

Valtiontalouden  
tarkastusviraston  
erilliskertomus  
eduskunnalle  
valtion vuoden  
2021 tilinpäätöksen  
ja hallituksen  
vuosikertomuksen  
tarkastuksesta



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 20/2022 VP





Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus  
eduskunnalle valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen  
ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

K 20/2022 vp



# Eduskunnalle



Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2021 perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut kertomukseen sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2021 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 31. toukokuuta 2022

**Sami Yläoutinen**  
pääjohtaja

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Julkaisutiedot**

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K202022vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K202022vp>

D/362/04.10.01/2022

PunaMusta Oy

Helsinki 2022

# Sisällys



<b>Pääasiallinen sisältö</b> .....	7
<b>1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2021</b> .....	9
<b>2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen</b> .....	13
<b>3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa</b> .....	17
<b>4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa</b> .....	23





# Pääasiallinen sisältö



Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella valtion tilinpäätös vuodelta 2021 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto 9 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2021 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan olennaisilta osin säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla, mutta toiminnallisen tuloksellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden raportoinnissa on puutteita. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan melko kattavasti. Kestävän kehityksen tilasta raportoidaan tiiviisti. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan ei anna selkeää kuvaa toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Valtionvelan korkoriskiä ja sen merkitystä tulisi havainnollistaa kertomuksessa selkeämmin ja monipuolisemmin. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena tulisi vahvistaa.



# 1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2021. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä, tarkastaja Anu Rinkinen ja johtava tilintarkastaja Anna-Marja Kari. Tarkastusta on valvonut apulaisjohtaja, JHT Väinö Viherkoski.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä 18 §:n tarkoittamiin, oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin, siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

## Tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Bruttobudjetoidulle momentille 26.40.22 (Vapaaehtoinen paluu, siirtomääräraha 2 v) on talousarvion ja talousarviolain 3 a §:n vastaisesti nettoutettu EU-hankkeisiin liittyviä tuloja (42 024 euroa). Maahanmuuttoviraston tulee peruuttaa vuodelta 2021 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.

Momentille 33.50.30 (Valtion korvaus sodista kärsineiden huoltoon, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempaan vuoteen kohdistuvan menon palautus (100 083 euroa).

Momenteilta 29.10.20 (Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v), 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v vuosien 2019, 2020 ja 2021 talousarvioissa), 29.80.52 (Rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen, arviomääräraha) ja 29.91.50 (Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti maksettu virkaan nimitettyjen virkamiesten palkkoja (yhteensä 431 656 euroa).

Momentin 25.01.29 (Oikeusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentin 25.01.50 (Avustukset, kiinteä määräraha) menojen (24 000 euroa) maksamiseen. Momentin 28.01.29 (Valtiovarainministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentin 28.99.97 (Valtion saatavien turvaaminen, arviomääräraha) menojen (26 845 euroa) maksamiseen.

Momentin 32.01.29 (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2 v) kuuluvien menojen (91 723 euroa) maksamiseen. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tulee peruuttaa vuodelle 2022 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.

Momentin 33.01.29 (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentin 33.01.25 (Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen tiedonhallinta, siirtomääräraha 3 v) menojen (68 215 euroa) maksamiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee peruuttaa vuodelle 2022 siirretystä määrärahasta vastaava määrä. Mainitun momentin 33.01.29 määrärahaa on käytetty myös momentin 33.03.87 (Rokotetutkimuksen yhtiöittäminen, siirtomääräraha 3 v) menojen (34 409 euroa) maksamiseen. Menettelyn seurauksena momentilta 33.03.87 on siirretty seuraavalle vuodelle enemmän määrärahaa kuin oikein kirjattuna olisi tullut siirrettäväksi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee peruuttaa vuodelle 2022 siirretystä määrärahasta vastaava määrä.

Valtioneuvosto on valtiovarainministeriön esittelystä sitoutunut talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 38 §:n vastaisesti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen liikelaitosjärjestelyistä aiheutuviin talousarviomenoihin (noin 3,7 miljoonaa euroa).

Vuoden 2019 talousarviossa momentille 29.20.21 (Ammatillisen koulutuksen yhteiset menot, siirtomääräraha 3 v) asetettu henkilötöyvuosirajoite (8 htv) on Opetushallituksessa ylitetty käyttämällä momentin määrärahaa talousarvion vastaisesti yhteensä 174 henkilötöyvuotta vastaavan henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen.

Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen laadintaa varten toimitettuja, valtuuksia koskevia tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä. Valtion tilinpäätöksen valtuuksia koskevat tiedot vastaavat keskitetyn valtuusseurannan tietoja.

Valtion talousarvion toteutumalaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tuotto- ja kululaskelma ja tase on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

## Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätöksen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi sisäistä valvontaa on arvioitu taloushallinnon keskitettyjä prosesseja koskevan sisäisen valvonnan tarkastuksessa.

Talousarviolain 12 b §:n tarkoittamien eräiden taloushallintotehtävien sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysin yhteydessä ja tarkastettu palvelutuotannon prosessien tarkastusten yhteydessä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa on todettu puutteita, joiden johdosta palvelukeskuksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Kirjanpidon tarkastuksessa on tullut esiin puutteita Väyläviraston raidehankkeiden sopimuskäytännöissä. Väyläviraston tulee noudattaa hankkeista aiheutuvien menojen kirjauskäytännöissä talousarvioasetuksen 38 §:n määräyksiä. Lisäksi tarkastuksen mukaan Väyläviraston momentilta 31.10.20 (Perusväylänpito) rahoitetaan talousarviolain 7 §:n 3 momentin vastaisesti urakoita, joiden kesto ylittää siirtomäärärahauden ja joille ei ole budjetoitu talousarviolain 10 §:ssä säädettyä valtuutta. Puutteet on toistuvasti tuotu esiin Väyläviraston tarkastusraportoinnissa.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

## Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2021 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 10. päivänä toukokuuta 2022

Sami Yläoutinen  
Pääjohtaja

Aila Aalto-Setälä  
Johtava tilintarkastaja



## 2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta varainhoitovuodelta 2021.

Kaikkiaan yhdeksässä kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyitä, joiden katsottiin olevan siten vastoin valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Kielteisten laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä väheni näin ollen vuoteen 2020 verrattuna. Laillisuuskannanottoja saatettiin kuitenkin antaa samassa tilintarkastuskertomuksessa useista eri asioista: yhteensä niitä annettiin 13 (vuonna 2020 yhteensä 14).

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2021

Hallinnonalat	Tilintarkastuskertomukset (kpl) vuonna 2021	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2019	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2020	Kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2021
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	-	1	-
Ulkoministeriön hallinnonala	1	-	1	-
Oikeusministeriön hallinnonala	6	1	1	1
Sisäministeriön hallinnonala	7	1	1	1
Puolustusministeriön hallinnonala	2	-	1	-
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	1	-	2
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6	1	2	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	4	-	-	-
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4	2	1	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	1	3	1
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	-	-	2
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>61</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä havaintojen perusteella toimenpiteisiin mahdollisimman pian. Kirjanpitoyksiköt voivat oikaista virheellisiä menettelytapoja tai talousarvion vastaisia tapahtumia jo tilikauden aikana ennen tilinpäätöksen hyväksymistä ja tilintarkastuskertomuksen antamista.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee kuitenkin aina kiinnittää huomiota.

Talousarvion tehokkaaseen toimeenpanoon ja noudattamiseen vaikuttavat merkittävästi talousarvion selkeys ja yhtenäisyys. Talousarvion laadintavaiheessa tehtyjen ratkaisuiden yhdenmukaisuus ja yksiselitteisyys ovat olennaisia myös talousarvion päätöksenteon ja toimeenpanon näkökulmasta. Talousarvion yhtenäisyys edistää myös toimivaa ja tehokasta valtion taloudenhoitoa. Tarkastusviraston tilintarkastuksen tavoitteena on myös edistää talousarvion yhdenmukaista ja selkeää valmistelua ja laadintaa kaikilla hallinnonaloilla.








### 3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan olennaisilta osin säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla, mutta toiminnallisen tuloksellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden raportoinnissa on puutteita. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan melko kattavasti. Kestävän kehityksen tilasta raportoidaan tiiviisti. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan ei anna selkeää kuvaa toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.



#### Vuosikertomuksessa esitetään keskeisiltä osin säädösten vaatimat asiakokonaisuudet

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2021 sisältää keskeisiltä osin talousarviolaisissa (423/1988, 17 ja 18 §) säädetyt ja talousarvioasetuksessa (1243/1992, 68 a–b §) täsmennetyt kaksitoista asiakokonaisuutta. Vuosikertomuksen raportointi on säädösten mukaista ja pääosin riittävää.

Hallituksen vuosikertomuksessa ei esitetä kattavasti toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli kustannusten ja tulosten tai vaikutusten suhdetta. Osa ministeriöistä, erityisesti puolustusministeriö, oikeusministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö, esittää tunnuslukuja kustannustehokkuudesta, mutta suurin osa ministeriöistä esittää tietoja vain vähän tai ei lainkaan. Vuosikertomuksessa kustannustehokkuustietojen vaatimus on osoittautunut haasteeksi aikaisemminkin, eikä kertomuksen pyrkimys tiiviiseen ja olennaisen esittävään muotoon mahdollista tietojen esittämistä kattavasti.

Talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vuosikertomuksessa tulee esittää tärkeimmät yhteenvedotiedot ministeriöiden hallinnonalan sekä niiden virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Vuosikertomuksessa tulostavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan vain osittain. Raportointi toteutuu vuosikertomuksessa parhaiten niillä hallinnonaloilla, joilla on selkeät, erilliset toimijat, joiden

tulostavoitteet ovat helposti esitettävissä. Näihin lukeutuvat erityisesti oikeusministeriö ja sisäministeriö. Lisäksi hallinnonalat ovat keskenään hyvin erilaisia: osalla, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöllä, on alaisissaan virastoissa erittäin paljon tulostavoitteita, ja toisilla, kuten ulkoministeriöllä, ei ole virastoja lainkaan. Tällöin vuosikertomuksen raportointi toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista on joissain tapauksissa liian laaja vaatimus, toisissa se taas voi johtaa kuvailevaan, keino- ja keino-keinoiseen raportointiin.

Talousarvioasetuksen 68§ mukaan vuosikertomuksessa on esitettävä tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Esitetyt tiedot ovat vuosikertomuksessa lähinnä yleistä toiminnan ja talouden kuvausta, eikä tuloksellisuuden kehittymistä juurikaan esitetä.

## Vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävästi, ministeriöiden omat arviot tavoitteiden saavuttamisesta ovat parantuneet

Vuosikertomuksessa raportoidaan hallinnonalakohtaisesti talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta. Talousarvioesityksessä on yhteensä 53 vaikuttavuustavoitetta, joista 51 raportoidaan vuosikertomuksessa. Vuosikertomuksen raportoinnissa on viime vuoden tapaan yhdistetty kaksi tavoitetta (VM) samaan kokonaisuuteen, joten kaikista pääluokkaperusteluissa esitetyistä tavoitteista raportoidaan. Tavoitteista myös raportoidaan yhtenevästi pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden kanssa. Raportointi vaikuttavuustavoitteista on kokonaisuudessaan riittävää.

Vaikuttavuustavoitteiden raportoinnin lisäksi ministeriöt arvioivat vuosikertomuksessa viisiportaisella asteikolla sitä, miten hyvin ne katsovat onnistuneensa vaikuttavuustavoitteidensa saavuttamisessa. Kokonaisuutena ministeriöiden arviot paranivat viime vuodesta, eikä yhdenkään tavoitteen arvioitu toteutuneen välttävästi tai heikosti. 51 arviosta 8 (16%) oli parantunut ja vain yksi heikentynyt. Tavoitteista 80% arvioitiin toteutuneen hyvin (edellisvuonna 70%) ja tyydyttävästi 17%.

Tavoitteiden määrä vastaa talousarvioehdotusten laadintamääräystä, jonka mukaan kunkin ministeriön tulee esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite. Tavoitteiden määrä on pysynyt aiempien vuosien tasolla.

## Hallitusohjelmasta raportointi keskittyy olennaiseen

Hallituksen vuosikertomuksen tulee talousarvioasetuksen 68 a § 1.1. kohdan mukaan sisältää katsauksen hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvion niiden kehityksestä. Hallitusohjelmaa toteutetaan hallituksen toimintasuunnitelmalla, joka on jaettu seitsemään strategiseen kokonaisuuteen. Jokainen strateginen kokonaisuus jakautuu edelleen 4–8 hankekokonaisuuteen tai toimenpidealueeseen, joiden puitteissa toteutetaan yksittäisiä hankkeita. Yhteensä hallituksen toimintasuunnitelmassa on 231 hanketta tai toimenpidettä.

Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan riittäväällä tavalla hallitusohjelman niistä hankkeista, jotka ovat valmistuneet vuosikertomusvuonna. Sen sijaan vuosina 2022 ja 2023 valmistuvien hankkeiden etenemisestä raportoidaan osin puut-

teellisesti. Vuosikertomuksessa tarkastelluista 171 hankkeesta sadasta kuvataan nykytilanne tai kehityssuunta (58,5 %), mutta 71 hanketta ei mainita vuosikertomuksessa lainkaan. Yhteensä tarkastelluista hankkeista 31 on ajoitettu valmistumaan vasta 2022 tai 2023.

Vuosikertomusvuonna 2021 valmistui 69 hanketta, joista 51:stä (73,9 %) raportoitiin vuosikertomuksessa. Kahdeksantoista vuonna 2021 valmistunutta hanketta jäi vuosikertomuksessa raportoimatta. Kattavimmin hallitusohjelman vuoden 2021 hankkeista raportoitiin osioissa ”Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi” sekä ”Kokoaan suurempi Suomi Euroopassa ja maailmalla”, joiden kaikki kyseisenä vuonna valmistuneet hankkeet raportoitiin. Lisäksi yhtä lukuunottamatta kaikista hankkeista raportoitiin osioista ”Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka” (15 hanketta) ja ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” (7 hanketta).

Heikoimmin vuonna 2021 valmistuneista hankkeista raportoitiin osiossa ”Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi” -osioista. Osiossa valmistui hankesivun mukaan yhteensä 9 hanketta, joista vain kolmesta raportoitiin vuosikertomuksessa. Kaikista vuosina 2021–2023 valmistuvista hankkeista raportoitiin kattavimmin osiossa ”Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka”. Alueen vuosina 2021–2023 valmistuvasta 27 hankkeesta 21:stä on raportoitu vuosikertomuksessa. Heikoimmin vuosien 2021–2023 hankkeista raportoitiin osiossa ”Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous”. Osion 30 hankkeesta vain neljästä raportoitiin.

## Vuosikertomuksen raportoinnin kattavuus vaihtelee jonkin verran ministeriöittäin

Hallituksen vuosikertomusta on viime vuosina kehitetty tiiviimmäksi ja kerronnaltaan yhtenäisemmäksi, ja tässä on pitkälti onnistuttukin, kun katsotaan vaikuttavuustavoitteista raportointia. Hallinnonalojen välillä on kuitenkin suuria eroja siinä, miten hyvin niiden vaikuttavuustavoitteet kuvaavat talousarvioesityksen asiakokonaisuuksia ja määrärahoja. Joillakin hallinnonaloilla vaikuttavuustavoitteet voidaan johtaa suoraan määrärahoista, toisilla vaikuttavuustavoitteiden yhteys määrärahoihin on vaikeammin pääteltävissä. Nämä erot heijastuvat myös vuosikertomukseen, jossa ei raportoida kattavasti määrärahojen yhteydessä asetetuista tavoitteista.

Hallituksen vuosikertomuksesta on havaittavissa, että vaikuttavuustavoitteiden raportointiin vaikuttaa keskeisesti se, miten kukin ministeriö vaikuttavuustavoitteensa muotoilee, vaikka raportoinnista on annettu kaikille hallinnonaloille yhdenmukainen ohjeistus. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on valinnut vaikuttavuustavoitteikseen BKT-osuuksia ja muita indikaattoreita, kun taas ulkoministeriön tavoitteet ovat tätä epätarkempia, laajoja tulevaisuudenkuvia. Sosiaali- ja terveysministeriö nojaa raportoinnissa ennen muuta tilastoihin ja tuloksiin, toiset ministeriöt lähinnä kuvailevat tekemistä ja toteavat lainsäädäntöhankkeet. Yhdenmukaisuuden vaatiminen liian tiukasti ei ole kuitenkaan hallituksen vuosikertomuksessa tarkoituksenmukaista, koska hallinnonaloilla on myös tarve esittää toimintansa tulokset tavalla, joka kuvaa niitä parhaiten.

## Kestävä kehitys

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 a §:n mukaan vuosikertomuksessa tulee raportoida hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja antaa arvio niiden kehityksestä. Yksi näistä kokonaisuuksista on kestävä kehitys, josta raportoidaan omana alalukunaan osana hallitusohjelman toimeenpanoa sekä kunkin hallinnonalan tuloksellisuusosiossa.

