



12.04.2017

Valtiovarain controller -toiminto

Hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen valtiovarain controller -toiminnossa

Hallituksen vuosikertomus on perustuslain (731/1999) 46 §:ssä säädetty eduskunnalle annettava kertomus hallituksen toiminnasta ja niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:n mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen.

Hallituksen vuosikertomuksen sisällön määrittelevät valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 § ja 18 § sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 68 a § ja 68 b §.

Vuosikertomus annetaan valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston kanslian esittelystä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa kertomuksen valmistelua ja antaa vuosittain laadintaohjeen aikatauluineen. Ministeriöt valmistelevat ehdotuksensa hallituksen vuosikertomukseen otettavista teksteistä ja Valtiokonttori antaa valtion tilinpäätösehdotuksen. Ministeriöiden ja Valtiokonttorin tehtävänä on huolehtia, että ehdotukset täyttävät niille talousarviosta annetun lain ja asetuksen perusteella asetettavat laatuvaatimukset.

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 24 f §:n mukaan varmistaa, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat oikeat ja riittävät tiedot

- talousarvion noudattamisesta,
- valtion tuotoista ja kuluista,
- valtion taloudellisesta asemasta sekä
- tuloksellisuudesta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 a §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen sisältyy valtiovarain controller -toiminnon lausuma valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä säädettyjen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Tässä ohjeessa esitetään perusteet, joiden mukaan valtiovarain controller -toiminnossa arvioidaan ja varmistetaan valtioneuvostolle hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Arviointiperusteet ovat valtiovarain controller -toiminnon oman työn tueksi. Ne on tarkoitettu käytettäväksi soveltuvin osin, sillä jotkut kysymyksistä tulevat esille vain osassa hallinnonaloja. Val-

tiovarain controller -toiminnossa arvioinnin tueksi voidaan laatia sisäisiä työpapereita ja tarkempia tarkistuslistoja.

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa tietoja kertomusprosessin kuluessa, kun ohjeita annetaan ja ministeriöiden ehdotuksia käsitellään. Tähän kuuluu myös varmistua siitä, että ministeriöillä on ollut mahdollisuus tutustua ja ottaa kantaa käsittelyssä tehtyihin tekstiensä muutoksiin.

Yleiset arviointiperusteet

Hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden arvioinnissa painotetaan tietojen olennaisuutta ja raportoinnin keskittämistä eduskunnan ja hallituksen valtionaloudellisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta olennaisimpiin kysymyksiin. Tavoitteena tulee olla raportoinnin rajaaminen julkisen talouden kannalta olennaisimpiin asioihin ja liian raskaan raportointiprosessin välttäminen.

Raportoinnissa joudutaan tekemään käsiteltävien aiheiden valintoja. Kaikkea toimintaa ei ole tarpeen käsitellä joka vuosi. Kattavuuden asemesta tulee keskittyä olennaisuuteen, ajankohtaisuuteen ja käyttökelpoisuuteen eduskunnan päätöksenteossa. Raportoinnissa tulee keskittyä asioihin, joissa on ollut merkittäviä muutoksia, huomattavia saavutuksia tai epäonnistumisia. Raportoinnin laajuus tulee olla suhteessa asian tai määrärahan merkittävyyteen.

Hallituksen vuosikertomuksessa tulee

- keskittyä kertomaan hallituksen strategisista tavoitteista sekä niiden tuloksista, edistymisistä tai viivästyksistä.
- arvioida tuloksellisuutta, erityisesti yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja esittää perustelut arviolle sekä analysoida asetettujen tavoitteiden toteutumista ja toteutumatta jäämistä välttäen toimenpiteiden tai hallinnollisten vaiheiden selostuksia
- esittää asiat tiiviisti, lukijaa ajatellen yleiskielellä ja informatiivisesti välttäen hallintokieltä ja suunnitteluslangia
- käyttää perustelujen tukena indikaattoreita, tunnuslukuja tai tilastotietoa ja analysoida niitä
- viitata perusteluissa lähteisiin, mahdolliseen tutkimustietoon tai muuhun näyttöön, esim. vaikuttavuusarviointeihin tai kustannus-hyötyanalyysiin

Taloudellisten tietojen tulee olla palautettavissa kirjanpitoon ja kustannuslaskentaan tai kansantalouden tilinpitoon.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan mahdollisuuksien mukaan indikaattoreilla. Hallituksen vuosikertomuksessa käytettävän indikaattorin tulee:

- mitata yhteiskunnallisia vaikutuksia ja tuloksia eikä pelkästään julkisen toiminnan panoksia tai volyyymiä
- esittää kehityksen suuntaa, olla vertailtavissa eri vuosien kesken (riittävä aikasarja tms.)
- olla merkittävä eduskunnan ja hallituksen valtionaloudellisen päätöksenteon kannalta
- olla selkeällä tavalla yhteydessä vaikuttavuustavoitteisiin
- olla ymmärrettävä sekä sisällön että soveltamisalueen suhteen
- olla riittävän helposti saatavilla

1 Kertomusosa: Poliittikkokokonaisuudet ja julkinen talous

Poliittikkokokonaisuuksia koskevien tietojen tulee antaa oikea ja riittävä kuva yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä sekä hallituksen talouspolitiikan tavoitteiden toteutumisesta ja toimenpiteiden vaikutuksista, kansantalouden kehityksestä ja kehitykseen sisältyvistä riskeistä.

Talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista koskeviin tietoihin kuuluu myös valtiontalouden kehysten pitävyydestä raportointi tai vastaavaa finanssipolitiikan säännön noudattamista koskeva raportointi.

Julkista taloutta ja valtiontaloutta koskevien tietojen on annettava oikeat ja riittävät tiedot valtion talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista ja valtion taloudellisesta asemasta.

Julkisen talouden ja valtiontalouden tilaa koskevia tietoja arvioidaan sillä perusteella, antavatko ne oikean ja riittävän kuvan

- julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta
- talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä varallisuus-asemasta ja taseen ulkopuolisista vastuista
- valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä
- valtion yhtiöomistuksen kehityksestä ja omistajapolitiikasta

Valtiontalouden tilaa koskevien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä arvioidaan sen perusteella, miten hyvin esitetyt analyysit ja tulkinnat vastaavat valtion tilinpäätöslaskelmistä, talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten tilinpäätöslaskelmistä ja kansantalouden tilinpidosta saatavaa kuvaa.

Omistajaohjausta koskevaa osuutta arvioidaan sen perusteella, esitetäänkö yhteenvedot yhtiöiden kannattavuudesta, vakavaraisuudesta, yhtiövarallisuuden kehityksestä ja tuotosta sekä omistajapolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

2 Ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset

Tuloksellisuuden kuvauksissa tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden arvioinnissa keskitytään erityisesti yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskeviin tietoihin, joihin liittyvät tavoitteet on esitetty talousarvioesityksen pääluokkaperusteluiden selvitysosissa.

Ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvausta arvioidaan sen perusteella, miten se sisältää valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 b §:ssä määritellyt asiat valtioneuvoston kanslian antamien ohjeiden mukaisesti.

1. Katsaus toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimpiin muutoksiin:

- toimintaympäristömuutoksissa on olennaista tarkastella vaikutuksia toimialalle
- toimialan muutoksissa riittävät lyhyet maininnat olennaisimmista (esim. merkittävät tehtäväsiirrot, hallinnonalan virastojen perustamiset, lakkaamiset)

2. Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä:

- tulee esittää erityisesti tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta

3. Arvio yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja vaikuttavuuden kehityksestä sekä toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla:

- keskitytään olennaisiin tavoitteisiin ts. esitetään pääluokkaperustelujen selvitysosissa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta arvio perusteluineen
- mainitaan, jos talousarviossa esitetyt alustavat vaikuttavuustavoitteet ovat muuttuneet vahvistettaessa tavoitteita ministeriön omassa prosessissa
- perustelujen tueksi esitetään valittuja olennaisia indikaattoreita ja tunnuslukuja, joista on mahdollista havaita esim. kehityksen suunta

4. Tärkeimmät yhteenvetotiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta:

- keskitytään olennaisiin erityisesti vaikuttavuustavoitteiden tukena
- esitetään valittuja olennaisia indikaattoreita ja tunnuslukuja, joista on mahdollista havaita esim. kehityksen suunta

5. Tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä:

- kuvataan liikelaitoksen/rahaston yhteiskunnallinen merkitys lyhyesti
- esitetään talouden ja tuloksellisuuden kehitys tarvittavin tunnusluvin

