkaan näytä aina tapahtuvan, ainakaan lyhyellä aikavälillä. Riskinä on, että vanhojen prosessien purkaminen ei tapahdu samalla kun uusia rakennetaan tai uudet prosessit lähinnä näennäisesti automatisoituvat ja käytännössä vanhoja prosesseja muutetaan joiltain osin digitaaliseen muotoon. Automatisoinnissa tuloksellisuushyötyjen olisi toteuduttava todennettavalla tavalla.

Talousprosessien automatisoinnin ja lainsäädännön ajantasaisuuden välillä on riskejä. Automatisointi voi tarvita lainsäädäntömuutoksia ja niiden puutteessa automatisointia tehdään ilman lainsäädäntöä tai huonossa tapauksessa jopa vastoin lainsäädäntöä. On myös mahdollista, että lainsäädännössä on esteitä tarvittavalle automatisoinnille, koska lainsäädäntöä valmisteltaessa ei ole voitu ajatella tulevaisuuden tarpeita.

Talousprosessien automatisointiin liittyy henkilöriskejä. Riskienhallinnan kannalta hankalin asia voi olla prosessien omistajuuden ja vastuun mahdollinen hämärtyminen. Se voi johtaa laajempiinkin ongelmiin ja korjaaminen on vaikeaa. Lisäksi muutoksiin liittyy osaamisen riskejä. Osaamistarve muuttuu ja siihen sopeutuminen vie aikaa. Henkilöt voivat muutostilanteissa joutua myös tehtäviin, jotka eivät olekaan heille sopivia.

Talousprosessien automatisointiin liittyy myös tarkastamisriskejä. Muutokset vaativat tarkastusviraston tarkastustoimenpiteiden sopeuttamista uusiin prosesseihin. Muutostilanteet sinänsä ovat ongelmallisia, on vaikea nähdä missä kohden tarkastustoiminnan muuttaminen on oikea-aikaista, vanhan ja uuden välivaiheessa voidaan tarkoituksesta jättää jotain oleellista tekemättä tai vahingossa tehdä kahteen kertaan samankaltaista työtä. Muutos vaatii myös osaamisen ja työtapojen kehittämistä. On hankalaa nähdä, mitä tuleva toimintaympäristö vaatii tarkastamiselta, koska sitä ei vielä ole olemassa ja ratkaisut tulevista prosesseista eivät välttämättä edes tule kovin paljon ennen niiden käyttöön ottoa. Silti mahdollisiin uudenlaisiin virheisiin ja jopa väärinkäytösmahdollisuuksiin olisi osattava valmistautua.

Yksi pitkälle jo automatisoitu valtion hallinnon alue on verotuksen toimittaminen. Verotus on myös yksi kolmesta valtiontalouden riskialueista. Verotuksessa yhdistyvät valtion taloudenhoidon riskit valtiontalouden riskit ja verotukseen liittyvässä tarkastustoiminnassa olisikin pyrittävä käsittelemään aihealuetta mahdollisimman monipuolisesti. Valtiontalouden riskialueet on kuvattu seuraavassa luvussa.

## 2.2 Valtion toimintojen ulkoistaminen

Valtion toimintojen ulkoistamista tapahtuu usealla eri tavalla. Kaikissa niissä kuitenkin yhteistä on, että taloudenhoidossa osa tai koko prosessi siirtyy valtion talousarviotalouden ulkopuolelle. Tällöin tarkastusviraston tarkastusmahdollisuudet tai tosiasialliset tarkastusmahdollisuudet heikkenevät. Samalla myös toimijoiden osaaminen valtion taloushallinnon käytännöistä ja talousarvioperiaatteista heikkenee. Myös lainsäädäntö tai sen puutteet voivat lisätä tarkastusriskiä. Tämä kaikki vaikuttaa erityisesti varmentavan tarkastuksen mahdollisuuksiin ja lisää riskiä ei-toivotuista tapahtumista varojen käytössä.

Ulkoistamistoiminnassa on keskeistä siitä saatavat hyödyt, onko ulkoistamistoimilla saatu tehokkuuden tai tuloksellisuuden parantumisia, joita tavoitellaan. Hyötyjen arviointimahdollisuuksiin vaikuttaa myös se, että toiminnan raportointivelvollisuudet yleensä muuttuvat ulkoistamisissa. Samoin toiminnalle tulee myös muita tavoitteita, jotka voivat vaikuttaa ulkoistamisella tavoittelemien hyötyjen toteutumiseen. Hyötyjen arvioinnissa ja sen arvioinnin mahdollisessa vaikeutuminen vaikuttaa erityisesti tuloksellisuuden tarkastamiseen.

Pitkään jatkunut toiminnan ulkoistamisen muoto on ollut ensin liikelaitoksien perustaminen ja nykyisin lähinnä yhtiöitten perustaminen ja aiemmin suoraan talousarvioloudessa hoidettujen tehtävien siirtäminen niihin. Yhtiöittämisessä ongelmallisia tai riskiä enemmän sisältäviä ovat sellaiset, joissa perustettavalla yhtiöllä ei ole oikeaa markkinaa tai kilpailua, joko niiden tulot tulevat lähinnä valtiolta suoraan tai sitten ne saavat tuloja asiakkailta veroluontoisina pakollisina maksuina. Tällöin on erityisesti syytä huolehtia, että niihin kohdistuu tarkastus- ja arviointitoimintaa riittävästi ja että myös niiden tuloksellisuutta arvioidaan, vaikka se voi käytännössä olla hankalaa. Näissä tapauksissa olisi myös toiminnan ja valitun toimintamuodon yhteensopivuuden arviointi tehtävä säännöllisesti.

Hankintatoiminnalla tapahtuvaan toiminnan ulkoistukseen liittyy erityisesti ostajaorganisaatioiden osaamiseen liittyviä riskejä: onnistutaanko saamaan tehokkaasti sitä mitä halutaan saada? Onnistumismahdollisuuksiin useissa tapauksissa vaikuttaa myös Suomen markkinoiden pieni koko ja siitä aiheutuvat riskit. Pienet markkinat lisäävät tuloksellisuuden riskien lisäksi muita tarkastusriskejä, esimerkiksi sitä, miten hankinta voidaan tehdä ilman ei-sopivia riippuvuuksia toimijoiden välillä.

Hankinnoissa erityistapaus on erilaisen asiantuntijatyön ulkoistaminen. Tähän voi liittyä riskejä virkavastuulla tehtävän päätöksenteon ja ulkopuolisen toimijan välille. Usein rajanveto on vaikeaa. Virkavastuun lisäksi ulkopuolisen toimijan vastuullisuus tai näkökulma tehtävien hoitamiseen ei välttämättä ulotu yhtä pitkälle kuin vakituisten työntekijöiden. Ulkoistetussa työssä olisi pyrittävä ottamaan näitä riskejä huomioon. Pitkään jatkuvissa saman työn ulkoistamisissa voi tulla kyseeseen myös tuloksellisuuden riskit: asiantuntijatyön ulkoistukseen liittyy yleensä korkeammat kustannukset ja vakiintuneisiin tehtäviin on pääsääntöisesti edullisempaa palkata suoraan työntekijät.

Toiminnan ulkoistamisessa, riippumatta siitä miten se on tehty, on mahdollista, että syntyy ongelmia asioiden omistajuuden kanssa. Vastuu toiminnasta ja tuloksista ei välttämättä ole samalla tasolla. Samoin varautumislouentoisessa toiminnassa varmuus varautumisesta ei välttämättä ole yhtä hyvää. Tarkastamisen kannalta myös tietoon liittyvät kysymykset, osaaminen tiedon hallinnassa tai tiedon omistajuus, voivat olla ongelmallisia. Lisäksi varsinkin toimintojen osittainen ulkoistaminen monimutkaistaa toiminnan hallintaa ja tekee sen vuoksi kokonaisuuden hallinnasta vaikeampaa. Tämä koskee paitsi yksittäisen toiminnan myös valtiokokonaisuutta.

## 2.3 Tulohajausjärjestelmän toiminta

Ohjauksjärjestelmä tai -järjestelmät ovat olennaisia kaiken toiminnan järjestämiselle. Ohjauksjärjestelmän toimintaan liittyy erittäin suuri järjestelmäriski, sen huono toiminta tai jopa toimimattomuus vaikuttaa kaikkialle. Toimintaan liittyvät riskit ovat monimuotoisia ja laaja-alaisia. Tuloksellisuuden riskit ovat merkittävät. Jos järjestelmää pidetään yllä ilman, että sitä hyödynnetään, aiheuttaa se jo sinällään turhia kustannuksia. Ohjauksvaikutus ei voi myöskään olla hyvä – muuten kuin sattumalta – jos järjestelmä ei toimi suunnitellusti.

Suomessa valtion ja sen yksiköiden keskeinen toimintaa ohjaava ideologia on ollut viimeiset vajaan kolme vuosikymmentä tulohajaus ja siihen liittyvä tavoitteilla ohjaaminen ja tuloksellisuuden mittaaminen. Tämä on otettu myös talousarviolakiin ja asetukseen toiminnan ohjaamisen keskeiseksi elementiksi. Tulohajauksen lisäksi edelleen hyvin perinteinen resurssiohjaus vaikuttaa tosiasiallisesti toimintaan ja on esimerkiksi talousarvion laadinnassa merkittävässä asemassa.

Tarkastusvirasto arvioi tilintarkastuksissaan tulohajauksen perusedellytysten toteutumista. Tarkastusten perusteella kirjanpitoyksiköiden tuloksellisuuden laskentatoimi – ja siinä erityisesti työkustannusten kohdentamisen seuranta – on selvästi parantunut. Toimivien tuloksellisuusmittareiden kehittäminen on kuitenkin ollut heikompaa. Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettävien oikeiden ja riittävien tietojen osalta tilanne on mennyt viime vuosina hitaasti parempaan suuntaan. Keskeinen ongelma ja käytännön riski on kuitenkin edelleen siinä, että tuloksellisuustietoja – ja erityisesti taloudellisuus- ja tuottavuustietoja – hyödynnetään kovin rajatusti valtionhallinnon johtamisessa ja ohjaamisessa. Eri-tyyppinen ongelma näyttäisi olevan ministeriöiden ohjauksessa, jossa etenkin toiminnalliseen tehokkuuteen liittyvässä ohjauksessa ei ole tapahtunut merkittävää kehitystä.

Tulohajausjärjestelmän vähäinen todellinen hyödyntäminen ja se, että järjestelmiä ei aktiivisesti kehitetä, nostettiin jo tarkastusviraston vuoden 2015 riskianalyyssissä riskikohteeksi. Tilanne on säilynyt samana ja on järjestelmän tehokkaan

toiminnan kannalta huolestuttava. Tarkastuksen kannalta kyse ei enää ole vain valitun järjestelmän toiminnan tarkastamisesta, vaan myös siitä, miten hallinnossa ylipäätään kiinnitettäisiin riittävästi huomiota toimivan ohjauksen järjestämiseen ja kehittämiseen koko valtion taloudenhoidossa ja talousarvioprosessissa. Vaikka riskialueessa on edelleen varmentavan tarkastuksen riskejä, niihin liittyvät ongelmat ovat pääosin tiedossa.

Ohjausjärjestelmän kehittämisen vähäisyys heijastuu kaikkialle päätöksenteon toimeenpanoon. Toimiva ohjausjärjestelmä luo tarvittaessa edellytyksiä nopealle muutosten toimeenpanolle. Tuloksellisuuden tarkastamisen riskien tunnistamisen on siten keskeisessä osassa riskialueella. Sen sijaan tulosohtausjärjestelmän tuottamien tietojen varmentamisen merkitys voi vähentyä, koska tietojen hyödyntäminen päätöksenteossa vähäistä.

### 3 Valtiontalouden riskit

Valtiontalouden keskeisiä riskejä ovat (1) verotuksen muutostarpeet, (2) osaamisen kehittäminen ja ylläpito ja (3) päätöksenteon kyvykkyys. Kaikki kolme aluetta koskevat yhteiskunnan valmiuksia toimia tehokkaasti myös tulevaisuudessa. Verotuksessa ja päätöksenteon kyvykkyudessa on myös kyse kyvystä tarvittavien uudistusten läpiviemiseen, osaamisessa ja sen kehittämisessä taas yhteiskunnan ja kansalaisten kyvyistä huolehtimisesta, jotta hyvinvoinnin luominen myös tulevaisuudessa onnistuu. Valtiontalouden riskien taustalla on valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskuvan analysointi. Tulevaisuuskuvaa on arvioitu siitä näkökulmasta, mitkä asiat ovat merkittävimpiä tulevan valtiontalouden kehityksen kannalta ja toisaalta, mihin asioihin tarkastusviraston tarkastuksella voidaan vaikuttaa parhaiten.

#### TULEVAISUUSKUVAN

#### MUUTOSTEKIJÄT TIIVISTETTYNÄ

	Teknologiset	Poliittiset
<b>Yhteiskunnalliset</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Väestönmuutos</li> <li>• Moniarvoisuus ja -äänisyys</li> <li>• Eriarvoistuminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teknologiamurros yhteiskunnassa</li> <li>• Tietopolitiikan ja eettisten kysymysten nousu</li> <li>• Kyberturvallisuus ja hybridivaikuttaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansainvälinen järjestys murroksessa</li> <li>• Euroopan unionin yhtenäisyys ja toimintakyky koetuksella</li> <li>• Demokratian muutos ja osallistumisen tapojen moninaistuminen</li> </ul>
<b>Ekologiset</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilmastonmuutos</li> <li>• Ympäristön ja luonnon tila</li> <li>• Luonnonvarojen käytön kestävyys</li> </ul>	<b>Taloudelliset</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalisaation uudet muodot</li> <li>• Julkisen talouden kestävyys</li> <li>• Työn ja toimeentulon murros</li> </ul>	

#### 3.1 Verotukseen kohdistuu monia muutostarpeita

Verotus koskettaa kaikkia viittä valtioneuvoston tulevaisuuskuvan muutuskorttia. Verotus nousee tarkastusviraston riskialueeksi myös siksi, että tulojen tarkastelu on ollut selkeästi vähäisemmän tarkastuksen kohteena kuin valtion varojen käyttö. Verotuksen merkitys riskialueena on suuri myös sen vuoksi, että lähes kaikki muutostekijät ennakoivat valtion tulojen keräämisen vaikeutuvan tulevaisuudessa. Tällöin muutosten yhteisvaikutuksen merkitys voi olla suurempi kuin osien summa.

Taloudellisessa tulevaisuuskuvassa VNK kiteyttää muutoksen globalisaation uusiin muotoihin, julkisen talouden kestävyteen ja työn ja toimeentulon murrokseen. Verotuksessa ne kaikki ovat keskeisiä tekijöitä. Globalisaatio muuttaa erityisesti mahdollisuuksia verottaa yritystoimintaa, varsinkin useassa maassa toimivilla suuryrityksillä on keinoja suunnitella verotustaan ja joissain tapauksissa jopa mahdollisuus päättää, minne maksavat verot. Globalisaatio voi vaikuttaa myös ihmisten liikkuvuuteen, varsinkin kaikkein ammattitaitoisimpiin henkilöihin. Samalla työ ylipäätään on

murroksessa ja työn tekemisen sijainnilla ei esimerkiksi tietotyössä ole merkitystä. Huonossa tapauksessa parhaan tuotavuuden ihmisiä muuttaa Suomesta pois ja muutos voi vaikuttaa jopa tuloverotuksen määrään. Verotus on keskeisessä asemassa julkisen talouden kestävydessä. Toisaalta, jos verotulojen kerääminen vaikeutuu ja julkiset toiminnot heikenevät, se voi aiheuttaa itseään ruokkivan kehän.

Yhteiskunnallisessa tulevaisuuskuvasa verotus nousee riskialueeksi ainakin kahdella eri tavalla. Väestön uusiutuminen on viime vuosina heikentynyt syntyvyyden laskun vuoksi. Käytännössä syntyvä väestö on määrältään laskevalla uralla. Väestönkasvua ylläpitää maahanmuutto, joka on maastamuuttoa suurempaa. Väestössä ikääntyneiden osuus kasvaa ja työvoiman osuus pienenee. Pidemmällä aikavälillä se tarkoittaa huoltosuhteen heikentymistä. Paineet ennestään verrattain korkean verotuksen nostolle ovat suuret. Tämä voi tarkoittaa verotuksen rakenteen muutostarpeita. Samaan aikaan hyvin tasainen tulonjako mahdollisesti muuttuu epätasaisemmaksi. Alhaisemmista tuloista on vaikea kerätä tarvittavia veromääriä ja toisaalta korkeatuloisilla on mahdollisuuksia – ja jos verotaso nousee – myös suurempi kannustin pyrkiä välttämään verotusta. Yhteiskunnallinen kehitys näyttäisi vaikeuttavan verojen ja veroluontoisten maksujen keräämistä samalla, kun tarve tulojen tasaamiselle kasvaa työvoimaan osallistuvien osuuden laskiessa.

Teknologisessa tulevaisuuskuvasa erityisesti teknologiamurros vaikuttaa verotuksen mahdollisuuksiin. Perinteisesti palkkatyö on ollut yksi keskeinen verotuksen kohde. Teknologian kehittyminen vähentää työn osuutta tuotantotyössä ja vähentää verotusmahdollisuuksia. Mahdollisesti lisääntyvät palvelut ovat olleet yleensä tuottavuudeltaan tuotantoa alhaisempia, joten palkkataso niissä on keskimääräistä alhaisempi ja sen myös vuoksi työn verottaminen voi vaikeutua. Teknologisessa muutoksessa erityisesti energiantuotannon muuttumisella voi myös olla radikaaleja vaikutuksia verotukseen. Nykyisin energia on merkittävä verotuksen kohde, erityisesti liikennepolttoaineet ovat suuri verotulojen lähde. Energiantuotannon ja käytön siirtyminen pois fossiilisista polttoaineista voi muuttaa verotusmahdollisuuksia merkittävästi.

Ekologisessa tulevaisuuskuvasa sekä ilmastonmuutoksessa että ympäristön ja luonnon tilan kehityksessä veroilla ohjaaminen on ollut keskeisessä asemassa. Näillä alueilla ei näyttäisi olevan samanlaista uhkaa verotuksen mahdollisuuksien heikkenemisestä kuin muissa muutostekijöissä. Näissä ydinkysymys verotuksen kannalta onkin, miten ohjausvaikutukset saadaan tehokkaiksi ja vaikuttavimmiksi. Varsinkin kun samalla voi olla myös suuria fiskaalisia paineita ekologisen verotuksen tason nostolle. Ekologisessa tulevaisuuskuvasa nousee esille myös luonnonvarojen käytön kestävyteen ohjaaminen. Osa luonnonvaroista on julkisessa omistuksessa, joten varsinkin niihin liittyvät verot ja veronkaltaiset maksut ovat keskeisiä. Tarkastusvirastot ovat kansainvälisesti sitoutuneet kestävä kehityksen eli SDG-tavoitteiden raportoinnin tarkastamiseen. Asia liittyy muihinkin osa-alueisiin kuin ekologiin muutostekijöihin, mutta ekologisesti kestävä kehitys on kuitenkin kaiken kestävyden perusta.

Poliittisessa tulevaisuuskuvasa riskinä on aiempaa suurempi epävarmuus tulevasta kehityksestä. Tämä ei kenties verotuksessa näy riskinä samalla tavalla kuin neljässä muussa tulevaisuuskuvasa. Aiemmin suunnitteilla ollut EU-tason verotus on poistunut agendalta, mutta voi palata nopeastikin takaisin. Brexitin myötä Suomen maksuosuus tulee joka tapauksessa muuttumaan, mutta miten se vaikuttaa esimerkiksi tullimaksuihin on vielä epäselvää. Mahdolliset kauppasodat lisäävät edelleen Suomen vientisektorin kustannuksia ja vaikuttavat heikentävästi talouskasvuun, joten on mahdollista, että myös verokertymät pienenevät.

Verotus on riskialueena laaja ja kaikkialle ulottuva. Sen vuoksi tarkastuksia suunniteltaessa olisi hyvä pohtia, mitkä yhteydet suunnitellulla aiheella on verotukseen. Suoran yhteyden lisäksi toiminnalla on usein myös vaikeammin havaittavia yhteyksiä. Usein esimerkiksi verohelpotukset ja tulonsiirrot tai tuet ovat toistensa vaihtoehtoja ja siten yhteydessä toisiinsa. Myös tarkastuksissa, joissa varsinainen kohdentuminen on muualla kuin verotuksessa, olisi hyvä arvioida, merkitsevätkö tarkastusviraston kannanotot jotain verotuksen kannalta.

### 3.2 Osaamisen ylläpito ja kehittäminen

Osaamisen ylläpidon ja kehittämisen merkitys tulevaisuuden hyvinvoinnille on tärkeää. Merkittävin tähän vaikuttava tekijä on väestökehitys. Väestönkasvu hiipuu ja työvoiman suhteellinen osuus pienenee. Tuottavuuskasvun olisi samanaikaisesti parannettava, jotta hyvinvoinnin edellytykset turvataan ja toisaalta heikentyvä huoltosuhte vie yhä suuremman osan myös työvoiman käytettävissä olevasta työstä. Osaaminen liittyy myös useampaan valtioneuvoston kanslian muutostekijään. Taloudellisen tulevaisuuskuvasa kannalta merkittävää on hyvinvoinnin edellytysten ylläpitämisen ja siihen liittyvän julkisen talouden kestävyden lisäksi myös työn murros. Uusia taitoja on opittava usein koko työuran ajan. Yhteiskunnallisessa muutoksessa väestönmuutos on keskeinen, mutta siihen liittyvät moniarvoisuus ja -äänisyys ja eriarvioistuminen ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat osaamiseen ja sen kehittämismahdollisuuksiin. Teknologisessa



muutoskuvassa erityisesti tiedepolitiikka vaikuttaa varsinkin koko yhteiskunnan tasolla osaamisen kehittymiseen. Ekologisissa ja poliittisissa muutostekijöissä yhteys osaamisen ei ole samalla tavalla ilmeinen, vaikka niihinkin asialla on suuri vaikutus.

Tarkastusviraston tarkastamisen kannalta osaamiseen liittyvät asiat ja vastuut ovat hajaantuneet. Perusopetus ja toisen asteen koulutus on kuntien vastuulla. Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä ja yliopistollinen tutkimus ja opetus on taas säätiöitetty. Maahanmuuttoon liittyvät toimet ovat osittain suoraan valtion vastuulla. Aikuiskoulutuksen vastuut hajautuvat laajalle ja siinä myös yksilön ja yritysten vastuu on suurempi.

Eryteisesti kuitenkin osaamiseen liittyvät ohjaus ja rahoitus ovat kuitenkin edelleen keskeiseltä osin valtion vastuulla. Ne ovat myös merkittävät tekijät, joilla asiakokonaisuuteen voidaan vaikuttaa. Tarkastamisen suuntaamisen kannalta jako tarkoittaa, että alueella erityisesti tuloksellisuuden riskien tarkastamien painottuu, sen sijaan varmentavassa tarkastuksessa vastuullisten toimijoiden rooli korostuu. Varmentavassa tarkastuksessa tarkastusviraston kannalta erilaiset valtionapujärjestelmät ovat keskeisiä, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen rahoitus tulee sen sijaan kuntien valtionosuusjärjestelmästä.

Tarkasteltaessa osaamista ja sen kehittämistä valtiontalouden riskien kannalta on se huomioitava hyvin laajasti. Tarkasteluun kuuluvat siten asiat varhaiskasvatuksesta aina tieteelliseen tutkimukseen sekä työssä oppimiseen ja uudelleen kouluttautumiseen. Yksittäisten toimien tarkastelu olisi hyvä kytkeä aina kokonaisuuden toimintaan.

### 3.3 Päätöksenteon kyvykkyys

Valtioneuvoston tulevaisuuskuvan kaikissa muutostekijöissä on yhteyksiä päätöksenteon hyvään laatuun. Päätöksenteolle on tullut entisten vaatimusten lisäksi uusia, osin yllättäviä vaikeuksia ja tämä vaikuttaa tarpeellisten päätösten ja erityisesti uudistusten läpivientiin. Tällöin riskit valtion taloudelle ovat suuret ja kumuloituvat. Tarkastuksella voi erityisesti vaikuttaa päätöksenteon edellytysten parantamiseen, prosessien toimintaan ja tiedon tuottamiseen.

Yhteiskunnallisissa muutostekijöissä asia näkyy väestörakenteen muutoksessa. Työssä olevien osuus laskee ja huoltosuhde heikkenee. Päätöksenteon kannalta tämä muuttaa tasapainoa, koska yhä useampi katsoo päätösten vaikutuksia eri näkökulmasta. VNK katsoo muutostekijöihin kuuluvan myös moniarvoisuuden ja eriarvoistumisen lisääntyvän. Tämäkin lisää päätöksenteon vaikeutta, huomioon otettavia asioita on entistä enemmän.

Teknologisissa muutostekijöissä erityisesti kyberturvallisuus ja hybridivaikuttaminen lisäävät päätöksenteon riskejä. Myös teknologian ja sen kehittymisen hyödyntäminen voi aiheuttaa ongelmia, vaikka toisaalta esimerkiksi tiedontuotanto parantuu ja päätöksenteon edellytykset sitä kautta paranevat. Teknologian mahdollisuuksien hyödyntämättä jättäminen onkin yksi suurista riskeistä valtiontaloudelle päätöksenteossa.

Ekologisissa muutostekijöissä korostuu erityisesti päätöksenteon kyvykkyuden merkitys. Ilmastonmuutos, ympäristön tila ja luonnonvarojen käytön kestävyys ovat reunaehtoja elämälle yleensä ja ne on pystyttävä päätöksenteossa huomiomaan.

Eryteisesti poliittisissa muutostekijöissä päätöksenteon ongelmien riskit korostuvat. Kansainvälinen järjestys on kokonaisuutena murroksessa ja Euroopan unionin toimintakyky on koetuksella. Samaan aikaan myös kotimaassa kansalaisten osallistumistavat muuttuvat ja osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon vaaleissa ja puolueissa on vähenemässä. Myös tarkastusviraston strategisena tavoitteena on luottamuksen lisääminen päätöksenteon tietoperustaan.

Taloudellisissa muutostekijöissä globaalin talouden muutos vaikuttaa päätöksenteon mahdollisuuksiin. Samalla se vaikuttaa myös julkisen talouden kestävyYTEEN ja työn murrokseen samanaikaisesti muidenkin muutostekijöiden kanssa.

Tarkastamisen kannalta päätöksenteon kyvykkyys on usein hankalasti lähestyttävä asia. Tarkastamisessa pitää pystyä pitämään erillään poliittiset päätökset ja toisaalta niiden valmistelu ja toimeenpano. Tarkastuksen kannalta päätöksenteon poliittinen osuus jää sivuun. Sen sijaan tarkastuksen kohteena on päätöksenteon valmistelu ja itse päätösprosessin sujuvuus sekä poliittisen päätöksenteon toimeenpano, joka sekin sisältää paljon erilaista päätöksentekoa. Eryteisesti merkittävät reformit voivat olla jo valmisteluvaiheessa relevantteja tarkastuskohteita. Eryteisesti valmisteluvaiheessa olisi huolehdittava valmisteltavien ja käyttöön otettavien toimenpiteiden yhteensovittamisesta muiden tavoitteiden ja toimien kanssa. Monimutkaisessa maailmassa ajaututaan muuten epäkoherenttiin politiikkatoimien yhdistelmään, jossa toimien vaikuttavuus heikkenee.

Muutostekijöiden perusteella erityisesti sosiaali- ja terveysalan sekä sosiaaliturvan reformien onnistuneisuus on tärkeässä asemassa valtiontalouden kestävyuden turvaamisessa. Vanhusväestön osuus kasvaa ja samalla kasvaa erilaisen hoidon tarve. Työvoiman osuus taas pienenee ja hoivahenkilökunnan saaminen alalle vaikeutuu. Jo nähtävissä olevien reformitarpeiden lisäksi tarkastuksella voi löytyä myös ongelma-alueita, joilla olisi erityisen tärkeää pyrkiä uudistuksiin tai reformeihin ja joissa siis syystä tai toisesta päätöksenteko on jäänyt tekemättä.

Ekologisiin muutostekijöihin liittyen tarkastusvirastot ovat kansainvälisessä yhteistyössään sitoutuneet kestävän kehityksen SDG-tavoitteiden tarkastamiseen. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on kansainvälisen tarkastusyhteisön ympäristötarkastuksen työryhmän puheenjohtaja 2020-2022 ja sen vuoksi tähän liittyviä tarkastuksia toteutetaan mahdollisesti myös muilla perusteilla kuin riskiin perustuen.

## 4 Kansantalouden ja julkisen talouden seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tehtävänä toimia myös itsenäisenä euromaiden sopimana finanssipolitiikan valvojana. Tuo tehtävä vaatii jatkuvaa kansantalouden ja julkisen talouden seurantaa ja niiden kehitykseen liittyvien riskien arviointia. Tätä arviointia hyödynnetään myös muussa tarkastusviraston työssä, erityisesti finanssipolitiikan tarkastuksessa. Jatkovaa seurantaa ja arviointia ei voi raportoida samalla tavalla kuin kahden edellisen luvun riskejä. Tässä luvussa on kuitenkin kuvattu lyhyesti, mitä asioita tarkastusvirasto seuraa ja miten arviointia tehdään.

### 4.1 Finanssipolitiikan sääntöjen valvonta ja suhdannetilanteen seuranta

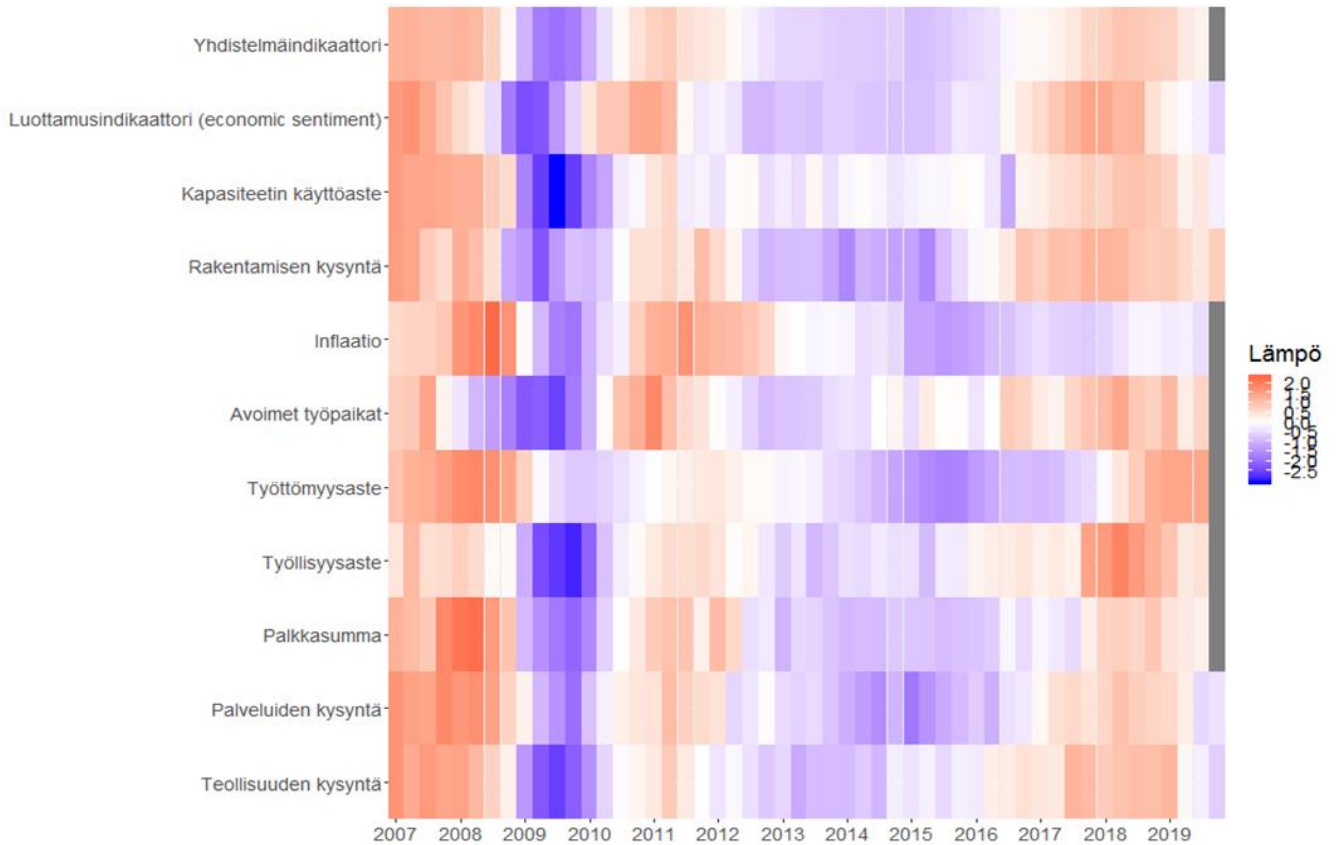
Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipoliittisen lain noudattamista. Lailla ja sen perusteella annettavilla säännöillä pyritään edistämään julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä. Valvontaan kuuluu esimerkiksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamisen arviointi. Finanssipolitiikan valvonnalla ja tarkastuksella pyritään edistämään kestävä julkista taloutta. Julkisen talouden kehitys riippuu lyhyellä aikavälillä voimakkaasti kansantalouden kehityksestä ja sen vuoksi tarkastusvirasto seuraa kansantalouden riskejä.

Vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltyjen finanssipolitiikan sääntöjen ennalta ehkäisevä osa on jäsenmaakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO). Tavoite ilmaistaan rakenteellisen jäämän tavoitetasona ja rakenteellisen jäämän laskentaa varten tarvitaan numeerinen arvio suhdannetilanteesta. Tämän suhdannetilannetta arvioidaan Euroopan komission ja jäsenmaiden yhteisesti kehittämällä tuotantofunktiomenetelmällä. Menetelmällä lasketaan arvio potentiaalisesta tuotannosta, eli tuotannosta, joka saavutetaan, kun hyödykemarkkinat ovat tasapainossa ja työmarkkinoilla on vain vapaaehtoista työttömyyttä. Potentiaalisen tuotannon ja toteutuneen tuotannon erotuksena määritellään tuotantokuilu, joka kuvaa suhdannetilaa. Tuotantokuilun suuruuden reaaliaikainen arviointi on haastavaa. Arviointi perustuu kyseisenä ajankohtana käytettävissä oleviin aineistoihin, ja kun tilastotiedot sekä ennusteet tarkentuvat, kuva talouden suhdannetilanteesta voi joskus muuttua merkittävästikin.

Finanssipolitiikan mitoituksella on vaikutusta kansantalouteen. Oikein ajoitetulla elvyttävällä finanssipolitiikalla voidaan lieventää kansantalouden laskusuhdannetta. Vastaavasti kiristävällä finanssipolitiikalla voidaan hillitä kansantalouden ylikuumentumista noususuhdanteessa. Näin ollen oikeansuuntainen arvio suhdannetilanteesta ja talouden kehitysnäkymistä ovat tärkeitä finanssipolitiikkaa suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto arvioi suhdannetilanteen kehitystä ja havaitut muutokset huomioidaan finanssipolitiikan valvonnan arvioissa ja finanssipolitiikan tarkastuksen aihe suunnittelussa.

Suhdannetilannetta seurataan sitä kuvaavien indikaattorien kehityksellä. Tarkastusvirastossa on suhdanneseurannan tueksi koottu suhdanneindikaattoreista rakentuva lämpökartta Suomen taloudesta. Kartan värit muuttuvat indikaattorien arvojen muutoksen mukaisesti. Oranssi väri kuvaa tilannetta, jossa kyseisen indikaattorin perusteella talous toimii keskitasoa korkeammalla tasolla, esimerkiksi työllisyys paranee ja palkat nousevat. Vastaavasti talouskehityksen hidastumista kuvataan sinisellä sävyllä. Indikaattorin värin ollessa harmaa tarkoittaa se, että kyseisen indikaattorin osalta viimeisintä tietoa ei vielä ole käytettävissä. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on oranssi tai sininen samaan aikaan, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan hyviä tai huonoja aikoja. Lämpökartassa käytetään neljännesvuosittaisia tilastotietoja kymmenestä indikaattorista, joita ovat kapasiteetin käyttöaste, työttömyysaste, työllisyysaste, avoimet työpaikat, palkkasumma, inflaatio, elinkeinoelämän ja kuluttajien luottamusta kuvaava economic sentiment -indeksi sekä riittämätön kysyntä rakentamisen, palveluiden ja teollisuuden kasvun esteenä. Indikaattorit on valittu sillä

perusteella, että ne ovat historiassa kuvanneet hyvin suhdannevaihteluita, niistä on neljännesvuosittaista dataa saatavilla ja ne peilaavat bruttokansantuotteen kehitystä. Indikaattoreita voi tarpeen mukaan lisätä, vähentää tai vaihtaa.



Esimerkki suhdannetilannetta kuvaavasta lämpökartasta 2007-2019.

Lämpökartasta voidaan havaita, että viimeisin suhdannehuippu ohitettiin vuonna 2018, ja vuoden 2019 aikana talouskasvu on selvästi hidastunut. Lämpökarttaa ei käytetä tulevan suhdannekehityksen ennustamiseen, mutta sen avulla voi tarkastella mennyttä ja ajankohtaista tilannetta.

Pitkällä aikavälillä tuotantokuiluarvio ja lämpökartan yhdistelmäindikaattori ovat kehittyneet samansuuntaisesti, eli käsitys suhdannetilasta – erityisesti sen kehityssuunnasta ja käännepeisteistä – on samankaltainen kumpaakin tapaa sovellettaessa. Lämpökartan ja sen perusteella lasketun yhdistelmäindikaattorin erona ja etuna tuotantokuiluarvioon nähden on se, että lämpökartta perustuu pelkästään tilastotietoihin, jolloin käytetty data päivittyy yleensä vain vähän. Tuotantofunktiomenetelmän mukaisen tuotantokuiluarvion päivittämisen ongelma koskee voimakkaimmin loppupään arvoja, jolloin lämpökartan ja yhdistelmäindikaattorin antama kuva ajankohtaisesta suhdannetilasta voi olla tuotantofunktiomenetelmään perustuvaa tuotantokuiluarviota osuvampi. Näin ollen lämpökartta ja yhdistelmäindikaattori antavat tarkastusvirastolle arvokasta lisäinformaatiota sovellettavan finanssipolitiikan arviointiin.

Lämpökartta ja yhdistelmäindikaattorin aikasarja ovat suhdannetilanteen arvioinnin lisäkeinoja. Lämpökartta ei tuota potentiaaliselle tuotannolle tai tuotantokuilulle numeerisia arvoja, joita tarvitaan muun muassa vakaas- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioinnissa. Lämpökartta ei näin ollen korvaa tuotantofunktiomenetelmää, mutta se antaa tukeaa finanssipolitiikan säännönmukaisuuden ja mitoituksen arviointiin.

Tarkastusvirasto seuraa julkisen talouden tilaa myös muiden indikaattorien avulla. Seurattavia indikaattoreita ovat julkinen velka, julkisten tulojen ja menojen kehitys, valtionlainan tuottoero suhteessa matala- ja korkeariskisiin verrokkeihin (syksyllä 2019 Saksa ja Italia), valtiontakausten kehitys ja julkisyhteisöjen nettovarallisuus. Aineisto päivittyy vähintään neljännesvuosittain, mikä takaa hyvät lähtökohdat havaintojen hyödyntämiseksi tarkastussuunnittelussa sekä huomioiden esittämiselle jatkuvan finanssipolitiikan valvonnan raportoinnissa. Julkisen velan sekä tulojen ja menojen kehitystä seurataan lisäksi julkisyhteisöjen alasektoritasolla (valtio, paikallishallinto, sosiaaliturvarahastot), mikä edistää tarkastusten ja valvonnan kohdentamista oikeisiin asioihin.

Säännöllinen finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen seuranta, suhdannetilanteen lämpökartta ja muu indikaattori-seuranta auttavat havaitsemaan ja erittelemään suhdannekehityksen ja muiden tekijöiden vaikutuksia julkisyhteisöjen talouteen. Tämä mahdollistaa riskikohteiden havaitsemisen ja finanssipolitiikan tarkastusten kohdistamisen riskiperusteisesti.