Vuosikertomuksessa kestävä kehityksen tilaa kuvataan suhteessa olennaisiin vertailuperusteisiin eli YK:n kestävä kehityksen globaaleihin tavoitteisiin ja muiden maiden tilanteeseen. Lisäksi kerrotaan kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen tavoitteisiin perustuvia indikaattoriperusteisia tietoja Suomen kestävä kehityksen tilasta. Tiedot ovat johdettavista luotettavista lähteistä, kansainvälisten organisaatioiden laatimista SDG-vertailuista sekä kestävä kehityksen toimikunnan seurantajärjestelmästä, joka perustuu noin 40 indikaattoriin ja näistä muodostettuun kymmeneen seurantakoriin. Edellisessä vuosikertomuksessa yleistekstin jälkeen esitettiin kehitys seurantakoreittain. Vuoden 2021 kertomuksessa seurantakorien olemassaolo ainoastaan mainitaan, ja kestävä kehitystä kuvaava osio on olennaisesti aikaisempaa lyhyempi.

Vuosikertomuksessa raportoidaan kohtuullisessa määrin talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa olevista kestävä kehityksen hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja toimenpiteistä. Pääluokkaperusteluissa olevat tavoitteet vaihtelevat selkeistä linjauksista hyvinkin yleisluonteisiin edistämisen, kehittämisen ja osallistumisen ilmaisuihin. Osittain tästä tavoitteiden epäselvästä asetannasta johtuu se, että vuosikertomuksen ministeriökohtainen raportointi ei vastaa tavoitteisiin. Useissa tapauksissa raportoinnissa puhutaan saman suuntaisesti kuin pääluokkaperustelujen tavoitteissakin, mutta konkreettisia tavoitteita ja toimia – saati niiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta – on vaikea todentaa.







## 4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Valtionvelan korkoriskiä ja sen merkitystä tulisi havainnollistaa kertomuksessa selkeämmin ja monipuolisemmin. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena tulisi vahvistaa. Tarkastuksessa arvioitiin, sisältääkö hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta talousarviolain 18 §:n sekä talousarvioasetuksen 68 a §:n mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta.

### Julkisen talouden tila

Hallituksen vuosikertomus antaa osassa ”3.1. Julkisen talouden tila” tiiviin kuvan julkisen talouden tilasta vuonna 2021. Vuonna 2021 julkinen talous vahvistui edelliseen vuoteen nähden talouskasvun ja työllisyyden kohentuessa ja koronapandemian aiheuttaman taantumän väistyessä. Vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta ohjaavien säädösten tilannetta pääosin selkeästi. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on ollut voimassa koko vuoden 2021, mikä on vaikuttanut säädösten noudattamisen arviointiin.

Tarkastusvirasto on finanssipolitiikan valvonnan raporteissaan sekä hallituksen vuosikertomuksen 2020 tarkastuksessa kiinnittänyt huomiota kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön muutostarpeisiin koskien poikkeuksellisia olosuhteita. Vuonna 2020 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 ei asetettu laissa vaadittuja monivuotisia rahoitusasematavoitteita julkiselle taloudelle poikkeusolojen vuoksi. Tarkastusvirasto katsoi arviossaan, että ratkaisulle oli perusteet poikkeuksellisissa olosuhteissa, mutta julkisen talouden suunnitelmaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkentaa niin, että se sisältäisi selkeämmät säännökset poikkeuksellisten olosuhteiden varalta. Hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että ”julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä keväällä 2022 on huomioitu myös muutostarve poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyn osalta”. Asetuksen perustelumuistiossa huhtikuulta 2022 täsmennetään, että rahoitusasematavoitteet on poikkeuksellisissakin olosuhteissa asetettava.

Tarkastusvirasto on finanssipolitiikan valvonnan raporteissaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kevään 2021 julkisen talouden suunnitelma annettiin 12.5.2021 eli julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa asetuksessa määritellyn määräajan (huhtikuun loppu) jälkeen. Tätä ei ole huomioitu hallituksen vuosikertomuksessa.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden hoidosta kesäkuussa 2022 julkaistavassa finanssipolitiikan valvonnan raportissa. Raportissa arvioidaan hallituksen finanssipolitiikkaa, julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2023–2026, kehyssäännön noudattamista ja valtiovarainministeriön talousennustetta. Lisäksi raportissa arvioidaan muun muassa hallituksen työllisyystoimien etenemistä.

## Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Riskien taloudellisen merkityksen arviointia ei ole asetuksessa tai muualla tarkemmin määritelty. Hallituksen vuosikertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot muun muassa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtion vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut, kuten eläkevastuut. Riskit määritellään vuosikertomuksessa valtiontalouden rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttaviksi poikkeamiksi suhteessa ennustettuun kehitykseen. Kertomuksessa käsitellään vastuiden ja riskien tilaa ja kehitystä.

Vuosikertomuksessa käsitellään valtionvelkaa omassa alaluvussa ja siihen liittyviä riskejä valtiontalouden vastuita ja riskejä koskevassa alaluvussa. Valtionvelan todetaan yli kaksinkertaistuneen vuoden 2007 tasolta. Alhaisesta korkotasosta johtuen valtionvelan korkomenot ovat pysyneet maltillisella tasolla.

Vuosikertomuksessa on kerrottu Valtion velanhallintamallin arviointi ja kehittämistarpeet -työryhmän muistion (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:69) johtopäätöksistä, joissa kehittämiskohteeksi on nostettu erityisesti korko- ja rahoitusriskin hallinta. Muistiossa todetaan korkoriskiin liittyvät toimintaympäristön muutokset: voimakkaasti lisääntynyt velkaantuminen, hidas talouskasvu ja todennäköisempi riski korkotason noususta kuin laskusta nykyiseltä, jo matalalta tasolta. Vuosikertomuksessa todetaan, että korkoriskiaseman tarkastelussa tulisi huomioida talouden pitkän aikavälin kasvunäkymät ja valtion velkakestävyys. Myös tarkastusviraston valtion velanhallintaa koskevan tarkastuksen (tarkastuskertomus 12/2021) mukaan korkoympäristön muutokset ovat jo pitkään olleet haaste strategisen korkoriskitavoitteen tarkasteluissa. Tarkastuksen mukaan velanhallinnan strategia on kuitenkin pääsääntöisesti ollut toimiva.

Vuosikertomuksen valtiontalouden riskejä käsittelevässä alaluvussa käsitellään korkoriskiä kuitenkin vain suppeasti. Kertomuksessa esitetään korkotason pysyvän yhden prosenttiyksikön nousun vaikutus valtion korkomenoihin. Korkoriskiä ja sen merkitystä tulisi havainnollistaa kertomuksessa selkeämmin ja monipuolisemmin. Tarkastusvirasto pitää hyvänä velanhallintamallin kehittämistä ja työryhmän johtopäätöksiä sekä painottaa kehitysesitysten täytäntöönpanon tärkeyttä.

Valtiontakausten ja takuiden määrä on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään. Puolet vuoden 2021 lopussa voimassa olleista takaus- ja takuuvastuista (yhteensä 64,2 miljardia euroa) kohdistui Finnveraan ja noin neljännes Valtion asuntorahastoon. Tarkastusvirasto on

kannanotoissaan painottanut takausten riskienhallintaa ja menettelyjä riskien rajaamiseksi. Vuosikertomuksessa raportoidaan Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarojen kasvaneen vuoden 2020 noin 342 miljoonasta eurosta 825 miljoonaan euroon vuonna 2021. Merkillepantavaa on, että kasvaneisiin puskurivaroihin sisältyy valtiontakuu-rahastoon vuonna 2021 valtion budjetista tehty pääomitus 400 miljoonaa euroa. Tämä ilmentää valtiontakauksiin liittyvien riskien kasvaneen. Vuosikertomuksessa olisi tarpeellista kuvata vientitakuutoiminnan riskipuskureiden riittävyttä ja mahdollista lisäpääomitus-tarvetta erilaisten riskiskenaarioiden avulla.

Vuosikertomuksessa huomioidaan, että valtion taseasema on vaikeasti hahmottuva, sillä omaisuuseriä on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä. Tästä johtuen taseeseen liittyvä riskienhallinta vaikeutuu. Tarkastusvirasto onkin aiemmissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää valtion konserniraportointia, mikä parantaisi kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Helmikuussa 2022 valmistui selvitys konserniraportoinnin kehittämistarpeesta, mikä tavoittelee valtion tilinpäätöksen laajentamista sisältämään ensivaiheessa rahastot ja liikelaitokset. Myös raportointia valtionyhtiöistä on tarkoitus kehittää. Tarkastusvirasto pitää selvityksen toimenpide-ehtotuksia perusteltuina.



---

**VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi