

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 11/2020 Talousarvion yhtenäisyys

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Talousarvion yhtenäisyys -laillisuustarkastuksesta (11/2020).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Talousarvion yhtenäisyys -laillisuustarkastuksesta on tehty kaksi erillistä jälkiseurantaa. Ensimmäinen jälkiseuranta tehtiin vuonna 2021, ja seurannasta lähetettiin selvityspyyntö valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille. Ensimmäisen jälkiseurantavaiheen jälkiseurantaraportti annettiin 30.8.2021.

Jälkiseurannan toisessa vaiheessa on lähetetty selvityspyyntö valtiovarainministeriölle. Lisäksi vuoden 2023 talousarvioesitystä ja vuoden 2022 kirjanpitoa on tarkastettu sen varmistamiseksi, onko suositusten toimeenpanossa edetty.

Jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti valtiovarainministeriöltä on pyydetty selvitystä seuraaviin kysymyksiin:

- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 1: Valtiovarainministeriön tulisi vahvistaa talousarvioesitysten käsittelyprosessia siten, että se voi yhtenäisillä menettelyillä puuttua laadintamääräyksen vastaisiin esityksiin?
- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 2: Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden tulisi kehittää talousarviovalmisteluun ja talousarvioehdotusten käsittelyyn liittyviä kontrolleja. Kontrolleilla varmistettaisiin budjetoinnin yhtenäisyyttä ja hyvän budjetoitavan noudattamista?
- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 3: Ministeriöiden tulisi talousarvion laadinnassa ottaa huomioon uuden laadintamääräyksen tiukennukset kohdissa 7.4.3–7.4.5?
- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 4: Ministeriöiden tulisi talousarvioehdotusta valmistellessaan ja valtiovarainministeriön talousarvioesitystä kootessaan kiinnittää huomiota talousarvion laadintamääräyksen mukaiseen luku- ja momenttirakenteeseen?
- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 5: Ministeriöiden tulisi yksinkertaistaa tilijaottelua sen liiallisesta tarkkuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi?
- Millä tavalla valtiovarainministeriö on edistänyt tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 6: Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden tulisi selkeyttää ja yhtenäistää erilaisten korvausten ja kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointia talousarviossa?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Jälkiseurannan havainnot on käsitelty seuraavissa alaluvuissa 2.1–2.6 siten, että jokaiselle suositukselle on oma alaluku.

2.1 Suositus 1: Talousarvioesitysten käsittelyprosessin vahvistaminen

Tarkastusviraston suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi vahvistaa talousarvioesitysten käsittelyprosessia siten, että se voi yhtenäisillä menettelyillä puuttua laadintamääräyksen vastaisiin esityksiin. Suosituksen taustalla olivat erityisesti havainnot siitä, että talousarvion laadintamääräystä (VN/4842/2020, 30.4.2020) ei ole kaikilta osin noudatettu.

Valtiovarainministeriö on antanut asiasta selvityksen. Selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelun ns. pyyntökirjeessä ohjeistanut ministeriöitä siitä, että ehdotukset tulee valmistella valtiovarainministeriön antaman talousarvion laadintamääräyksen mukaisesti. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan pyyntökirjeessä on kiinnitetty ministeriöiden huomiota laadintamääräyksen pääsääntöihin ja poikkeamien perusteluihin, jotta talousarvion yhtenäisyys ja hyvä budjetoititapa toteutuisivat. Pyyntökirjeessä on erityisesti pyydetty ministeriöitä kiinnittämään huomiota luku- ja momenttirakenteeseen, henkilöstön palkkauksiin muilta kuin toimintamenomomenteilta, määrärahalajin valintaan, niin sanottujen sekamomenttien määrän vähentämiseen sekä EU-varojen budjetointiin.

Lisäksi valtiovarainministeriö tuo selvityksessään esiin seuraavia näkökohtia:

- Ministeriöiden ehdotukset eivät välttämättä ole laadintamääräysten vastaisia, mutta niissä on saatettu käyttää tarpeettoman laajasti ja perustelematta laadintamääräykseen sisältyviä mahdollisuuksia poikkeamille pääsäännöistä.
- Muutokset vaativat aikaa ja valmius muutoksiin vaihtelee ministeriöittäin.
- Valtiovarainministeriön budjettiosastolla on laadittu osaston asiantuntijoille sisäinen työohje muun muassa talousarvioprosessista. Ohje on päivitetty syyskuussa 2022.
- Budjettiosaston sektorihenkilöiden käyttöön on laadittu niin sanottu kontrollilista, jonka avulla voi systemaattisesti käydä läpi budjettiehdotusten yleistä määräystenmukaisuutta sekä havaita helpommin pääsäännöstä poikkeavia ehdotuksia. Lisäksi sektorihenkilöiden käyttöön on koottu listaus talousarvion momenteista ja niissä havaituista poikkeamista. Kontrollilista on päivitetty touko–kesäkuussa 2022.
- Valtiovarainministeriön budjettiosasto on järjestänyt sisäistä koulutusta ja osaston sisäistä asiantuntijatukea sektorihenkilöille talousarvion yhtenäisyydestä.
- Valtiovarainministeriön kehys- ja talousarviosuunnittelun kehittämis- ja digitalisointihankkeessa (Buketti 2020; VN/12323/2019) on käyty läpi tarkastuskertomuksen keskeisiä havaintoja ja suosituksia otettavaksi mahdollisuuksien mukaan huomioon budjetoitintiprosessin ja -järjestelmän kehittämisessä.

Valtiovarainministeriö tuo selvityksessään esiin useita erilaisia keinoja, joilla talousarvioesitysten käsittelyprosessia on pyritty vahvistamaan. Kuten ministeriö selvityksessään toteaa, muutokset vaativat kuitenkin aikaa ja valmius muutoksiin vaihtelee ministeriöittäin.

Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on jatkanut talousarvioesitysten käsittelyprosessin vahvistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Jälkiseurannassa tehdyn arvion mukaan valtiovarainministeriön valmius puuttua talousarvion laadintamääräyksen vastaisiin esityksiin on vahvistunut.

2.2 Suositus 2: Talousarvioprosessiin liittyvien kontrollien kehittäminen

Tarkastusviraston suosituksen mukaan valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden tulisi kehittää talousarviovalmisteluun ja talousarvioehdotusten käsittelyyn liittyviä kontrolleja. Kontrolleilla varmistettaisiin budjetoinnin yhtenäisyyttä ja hyvän budjetointitavan noudattamista.

Valtiovarainministeriö on antanut asiasta selvityksensä. Siinä valtiovarainministeriö viittaa kohdassa 2.1 käsiteltyihin kontrolleihin, joita ovat erityisesti budjettiosaston sektorihenkilöiden käyttöön laadittu kontrollilista ja Buketti 2020 -hankkeessa mahdollisuuksien mukaan huomioon otettava järjestelmäkontrollien kehittäminen.

Lisäksi tarkastusvirasto tuo kontrollina esiin sen, että valtiovarainministeriön budjettiosastolle on nimetty virkamies, jonka tehtäväkenttään kuuluu talousarvion yhtenäisyys.

Tehdyn aineistotarkastuksen perusteella vuoden 2023 talousarvioesitys on sisällöllisesti aiempaa yhtenäisempi. Esimerkiksi laadintamääräyksen 7.4.3 mukainen momentin selvitysosien arvio määrärahan käytöstä eri menolajeihin on osaltaan selkeyttänyt ja yhtenäistänyt sekamomenttien budjetointia.

Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on selvästi kehittänyt talousarvioprosessiin liittyviä kontrolleja. Erityisesti talousarvion laadintamääräyksen tiukentaminen, sektorihenkilöiden kontrollilista ja talousarvion yhtenäisyydestä vastaavan virkamiehen palkkaaminen ovat tukenneet kontrollien kehittämistä. Talousarvioprosessi on kuitenkin luonteeltaan sellainen, että kontrollit ovat lähtökohtaisesti havaitsevia. Siten kontrolleilla on vaikea tukea talousarvion yhtenäisyyttä. Pitkällä aikavälillä tavoitteena voisi olla estävien kontrollien rakentaminen tietojärjestelmään.

2.3 Suositus 3: Laadintamääräyksen kohtien 7.4.3–7.4.5 tiukennusten huomiointi

Tarkastusviraston suosituksen mukaan ministeriöiden tulisi ottaa talousarvion laadinnassa huomioon uuden laadintamääräyksen tiukennukset kohdissa 7.4.3–7.4.5. Tiukennukset koskevat niin sanottuja sekamomentteja sekä palkkausmenojen budjetointia. Tiukennettuja laadintamääräyksen kohtia on sovellettu ensimmäistä kertaa vuoden 2021 talousarvion laadinnassa.

Laadintamääräyksen kohdan 7.4.3 mukaan ”laadultaan erilaisten menojen budjetointia samalle momentille (ns. sekamomentti) tulisi välttää. Jos tietyn viraston tai laitoksen toiminnan rahoitukseen tarkoitettulle toimintameno- tai muulle kulutusmenomomentille tai sijoitusmenomomentille on perusteltua tarvetta budjetoida siirtomenoja tai jos siirtomenomomentille on perusteltua tarvetta budjetoida tietyn viraston tai laitoksen toimintameno- tai muita kulutusmenoja tai sijoitusmenoja, momentin selvitysosassa esitetään arvio momentin määrärahan käytöstä eri menolajeihin.”

Laadintamääräyksen kohta 7.4.4 koskee toimintamenojen budjetointia. Kohdan mukaan ”toimintamenomomentille ei tule lähtökohtaisesti budjetoida siirtomenoja eikä sijoitusmenoja, kuten poikkeuksellisen suuria kalustoinvestointeja. Jos näitä kuitenkin on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista budjetoida toimintamenomomentille, tulee nämä eritellä momentin päätösosassa varattu-erinä.”

Laadintamääräyksen kohta 7.4.5 käsittelee palkkamenojen budjetointia. Kohdan mukaan ”palkkausmenot tulee pääsääntöisesti budjetoida toimintamenomomentille. Jos määräaikaista henkilöstöä palkataan poikkeuksellisesti muilta kuin toimintamenomenteilta, tulee ko. momentin päätösosaan merkitä momentilta palkattavien htv-määrä.”

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa selvityksen. Siinä valtiovarainministeriö viittaa vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelun pyyntökirjeeseen, jossa ohjeistettiin ministeriöitä kiinnittämään huomiota sekamomenttien vähentämiseen ja henkilöstön palkkaamiseen muilta kuin toimintamenomenteilta. Lisäksi ministeriön selvityksen mukaan budjettiosaston sisäisessä koulutuksessa keväällä 2022 on käyty läpi mahdollisuuksia sekamomenttien vähentämiseen sekä esimerkkien kautta

henkilöstömenojen budjetointia muilla kuin virastojen ja laitosten varsinaisilla toimintamomentteilla. Valtiovarainministeriö käsittelee selvityksessään sekamomentteja seuraavasti: ”Jos sekamomentti on perusteltu, niin talousarvion valmistelussa on erityisesti kiinnitetty huomiota momenttien selvitysosien arvioihin määrärahan käytöstä eri menolajeihin. Jos muita kuin toimintamomentteja käytetään palkkausmenoihin, on momenttien päätösosien htv-kirjauksiin kiinnitetty huomiota ja tältä osin kirjaustapojen yhdenmukaistaminen on aloitettu.”

Valtiovarainministeriö tuo selvityksessään esiin, että ministeriön ”havaintojen mukaan poikkeamia laadintamääräyksen pääsäännöistä on edelleen paljon ja niiden perustelut ovat osin puutteellisia”. Lisäksi valtiovarainministeriö kertoo ottavansa havainnon huomioon kehittäessään talousarviovalmistelua sekä siihen liittyviä määräyksiä ja ohjeita.

Lisäksi valtiovarainministeriö kertoo selvityksessään käsitelleensä syksyllä 2022 yhdessä tarkastusviraston kanssa laadintamääräyksen kohta 7.4.4, jonka mukaan ”toimintamomentille ei tule lähtökohtaisesti budjetoida siirtomenoja eikä sijoitusmenoja, kuten poikkeuksellisen suuria kalustoinvestointeja. Jos näitä kuitenkin on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista budjetoida toimintamomentille, tulee nämä eritellä momentin päätösosassa varattu-erinä.” Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että laadintamääräyksen noudattamisessa on tältä osin havaittu puutteita ja valtiovarainministeriö kiinnittää asiaan jatkossa huomiota.

Siirtomomentteille budjetoitujen palkkojen ja muiden kulutusmenojen määrä on kokonaisuutena tarkastellen edelleen korkealla tasolla. Sekamomenttien määrä on kuitenkin hieman vähentynyt vuodesta 2019. Positiivista kehitystä on tapahtunut liikenne- ja viestintäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön pääluokissa.

Kulutusmomenttien osalta muille kuin toimintamomentteille budjetoidut palkkausmenot ovat hieman vähentyneet vuodesta 2019, mutta niitä on edelleen runsaasti. Sekamomenttien määrä on pysynyt kulutusmomentteilla lähes ennallaan vuoteen 2019 verrattuna. Hallinnonalakohtaisesti tarkasteltuna kulutusmenoissa on tapahtunut positiivista kehitystä liikenne- ja viestintäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön pääluokissa vuoteen 2019 verrattuna.

Sekamomenttien budjetoinnin yhtenä haasteena on budjetoinnissa käytetty terminologia. Siirtomenojen budjetoinnissa kulutusmomentteille on käytetty vaihtelevaa terminologia. Tarkastuksen perusteella siinä on käytetty esimerkiksi seuraavia termejä: ”korvausten maksamiseen”, ”kustannusten korvaamiseen”, ”jäsenmaksujen ja maksuosuuksien maksamiseen”, ”avustusten maksamiseen”, ”siirtomenojen maksamiseen”, ”kehittämishankkeiden rahoittamiseen”, ”toiminnan rahoittamiseen” ja ”valtionapujen myöntämiseen”. Siirtomenon yksilöinti esimerkiksi korvaukseksi, maksuosuudeksi tai valtionavuksi on jatkossakin perusteltua. Suositeltavaa olisi kuitenkin lisätä päätösosiin yhdenmukaisesti siirtomenoja tai menojen vastikkeettomuutta kuvaava maininta. Siirtomenojen budjetoinnille olisi siten tarpeen kehittää määrämuotoinen ja yksiselitteinen ilmaisutapa. Selkeä ja keskeisiltä osin yhdenmukainen terminologia tukee myös talousarvion soveltamista.

Palkkamenojen budjetointi muille kuin toimintamomentille on pysynyt laajana huolimatta laadintamääräyksen kohdan 7.4.5 lähtökohdasta, jonka mukaan palkkausmenot tulee pääsääntöisesti budjetoida toimintamomentille. Esimerkiksi vuoden 2021 talousarviossa 72:lla muulla momentilla kuin toimintamomentilla oli henkilötyövuosirajoite, eli niille oli budjetoitu palkkamenoja. Pääosa henkilötyövuosirajoitteista oli kuitenkin pieniä, sillä 72 momentista 31:ssä henkilötyövuosirajoite oli 5 tai pienempi. Lisäksi on mahdollista, että momentin henkilötyövuosirajoite osoitetaan useamman kuin yhden kirjanpitoyksikön käyttöön.

Tarkastuksessa on tunnistettu kuusi tyypillistä tapaa budjetoida virastojen palkkakuluja muille kuin toimintamomentteille. Palkkakuluja on budjetoitu:

1. avustuksen hallinnointiprosessiin tai sen erikseen nimettyyn osaan, esim. avustustoiminnan vaikutusten arvioinnin edistämiseksi

2. määräaikaisen henkilöstön palkkaamiseen ilman tarkempaa erittelyä tehtävästä tai sen luonteesta (tällöin on ilmeisesti oletuksena se, että momentin nimike, esim. jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen, määrittelee määrärahan käyttötarkoituksen)
3. asiantuntijapalkkioihin
4. yksittäisen viraston toiminnasta aiheutuviin kuluihin ilman välitöntä yhteyttä momentilla rahoitettaviin siirtomenoihin (kyse on budjetoititeknisestä asiasta, kuten rahapelituottojen käyttäminen budjettirahoitteisten menojen kattamiseen erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla)
5. valtiolle työllistämiseen palkkatukea vastaavalla tavalla
6. ulkoistetun – asiakkaalle maksuttoman tai subventoidun – palvelun edellyttämän viranomaisprosessin toteuttamiseen.

Talousarvion laadintamääräyksen kohtaan 7.4.3 lisättiin vuoden 2020 muutoksella uusi määräys sekamomenteista. Uuden määräyksen mukaan sekamomenteissa on sisällytettävä momentin selvitysosaan maininta momentin määrärahan käytöstä eri menolajeihin. Uutta määräystä sovellettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2021 talousarvion laadinnassa. Selvitysoosan maininta puuttuu edelleen isosta osasta kulutusmenomomenteista, mutta tilanne on parantunut vuodesta 2022 vuoteen 2023. Siirtomenomomenttien osalta selvitysosa sisälsi lähes poikkeuksetta maininnan momentin määrärahan käytöstä kulutusmenoihin.

Tarkastuksessa todettiin, että selvitysoosan arvio oli esitetty joko euroina, prosentteina tai sanallisena kuvauksena (esim. ”kulutusmenojen määrä arvioidaan vähäiseksi”). Lähtökohtaisesti euromääräistä esittämistä voidaan pitää selkeimpänä ratkaisuna, ja suuri osa arvioista olikin toteutettu euromääräisesti. Jatkossa olisi suositeltavaa pyrkiä yhtenäistämään tapaa, jolla arvio esitetään.

2-vuotisia siirtomäärärahoita on budjetoitu sellaisia kulutusmenoja, joita ei mainita valtiovarainministeriön määräyksessä. Lähtökohtaisesti tällaiset menot tulisi siten budjetoida kiinteinä määrärahoina. Osa näistä kulutusmenoista on luonteeltaan sellaisia, että niiden olettaisi kuuluvan virastojen tai laitosten toimintamäärärahoilla rahoitettaviin menoihin. Tarkastuksessa tällaisia määrärahoja on luonnehdittu toimintamenojen jatkeeksi.

Kaikista siirtomäärärahoista budjetoituista määrärahoista noin 20 prosenttiin sisältyy lisäksi valtuus eli kaksi hallinnollista menettelyä, jotka lisäävät joustavuutta menojen käyttöön. Vastaavasti ne vaikeuttavat talousarvion noudattamisen valvontaa.

Kokonaisuutena arvioiden sekamomenteja ja muille kuin toimintamomenteille budjetoituja palkkamenoja on edelleen erittäin paljon. Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että erityisesti valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat ryhtyneet asiassa toimenpiteisiin. Muutokset vievät kuitenkin aikaa. Selkein positiivinen muutos on momenttien selvitysoosan arvio määrärahan käytöstä eri menolajeihin sekamomenttien osalta.

2.4 Suositus 4: Laadintamääräyksen mukainen luku- ja momenttirakenne

Tarkastusviraston suosituksen mukaan ministeriöiden tulisi talousarvioehdotusta valmistellessaan ja valtiovarainministeriön talousarvioesitystä kootessaan kiinnittää huomiota talousarvion laadintamääräyksen mukaiseen luku- ja momenttirakenteeseen.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa selvityksen. Sen mukaan valtiovarainministeriö on vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelun pyyntökirjeessä ohjeistanut ministeriöitä kiinnittämään huomiota luku- ja momenttirakenteeseen.

Laadintamääräyksen mukaan ”talousarvioesityksessä kunkin pääluokan luku- ja momenttirakenne muodostaisi toimintojen johtamista palvelevan johdonmukaisen kokonaisuuden siten, että samaan lukuun koottaisiin samaan aihekokonaisuuteen liittyviä asioita, luvun momenteista olisi mahdollista

kirjoittaa yhtenäiset lukuperustelut ja lukurakenne tukisi selkeiden ja mielekkäiden tulostavoitteiden asettamista sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaan.”

Valtiovarainministeriö tuo selvityksessään esiin, että ”laadintamääräys mahdollistaa erilaiset ratkaisut, myös toimintamenomomenttien kokoamisen yhteen lukuun. Laadintamääräyksen kohdan 7.5.2 mukaan lukujako voi perustua esimerkiksi lakisääteisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai palvelu- tai rahoitusjärjestelmäkokonaisuuksiin. Virastojen ja laitosten toimintamenomomentit voidaan myös ryhmitellä lukuihin joko kattavasti ja kootusti yhden luvun alle tai virastojen toiminnan pääasiallisen tarkoituksen perusteella, jolloin momentit on ryhmitelty hallintovirastoihin, sääntely- ja valvontavirastoihin sekä tutkimus- ja kehittämisvirastoihin. Mahdollista on myös muodostaa ministeriön valmistelu- ja ohjausvastuulla olevia yhteiskuntapolitiikan lohkoja seuraava lukujako, jossa kunkin politiikkalohkon toteuttamiseen liittyvät määrärahat kootaan samaan lukuun.”

Luku- ja momenttirakenteessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Talousarvioluvut ovat säilyneet käytännössä samoina vuosina 2020–2023. Vuoden 2023 talousarvioesityksen määrärahat jakautuvat 84 lukuun. Yksittäisessä talousarvioluvussa on enimmillään 22 momenttia (29.80 Taide ja kulttuuri). Yli 20 momenttia on myös luvussa 32.01 Hallinto. Yhteensä 13 luvussa on vähintään 10 momenttia. Toisaalta 14 luvussa on ainoastaan yksi momentti. Luku- ja momenttirakenteelle ei ole esitettävissä määrällisiä suosituksia, vaan kuhunkin lukuun sisältyvä momenttien määrä perustuu tapauskohtaiseen harkintaan. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että 20 momenttia on liikaa ja yhtä momenttia tulisi käyttää ainoastaan erityisissä tilanteissa.

Yksittäiseen määrärahaan saattaa sisältyä useita menojen käyttötarkoituksia, jolloin momentin päätösosasta tulee laaja. Momentille budjetoitujen määrärahojen käyttötarkoitusta voi olla tällöin vaikea valvoa. Laaja päätösosa näkyy korostetusti opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Laajasta momentin päätösosasta johtuvia ongelmia voitaisiin korjata talousarvion tarkoituksenmukaisella luku- ja momenttirakenteella.

Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että pääluokkien luku- ja momenttirakenteeseen ei ole käytännössä toteutettu olennaisia kehittämistoimia.

2.5 Suositus 5: Tilijaottelun tarkkuuden yksinkertaistaminen

Tarkastusviraston suosituksen mukaan ministeriöiden tulisi yksinkertaistaa tilijaottelua sen liiallisesta tarkkuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Suosituksen taustalla on tarkastuksessa tehty havainto, jonka mukaan momenttia pienemmäksi eriteltyjen määrärahatilien lukumäärä on suuri ja niille budjetoidut euromäärät osin pieniä.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa selvityksen. Sen mukaan talousarvion tuloarviot ja määrärahat eritellään tilijaottelussa vähintään eduskunnan päättämää erittelytarkkuutta noudattaen, minkä lisäksi ministeriöt voivat ottaa tilijaotteluun myös muita talousarvion toimeenpanon kannalta tarpeellisenä pitämiään lisäjaotteluita. Selvityksen mukaan valtiovarainministeriön budjettiosasto tunnistaa, että tarkka tilijaottelu saattaa lisätä hallinnollista taakkaa ja että ministeriöiden tulisi käyttää harkintaa lisäjaotteluissa sekä hyödyntää talousarviotilin lisäksi laajemmin seurantakohdemallin tarjoamia mahdollisuuksia määrärahojen seurantaan. Ministeriön selvityksessä tuodaan lisäksi esiin, että elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät varattu-erät osaltaan selittävät lisätilijaotteluita ja niiden määrän kasvua.

Selvityksessään valtiovarainministeriö toteaa, että se huomioi suosituksen osana talousarviovalmisteluun liittyvää työtä.

Tehdyn aineistotarkastuksen perusteella lokakuussa 2022 talousarviokirjanpitoon sisältyi 449 määrärahamomenttia, joista yli puolet oli alajaoteltu. Talousarvion tilijaottelussa oli vastaavasti 983 talousarviotiliä. Näistä tileistä 743 oli tilijaottelussa eritelty momenttia pienemmäksi määrärahaksi. Enimmillään

talousarvion menomomentti on alajaoteltu 44 talousarviotiliin (31.10.77 Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v). Yhteensä 18 määrärahamomenttia on alajaoteltu vähintään 10 talousarviotiliin. Näistä yksityiskohtaisesti alajaotelluista määrärahamomenteista 9 on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Toimintamenomomentteja on alajaoteltu enimmillään 16 talousarviotiliin (29.01.02 Opetushallituksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v). Yli 10 talousarviotiliin on alajaoteltu myös momentit 32.01.01 (Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, siirtomääräraha 2 v), 32.01.05 (Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot, siirtomääräraha 3 v), 24.01.01 (Ulkoasiainhallinnon toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) ja 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

Siirtomenomomentteja on alajaoteltu enimmillään 29 talousarviotiliin (29.90.50 Rahapelitoiminnan tuotot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen, arviomääräraha). Yli 20 talousarviotiliin on alajaoteltu myös momentit 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin, arviomääräraha) ja 29.80.52 (Rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen, arviomääräraha).

EU:n elpymisrahoitusta (RRF) toimeenpannaan ainakin 62 talousarviotilillä, mikä osaltaan kasvattaa talousarviotilien määrää.

Kirjanpitoyksiköillä voi olla kirjanpidossaan useita toimintamenoina budjetoituja talousarviotilejä. Enimmillään niitä on lokakuun 2022 kirjanpidossa Opetushallituksella, 26 kappaletta. Siirtyneet erät mukaan lukien Opetushallituksella oli 53 toimintamenoina budjetoitua talousarviotiliä. Vuoden 2022 talousarviossa yli 10 toimintamomenttia tai niiden alajaottelua oli myös Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilla (12), KEHA-keskuksella (14), oikeusrekisterikeskuksella (10), opetus- ja kulttuuriministeriöllä (11), puolustusvoimilla (10) ja työ- ja elinkeinoministeriöllä (20).

Talousarviotileittäin tarkasteltuna voidaan todeta, että toimintamenoa budjetoitu määräraha osoitettiin tilijaottelussa enimmillään kuudelle kirjanpitoyksikölle. Pienimmillään tilijaottelussa osoitettu määräraha yksittäiselle kirjanpitoyksikölle oli 10 000 euroa.

Toimintamenoäärärahoihin sisältyvää hallinnollista taakkaa lisää myös se, että toimintamenoäärärahoja on budjetoitu 3-vuotiseksi siirtomäärärahoiksi. Valtiovarainministeriön määräyksen mukaan virastojen toimintamenoäärarahat budjetoidaan 2-vuotiseksi siirtomäärärahoiksi. Toimintamenoja on budjetoitu 3-vuotiseksi siirtomäärärahoiksi yhteensä noin 500 miljoonaa euroa vuonna 2022. Pääosin poikkeava budjetointikäytäntö koskee työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukua 32.01 (Hallinto).

Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että tilijaottelun tarkkuus ei ole yksinkertaistunut. Tähän ovat vaikuttaneet myös uudet elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät varattu-erät. Tilijaottelun liiallista tarkkuutta ei ole nähty valtiovarainministeriössä tai – vuoden 2021 jälkiseuranta huomioiden – muissa ministeriöissä isona ongelmakohtana hallinnollisen taakan näkökulmasta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ministeriöt ovat kuitenkin saattaneet arvioida hallinnollista taakkaa puhtaasti omista tarpeistaan käsin, vaikka tilijaottelun tarkkuus lisää työtä monessa organisaatiossa. Selvityksessään valtiovarainministeriö tuo kuitenkin esiin, että se huomioi suosituksen osana talousarviovalmisteluun liittyvää työtään.

2.6 Suositus 6: Erilaisten korvausten ja kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetoinnin selkeyttäminen ja yhtenäistäminen talousarviossa

Tarkastusviraston suosituksen mukaan valtiovarainministeriön ja ministeriöiden tulisi selkeyttää ja yhtenäistää erilaisten korvausten ja kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointia talousarviossa. Suosituksen taustalla on tarkastuksessa tehty havainto siitä, että menettelyt kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen ja rahoitusosuuksien budjetoinnissa eivät ole yhtenäiset.

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa selvityksen. Selvityksen mukaan valtiovarainministeriö huomioi suosituksen osana talousarviovalmisteluun liittyvää työtään. Selvityksen mukaan valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisessä koulutuksessa keväällä 2022 on käyty läpi kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointia. Yksittäisenä esimerkkinä vuoden 2023 talousarvion täydennysesityksessä on ehdotettu valtiovarainministeriön toimintamenoista siirrettäväksi kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut momentille 28.01.66.

Tehdyn aineistotarkastuksen perusteella kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ja maksuosuudet on budjetoitu numerotunnukseksi 66 talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisten määräysten mukaisesti. Kansainvälisestä yhteistyöstä aiheutuvia menoja on kuitenkin budjetoitu tai kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuja on maksettu myös muilta kulutus- ja siirtomenomomenteilta. Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuja on budjetoitu myös toimintamenomomenteille. Kaikissa tapauksissa toimintamenomomentin päätösosassa ei ole mainintaa kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuista, vaikka menoja on maksettu kyseisiltä momenteilta. Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointi toimintamenomomenteille ei ole yhtenäistä.

Jälkiseurannan arviona voidaan todeta, että jäsenmaksujen budjetointia on selkeytetty vuoden 2023 talousarvioesityksessä, mutta osalla hallinnonaloista on kuitenkin edelleen yhtenäisistä käytännöistä poikkeavia budjetointimenettelyjä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Talousarvion yhtenäisyys -laillisuustarkastuskertomus annettiin syksyllä 2020. Tarkastuksen kannanottona todettiin, että vuoden 2019 talousarvion laadintamenettelyt eivät ole yhtenäisiä eri hallinnonaloilla. Laadintamenettelyt eivät ole yhtenäistyneet vuosina 2015–2019, ja epäyhtenäisyys on kasvanut vuoden 2020 talousarviossa.

Tarkastuksen perusteella annettiin valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille seuraavat kehittämissuosituksen:

1. Valtiovarainministeriön tulisi vahvistaa talousarvioesitysten käsittelyprosessia siten, että se voi yhtenäisillä menettelyillä puuttua laadintamääräyksen vastaisiin esityksiin.
2. Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden tulisi kehittää talousarviovalmisteluun ja talousarvioehdotusten käsittelyyn liittyviä kontroleja. Kontroleilla varmistettaisiin budjetoinnin yhtenäisyyttä ja hyvän budjetointitavan noudattamista.
3. Ministeriöiden tulisi talousarvion laadinnassa ottaa huomioon uuden laadintamääräyksen tiukennukset kohdissa 7.4.3–7.4.5.
4. Ministeriöiden tulisi talousarvioehdotusta valmistellessaan ja valtiovarainministeriön talousarvioesitystä kootessaan kiinnittää huomiota talousarvion laadintamääräyksen mukaiseen luku- ja momenttirakenteeseen.
5. Ministeriöiden tulisi yksinkertaistaa tilijaottelua sen liiallisesta tarkkuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi.
6. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden tulisi selkeyttää ja yhtenäistää erilaisten korvausten ja kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksujen budjetointia talousarviossa.

Jälkiseurannan ensimmäisessä vaiheessa 2021 lähetettiin selvityspyyntö kaikille ministeriöille. Jälkiseurannan ensimmäisen vaiheen johtopäätöksenä todettiin, että valtiovarainministeriö oli käynnistänyt erinäisiä toimenpiteitä talousarvion yhtenäisyyden lisäämiseksi, mutta muut ministeriöt eivät olleet toteuttaneet eivätkä lähtökohtaisesti edes suunnitelleet muutoksia talousarvioihinsa tarkastusviraston suositusten perusteella. Lisäksi jälkiseurannan ensimmäisessä vaiheessa todettiin valtiovarainministeriön ratkaiseva merkitys talousarvion yhtenäisyyden lisäämisessä ja tarkastussuosituksien toteuttamisessa.

Jälkiseurannan toisessa vaiheessa, jota tämä jälkiseurantaraportti koskee, lähetettiin selvityspyyntö valtiovarainministeriölle. Tämän lisäksi suositusten toteuttamista tarkastettiin myös vuoden 2023 talousarvioesityksen ja vuoden 2022 kirjanpidon perusteella. Jälkiseurannan yhteydessä on käyty myös keskustelu valtiovarainministeriön budjettiosaston vastuuhenkilöiden kanssa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on jatkanut kehittämistoimenpiteitä talousarvion yhtenäisyyden lisäämiseksi. Keskeisimmät kehittämistoimenpiteet ovat tähän mennessä olleet vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelun niin sanottu pyyntökirje, budjettiosaston asiantuntijoiden sisäinen työohje, sektorihenkilöiden käyttöön laadittu ja päivitetty kontrollista sekä talousarvion yhtenäisyydestä osaltaan vastaavan virkamiehen nimittäminen valtiovarainministeriön budjettiosastolle. Aineistotarkastuksen perusteella myös osa muista ministeriöistä on ryhtynyt toimenpiteisiin erityisesti sekamomenttien vähentämiseksi.

Ensimmäiseen jälkiseurantavaiheeseen verrattuna kehitystä on tapahtunut erityisesti suositusten 2 ja 6 osalta. Tarkastusviraston arvion mukaan yksikään suosituksista ei kuitenkaan ole täysin toteutunut. Osaltaan tämä liittyy myös valtiovarainministeriön lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että muutokset vaativat aikaa ja valmiudet muutoksiin vaihtelevat ministeriöittäin. Lisäksi suositusten taustalla keskeisesti oleva talousarvioarvion laadintamääräys jättää harkintavaltaa, eivätkä menettelyt ole epäyhtenäisyydestä huolimatta automaattisesti talousarvion laadintamääräyksen vastaisia.

Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden tulee jatkaa talousarvion yhtenäisyyteen liittyviä kehittämistoimenpiteitä tarkastusviraston suositusten mukaisesti.

Talousarviomenettelyjen tarkastusta jatketaan menettelyjen asianmukaisuuden ja yhtenäisyyden näkökulmasta osana vuosittaista tilintarkastusprosessia.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Sami Kummila
tilintarkastuspäällikkö

JAKELU

- Valtiovarainministeriö
- Valtioneuvoston kanslia
- Ulkoministeriö
- Oikeusministeriö
- Sisäministeriö
- Puolustusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Ympäristöministeriö