

# Julkisen talouden tilastojen luotettavuus



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

12/2022



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

## Julkisen talouden tilastojen luotettavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2022

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/662/04.05.01/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssipolitiikan tarkastuksen Julkisen talouden tilastojen luotettavuus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, Tilastokeskukselle ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnoille.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, Tilastokeskuksella ja Valtiokonttorilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asia-  
virheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 10. marraskuuta 2022

**Matti Okko**  
johtaja

**Visa Paajanen**  
tuloksellisuustarkastusneuvos

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-528-3 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-528-3  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-528-3>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
GettyImages

# Tarkastusviraston kannanotot



Julkisen talouden tilastoinnin tarkastuksessa tavoitteena oli varmistua siitä, että finanssi-poliittisen ja muun taloudellisen päätöksenteon perustana olevat tilastotiedot antavat hyvän ja luotettavan pohjan päätösten valmistelulle. Tilastojen valmistelun suora valtion-taloudellinen merkitys on pieni, kyse on muutaman miljoonan euron panostuksesta vuosittain. Välillinen merkitys on kuitenkin huomattava, koska niihin pohjautuu talou-den ennustaminen ja suunnittelu sekä tähän liittyvä päätöksenteko. Tarkastus kohdistui erityisesti julkisen talouden tilastoinnin laatuun ja laadun varmistamiseen. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin valtiovarainministeriön ohjausta tilastoinnissa sekä kuntatalous-tietojen keruun siirtoa Tilastokeskuksesta Valtiokonttorille.

## Julkisen talouden tilastot ovat luotettavia

Tarkastuksen perusteella julkisen talouden tilastojen luotettavuus on hyvä. Tilastointi antaa hyvän pohjan finanssipoliittiselle ja taloudelliselle päätöksenteolle. Tiedot ovat myös kansainvälisesti vertailukelpoisia. Muiden kuin julkisen hallinnon käyttäjien kokemuk-sista tiedoista osoittautui hyväksi.

Julkisen talouden tilastoihin kohdistuu paljon laadunvarmennusta, ja varmennus on systemaattista. Laadunvarmistuksessa korostuu Eurostatin rooli ja sen tekemä varmen-nustyö. Julkisen talouden tilastoinnissa Euroopan unionissa tehtävä yhteistyö on laajaa. Käytännössä kuitenkin Euroopan komissio ja sen pääosasto Eurostat ohjaavat yhteistyö-tä ja myös EU-lainsäädäntö on vahvasti toimintaa ohjaava. Tämä on ymmärrettävää, sillä euromaat ovat sitoutuneet alijäämä- ja velkatavoitteisiin, joista poikkeaminen aiheuttaa jäsenmaalle myös sanktioita. Lisäksi EU:n rahoituksessa julkisen talouden tilastoilla on osana kansantalouden tilinpitoa merkittävä rooli. Eurostat tekee systemaattisesti mene-telmä- ja luokituskysymyksiin keskittyvää laadunvarmistusta jäsenmaiden julkisen talou-den tilastoihin, jo senkin vuoksi, että jäsenmaat voisivat luottaa toistensa tilastotietojen vertailukelpoisuuteen. Viime kädessä Eurostat myös vastaa EU:n laajuisten tilastojen si-sällöstä.

Eurostatin laajan roolin vuoksi Tilastokeskuksen oma julkisen talouden tilastointiin kohdistama laadunvarmennus on jäänyt vähäisemmäksi. Tämä koskee erityisesti koko Ti-lastokeskustason laaturyötä, kun taas julkisen talouden tilastojen laadinnan omissa prosesseissa on laadunvarmistus systemaattisempaa. Tilastojen laatijat eivät tunnista-neet juurikaan koko Tilastokeskuksen laadunvarmistusta ja toisaalta he arvioivat olevan sel-laista laadunvarmistusta, jota tosiasiansa ei ole olemassa. Tilastojen laadinnan proses-seihin sisältyvät ohjeet olivat myös epäyhtenäisiä ja osin niihin on jäänyt vanhentunutta

ohjeistusta. Tilastokeskuksessa ei ole toistaiseksi käytäntönä prosessien ulkoinen läpivalaisu, eli muiden kuin tilaston laatijoiden itsensä tekemä varmennus. Laadunvarmistusta ei kuitenkaan voi jättää pelkästään Eurostatin vastuulle ja Tilastokeskuksen olisi syytä ottaa asia tiukemmin myös omaan haltuunsa. Vähintään laadunvarmistuksen kuvausta käyttäjille tulisi kehittää.

## Kuntataloustilastoille on edelleen tarve

Kuntataloustietojen keruu siirrettiin Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin tilastovuodesta 2021 lähtien osana kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tiedonkeruun kokonaisuudistusta. Uudistus ei ole onnistunut alkuvaiheessa kaikilta osin. Tiedon laadun vertailu aiempaan ei ole täysin mahdollista, sillä uudessa laajemmat tietotarpeet kattavassa mallissa kerätään myös tietoja, joita aiemmin ei saatu ja tiedonkeruulla katetaan useamman toimijan tietotarpeet.

Siirtymävaiheessa Tilastokeskuksen tilastointitarkoitukseen saama tieto on ollut aiempaa huonolaatuisempaa. Kaikki tiedonantovelvolliset eivät ole toimittaneet tietojaan, eikä kaikkia tietoja raportoida tietomallin mukaisella automaattisella tavalla tai mallissa määritellyssä laajuudessa. Tiedoissa olevista puutteista johtuen tilastoinnissa joudutaan imputointimenetelmillä täydentämään tietoja. Uudessa tiedonkeruussa näkökulma kerättäviin tietoihin on myös hieman erilainen kuin aiemmin toteutetussa pelkkää tilastointitarvetta palvellessa toimintatavassa. Uusi tiedonkeruu perustuu kirjanpidosta automaattisesti ajettaviin tietoihin, kun taas tilastointitarpeeseen tarvitaan tietoja, joiden tuottaminen automaattisesti ei ole mahdollista.

Tietojen keruussa on ollut myös teknisiä ongelmia keväällä 2022. Ongelmien johdosta aineistojen käyttöön saanti on viivästynyt ja Tilastokeskus on antanut valtiovarainministeriölle tulosvaroituksen tulevien tilastojen laadusta.

Tietojenkeruun uudistusta on perusteltu osin kustannussäästöillä. Säästöjen määrää ei kuitenkaan valmisteluvaiheessa arvioitu riittävästi, eikä niiden toteutumista ole siirron jälkeen myöskään seurattu. Kun siirrolla on tällainen peruste, säästöjen määrää olisi tullut myös arvioida ja seurata paremmin. Kuntaliitto, Valtiokonttori sekä valtiovarainministeriö ovat tekemässä arvion kuntien, kuntayhtymien ja muiden kirjanpitovelvollisten kustannuksista siirron osalta syksyllä 2022.

Siirron yhteydessä loppui kuntataloustilastojen julkaisu. Alkuperäinen, keruussa saata-va käsittelemätön tieto on julkisilta osin kaikkien käytettävissä Valtiokonttorin palvelussa.

Siirron jälkeen summatietoja ovat laatineet ja osin myös julkaisseet valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto omiin käyttötarkoituksiinsa. Kuntataloustilastojen julkaisun loppuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa eri tahojen summatiedot poikkeavat hieman toisistaan, koska lopullisen tilaston laadinta vaatii lähdetietojen käsittelyä ja täydentämistä. Tarve kuntataloustilastoille on kuitenkin säilynyt, ja hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa tarvitaan myös niiden taloudesta yhtenäiset tilastotiedot.

## Julkisen talouden tilastojen laadintaa sitoo EU:n lainsäädäntö

Julkisen talouden tilastojen laadinta on toimintana poikkeuksellista valtiohallinnossa. Kansallisen viranomaisen, eli Tilastokeskuksen, mahdollisuudet ohjata toiminnan sisältöä ovat vähäiset. EU:n yhteistoiminta ja myös EU-lainsäädäntö määrittelee mitä tilastoidaan ja yksittäisellä jäsenvaltiolla on siihen vain vähän vaikutusmahdollisuuksia.

Tilastokeskuksen tulosohjaaminen ei varsinaisesti onnistu julkisen talouden tilastoinnin osalta. Tulosohjaus sopii huonosti tilastojen laadintaan, jolta vaaditaan riippumattomuutta. Tilastointitehtävät myös määritellään ja niiden suorittamista valvotaan EU:ssa. Tehtävien tahallisuudesta vakavasta laiminlyönnistä tai tietojen vääristelystä voi seurata sakkomaksu. Käytännössä toimintaan on osoitettava resurssit, joilla tehtävistä selvitetään moitteetta.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Tilastokeskuksen tulisi selkeämmin määritellä oma laadunvarmistusprosessinsa julkisen talouden tilastoinnissa. Sen tulisi myös lisätä ulkopuolisten mahdollisuuksia arvioida julkisen talouden tilastojen laatua lisäämällä käytettyjen laadunvarmistus- ja laadintamenetelmien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.
2. Valtiovarainministeriön tulisi varmistaa, että Valtiokonttorin keräämistä kuntataloustiedoista tuotetaan tilasto, jotta tietojen käyttäjillä ja päätöksentekijöillä on yhtenäinen tieto kuntataloudesta kokonaisuutena. Hyvinvointialueiden tiedonkeruun alkamisen jälkeen on varmistettava tilastointi myös näiden tietojen osalta.
3. Valtiovarainministeriön tulisi arvioida kustannussäästöt tai kustannusvaikutukset ja suunnitella säästöjen toteutumisen seuranta ennalta sellaisissa uudistuksissa, joita perustellaan niistä saatavilla säästöillä.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	9
2 Miten julkisen talouden tilastointi on järjestetty? . . . . .	11
2.1 Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä . . . . .	11
2.2 Resurssitarpeen määrittely on ongelmallista . . . . .	15
3 Ovatko julkisen talouden tilastot luotettava tietoperusta päätöksenteolle? . . . . .	17
3.1 Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta . . . . .	17
3.2 Julkisen talouden tilastot perustuvat pääosin laadukkaisiin lähdetietoihin . . . . .	24
3.3 Laatua parannetaan paikallishallinnon tiedonkeruuta ja tietojärjestelmää kehittämällä . . . . .	27
4 Onko kuntataloustiedon keruun siirto Valtiokonttoriin edistänyt tavoitetta laadukkaan, kattavan ja oikea-aikaisen tiedon saatavuudesta? . . . . .	28
4.1 Kuntataloustiedonkeruun uudistuksella tavoiteltiin keruun automatisointia ja kustannussäästöjä . . . . .	29
4.2 Kuntataloustilastoa ei enää julkaista . . . . .	32
4.3 Tiedonkeruun muutos vaatii Tilastokeskukselta panostuksia tiedon käsittelyyn ja laadun varmistukseen . . . . .	33
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	37
Viitteet . . . . .	40





# 1 Mitä tarkastettiin



Tarkastus on tehty finanssipolitiikan tarkastuksena. Tarkastuksen tavoitteena oli varmentaa, että julkisen talouden tilastointi antaa valtion finanssipoliittiselle ja yleensä taloudelliselle päätöksenteolle hyvät edellytykset. Julkisen talouden tilastointi ei itsessään ole merkittävästi valtion varoja kuluttavaa toimintaa, kyse on korkeintaan parinkymmenen henkilötyövuoden panostuksesta, lisäksi järjestelmien kustannuksissa voi näkyä hieman tilastoinnista aiheutuvia kustannuksia. Kyse on siis kokonaisuudessaankin vain joidenkin miljoonien vuosikustannuksista. Tilastoaineistojen tuottaminen aiheuttaa kustannuksia eri toimijoille, kuten valtion virastoille ja kunnille. Tilastoinnilla ja tilastojen laadulla on kuitenkin huomattava merkitys valtion taloudelliselle päätöksenteolle, joten toiminnan välillinen merkitys valtiontaloudelle on huomattava.

Tilastokeskus vastaa julkisen talouden tilastoinnista. Tarkastuksen kohteena ollut julkisen talouden tilastointi kattaa julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkatilastot sekä julkisyhteisöjen sektoritilinpidon ja rahoitustilinpidon. Tilastokeskus toimii valtiovarainministeriön ohjauksessa, mutta tilastojen laadinnassa virasto vastaa kuitenkin itsenäisesti toiminnastaan. Tilastoinnin uskottavuus vaatii, että Tilastokeskuksella on riippumaton asema tässä tehtävässä.

Tilastojen laadinnassa ja erityisesti julkisen talouden tilastoinnissa merkittävä rooli on kansainvälisellä yhteistyöllä ja sopimuksilla sekä Euroopan Unionin lainsäädännöllä ja komission Eurostatin ohjauksella. Kansantalouden tilinpidon metodologinen kehitystyö ja siihen liittyvä luokittelu, jotka määrittävät paljon myös julkisen talouden tilastointia tehdään maailman laajuisena yhteistyönä Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa. Euroopan unionin jäsenmaana Suomea sitoo sekä asetus kansantalouden tilinpidosta ja sen laadintamenetelmistä (ESA 2010) että asetus liiallisista alijäämistä (EDP-asetus), joiden mukaan tilastoja laaditaan yhtenäisellä tavalla muiden jäsenmaiden kanssa. Asetukset antavat Eurostatille velvollisuuden vastata kyseisten asetusten mukaisten tilastojen laadusta. Tilastojen laatiminen yhtenäisellä tavalla on ollut tärkeää erityisesti jäsenmaksujen määrittämisen vuoksi, koska jäsenmaan bruttokansantulo on keskeinen maksua määrittävä tekijä. Nyttemmin myös EU:n kasvu- ja vakaussopimus

ja sen jäsenmaiden alijäämään ja velkaan liittyvät kriteerit vaativat yhtenäistä toimintaa tilastoinnissa. Viime vuosina myös koronaan liittyvään tilastointiin on tullut yhtenäistäviä velvoitteita. Viimeisenä koronan elpymisvälineen käytössä on sovittu varojen käytön yhtenäisestä tilastoinnista.

Julkisen talouden tilastoinnissa tapahtui merkittävä muutos vuonna 2021, kun tilastoinnissa tarvittavien kuntataloustietojen keruu siirtyi Tilastokeskukselta Valtiokonttorin tehtäväksi. Seuraava merkittävä muutos on hyvinvointialueiden perustaminen ja hyvinvointialueisiin liittyvät uudet tiedonkeruutarpeet, joihin liityvästä tiedonkeruusta Valtiokonttori tulee myös vastaamaan.

Tarkastuksessa julkisen talouden tilastointia lähestyttiin kolmesta näkökulmasta: toiminnan ohjauksen, tilastojen laadun ja laadunvarmistuksen sekä paikallishallinnon lähdetietojen keruun siirron.

Toiminnan ohjausta tavallista monimutkaisemmassa ohjausympäristössä tarkasteltiin seuraavan kysymyksen alla:

- Onko Tilastokeskuksen ohjauksessa pystytty tuloksellisesti yhdistämään valtiovarainministeriön ja Eurostatin ohjaus ja tilastotoiminnan riippumattomuusvaateet?

Tarkastuksen pääkysymystä, eli julkisen talouden tilastojen laatua ja laadunvarmistusta tarkasteltiin seuraavan kysymyksen alla:

- Muodostavatko Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastot luotettavan tietoperustan finanssipolitiikan harjoittamiselle?

Lisäksi erillisenä ja ajankohtaisena asiana tarkasteltiin paikallishallinnon lähdetietojen keruun siirtoa:

- Onko kuntataloustietojen keruun siirtämisellä Tilastokeskuksesta Valtiokonttorille edellytyksiä saavuttaa siirrolle asetetut tavoitteet?

Tarkastuksen aineistot koostuvat valtiovarainministeriön tulosohjausmateriaaleista ja seurantamateriaaleista, julkisen talouden tilastoinnin erilaisesta ohjaus-, dokumentointi- ja laadunvarmennusmateriaalista, varsinaisista tilastoista ja niiden julkaisuisista, Eurostatin arviointi- ja laadunvarmennusmateriaaleista sekä kirjanpito-, työajanseuranta- ja kustannustiedoista ja haastattelusta.

Tärkeimmät analyysimenetelmät olivat dokumenttien ja haastattelujen analyysi ja vertailu. Vertailussa on hyödynnetty kriteereinä Euroopan tilastojen käytännesääntöjä ja tilastolainsäädäntöä sekä niihin liittyvää julkisen talouden tilastoinnin ohjeistusta.

## 2 Miten julkisen talouden tilastointi on järjestetty?

Hallinnollisena toimenä julkisen talouden tilastointi poikkeaa usealla tavoin muusta valtion hallinnosta. Julkisen talouden tilastoinnissa kansantalouden tilinpidon mukaisesti tehtävät määrittyvät lähes täysin kansainvälisellä tasolla, EU:n puitteissa, mutta resurssit ja toiminta tulevat kotimaasta. Euroopan unionin tasolla tapahtuva tehtävien määrittäminen on myös täysin velvoittavaa, mutta Suomi voi jonkin verran vaikuttaa asiaan, koska se tapahtuu EU:n hallinnon ja yhteistyön puitteissa. Tehtävien ja resurssien erillisuus aiheuttaa myös hankaluuksia toiminnassa. Käytännössä tai edes periaatteessa tulosohejaus ei ole mahdollista ja on vaikea arvioida käytettyjen resurssien riittävyyttä.

### 2.1 Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä

Eurooppalainen tilastointijärjestelmä (European Statistical System ESS) on Euroopan komission ja jäsenmaiden yhteistyöhön perustuva järjestelmä. Vähittäin rakentunut yhteistyö perustuu kuitenkin EUn lainsäädäntöön, säädöksiin eurooppalaisista tilastoista ja eurooppalaisesta tilastojärjestelmästä, sen organisoinnista ja tehtävistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset 223/2009 ja 2015/759 Euroopan tilastoista<sup>1</sup>). Kyse ei ole siten pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuvasta yhteistyöstä ja tilastoinnissa se velvoittaa jäsenmaita tilastojen tuotannossa, sisällössä, laadussa ja aikatauluissa. Yhteistyön tarve tilastoinnissa havaittiin jo unionin perustamisvaiheessa, sillä yhteinen päätöksenteko vaatii myös luotettavaa tietoa jäsenmaiden taloudellisesta tilanteesta. Tilastojen hallinnollista merkitystä kuvaa esimerkiksi unionin jäsenmaksun perustuminen osittain jäsenmaiden kansantuloon ja myös velka- ja alijäämäkriteerien toteutumisen valvonta.

Julkisen talouden tilastointia ohjaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (549/2013<sup>2</sup>). Siinä määritellään kansantalouden tilinpidon sisältöä, tarkkuustasoa ja julkaistavien tietojen tarkkuustasoa. Tätä kutsutaan asetuksessa Euroopan kansantalouden tilinpidon järjestelmä 2010:ksi (EKT 2010). Asetuksessa (2 artikla) siirretään myös komissiolle valtaa antaa delegoituja säädöksiä, joilla

käytännössä ohjataan jäsenmaiden ja kansantalouden tilinpidon tietojen laadintaa, joiden osana laaditaan myös julkisen talouden tilastoja. Eurooppalaisessa tilastojärjestelmässä on merkittävässä asemassa komission pääosasto Eurostat. Eurostatin ohjauksen lisäksi myös EKT 2010:en liittyvällä manuaalilla, jolla on asetuksen asema, on käytännössä laajasti toimintaa ohjaava vaikutus.

Julkisen talouden tilastoinnin osalta ovat myös komission ja siten Eurostatin valvonta merkittävässä roolissa. Neuvoston asetuksella (479/20093) jäsenmaat veloitetaan raportoimaan komissiolle yksityiskohtaisen ohjelman mukaisesti. Ohjaavana välineenä Eurostatilla on myös EKT 2010 manuaalia täydentävä julkisen talouden alijäämä- ja velkamanuaali (MGDD – Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010), joka päivitetään aina muutaman vuoden välein ja ohjaa tietojen laadintaa EU:ssa yhtenäisellä tavalla. Jäsenmaiden on otettava käyttöön manuaalin tuomat menetelmätarkennukset ja -muutokset. Eurostatin tehtävänä on arvioida tietojen laatua ja tässä tehtävässä sillä on oikeus saada tilastojen laadintaan liittyviä tietoja jäsenmailta. Eurostatin tulee tehdä myös tarkastuskäyntejä jäsenmihin, jotta tilastojen laadusta voidaan varmistua. Asetukseen perustuva Eurostatin laadunvarmistus voi työllistää jäsenmaan tilastoviranomaisia hyvinkin paljon.



Eurostatin valvontarooli on keskeinen

## Eurostat ohjaa yhteistyössä jäsenmaiden kanssa tilastojen laadintaa EUssa

Periaatteessa eurooppalainen tilastojärjestelmä ottaa monipuolisesti huomioon tilastoviranomaisten, tilastojen käyttäjien ja lähtötietoa tuottavien toimijoiden tarpeet. Toimijoita ja näkökulmia on niin paljon, että Eurostatin rooli keskeisenä päätöksentekijänä ja toimeenpanon ohjaajana korostuu.

Eurooppalaisen tilastojärjestelmän johdossa toimii siis EUn komission pääosasto Eurostat. Kaikki jäsenmaat (ja EFTA-maat) ovat nimittäneet yhden kansallisen tilastovastuullisen, joka toimii jäsenmaan edustajana ESS-yhteistyössä. Suomessa Tilastokeskus toimii kansallisena viranomaisena. On huomattava, että kansallisella tasolla tilastoviranomaisia ja tilastotuottajia voi olla lukuisia, esimerkiksi Suomessa myös Terveystietokeskus ja hyvinvoinninlaitos, Luonnonvarakeskus, Tulli, Maahanmuuttovirasto ja Työterveyslaitos osallistuvat Euroopan tilasto-ohjelman tilastojen tuottamiseen. ESS-yhteistyöstä vastaa kuitenkin siis Tilastokeskus.

ESS-yhteistyössä keskeistä on tilastojen harmonisointi erityisesti EU:n politiikka-alueilla. Yhteistyö on kuitenkin laajentunut myös muille aloille. Harmonisointiyhteistyön vetäjän roolin lisäksi Eurostat myös arvioi yhteistyöhön osallistuvien maiden tilastojen

tuotantoa. Tämä koskee erityisesti julkisen talouden tilastoja. Tätä laadunarviointia on käsitelty tarkemmin seuraavassa luvussa, kohdassa 3.1. Harmonisoinnissa on yhdessä sovittujen tilastojen laatua koskevien määrittelyjen lisäksi merkittävässä asemassa eurooppalainen tilasto-ohjelma, jossa määritellään julkaistavat tilastot ja niiden julkaisun määräajat.

ESS-yhteistyö käsittää useita eri hallinto- tai toimintayksiköitä. ESS-komitea eli European Statistical System Committee perustettiin 2009. Se korvasi samankaltaisella tehtävänkuvalla vuonna 1989 perustetun SPC-komitean. ESS:n johdossa on komissio, käytännössä Eurostat ja siihen kuuluvat kaikkien EU-maiden tilastoviranomaisten edustajat, samoin Efta-maiden edustajat. Käytännössä ESS-komiteassa jäsenmaita edustavat tilastovirastojen pääjohtajat. Lisäksi toiminnassa tarkkailijoina ovat Euroopan keskuspankki, EFTAn tilastotoimisto, IMF, OECD ja UNECE sekä UNSD. Kolme kertaa vuodessa kokoontuvan komitean lakisäänteisenä tehtävänä on antaa ammattimaista neuvoa ESSlle eurooppalaisessa tilastotuotannossa. Käytännössä Eurostat konsultoi komiteaa eurooppalaisen tilasto-ohjelman laadinnassa, sen sisällön, mutta myös kustannustehokkaan toteuttamisen näkökulmasta. Komitean tehtävänä on myös yleisesti avustaa EUn komissiota tilastolainsäädännön toimeenpanossa. ESS-komitea toimii ns. komitologiakomiteana eli sille on tilastolainsäädännössä delegoitu perustasetuksiin tehtyjen toimivallan siirtojen (toimeenpanosäädösten) hyväksyntä.

Vuosittain järjestetään myös johonkin teemaan liittyen DGINS-konferenssi (Directeurs Généraux des Instituts Statistiques). Konferensseja on järjestetty vuodesta 1953 ja niissä on annettu usein konferenssin teemaan liittyen julkilausumia, jotka on myöhemmin otettu huomioon myös ESS:n toiminnassa.

Eurooppalaisen tilastojärjestelmän toimintaa arvioivat ESGAB (The European Governance Advisory Board eurooppalainen tilastohallinnon neuvoa-antava lautakunta) ja ESAC (European Statistical Advisory Committee eurooppalainen tilastoja käsittelevä neuvoa-antava komitea). ESGABissa on seitsemän riippumatonta jäsentä, joilla on erinomainen osaaminen tilastojen laadinnasta. He arvioivat vuosittain, toteutuvatko hyvän tilastoinnin periaatteet ESS:n toiminnassa. He voivat antaa myös arvionsa, miten toimintaa tulisi kehittää ja tulisiko hyvän tilastoinnin periaatteita muuttaa. ESAC taas on 24 henkinen tilastojen käyttäjänäkökulmaan ja tiedon tuottajiin perustuva komitea, joka antaa mielipiteensä sekä valmistuvien tilastojen tarpeista, että tiedon keruun työtaakasta lähtötietojen tuottajille.

## Eurooppalainen tilasto-ohjelma määrittää toiminnan EU:ssa

Eurooppalaisella tilasto-ohjelmalla ohjataan tilastojen laadintaa. Ohjelman laadinta perustuu EUn säädökseen (No 223/2009) ja itse ohjelma on EUn säädös. Uusin ohjelma koskee vuosia 2021–2027 (EU 2021/690)<sup>3</sup>. Monivuotinen ohjelma määrittelee tilastoinnin tavoitteet, puitteet, aiheet ja kehittämiskohteet ja se toimeenpannaan vuosittaisilla työohjelmilla, joilla ohjataan Eurostatin toimintaa. Julkisen talouden tilastoinnissa eurooppalainen tilasto-ohjelma määrittää käytännössä lähes koko kansallisen tilastojen tuotannon. Ohjelma määrittää paljon myös muuta tilastotuotantoa.

Ohjelma ei voi kattaa kaikkia yllättäviä tilastotarpeita, mutta yllättävätkin tarpeet tulevat osaksi ohjelmaa, jos niiden kesto sitä vaatii. Hyvä esimerkki tästä on korona, alkuvaiheessa se vaati useanlaista sopimista yhtenäisistä tilastoista tautiin ja sen hoitoon liittyen. Kun koronan talousvaikutusten vuoksi päätettiin perustaa Elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) siihen liittyvin toimin, myös se toi nopealla aikataululla uusia tilastotarpeita.<sup>4</sup>

## Kansallisten tilastotarpeiden sovittaminen EU-kehikkoon voi olla ongelmallista

Julkisen talouden tilastojen sisältöä ja niiden laadintaan kuuluvia luokitus- ja menetelmäratkaisuja ja ohjaavat EU:n lainsäädäntö, -asetukset ja ohjeistukset ovat sitovia ja Suomen kansalliset tarpeet on pyritty sovittamaan yhteen tämän kehikon kanssa. Hyötynä tästä on, että tilastot ovat näin vertailukelpoisia ja yhteismitallisia eri maiden välillä. Lisäksi kansallisia erityistarpeita ei ole kovin usein ollut, mutta myös tällaisia tarpeita esiintyy. Esimerkiksi uudessa hyvinvointialueratkaisussa Helsinki on ainoana kuntana vastuussa itse hyvinvointialueen tehtävistä. Tilastoinnin luokitteluohjeistuksen mukaisesti Helsinkiä ei tilastoida hyvinvointialueena, sillä Helsingin sosiaali- ja terveystoimea ei voida pitää riittävän itsenäisenä Helsingin kaupungin osana ja erottaa eri sektorille muusta Helsingin kaupungista.

Tilastointiperiaatteet voivat joskus ohjata päätöksentekoa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Tästä esimerkki vuonna 2016 tehty päätös Finnfundin kautta tehtävistä kehitysyhteistyön finanssisijoituksista. Päätös on selkeämmin muotoiltu valtion talousarviossa vuodesta 2018 lähtien. Päätöksen yhteydessä eduskunta päätti, että näillä sijoituksilla ei saa olla vaikutusta julkisen talouden alijäämään. Kyseisen rahoituksen kohdalla joudutaan tekemään etukäteen epätarkoituksenmukaisen laajaa arviointia rahoituksen tulevasta tilastointikäsitteystä.

Suomessa virastoja ohjataan tulosohjauksella, jossa virastoa ohjaava ministeriö asettaa virastolle tavoitteet, niille sopivat mittarit ja määrittää tavoitteisiin sopivat resurssit viraston käyttöön. Tilastoinnissa yleensä ja erityisesti julkisen talouden tilastoinnissa tämä normaali tulosohjausmenettely ei varsinaisesti toimi, sillä tavoitteiden asettamiseen ei ole juurikaan liikkumavaraa. Tämä näkyy myös valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välisessä tulosopimuksessa. Siinä vuodelle 2022 valtiovarainministeriö on asettanut tavoitteeksi, että ”Tilastokeskuksen tavoitteena on täyttää EU-säädösten vaatimukset. Tarvittaessa hyödynnetään derogaatiota”. EU-säädösten vaatimus ei rajoitu tilastojen laatuun vaan oleellisella tavalla siihen mitä, miten ja milloin Tilastokeskuksen tulee raportoida ja julkaista. Derogaation hyödyntäminen tarkoittaa, että tarvittaessa säädösten velvoitteista voidaan luopua niitä kumoamalla tai sisältöä muuttamalla. EU-säädösten noudattamatta jättäminen vaatii ennakkoluvan saamista Eurostatilta ja käytännössä julkisen talouden tilastointiin on hyvin rajalliset mahdollisuudet hakea derogaatioita.

## 2.2 Resurssitarpeen määrittely on ongelmallista

Tarkoituksenmukainen toiminta tarkoittaa myös, että resurssien käyttö on tehokasta. Julkisen talouden tilastoinnin tehokkuudesta tarkastuksessa tehdyt havainnot vaihtelivat, eikä resurssien runsaudesta tai niukkuudesta saatu selkeää kuvaa. Resurssien määrittämisessä aiheuttaa ongelmia myös se, että Eurostat voi rahoittaa tilastoinnin kehittämistä, mutta kyseisen tilastoinnin toimeenpanon on tapahduttava kansallisella rahoituksella.

### Taloudellisuuden toteutuminen ei ole arvioitavissa julkisen talouden tilastoinnissa

Julkisen talouden tilastoinnin taloudellisuutta joudutaan arvioimaan epäsuorasti, sillä sitä ei tehdä markkinoilla. Arviointi on aina jossain määrin epävarmaa ja tarkastuksessakin tehtiin havaintoja sekä mahdollisesta resurssien niukkuudesta että runsaudesta.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuli usein esille erilaiset aikataulupaineet ja osasyynä niihin pidettiin henkilöresurssien ja yleensäkin resurssien niukkuutta. Haastateltavat pitivät myös henkilöstön vaihtuvuutta suurena. Lisäksi valtiovarainministeriö on tulosohjauksessaan esittänyt, että Tilastokeskuksen tulee tarvittaessa hyödyntää derogaatiota, jos se arvelee, ettei pysty suoriutumaan kaikista EU:ssa suunnitelluista tehtävistään. Julkisen



talouden tilastoinnin yhteydessä tämä käytännössä tarkoittaisi tehtävien tekemisen viivästyttämistä. Käytännössä tähän ei kuitenkaan ole juuri mahdollisuuksia. Aikataulupaineita on mahdollisen resurssien niukkuuden lisäksi aiheuttanut myös kuntataloustietojen keruutavan ja vastuiden muutos sekä niihin liittyvät ongelmat. Muutosta käsitellään tarkemmin luvussa 4. Tällaisiin odottamattomiin ongelmiin ei ole käytännössä mahdollista eikä edes yleensä toivottavaa varautua siten, ettei resurssien niukkuutta esiintyisi.

Tilastokeskuksen talouden suunnittelussa on resurssien niukkuuden arvioitu pienentävän talousarvion siirtyvää erää. Siirtyvä erä tarkoittaa määrärahaa, joka on vuoden lopussa käyttämättä ja jonka käyttö siirtomäärärahasa siirtyy seuraavalle vuodelle. Virastojen toimintaan annetut määrärahat ovat käytännössä aina siirtomäärärahoja, koska talouden suunnittelu on siten joustavampaa. Siirtyvä erä ei kuitenkaan ole pienentynyt enää viimeisen neljän vuoden aikana ja siirtyvä erä on ollut selvästi suunniteltua suurempi. Siirtyvä erä on vaihdellut 5,9 ja 7,2 miljoonan euron välillä ja se on suuruudeltaan tavanomainen verrattuna muihin virastoihin. Tilastokeskuksen vuosittainen määräraha on ollut noin 50 miljoonaa euroa ja bruttomenot noin 60 miljoonaa euroa. Yleinen tavoite siirtyvälle erälle on, että se vastaisi viraston noin kuukauden menoja.

Tilastokeskusta on lisäksi huomautettu tilintarkastuksessa siitä, että se on käyttänyt talousarviomäärärahaa myös maksullisen toiminnan kustannusten kattamiseen. Käytännössä Tilastokeskuksen maksullinen toiminta ei ole ollut kustannusvastaavaa. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös valtiovarainministeriö Tilastokeskuksen tulosohjauksessa.

Julkisen talouden tilastoinnin tehtävien määrittelyssä Eurostat on myös roolinsa. Sen ohjausvaltaa asiassa korostaa vielä mahdollisuus laittaa jäsenmaan ilmoittamille tiedoille julkinen varauma – eli Eurostat voi jättää vahvistamatta kansallisen tilastoviranomaisen toimittamia tietoja joiltain tietyiltä osin. Tarkoituksellisissa tietojen väärinilmoittamistapauksissa on jäsenmailla myös sakkomaksun uhka. Uhka ei ole ollut pelkästään teoreettinen, sakkoihin on myös jouduttu turvautumaan. Sakkomaksut ovat olleet suuria suhteessa tilastojen laatimiskustannuksiin. Esimerkiksi Itävalta tuomittiin vuonna 2016 noin 30 miljoonan euron sakkoon tilastojen vääristelystä. Maksua kohtuullistettiin laskennallisesta 119,2 miljoonasta eurosta 25 prosenttiin, koska Itävallan tilastoviranomaiset osallistuivat asian selvittelyyn<sup>5</sup>. Espanjan vuoden 2012 tapauksessa sakkomaksu oli noin 19 miljoonaa euroa<sup>6</sup>. Jäsenmailla on siten suuri kannustin välttää tilannetta, jossa niiden ilmoittamat tiedot nousisivat puutteellisuuksien tai huonon laadun vuoksi Eurostatin tarkkailuun. On luonnollista, että toiminnan resursseja ei pidetä liian kireinä.



Julkisen talouden tilastoinnin tehtäviä määrittää myös Eurostat

# 3 Ovatko julkisen talouden tilastot luotettava tietoperusta päätöksenteolle?

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastot ovat huolellisesti laadittuja ja luovat hyvät edellytykset tilastoista johdettaville ennusteille ja päätöksenteolle. Tarkastuksessa ei tullut esiin seikkoja, jotka olisivat omiaan vaarantamaan julkisen talouden tilastojen luotettavuutta finanssi-politiikan tietoperustana ja muussa päätöksenteossa.

Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta. Keskeisen osan julkisen talouden tilastojen laadunvarmistusta muodostaa alijäämä- ja velkaraportoinnin yhteydessä Eurostatin Tilastokeskuksen tilastoihin kohdistama tarkastus ja siihen pohjautuva dialogi sekä Eurostatin maakohtaiset tarkastuskäynnit. Tilastokeskuksessa ei ole määritelty julkisen talouden makrotaloustilastoihin omaa selkeää laadunvarmistusprosessia, vaan laadunvarmistus on hajanaista. Tilastojen laatijat eivät aina tunnista koko Tilastokeskuksen tason laadunvarmistustoimia.

## 3.1 Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta

Julkisen talouden tilastointia on kuvattu yksityiskohtaisesti Euroopan Unionin alijäämä- ja velkaraportoinnin menetelmäkuvauksessa (EDP inventory). EDP-inventory laaditaan jokaisesta jäsenmaasta EDP-asetuksen mukaisesti. Sitä on ylläpidettävä ja se on julkistettava. Dokumentti on julkaistu sekä Eurostatin<sup>7</sup> että Tilastokeskuksen verkkosivuilla.

Euroopan Unionin jäsenmaita sitovan alijäämä- ja velkaraportoinnin (EDP) mukaiset tilastot toimitetaan Eurostatille kahdesti vuodessa keväisin ja syksyisin. Näiden tietotoimistusten yhteydessä Eurostat kohdistaa raportoituihin lukuihin hyvin yksityiskohtaista tarkastelua. Tilastojen raportointi käynnistää vuoropuhelun Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastojen tiimin ja Eurostatin maavastaavan välillä. Vuoropuhe-



Vastuu julkisen talouden tilastojen laadunvarmistuksesta on jätetty suurelta osin Eurostatille

lussa Eurostat esittää tyypillisesti kymmeniä kysymyksiä ja perustelu- ja selvennyspyyntöjä, jotka koskevat sekä toimitettujen tilastojen numeroarvoja että etenkin niiden laadinnan taustalla tehtyjä menetelmäpäätöksiä. Raportointikierron päätyttyä vasta, kun Eurostat on saanut esittämiinsä kysymyksiin ja pyyntöihin tyydyttävät vastaukset. Tilastokeskuksen Eurostatille toimittamien julkisen talouden tilastojen laatua kuvastaa se, että Tilastokeskus on pääsääntöisesti kyennyt löytämään vastauksen tai ratkaisun kaikkiin Eurostatin esittämiin kysymyksiin ja toimenpidesuosituksiin niille annettussa ajassa, mikäli ratkaisut ovat olleet sellaisia, mihin on itse kyetty vaikuttamaan.

Edellä kuvatun kaksi kertaa vuodessa tapahtuvan raportoitujen lukujen laadunvarmistuksen lisäksi Eurostat tekee EU:n jäsenmaihin keskimäärin joka toinen vuosi niin sanotun dialogivierailun. Näillä monipäiväisillä tarkastuskäynneillä Eurostat selvittää julkisen talouden tilastointiratkaisuja hyvin perusteellisesti ja yksityiskohtaisella tasolla yhdessä Tilastokeskuksen asiantuntijoiden kanssa. Tarkastuskäynnin lopputuotoksena Eurostat julkaisee raportin havaitsemistaan kehittämiskohteista ja velvoittaa jäsenmaan tarpeen mukaan tekemään tarvittavat parannukset tilastojen laadintaan. Näillä vierailulla sovituista tehtävistä käytetään nimeä ”action points”, koska siten ne esiintyvät Eurostatin sivuilla julkaistavissa vierailuraporteissa. Myös näihin Eurostatin tarkastuskäynneillä esiin nostamiin kehityskohteisiin on Tilastokeskus pääsääntöisesti kyennyt löytämään Eurostatia tyydyttävät ratkaisut, vaikka ne ovat usein menetelmällisesti hyvin haastavia. Vakavampien ongelmien ilmetessä voivat kyseeseen tulla myös Eurostatin niin sanotut menetelmävierailut. Näitä ei ole kuitenkaan Suomeen tehty.

### Käyttäjät ovat tyytyväisiä julkisen talouden tilastojen laatuun

Tarkastuksen aikana haastateltiin myös kolmea suomalaista tahoa, jotka käyttävät aktiivisesti julkisen talouden tilastoja. Haastateltavat totesivat tilastojen laadun olevan pääsääntöisesti hyvä julkisen talouden kehityksen arvioimisen tarpeisiin.

Haastatteluissa ei tullut esiin mitään olennaista tilastojen laatuun liittyvää ongelmaa, vaan kehitysehdotukset liittyivät pääasiassa raportoinnin avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseen siten, että tilastojen sisältö avautuisi päättäjille paremmin. Haastateltujen mukaan joitakin epäloogisuuksia eri tilastojen tai tilastotietojen välillä toisinaan on, jotka olisivat mahdollisesti korjattavissa kehittämällä edelleen automaattisia kontrolleja ja tarkistuksia.

## Tilastokeskuksen omaa laadunvarmennusprosessia ei ole selkeästi määritelty

Tilastokeskuksessa ei ole selkeää laadunvarmistusprosessia julkisen talouden makrotaloustilastoille, vaan se koostuu useista eri elementeistä. Laadunvarmennusprosessi on tavallaan integroitu tilastojen laadintaan, mikä tarkoittaa, että laadittujen tilastojen laatua varmennetaan useiden henkilöiden toimesta eri vaiheissa.

Julkisen talouden tilastojen laatua varmennetaan Tilastokeskuksessa seuraavissa vaiheissa:

1. Tilastojen osa-alueista vastaavien henkilöiden eli sektoritutkijoiden omat tarkistuslaskelmat ja varmistukset
2. Julkisen talouden tiimin ja rahoitustilinpidon tiimin tilastojen tasapainotustilaisuudet
3. Kansantalouden tilinpidon reaalityleihin kohdistuva yhteenvetotilaisuus eli niin sanottu jetsutustilaisuus.

Ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa sektoritutkijat ja tilastojen osa-alueista vastaavat tiimit muokkaavat lähdeaineistojen tiedot kansantalouden tilinpidon käsitteistön mukaisiksi. Jo näissä vaiheissa kiinnitetään huomiota tiettyihin tunnuslukuihin ja riippuvuuksiin. Kolmas vaihe tarkoittaa tasapainotusta, jossa jokainen toimiala, sektori tai muu laskentakokonaisuus käydään läpi yhteenvetotilaisuuksissa.

### Kansantalouden tilinpidon laadinnassa käytettäviä laatuindikaattoreita

Tilastokeskuksen julkaiseman Suomen bruttokansantulon menetelmäkuvaus (12/2021) mukaan tilinpidon ilmiöaluekohtaisissa laskelmissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin indikaattoreihin:

- arvon, volyymin ja hinnan muutokset edellisestä vuodesta
- vastaaviin muutokset edellisestä versiosta (laskentakierroksesta)
- absoluuttisten tasojen muutokset verrattuna edelliseen versioon
- palkkojen ja työllisyyden yhteensopivuus, jota mitataan ansiotason kehityksellä
- arvonlisäyksen volyymikehityksen ja työpanoksen yhteensopivuus, jota mitataan työn tuottavuuden muutoksella
- työllisyyden ja työtuntien yhteensopivuus, jota mitataan työtunneilla työllistä kohti
- reaalisesti käytettävissä olevaan tuloon: nimellinen käytettävissä oleva tulo deflaoituna kulutusmenojen hintaindeksillä (kotitaloudet)
- säästämissasteeseen: säästön suhde käytettävissä olevaan tuloon (kotitaloudet, julkisyhteisöt)
- nettoluotonannon tasoon.

Mikäli indikaattoreissa havaitaan poikkeavia muutoksia tai tasoja, tulee tilaston laatijan kiinnittää erityistä huomiota kyseisen ilmiöalueen laskennan laadunvarmistukseen ja selvittää perusteet poikkeavalle indikaattorin arvolle.

Yhteenvetotilaisuuksissa on mukana 2–4 yhteenvetäjää sekä yksi tai useampia sektoritutkijoita, jotka vastaavat kyseisen laskentakokonaisuuden laadinnasta. Julkisen talouden tilastojen kohdalla tämä tarkoittaa, että jokaiselle julkisen talouden kolmelle alasektorille järjestetään erillinen yhteenvetotilaisuus.

Yhteenvetotilaisuuksissa käydään läpi laskentakokonaisuus kiinnittäen erityisesti huomiota tiettyihin tilastojen laatua kuvaaviin indikaattoreihin. Niiden ohella tietolähteet, niiden saatavuus ja käyttökelpoisuus, lähteissä tapahtuneet muutokset tai laskennassa tapahtuneet menetelmämuutokset ja muut laskentaan vaikuttavat taustatiedot ovat olennaista keskusteltavaa.

Kun kaikki tai lähes kaikki kansantalouden sektorit ovat käyneet läpi yhteenvetotilaisuudet, tarkastellaan, miten tarjonta ja kysyntä vastaavat toisiaan koko kansantalouden tasolla. Näiden erotus, tilastollinen ero, pyritään saamaan mahdollisimman pieneksi hakemalla laskennasta ja käytetyistä lähteistä syitä erolle. Kokonaan tilastollista eroa ei ennakkolisissa tiedoissa saada umpeen, koska jokaiselle tarjonta- tai kysyntätietojen muutokselle tulee löytyä peruste. Kokonaan tilastollinen ero poistuu vasta lopullisen tarjonta- ja käyttötaulukkekehikossa tehtävän tuotekohtaisen tasapainotuksen yhteydessä.

Julkisen talouden tilastoja ei yhteenvetotilaisuudessa enää lähtökohtaisesti muuteta, koska niiden laadinnassa on käytössä luotettavimmat lähdeaineistot kuin muilla sektoreilla. Julkisen talouden tilastot kuitenkin käydään ryhmässä läpi samoin periaattein kuin muutkin sektorit. Yhteenvetotilaisuudet ovat tärkeitä laaduntarkistuspisteitä, ja vuositilinpidoon yhteenvetäjällä on periaatteessa kokonaisvastuu vuosittaisten realitilien laadusta.

Tilastokeskuksen hajautuneen laadunvarmennusjärjestelmän puute on, ettei kenelläkään välttämättä ole selkeää kokonaiskuvaa julkisen talouden tilastojen laadusta ennen Eurostatin palautteen saamista. Optimaalisesti laatu olisi kokonaisuutena jo varmennettu ennen kuin tilastot raportoidaan Eurostatille. Sitä kuitenkin rajoittavat tiukat raportointiaikataulut suhteessa lähdeaineistojen valmistumiseen etenkin vuoden ensimmäisellä raportointikierroksella.

Tilastokeskuksen laatutiimi on aiemmin tehnyt vuosittain niin sanottuja läpivalaisuja eli ulkopuolista laadunvarmennusta valituille tilastoalueille. Toistaiseksi läpivalaisut ovat kuitenkin tauolla resurssisyistä. Viimeinen kansantalouden tilinpitoa koskeva läpivalaisu on vuodelta 2019. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella makrotaloustilastoissa tunnetaan heikosti Tilastokeskuksen yhteisen laatutiimin työn mahdollisia vaikutuksia tilastojen laadunvarmistukseen.



Tilastokeskuksen oma laadunvarmistus on hajautunutta

## Kansantalouden tilinpidon yhteenvedossa tehtävä tilien tasapainotus ei ole läpinäkyvää

Julkisen talouden tilastoja laaditaan kansantalouden tilinpidossa sekä reaalityilinpidon että rahoitustilinpidon puolella. Molempien tilikokonaisuuksien laadinnassa noudatetaan omia prosessejaan. Tilikokonaisuuksien laatua varmennetaan erillisissä yhteenveto-tilaisuuksissa, joissa tehdyt toimet eivät ole kaikilta osin läpinäkyviä.

Kansantalouden tilinpidon laadintaprosessiin kuuluva yhteen-  
veto- prosessi ei käytännössä vaikuta reaalityilinpidon julkisen talouden tilastoihin, koska niiden koetaan perustuvan luotettavampaan tietopohjaan kuin kansantalouden joidenkin muiden sektorien tiedot.

Tarkastuksen perusteella reaalityilien yhteenvetoprosessin läpinäkyvyys on kuitenkin yleisesti ottaen heikko. Suomen brutto-kansantulon menetelmäkuvauksessa prosessia on kuvattu hyvin yleispiirteisesti. Kuvauksessa ei pyritä määrittelemään tarkasti esimerkiksi sitä, kuinka suuri kysynnän ja tarjonnan välinen tilastollinen ero on hyväksyttävä tai milloin käynnistetään tasapainotustoimiin tähtäävä tilastollisen eron syiden etsiminen laskennasta ja käytetyistä lähteistä. Kuvauksessa ei tarkenneta myöskään, mikälainen havaittu syy tyypillisesti antaa riittävän perusteen kysyntä- tai tarjontatietojen muuttamiselle.

Osa tasapainotuksista tehdään lähdeaineistoihin, osa suoraan laskentajärjestelmään. Näin ollen tietoa tehdyistä muutoksista esimerkiksi laadunvarmistajan tarpeisiin ei saada kootusti yhdestä paikasta. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että yhteenvetotilaisuuksissa sovelletaan erilaisia nyrkkisääntöjä. Nyrkkisääntöjen sisältöjä ja perusteluita olisi syytä avata avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi, ja jotta ulkopuolisten laadunvarmistajien olisi mahdollista varmentua tilastojen laadusta.

Osa velka- ja alijäämätilastoista raportoitavista julkisen talouden tilastoista laaditaan rahoitustilinpidon puolella. Rahoitustilinpidon kautta lasketun nettoluotonannon/-oton pitäisi teoriassa vastata reaalityilinpidossa laskettua nettoluotonottoa. Tämä reaali- ja rahoitustilinpidon välinen vastaavuus pätee erikseen myös julkisyhteisöt -sektorin nettoluotonottoon. Käytännössä näiden tilijärjestelmien nettoluotonottojen välillä on kuitenkin aina eroa, jota kutsutaan vertikaaliseksi tilastolliseksi eroksi – erotuksena reaalityilien tarjonnan ja kysynnän väliseen tilastolliseen eroon. Rahoitustilinpidossa kohdistetaan tasapainotusta myös julkisyhteisöt -sektorin tilastoihin perustuen tunnettuihin tietoihin lähdeaineistojen laadusta (esimerkiksi korjaamaan kattavuusvajetta), jotta vertikaalinen tilastollinen ero saadaan Eurostatin määrittelemälle vaihteluvälille.

Kriteerit vertikaalisen tilastollisen eron hyväksyttävästä suuruudesta määrittää siis Eurostat. Neljännesvuosittaisten tilastojen kohdalla kriteeri on yksiselitteinen, eli vertikaalinen tilastollinen ero saa olla enintään 2 prosenttia suhteessa neljännesvuosittaiseen bruttokansantuotteeseen. Vuositasolla eli alijäämä- ja velkaraportoinnissa hyväksyttävä vertikaalinen tilastollinen ero on kuitenkin lähinnä Eurostatin yksittäisen tarkastajan tai tarkastajien näkemys kansallisesta historiallisesta kulusta ja tilastollisen eron historiallisesta vaihteluvälistä. Tällainen henkilösidonnainen, kansallisesta tilastoviranomaisesta riippumaton menetelmä tilien tasapainotus-tarpeesta ei ole omiaan parantamaan julkisen talouden tilastojen uskottavuutta ja luotettavuutta. Tilastokeskuksella on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa Eurostatin taholta tehtävään arviointiprosessiin ja kriteeristön määrittämiseen nettoluotonantojen erojen osalta. Tätä kyllä edistetään Tilastokeskuksen ja Eurostatin asiantuntijoiden yhteistyökeskusteluissa.

Koko rahoitustilinpidon tasapainotuksen dokumentointi tapahtuu laskentakierroksen laadintakansiossa olevaan excel-tiedostoon. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella rahoitustilinpidon tasapainotusprosessi ei tällä hetkellä ole kovin monimutkainen, vaan kyse on ainoastaan muutamasta toistuvasta kirjauskäsittelystä. Tilastokeskuksessa on meneillään Eurostatin rahoituksella (grant) rahoitettava vertikaalisten erojen käsitteilyn kehittämishanke. Siinä pyritään kehittämään ekonometristen mallien avulla moniulotteisempia ja -mutkaisempia tasapainotusratkaisuja koko talouden tasolla, eikä ainoastaan suoraviivaisesti muutaman saman sektorin välille ja samoihin eriin. Hankkeen tuloksien arvioidaan näkyvän vuoden 2024 aikana.

Edellä kuvattuja harkinnanvaraisia tasapainotuksia, joita tehdään sekä reaalitylinpidon että rahoitustilinpidon laadinnan yhteydessä, ja niiden perusteluja ei ole raportoitu kovin avoimesti ja läpinäkyvästi. Tasapainotustoimien arviointi jälkikäteisesti tarkastuksessa on vaikeaa ja perustuu suurelta osin haastatteluihin.

Kansantalouden tilipidossa koko kansantalouden tasolla laskettu tarjonnan ja kysynnän välinen tilastollinen ero on vuoden ensimmäisessä tilastojulkistuksessa tyypillisesti ollut huomattavasti seuraavaa laskentakierrosta suurempi johtuen kattavuudeltaan ja luotettavuudeltaan heikommista lähdeaineistoista.

Nettoluotonoton ero julkisyhteisöt-sektorin reaali- ja rahoitustilinpidon välillä (vertikaalinen tilastollinen ero) on 2000-luvulla ollut keskimäärin muutama sata miljoonaa euroa vuositasolla eli korkeintaan 0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, vaihdellen satunnaisesti sen suhteen, kumman tilijärjestelmän kautta laskettu luku on suurempi.

## Työohjeet ovat pääosin kattavia mutta sisällöltään vaihtelevia

Yhtenä Tilastokeskuksen laadunvarmistuksen keinona on prosessien kuvaaminen ja tilastojen laadintaohjeiden toteuttaminen siten, että niiden avulla tilastointiin perehtynyt kykenee toteuttamaan tilastoprosessin silloinkin, kun kyseinen tilastoalue ei ole tuttu. Kuvauksilla ja ohjeilla pyritään hallitsemaan esimerkiksi henkilövaihdoksista johtuvaa henkilöriskiä.

Tarkastuksen havaintojen perusteella julkisen talouden tilastojen laadintaan kohdistuu kohtalaisen suuri henkilöriski. Tilastoalue vaatii syvällistä osaamista, raportointitarpeet lisääntyvät ja sekä kansalliset että kansainväliset raportointiaikataulut ovat tiukat. Henkilöriskiä kasvattaa henkilöstön ja heidän vastuidensa melko runsas vaihtuvuus. Riskin vähentämiseksi on erityisen tärkeää, että erilaiset työohjeet, menetelmäkuvaukset ja muut dokumentit ovat kattavia ja ajantasaisia.

Julkisen talouden tilastojen laadintaa koskevat työohjeet ovat pääsääntöisesti kattavat, joskin suuri osa ohjeistuksen yksityiskohdista on kirjattu laskentataulukoihin ja niitä ei näin ole voitu täysin varmentaa. Työohjeiden sisältö ja laajuus vaihtelevat suuresti ja työohjeisiin on jätetty useita vanhoja ohjekohtia, jotka eivät päde nykyisin. Yhteneväiset työohjeet ja käytänteet (mitä kirjataan, missä järjestyksessä, millä tarkkuudella yms.) edistäisivät henkilövaihdoksissa prosessien ja menetelmien ymmärtämistä ja omaksumista.

## Systemaattisia revisioanalyysjä ei tehdä

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella julkisen talouden tilastojen tarkentuminen eli revisioituminen ei ole iso ongelma, ja Tilastokeskus julkaisee tietojen tarkentumista koskevia tietoja. Tilastokeskus ei kuitenkaan systemaattisesti analysoi revisioitumista ja siihen liittyviä mahdollisia ongelmia. Jatkuvasti tuotettuna mielenkiintoista tietoa olisi esimerkiksi tilastollisten erojen tarkentuminen ensimmäisestä vuosiennakosta toisen laskentakierroksen lukuun. Se antaisi myös mahdollisuuden arvioida tilastojen laatua ja sen kehittymistä. Kansantalouden tilinpidon laatuselosteessa<sup>8</sup> kerrotaan, että tilinpidon tarkkuutta ja osuvuutta seurataan säännöllisesti ja että ennakkolukujen muuttumista tarkkaillaan. Edelleen laatuselosteessa kerrotaan, että kaikkein vähiten revisioituvat julkisyhteisöjen tiedot. Näiden tulosten taustalla mahdollisesti olevia revisioanalyysjä ei ole kuitenkaan julkaistu.

Eurostat seuraa revisioitumista ja julkaisee tästä tiedot<sup>9</sup>. Esimerkiksi lokakuun 2021 ja huhtikuun 2022 raportointien välillä Suomen vuotta 2020 koskeva velkasuhde tarkentui 0,5 prosenttiyksikköä, mikä oli eurooppalaisessa vertailussa suurin tarken-



tuminen yhdessä Unkarin kanssa. Velkasuhteen tarkentumiseen johtavat syyt löytyvät Eurostatin mukaan bruttokansantuotteen tarkentumisesta, eivätkä ne näin ollen indikoi julkisyhteisöiden velan laskennan puutteellista laatua.

## 3.2 Julkisen talouden tilastot perustuvat pääosin laadukkaisiin lähdetietoihin

Julkisen talouden tilastojen julkaisuaikataulut määräytyvät pääosin velvoittavan lainsäädännön perusteella. Siksi Tilastokeskus joutuu laatimaan varsinkin ensimmäisen vuosienakon tilastot osin puutteellisten lähdeaineistoiden pohjalta. Aikataulujen suhteen Tilastokeskuksella ei kuitenkaan ole juuri valinnanvaraa.

Tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä puutteita keskeisten lähdeaineistojen laadunvarmistuksessa. Tosin paikallishallinnon lähdeaineistojen laadunvarmistusprosessi on vielä osin kesken-eräinen siksi, että kuntatiedonkeruu on juuri siirtynyt Tilastokeskukselta Valtiokonttorille. Kuntatieto on paikallishallintosektorin keskeinen tietolähde, ja sen laatu onkin vaarassa heiketä ainakin väliaikaisesti. Heikkenemisriski johtuu aikatauluissa, tietosisällöissä ja teknisissä ratkaisuissa tapahtuneista isoista muutoksista. Kuntatiedon laaduntarkkailuun ja -varmistukseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota tulevilla laskentakierroksilla.

### Lähdeaineistojen käsittely ja laadunvarmennus on hajautunutta

Julkisen talouden tilastojen perustana olevien lähdeaineistojen sisältämien tietojen laatu vaihtelee huomattavasti etenkin ensimmäisen vuosienakon laatimisen aikaan, jolloin joudutaan turvautumaan osittain ennakkolisiin lähdetietoihin. Ensimmäisessä vuosienakossa pääosin hyvällä mallilla ovat esimerkiksi valtio-sektorin merkittävät aineistot eli keskuskirjanpidon aineisto sekä isojen budjetin ulkopuolisten yksiköiden tiedot. Heikolla mallilla on sen sijaan esimerkiksi valtio- ja paikallishallintosektorien investointitieto. Puutteita on myös yliopistojen tiedoissa. Valtion keskuskirjanpidon aineiston laatua varmennetaan automaattisella kontrollilla.

Paikallishallinnon osalta tietopohja on teoriassa parantunut uuden tiedonkeruun nopeutumisen ja laajentuneen tietosisällön vuoksi. Esimerkiksi paikallishallintosektorin sisäiset rahavirrat sisältävät tiedonkeruuseen mahdollistaen niiden sulautukset entistä paremmin. Käytännössä kuntatiedon laatuun liittyy kuitenkin vielä toistaiseksi suurta epävarmuutta. Kuntatiedoista puuttuvien tie-



Julkisen talouden tilastojen lähdeaineistot ovat luotettavia

tojen automaattista täydennys- eli imputointijärjestelmää ollaan vasta rakentamassa Tilastokeskuksen tietojärjestelmään. Kunta-aineiston laatua tarkastaa Tilastokeskuksessa oma tiiminsä. Yksittäisenä alijäämä- ja velkaraportointiin vaikuttavana epävarmana tietona mainittakoon paikallishallinnon lainakanta, jonka isoa tarkentumista myöhemmin selittää pääsääntöisesti se, että kevään raportointikierroksella käytetty aineisto on neljännesvuosiaineisto, jota käytetään ennakkotietona vuositasona. Vasta lokakuun kierroksella käytössä on vuosiaineisto, jossa on lopulliset tilinpäätöstiedot.

Ydinvaltion ja ydinkuntasektorin ulkopuolisten yksiköiden eli esimerkiksi paikallishallintosektoriin kuuluvien liikelaitosten tai valtion kehyksen ulkopuolisten rahastojen tietojen laatua merkittävimpien yksiköiden osalta tarkastelevat vastaavat sektoritutkijat sekä yritystilastojen käsittelystä vastaava tiimi.

Kuten julkisen talouden tilastojen laadunvarmennusta, myös niiden lähdeaineistojen laadunvarmennusta tekee Tilastokeskuksessa moni taho, eikä yhdelläkään ole keskitettyä kokonaisvastuuta laskennassa käytettyjen lähdeaineistojen laadusta. Siksi julkisen talouden tilastojen lähdeaineistojen laadusta on vaikea muodostaa täsmällistä kokonaiskuvaa.

Tilastokeskuksessa on aineistojen vastaanottotiimi (ava), jolle on periaatteessa keskitetty aineistojen vastaanotto. Kaikki lähdeaineistot eivät kuitenkaan kulje ava-tiimin kautta, vaan toimittajat lähettävät niitä myös suoraan tilastonlaajijoille. Ava-tiimissä ei myöskään tehdä aineistoille laadunvarmennusta, vaikka tällainen käsitys joillakin tilinpidon laajijoilla olikin. Tilastokeskuksessa on kehitteillä uusi metatieto-ohjattu aineistojen vastaanotto-prosessi, jonka pitäisi mahdollistaa nykyistä paremmat laatu- ja kontrollit, mutta kehitystyö on resurssisyydestä viivästynyt.

Tiedonkulku aineistojen käyttäjien sekä omistajien tai hallinnoijien välillä ei ole systemaattista. Esimerkiksi, jos kansantalouden tilinpito havaitsee lähdetiedoissa virheen, sitä ei automaattisesti ilmoiteta ava-tiimille, vaan korjaus saatetaan tehdä suoraan makrotasolla. Näin ollen jää riski, että eri käyttäjät käyttävät hie- man eri aineistoa. Toisaalta, vaikka havaituista virheistä ilmoitettaisiinkin mikroaineiston omistajalle, mikroaineistoihin ei tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella aina tehdä korjauksia, mikäli kyse on esimerkiksi vanhoista tiedoista.

Julkisen talouden tilastojen lähdeaineistojen ongelmana on pääasiassa ennakkotietojen laatu, mikä on hyvin ymmärrettävää. Kokonaisuutena lähdeaineistot antavat hyvät edellytykset laadukaiden julkisen talouden tilastojen laatimiseen, ottaen huomioon niiden myöhemmin tapahtuva tarkentaminen täydentyvien aineistojen kautta.

## Menetelmäpäätösten tueksi on saatavilla riittävät tiedot

Kansantalouden tilinpidon laadintaa ohjaavat kansainvälisesti sovitut menetelmävaatimukset. Rahoitusinstrumenttien kehittyminen, julkisen ja yksityisen sektorin erilaisten yhteisjärjestelyiden lisääntyminen julkisten palveluiden tuottamisessa sekä toimintojen yhtiöittäminen ovat jatkuvasti monimutkaistaneet tilinpidossa tehtävää talousyksiköiden ja taloustoimen luokittelua. Siksi myös aineiston laadun jatkuvuuden varmistamiseksi on tehtävä aiempaa enemmän työtä. Olennaista on, että Tilastokeskuksessa riippumattomasti tehtävien luokittelu- ja muiden menetelmäpäätösten pohjaksi on saatavilla riittävät tiedot. Yksiköiden luokitteluun kohdistuu myös ulkoista laadunvarmennusta, sillä Eurostat tarkastelee niitä alijäämä- ja velkaraportoinnin tarkastuksen yhteydessä. Yksiköiden luokittelulla voi olla huomattavia vaikutuksia erityisesti tilastoitavaan julkiseen velkaan.

Merkittävien menetelmäpäätösten haasteena on usein, että aineistoa ratkaisujen tekemiseksi joudutaan pyytämään erillisillä tietopyynnöillä useasta eri paikasta. Tarkastuksen perusteella riittävät tiedot oikeiden menetelmäpäätösten pohjaksi on kuitenkin pääsääntöisesti saatavilla. Tilastokeskus pitää yllä listaa talousyksiköiden sektoriluokituspäätöksistä julkisilla internetsivuillaan, missä tehdyt ratkaisut ovat kaikkien arvioitavissa. Ratahankeyhtiöt ovat seurannan kohde, josta Tilastokeskuksen on tehtävä merkittäviä menetelmäpäätöksiä tulevaisuudessa. Myös hyvinvointialueiden toiminnan tilastointi on tulevaisuuden haaste.

Tarkastuksen perusteella sektoriluokituksia<sup>10</sup> pyritään Tilastokeskuksessa tarkastelemaan uudestaan mahdollisissa muutostilanteissa. Julkisyhteisöjen alijäämä ja -velkatietojen laadintaa säätelevän MGDD-manuaalin (manual on government deficit and debt) päivittyessä ja ohjeistuksen tarkennuttua tuli ajankohtaiseksi tarkastella Finnveran<sup>11</sup> kotimaiseen toiminnan luotonantoa. Tarkastelun tuloksena päädyttiin kierrättämään Finnveran kotimaisen toiminnan luotonanto julkisyhteisöjen tilien kautta, koska luotto- ja takaustappiositoumuksen alaisessa toiminnassa valtio kantaa riskeistä vähintään puolet. Koronapandemian alettua tätä valtion korvaamaa osuutta tappioista on vielä korotettu. Näin ollen Finnveran kotimaisen toiminnan luotonanto näkyy tilinpidossa julkisyhteisöt-sektorin tilillä sekä veloissa että saamisissa.



Menetelmäpäätöksiä tarkistetaan aika ajoin

### 3.3 Laatua parannetaan paikallishallinnon tiedonkeruuta ja tietojärjestelmää kehittämällä

Julkisen talouden tilastojen laadunvarmennus on integroitu tilastojen laadintaprosessiin ja toisaalta ulkoista varmennusta tehdään vahvasti Eurostatin johdolla. Tilastojen laadun kehittäminen onkin jatkuva prosessi, jossa Eurostatin kanssa käytävä dialogi ja tarkastuskäynnit ovat merkittävässä osassa. Tilastokeskus kehittää julkisen talouden tilastojen laadinnan menetelmiä ja laatua jatkuvasti näissä prosesseissa tehtyjen havaintojen perusteella.

Julkisen talouden tilastojen laadun näkökulmasta Tilastokeskuksessa on meneillään kaksi merkittävää hanketta: tietojärjestelmä uudistus sekä kuntatiedonkeruun siirtyminen Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin. Tietojärjestelmä uudistuksessa pyritään automaattisia tarkasteluja lisäämällä parantamaan sekä lähdeaineistojen että tilinpidon laadunhallintaa. Uudistuksen laajuus on resurssirajoitteista johtuen vielä epäselvä, mutta Tilastokeskuksen tavoitteena on kokonaan uusi tietojärjestelmä. Pelkkä vanhan järjestelmän paikkailu johtaa tilastojen laadun kehittymisen suhteen epätoivottuun tilanteeseen.

Kuntatiedonkeruun siirtyminen Tilastokeskukselta Valtiokonttoriin aiheuttaa Tilastokeskuksessa tarpeen kehittää niin tilastojen laadintaa kuin lähdeaineiston laadunvarmennusta. Jos tiedonkeruun siirron tavoitteet täyttyvät, pitäisi paikallishallinnon tilastointiin tarvittavan tietopohjan parantua merkittävästi. Toisaalta etenkin siirtymävaiheeseen liittyy aineiston kattavuuden ja laadun haasteita, jotka antavat aiheen pohtia, mikä on Tilastokeskuksen rooli paikallishallinnon tilastoinnin tietopohjan laadunvarmentamisessa. Hyvinvointialueiden perustaminen ja tietojen kerääminen niistä korostaa edelleen tarvetta määritellä täsmällisesti Tilastokeskuksen tehtävät paikallishallinnon tietopohjan laadunvarmistamisessa. Kuntatiedonkeruun uudistamisen tavoitteita, niiden saavuttamista ja uudistuksen vaikutuksia julkisen talouden tilastojen laadintaan käsitellään tarkemmin luvussa 4.



Kuntatiedon keruu on siirtynyt Valtiokonttorin tehtäväksi

## 4 Onko kuntataloustiedon keruun siirto Valtiokonttoriin edistänyt tavoitetta laadukkaan, kattavan ja oikea-aikaisen tiedon saatavuudesta?

Tilastoinnissa tarvittavan kuntataloustiedon keruun siirrossa Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin osana tiedonkeruun kokonaisuudistusta on onnistuttu alkuvaiheessa monilta osin hyvin. Useampia viranomaistarpeita palveleva tietosisältö on aiempaa laajempi ja kattaa tyydyttävällä tavalla Tilastokeskuksen tietotarpeen. Työ on kuitenkin ollut haasteellista.

Kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kirjanpitoyksiköiden vastausasteet ovat korkeita, mutta toimitetuissa aineistoissa on ollut puutteita ja viiveitä. Tilastokeskus on aloittanut näiden vuoksi imputointimenetelmien kehittämisen tilastointitarpeitaan varten. Tiedonkeruun toteutuksessa on ollut keväällä 2022 teknisiä vaikeuksia raportoinnin avaamisessa tiedonantovelvollisille sekä raportoitujen tietojen vastaanottamisessa.

Kuntataloustietojen laadunvarmistus on hajautettu hallituksen esityksen (HE60/2019) mukaisesti keskeisille tietojen käyttäjille sekä Valtiokonttorille. Hajautettuun laadunvarmistukseen sisältyy riski, että joidenkin tietojen laadunvarmistusta ei ole vastuutettu yhdellekään toimijalle, jolloin laadunvarmistukseen jää katve-alueita. Lisäksi mallissa toteutuu riski sille, että samoja tietoja tarkastetaan useamman käyttäjän toimesta ja syntyy tarpeetonta päällekkäistä työtä.

Tiedonkeruun uudistuksen jälkeen Tilastokeskus ei tuota kuntataloustilastoa.

## 4.1 Kuntataloustiedonkeruun uudistuksella tavoiteltiin keruun automatisointia ja kustannussäästöjä

Kuntataloustiedoilla tarkoitetaan kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kirjapitovelvollisten yksiköiden raportoimia tietoja tuotoista, kustannuksista, investoinneista, rahoituksesta sekä varoista ja veloista. Tietoja tarvitaan muun muassa kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksien laskentaan, päätöksenteon valmisteluun, tilastointiin ja julkaistavaksi palvelemaan yleisesti tietojen avoimuutta ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Valtiokonttorin vastuulla olevan uudistetun kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen keruun taustalla oli valtionvarainministeriön vuonna 2010 asettaman kuntatilastoinnin kehittämistä valmistelleen ohjausryhmän loppuraportti, jossa esitettiin suosituksia kuntataloustietojen keruun ja käytön kehittämiseksi.

Ohjausryhmän suosituksien pohjalta valtionvarainministeriö asetti vuonna 2012 kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämissohjelman eli kuntatieto-ohjelman sekä taloustietolakiryhmän, joka keskittyi tarvittaviin lainsäädäntömuutoksiin. Kuntatieto-ohjelma oli osa maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, joka raukesi 2019. Tiedonkeruun uudistusta ja kuntataloustietojen automatisoidun raportointimallin valmistelua jatkettiin taloustietolakiryhmän tulosten perusteella valtiovarainministeriössä virkamiestyönä muiden ministeriöiden avustuksella niin sanotussa taloustietolaki-ryhmässä. Taloustietolaki-ryhmän työn pohjalta annettiin vuonna 2019 hallituksen esitys kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE60/2019). Uuteen Valtiokonttorin toteuttamaan tiedonkeruuseen siirryttiin tilastovuodesta 2021 lähtien.

Ennen uudistusta Tilastokeskus oli suorittanut julkisen talouden tilastoinnissa tarvittavien kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tiedonkeruun tilastolain (280/2004) perusteella vuosittain ja otospohjaisesti neljännesvuosittain sekä julkaisi näistä tiedoista tilastot. Tietoja hyödynnettiin laajasti kansantalouden tilinpidon mukaisten julkisen talouden tilastojen laadinnassa, valtionosuuslaskennassa sekä päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Tiedot kerättiin Tilastokeskuksen toteuttamalla verkkolomakkeella.

Tiedonkeruun uudistuksella tavoiteltiin hallituksen esityksen mukaan (HE60/2019) yhdenmukaisen, ajantasaisen ja kattavan tiedon saantia kuntien, kuntayhtymien ja muiden kirjanpitovelvollisten taloudesta. Lisäksi tavoitteena oli luopua päällekkäisistä viranomaistiedonkeruista ja pienentää tiedonantovelvollisten vastausrasitetta. Ajantasaisemmalla ja merkittävästi aiempaa nopeammalla tiedonsaannilla pyrittiin parantamaan tietojen hyödynnettävyyttä valtionosuuslaskennassa ja erityisesti julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa.

Uudistukseen sisältyi tietojen keruun automatisointi digitalisaatiotavoitteen edistämiseksi.

Raportoinnin tietosisällöstä ja tietomallin muutoksista päätetään vuosittain valtiovarainministeriön antamalla asetuksella, jonka valmisteluun osallistuvat tiedon keskeisimmät hyödyntäjät (yhteistyöryhmä). Tiedonkeruun muutoksella nähtiin hallituksen esityksessä myös saavutettavan tietojen entistä parempi saatavuus kansalaisten ja muiden kuntataloudesta kiinnostuneiden tahojen osalta. Kuntataloustietojen hyödyntäjät saavat tiedot käyttöönsä avoimen rajapinnan kautta. Lisäksi tiedot julkaistaan tietosuoja huomioden sellaisenaan raportoinnin hyväksynnän jälkeen tutki-hallintoa.fi-sivustolla.

## Kustannussäästöjä ei ole vielä seurattu

Valtiontaloudellisten vaikutusten osalta tiedonkeruun siirtoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE60/2019) Valtionkonttorin vuosittaista määrärahaa arvioitiin nostettavan 1,3 miljoonaa euroa vuodesta 2021 lukien. Esityksessä ei erikseen arvioitu Valtionkonttorin kehittämiskustannusten määrää. Valtiokonttorin omien arvioiden mukaan hankkeeseen on allkoitu 5,5 miljoonaa euroa. Lisäksi hallituksen esityksessä arvioitiin siirron tuovan vuodesta 2022 lukien pieniä säästöjä Tilastokeskuksen (-300 000 €), THL:n (-10 000 €), OPH (-60 000 €) ja VM:n (-20 000 €) osalta.

Hallituksen esityksessä arvioitiin uudistuksen aiheuttavan kunnille ja kuntayhtymille kertaluonteisia lisäkustannuksia raportoinnin automatisoinnista 30 000–100 000 euroa kuntaa, kuntayhtymää, liikelaitosta tai muuta kirjanpitoyksikköä kohden. Automatisoinnin nähtiin tuovan käynnistämiskustannusten jälkeen säästöjä. Hallituksen esityksessä kustannussäästöistä ei annettu tarkempaa euromääräistä arviota. Esityksen valmistellutta työryhmää edeltäneessä kuntatieto-ohjelmassa oli arvioitu säästöiksi 1,37 miljoonaa euroa taloustietojen raportoinnissa sekä 16,5 miljoonaa euroa tietohuollon tarvitseman tiedon osalta vuoteen 2025 mennessä.



Tavoitteeksi määriteltiin myös tiedon laadun parantuminen



Kuntatiedon keruun siirron lisäksi myös kerättävän tiedon sisältö on osin muuttunut

Siirron kustannusvaikutuksia tai siirron tuottamia hyötyjä ei ole tarkastuksen toteutusajankohtaan mennessä vielä selvitetty. Kuntaliitto, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö selvittävät syksyllä 2022 kuntien ja kuntayhtymien osalta siirron kustannusvaikutuksia. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, että Valtiokonttorin tai muiden tiedon käsittelyyn ja laadunvarmistukseen osallistuvien tahojen kustannuksia siirrosta johtuen oltaisiin selvittämässä tai, että selvitys kuntien ja kuntayhtymien osalta kattaisi mahdollisten kustannusvaikutusten ohella muita mahdollisia hyötynäkökulmia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki kyselyn kuntataloustietojen siirrosta vuonna 2020, jolloin siirron valmistelu oli kuitenkin vielä alkuvaiheessa. Vastajakunnista 73 prosenttia arvioi siihen mennessä kertyneiden kustannusten olevan alle 50 000 euroa, 19 prosenttia arvioi kustannusten olevan 50 000–100 000 euroa ja noin 8 prosenttia arvioi kustannuksiksi yli 100 000 euroa.

Tilastokeskus arvio, että kustannussäästöjä ei tule vielä vuoden 2022 aikana ja eikä myöskään lähivuosina kuntatietojen imputointiin ja yhteiseen laadunvarmistusprosessiin liittyvien tehtävien vuoksi. Lisäksi hyvinvointialueiden tiedonkeruun alkaminen ja tämän vaatima valmistelutyö tulevat vaatimaan resursseja samassa yhteydessä.

## Tiedonkeruussa on ollut teknisiä ongelmia

Nopeampaa tiedonsaantia kuntien, kuntayhtymien ja muiden kirjanpitoyksiköiden taloudesta ovat haitanneet raportoinnin tekniset ongelmat ja se, että tiedonantovelvolliset ovat toimittaneet tietoja myöhässä.

Haasteen kuntataloustietojen ajantasaiselle hyödyntämiselle ovat tuottaneet keväällä 2022 ilmenneet ongelmat tietojen raportoinnin avaamisessa tiedonantovelvollisille sekä tietojen vastaanottamisessa. Valtiovarainministeriö osoitti Valtiokonttorille kuntien taloustietojen keruun toteuttajaksi Tieteen tietotekniikan keskuksen (CSC), ja CSC vastaa tietojen keruun teknisestä toimitavuudesta. Valtiokonttorin sisäinen tarkastus nosti keväällä 2022 raportissaan esiin potentiaalisia riskejä, joita sisältyi siihen, ettei CSC ollut varautunut toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen jatkuvuussuunnitelmalla ja varautumisjärjestelyin.

Ongelmien vuoksi Tilastokeskus on antanut tulosvaroituksen valtiovarainministeriölle tilastojen laadun mahdollisen heikentymisen vuoksi. Heikentyminen aiheuttaa riskin ajantasaiselle päätöksenteolle. Tilastokeskus katsoo, että Valtiokonttorin on tiedottanut asiasta riittävästi, mutta se ei poista Tilastokeskuksen tarvetta seurata tilannetta tiivistä ja luoda suunnitelmia mahdollisten ongelmien jatkumisen varalle. Tämä luonnollisesti vie resursseja varsinaiselta työltä.



Tarkastuksen yhteydessä toteutettujen haastattelujen perusteella kunnat ja kuntayhtymät toimittavat tiedot usein hyvin lähellä määräaikaa tai tämän jälkeen. Tietoja pitää myös korjata ja täydentää runsaasti, mikä hankaloittaa aikatauluja. Tilastokeskus on tuonut tarkastuksen aikana esiin, että se saa tiedot muiden käyttäjien kanssa samanaikaisesti käyttönsä usein joko määräajan viime hetkillä tai hiukan sen jälkeen. Tämä kiristää laadunvarmennuksen ja tilastojen laadinnan tiukkoja aikatauluja.

### Tavoitetta automatisaatioasteesta ei ole vielä saavutettu

Tiedonkeruun siirron yksi keskeinen tavoite on hallituksen esityksen mukaisesti tietojen tuottaminen ja raportointi automaattisesti. Se säästää henkilöstö- ja muista kuluista ja mahdollistaa myös tiedon nopeamman hyödyntämisen. Tavoitteeksi on asetettu, että kaikki tiedot saataisiin tuotettua automaattisesti.

Kaikki raportoivat tahot eivät ole pystyneet vuoden 2021 tietojen osalta tuottamaan tietoja automaattisesti. Arvio on, että kaikkia tietoja ei voida tuottaa automaattisesti tiedon luonteesta johtuen ja siksi tietoja tuotetaan myös tulevaisuudessa manuaalisesti eikä näköpiirissä ole manuaalisesta raportoinnista luopumista kokonaan.

## 4.2 Kuntataloustilastoa ei enää julkaista

Ennen kuntataloustiedonkeruun uudistusta Tilastokeskus julkaisi vuosittain otokseen pohjautuvat kuntatalouden neljännesvuositilastot sekä kokonaisaineistoon perustuvan vuositilaston. Tiedonkeruun uudistuksen myötä näiden julkaisusta luovuttiin. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella tieto tilastojen lakkautuksesta tuli osalle käyttäjistä yllätyksenä. Tilastokeskus toi kuitenkin esiin haastatteluissa, että tilastojen lakkautuspäätös oli tuotu uudistushankkeessa esiin selvästi. Tilastokeskus oli ollut siinä käsityksessä, että tiedonkeruun siirron jälkeen jonkin toinen taho julkaisee kuntataloustilastoja vastaavan aineiston.

Haastattelujen perusteella Valtiokonttori itse ei näe tilastointia tehtävänä, eikä kuntatalouden tilastointia ole määrätty sille tehtäväksi. Kuntataloustiedot julkaistaan tietosuojaan huomioiden kirjanpitoyksikkökohtaisesti sellaisenaan tutkiahallintoa.fi-sivustolla.

Tilastotiedon puutteen voi nähdä heikentävän tietojen saatavuutta ja vertailtavuutta, ja myös kokonaistilannekuva jää puuttumaan. Tilastotieto mahdollistaa muun muassa sen, että kaikki käyttäjät voivat saada kuntataloudesta yhdenmukaisen aggregaattitason tiedon ja yksittäiset aineiston käyttäjät pystyvät vertaamaan tuloksiaan tilastoituun tietoon. Nykyisin tällaisen aggregaattitiedon tuottaminen on jokaisen käyttäjänomalla vastuulla ja menetelmävalinnat ja puuttuvien tietojen korvaamiseksi tehdyt ratkaisut voivat synnyttää eroavuuksia eri käyttäjien tuloksien välille.



Tilastotiedon puutteen voi nähdä heikentävän tietojen saatavuutta ja vertailtavuutta

### 4.3 Tiedonkeruun muutos vaatii Tilastokeskukselta panostuksia tiedon käsittelyyn ja laadun varmistukseen

Kuntatalouden tiedonkeruun tietosisällöstä päätetään vuosittain annettavalla valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksen sisältö valmistellaan valtiovarainministeriön vetämässä yhteistyöryhmässä, jonka jäseniin kuuluvat kaikki keskeiset tietoja hyödynnävät tahot. Tällä pyritään varmistamaan, että kerättävät tiedot kattavat kaikki keskeiset viranomaiskäytön tarpeet eikä vastaajia rasiteta tarpeettomasti useilla viranomaiskyselyillä. Kerättävän tietosisällön osalta on kuitenkin määritelty, että tietotarpeen tulee olla pysyväluonteinen, eli väliaikaiset tietotarpeet tulee kattaa käyttäjien mahdollisilla lisätiedonkeruilla.

Tilastokeskus on yksi keskeisistä tiedon käyttäjistä ja täten osana yhteistyöryhmää tuomassa esiin tietotarpeensa tietosisältöön. Yhteistyöryhmän asettamispäätöksessä nostetaan myös esiin Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon tietotarpeet, jotka asetuksen mukaisen sisällön tulisi pyrkiä täyttämään. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella Tilastokeskus kokee, että yhteistyöryhmässä ja näin ollen asetuksessa on huomioitu Tilastokeskuksen tietotarpeet. Tilastokeskus ei siis ole esimerkiksi joutunut tarkastuksen toteutusajankohtaan mennessä toteuttamaan erillisiä kyselyitä tietotarpeidensa täyttämiseksi.

Tilastokeskuksella on ollut kuitenkin vaikeuksia saada riittävästi kattavuudella tietoja, vaikka nämä tietotarpeet ovat määriteltyinä asetuksen mukaisessa tietosisällössä. Tietojen saannin vaikeus liittyy siihen, että automaattisessa tiedonkeruumallissa tietoja tuotetaan pääsääntöisesti suoraan kirjanpidosta. Tilastointia varten tietoja tarvitaan kuitenkin myös kirjanpidosta poikkeavilla määrittelyillä, ja niiden mukaisen tiedon saannissa on Tilastokeskuksella ollut haasteita. Tilastokeskus on joutunut täydentämään tietoja it-

senäisesti tiedonkeruun ulkopuolella ja korjaamaan tiedot suoraan aineistoon. Kyseisestä toimintamallia ei kuitenkaan nähdä Tilastokeskuksessa kestäväenä ratkaisuna vaan väliaikaisena täydennyksenä nykyisessä tilanteessa.

## Tiedon laadunvarmistuksen hajautettu vastuu sisältää riskejä

Valtiokonttorin toteuttamassa tiedonkeruussa kerätyille aineistoille tehdään oikeellisuuden varmistamiseksi sekä automaattisia että manuaalisia tarkistuksia. Automaattisilla tarkastuksilla varmistetaan, että pakolliset tiedot on saatu kerättyä ja että luvut täsmäävät riittävässä määrin edellisiin kerättyihin lukuihin. Havaitut poikkeamat viedään tietojen oikeellisuudesta vastaavan ryhmän käsittelyyn, ja ryhmä voi myös nostaa esiin itse havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja puutteita.

Tietoja tarkastetaan hallituksen esityksen (60/2019) mukaisen toimintamallin mukaisesti myös manuaalisesti niin, että keskeiset tiedon käyttäjät tarkistavat käyttämiään tietoja ja vastaavat itse käyttämiensä tietojen oikeellisuudesta. Havaitessaan puutteen käyttäjät lähettävät selvityspyynnön suoraan Valtiokonttorin ylläpitämän yhteisessä käytössä olevan palveluportaalin kautta. Näin myös muut tiedon laadun varmistukseen osallistuvat käyttäjät näkevät tietopyynnön ja siihen tulleen vastauksen sekä lopputuloksen. Haastattelutiedon perusteella portaalin kautta on kevääseen 2022 mennessä tullut noin 10 000–11 000 kysymystä. On huomioitava, että luku sisältää myös tiedonantajien kysymykset, sillä myös he voivat esittää portaalissa kysymyksiä.

Käyttäjille hajautetussa tiedon laaduntarkastusmenettelyssä on riskejä. Menettelyssä yhdelläkään taholla ei ole kokonaisvastuuta laadun varmistamisesta, ja tällöin saattaa joitain tietoa-alueita jäädä katveeseen, jos yhtäkään käyttäjätahoa ei ole vastuutettu sen laadunvarmistuksesta. Hajautettu vastuu voi johtaa myös siihen, että usea käyttäjä tarkistaa samoja tietoja, mikä on toimintatapana tehoton. Osoitettu kokonaisvastuu tietojen laadun varmistamisessa vähentäisi edellä kuvattua riskiä tiedon laadunvarmistuksen katvealueiden syntyemisestä ja päällekkäisestä tarkistustyöstä.

## Tiedoissa on tilastoinnin näkökulmasta puutteita

Tilastokeskus hyödyntää kuntataloustietoja kansantalouden tilinpidon laadinnassa. Tilastokeskus on havainnut uuden tiedonkeruun mukaisissa tiedoissa tilastointitarpeisiin nähden puutteita, ja niiden korjaaminen ja täydentäminen sen on täytynyt ratkaista. Osin korjaus- ja täydennystarpeet johtuvat tietojen puuttumisesta



Hajautettu laadunvarmistus voi tuoda katveja varmennukseen

tai epätäsmällisyydestä, mutta kyse on myös siitä, että raportoitava tietosisältö on rakennettu niin, että tiedot pääasiassa olisi mahdollista saada kirjanpidosta automaattisesti, vaikka osa tietomallin mukaisesta sisällöstä vaatinee erillislaskentaa.

Tieto voi siis olla riittävällä laajuudella raportoitu kirjanpito-tarpeisiin nähden, mutta tilastojen laadintaan tarvittava tieto eroaa kuitenkin jossain tilanteissa kirjanpidon mukaisesta tiedosta ja tämä tieto täytyy tuottaa manuaalisesti tiedonantajan toimesta. Kirjanpidon mukaisesta tiedosta eroavat tilastointitiedot on pyritty määrittelemään tietomalliin ja -sisältöön, mutta tietoja ei ole vielä saatu riittävällä kattavuudella tilastointiin tarvittavien tietojen osalta.

Tilastointia varten havaittujen puutteiden korjaamista varten Tilastokeskus on aloittanut imputointimenetelmien eli puuttuvien tietojen korvaamiseen tarkoitettujen menetelmien kehittämisen. Tällä hetkellä kokeilussa ovat niin sanottu perinteinen aiempiin tietoihin perustuva imputointi sekä monia eri imputointimenetelmiä hyödyntävä Kanadan tilastoviranomaisten kehittämän BANFF-menetelmän hyödyntäminen. Valittua imputointimenetelmää ja kehitystyön tuloksia on tarkoitus hyödyntää tulevaisuudessa tarvittaessa myös muissa Tilastokeskuksen tilastoinneissa. Imputointi on rakennettu Tilastokeskuksen omia tilastointitarpeita varten, eikä sillä ratkaista aineiston puutteiden ongelmaa laajemmin. Valtiokonttori toteutti vuoden 2021 tietoihin oman puuttuvien tietojen korvaamisen imputoinnilla ja luovutti tiedot Tilastokeskukselle. Tilastokeskuksessa ei kuitenkaan nähty Valtiokonttorissa tehtyjä ratkaisuja tilaston laadinnan kannalta riittävinä, ja siksi Tilastokeskus on jatkanut omien imputointimenetelmien hyödyntämistä.

## Virheellisiä tai puutteellisia tietoja ei korjata aineistoihin jälkikäteen

Valtiokonttorin seurannan mukaan vuonna 2021 kerätyissä kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuosiraportointien tiedoissa oli 5–17 prosentilla ilmoitusvelvollisista jäänyt ensimmäisen, toisen ja kolmannen kvartaalin osalta tikettejä, eli korjaus-, täydennys- ja selvennyspyyntöjä auki raportoinnin sulkeutumisen jälkeen. Epäsälvyksien sisällöstä ei ole seuranta ja edellä mainitut luvut perustuvat työn organisointiin käytettyyn seurantaan virallisen seurannan sijaan. Ei siis tiedetä, kuinka monessa tapauksessa on kyse esimerkiksi virheistä aineistossa tietojen tarkennusten ja muiden täsmennysten sijaan. Avoimet tiketit käsitellään aina loppuun asti mutta tiedonkeruun sulkeutumisen jälkeen aineistoon



Tilastotieto eroaa  
kirjanpito tiedosta

ei tehdä enää muutoksia. Aineistoon jää täten erilaisia virheitä ja täsmennyspuutteita. Täydennyspyyntöihin on ollut välillä vaikea saada tiedontoimittajilta vastauksia, mikä osaltaan selittää viivettä korjausten ja täydennysten osalta.

Tilastokeskus toi tarkastuksen haastattelussa esiin toiveen siitä, että vuosineljännesten raportit olisivat pidempään auki tiedonantovelvollisille eli jälkikäteiskorjaukset olisivat mahdollisia aineistoihin myös myöhemmässä vaiheessa. Tämä parantaisi aineistojen käytettävyyttä myös jälkikäteen. On kuitenkin hyvä huomioda, että alkuperäinen tieto on useissa tapauksissa suoraan kirjanpidosta tuotettua ja tällaisen tiedon jälkikäteinen korjaaminen tai muuttaminen ei ole mahdollista.

Tilastokeskus nosti haastattelussa myös esiin sen, että aiemmin kun Tilastokeskus toteutti itse tiedonkeruun, tietojen korjaaminen ja täydentäminen tapahtuivat tiedonkeruulomakkeella, jonka käyttö saattoi olla kunnille helpompaa kuin nykyisessä mallissa. Automaattisessa tietojen siirrossa korjaus on tehtävä kirjanpitoon, josta ajetaan uudet raportit. Tiedonantovelvollisille työlämpi korjausjärjestelmä voi näin aiheuttaa riskiä sille, että tietoja ei korjata yhtä nopeasti ja laajasti kuin aiemman keruun aikana.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että julkisen talouden tilastointi tehdään laadukkaasti ja että tilastot antavat asianmukaisen tietopohjan päätöksenteolle. Tarkastus tehdään finanssipolitiikan tarkastuksena ja tuloksellisuustarkastuksen ohjeita ja menetelmiä käyttäen.

Tarkastustuloksien pääasiallinen hyödyntämistapa on tilastotietojen laadun varmentaminen. Merkittäviä toiminnan taloudellisia kehittämishyötyjä ei ole, koska toiminnon suora valtiontaloudellinen merkitys on vähäinen. Varmentamisesta on hyötyä laajalle toimijajoukolle. Eduskunta voi luottaa päätöksenteon pohjana oleviin tietoihin, valtioneuvosto voi omassa suunnittelussaan ja päätöksenteossään käyttää luotettavia tietoja. Lisäksi julkisen talouden tilastointiin liittyy raportointivelvoitteita EU:lle ja euroalueen maille. Niitä hyödynnetään alijäämäsääntöjen valvonnassa ja EU:n maksuosuuksia määrittäessä. Tiedot ovat myös osa kansantalouden tilinpitoa, jonka laadintaa säätelee EU-asetus (ESA2010). Tietojen hyödyntämisyhteisöä ei ole mahdollista rajata. Luotettava tieto julkisen talouden tapahtumista on myös kansalaisten oikeus ja lisäksi merkittävä tietolähde medialle ja tutkijoille.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui Tilastokeskukseen julkisen talouden tilastoinnin toteuttajana, valtiovarainministeriöön toiminnan ohjaajana ja Valtiokonttoriin pohjatietojen kerääjänä sekä kyseisten viranomaisten yhteistoimintaan julkisen talouden tilastoinnissa. Tarkastuksessa käsitellään myös EU:n laajuista eurooppalaista tilastojärjestelmää, mutta se ei ollut tarkastuksen kohteena.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, Tilastokeskukselta ja Valtiokonttorilta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa julkisen talouden tilastointia tarkasteltiin kolmesta näkökulmasta. Tarkastuskysymyksinä ja niihin liittyvinä kriteereinä olivat:

Tarkastuskysymys 1: Onko Tilastokeskuksen ohjauksessa pystytty tuloksellisesti yhdistämään valtiovarainministeriön ja Eurostatin ohjaus ja tilastotoiminnan riippumattomuusvaateet?

Kysymykseen liittyvät kriteerit toiminnan onnistuneisuudesta ja tehtävien suorittamisesta, taloudellisuuden toteutumisesta toiminnassa ja toimijoiden välisten mahdollisten ristiriitojen esille nouseminen.

Tarkastuskysymys 2: Muodostavatko Tilastokeskuksen julkisen talouden tilastot luotettavan tietoperustan finanssipolitiikan harjoittamiselle?

Kysymykseen liittyvät kriteerit tilastojen laadunvarmistuksessa käytettyjen menetelmien ajantasaisuudesta ja laadunvarmistuksen määrästä ja laadusta.

Tarkastuskysymys 3: Onko kuntataloustietojen keruun siirtämisellä VK:lle edellytyksiä saavuttaa muutokselle asetetut tavoitteet?

Kysymykseen liittyvät kriteerit siirron tavoitteiden toteutumisesta ja kustannusten kehityksestä.

Ensimmäisessä kysymyksessä tavoitteena on arvioida, miten tavallista virasto-ohjausta monimutkaisemmassa järjestelyssä on pystytty yhdistämään ohjaus ja resurssien käyttö toimivalla ja tehokkaalla tavalla.

Toisessa kysymyksessä julkisen talouden tilastojen luotettavuutta arvioidaan tarkastelemalla niiden tarkentumista, lähdetilastojen laatua, laadintamenetelmien ja -prosessien johdonmukaisuutta ja tilastojen laadunvarmistusta sekä edellä mainittujen osa-alueiden kehittämistoimenpiteitä.

Kolmannessa kysymyksessä arvioidaan julkisen talouden tilastoinnin merkittävän lähdeaineiston keruutavan muutoksen tavoitteiden saavuttamista tai tämänhetkistä arvioita tavoitteiden saavuttamisesta.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä, Tilastokeskusta ja Valtiokonttoria tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistot koostuivat valtiovarainministeriön tulosohjausmateriaaleista ja seurantamateriaaleista, julkisen talouden tilastoinnin erilaisesta ohjaus-, dokumentointi- ja laadunvarmennusmateriaalista, itse tilastoista ja niiden julkaisuista, Eurostatin arviointi- ja laadunvarmennusmateriaaleista. Kirjanpito-, työajanseuranta- ja kustannustiedoista ja haastatteluista.

Analyysimenetelminä olivat dokumentti- ja haastattelujen analyysi ja vertailu.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 17.1.–10.11.2022 välisenä aikana. Tarkastuksen aineistot hankittiin ja haastattelut tehtiin 1.2.–17.6.2022 välisenä aikana.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia, johtava tuloksellisuustarkastaja Sanni Hellman ja tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen.



# Viitteet

- 1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0223&from=FI>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R0759&from=EN>
- 2 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:-FI:PDF>
- 3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0690&qid=1620738880448>
- 4 Opas EU-lainsäädäntöön tilastoissa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5719241/KS-31-09-254-EN.PDF/e82af841-615f-47d4-8c6d-647705de97a7?version=1.0>
- 5 Questions and Answers: Commission investigation into statistical reporting in Salzburg [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_312](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_312)
- 6 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/IP\\_15\\_4939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/IP_15_4939)
- 7 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-inventories>
- 8 [https://www.stat.fi/til/vtp/2021/vtp\\_2021\\_2022-03-15\\_laa\\_001\\_fi.html#3.Tietojen-noikeellisuusjatarkkuus](https://www.stat.fi/til/vtp/2021/vtp_2021_2022-03-15_laa_001_fi.html#3.Tietojen-noikeellisuusjatarkkuus)
- 9 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/14557464/Note-on-main-revisions-Apr-2022.pdf/351274a1-dd1d-ec61-6db6-b2585f5b73bc?t=1650284678764>
- 10 [https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/meta/luokitukset/finnvera\\_luokituspaatos.pdf](https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/meta/luokitukset/finnvera_luokituspaatos.pdf)
- 11 [https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/meta/luokitukset/sektoriluokitus/finnvera\\_taloustoimet\\_paatos.pdf](https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/meta/luokitukset/sektoriluokitus/finnvera_taloustoimet_paatos.pdf)



---

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

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