6. Tärkeimmät yhteenvetotiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi:

- raportoidaan arvioinnin tärkeimmät tulokset ja johtopäätökset
- viitataan arvioinnin dokumentaatioon, jossa arvioinnin menetelmät ja tulokset raportoidaan yksityiskohtaisemmin
- arviointi voi olla joko itsearviointina tehty tai ulkopuolisten arvioitsijoiden tuottama

3 Valtion tilinpäätös

Valtiokonttorin laatimasta ehdotuksesta valtion tilinpäätökseksi tarkastetaan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sekä varmistetaan, että tilinpäätös sisältää talousarvioasetuksessa siihen kuuluvaksi määritellyt asiat ja asiat on esitetty valtion tilinpäätöskaavan mukaisesti.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma

Lausuman luonne ja sisältö

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 a §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen sisältyy valtiovarain controller -toiminnon lausuma valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä säädettyjen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Lausuma koskee hallituksen vuosikertomukseen otettavia valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvauksia, joiden tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot

talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Lausuma ei ole kirjanpitoyksiköiden toimintakertomuksissa oleviin sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumiin rinnastuva eikä se edusta tilintarkastuksella tai toiminnantarkastuksella saatavaa varmuustasoa.

Tarkoituksena on, että lausuman perusteella valtioneuvostolla on mahdollisuus arvioida tilivelvollisuuden toteuttamiseksi sille laissa säädetyn raportointivelvoitteen täyttämistä ennen kertomuksen antamista.

Lausumassa esitetään:

- yleisarvio hallituksen vuosikertomusta ja valtion tilinpäätöstä koskevien säännösten noudattamisesta sekä tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä
- arvio siitä, onko valtion tilinpäätös säännösten mukaisesti esitetty ja perustuuko se kirjanpitoon sekä vaikuttavatko Valtiokonttorin sisäisen valvonnan menettelyiden yhteydessä kertyneet havainnot tai valtiontalouden tarkastusviraston suorittamasta valtion tilinpäätöksen ja keskuskirjanpidon tarkastuksesta saadut tiedot tilinpäätöksen hyväksyttävyyteen hallituksessa
- arvio valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä
- havainnot valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmista liikelaitosten ja rahastojen tilintarkastajien kertomusten sekä tilinpäätösten vahvistamisen ja siihen liittyvän valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyn perusteella
- yleisarvio valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuma perustellaan tiiviisti keskeisimmillä havainnoilla.

Lausuman perustana olevat tietolähteet

Lausuman perustana on hallituksen vuosikertomusta varten laadittujen tekstiehdotusten ja luonnosten analyttinen ja yksityiskohtainen tarkastelu valtiovarain controller -toiminnossa. Tietoja verrataan kertomuksen eri osien välillä mm. sen varmistamiseksi, että raportointi on riittävästi sovitettu yhteen. Tietoja tarkastetaan ja verrataan valtion kirjanpidon tietoihin, talousarvioon ja talousarvioehdotukseen sekä tarvittaessa muihin aineistoihin. Tässä käytetään apuna myös valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kommentteja ja havaintoja.

Arvioinnissa keskitytään valtion talousarvion tuloarvioiden ja määrärahojen suuruuden sekä talousarvioesityksen pääluokkaperusteluiden selvitysosien perusteella kaikkein olennaisimpiin tietoihin.

Lausuman antamisessa nojaututaan laajalti muiden tahojen suorittamiin varmistuksiin ja antamiin tietoihin.

Lausuman antamisessa keskeisiä tietolähteitä ovat:

- valtiontalouden tarkastusviraston alustavat havainnot valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta
- valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilintarkastajien kertomukset sekä tilinpäätösten vahvistamisen menettelyssä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle esitetyt asiakirjat ja selvitykset

Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään muita tietolähteitä, joissa on käsitelty hallituksen vuosikertomuksia ja niissä esille tulevia asioita:

- eduskunnan kirjelmät ja tarkastusvaliokunnan mietinnöt hallituksen vuosikertomuksista
- VTV:n eduskunnalle antamat kertomukset (tarkastuskertomukset hallituksen vuosikertomusten tarkastuksista ja finanssipolitiikan tarkastuksista, VTV:n vuosikertomukset)
- valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastuksen kertomukset ja vuosiyhteenvedot
- valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksen kertomukset
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Suomea koskevilta tai muilta merkityksellisiltä osiltaan
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erilliskertomukset merkityksellisiltä osiltaan
- talouspolitiikan arviointineuvoston raportit
- lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot