VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Asiantuntijalausunto

14.9.2015

Tarkastusvaliokunnalle

HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS VUODELTA 2014

Käsittely tarkastusvaliokunnassa 15.9.2015 klo 12:30 / K 9/2015 vp

Yleistä

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

Nyt annettava vuosikertomus koskee vuotta 2014. Se annettiin nyt kolmannen kerran yhdistettynä kertomuksena erillisen valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen sijaan. Kertomusten yhdistämisen lisäksi sisältöä on karsittu ja pyritty keskittymään olennaiseen. Eduskunnan toiveiden mukaisesti antamisaikataulua on kiristetty ja vuosikertomus annettiin viime huhtikuussa eduskunnalle.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.

Rakenne

Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 rakennetta on edellisvuoteen nähden muutettu ja neljästä erillisestä rinnakkaisesta osasta on luovuttu. Vuoden 2014 uudistetussa kertomuksessa on varsinainen kertomusosa, jolla on kolme liitettä. Uudistuksella on haluttu korostaa varsinaisen kertomuksen asemaa sekä selkiyttää liitteisiin otettavaa ainesta omina kokonaisuuksinaan.

Varsinaisessa kertomuksessa on selvitys hallituskokoonpanoista, hallituksen keskeisten politiikkakokonaisuuksien kehityksestä ja julkisen talouden tilasta. Osin tässä suhteessa on päädytty ratkaisuun, jossa kertomukseen on otettu yksittäisiä kertomusvuoden kannalta ajankohtaisia teemoja. Näiden ajankohtaisteemojen on tarkoitus olla vuosittain vaihtuvia. Kertomuksen lopussa on lisäksi valtioneuvoston controllerin lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

Kertomuksen liitteessä 1 ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, liitteessä 2 ovat tilinpäätöslaskelmat ja liitteessä 3 on kuvaus toimenpiteistä, joihin valtioneuvosto on ryhtynyt eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Vuosikertomus,
varsinaisen hallituksen vuosikertomuksen sisältö

Varsinaisessa vuosikertomuksessa kuvataan tiivistetysti mm.

- talous- ja finanssipolitiikkaa ja muita keskeisiä politiikkakokonaisuuksia
- hallitusohjelman toteutumista
- rakennepoliittista ohjelmaa ja muita rakenteellisia uudistuksia kuten tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen, poliisin, oikeushallinnon sekä puolustusvoimien uudistuksia.
- ulko- ja turvallisuuspoliittisina vuosikohtaisina erillisteemoina Ukrainan kriisiä, Suomen edustustoverkostoa sekä puolustusvoimien haasteita
- keskeisiä toimia julkisen talouden tasapainottamiseksi
- valtion talousarviota, lisätalousarviota sekä niiden toteutumista
- valtion tuottoja ja kuluja sekä tasetta
- valtion henkilöstön tilaa
- verotuloja, verotukia ja verovajetta
- EU:n ja Suomen välisiä rahavirtoja
- valtionvelkaa
- valtiontalouden riskejä
- valtion yhtiöomistusta
- kuntataloutta
- työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja.

Vuosikertomuksen liite 1,
ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset

Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, jotka kukin ministeriö on toimittanut hallituksen vuosikertomuksen valmistelua varten.

Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksiin pyydettiin raportoimaan seuraavat asiat:

- katsaus ministeriön toimintaympäristön merkittävimpiin muutoksiin sekä ministeriön toimialan toimintaan ja siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin
- arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä
- arvio yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja niiden kehityksestä ministeriön toimialalla
- tärkeimmät tiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä
- tärkeimmät tiedot ministeriön ohjauksessa toimivista yhtiöistä, liikelaitoksista ja rahastoista

Keskeinen osa tuloksellisuuden kuvausta on valtion talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi. Vuosikertomusprosessissa ei puututa aiemmin talousarvioon otettujen vaikuttavuustavoitteiden sisältöön, vaan kyse on näistä aiemmin vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen raportoinnista. Tämä on toteutettu tiiviinä taulukkoesityksenä, jossa on ministeriön itsearviointina tehty sanallinen arvio tavoitteen toteutumisesta viisiportaisella arviointiasteikolla (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko). Taulukossa ovat lyhyet perustelut arvosanalle. Lisäksi ministeriöt ovat tuloksellisuuden kuvauksissaan käsitelleet tarkemmin tuloksia ja toimintaa.

**Vuosikertomuksen liite 2,
tilinpäätöslaskelmat**

Hallituksen vuosikertomuksen liite 2 käsittää valtiokonttorissa laaditun ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi, joka sisältää valtion talousarvion toteutumalaskelman, valtion tuotto- ja kululaskelman ja taseen, valtion rahoituslaskelman sekä laskelmia täydentävät liitteet. Lisäksi mukana ovat liikelaitosten sekä talousarvion ulkopuolisten rahastojen tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot näiden pitkäaikaisista sitoumuksista.

Valtioneuvosto hyväksyy valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

Valtion tilinpäätöksen tarkastaa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Rahastojen ja liikelaitosten tiedot perustuvat ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

**Vuosikertomuksen liite 3,
toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta**

Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 selostetaan kootusti toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Osana vuosikertomuksen rakenteen uudistusta lausumat ja kannanotot on koottu valiokunnittain eduskunnan käsittelyä paremmin palvelevaksi. Yksittäinen lausuma tai kannanotto voi sisältää monilukuisen määrän yksittäisiä kysymyksiä.

Vuosikertomuksen sisällön kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa todetaan, että pidemmällä aikavälillä vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt positiivisesti ja että raportointi sisältää pääosin oikeat ja riittävät tiedot yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta hallinnonalalla. Pääasialliseksi ongelmaksi erilliskertomuksessa todetaan se, että raportointi liittyy jo talousarviossa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin, jotka usein ovat sellaisia, että ne eivät edes mahdollista hyvää vaikuttavuustietojen esittämistä.

Osin vuosikertomusraportointi perustuu säädösvelvoitteisiin, joiden muuttamista valtioneuvoston kanslia on esittänyt.

Lisäksi ylipäätään vaikuttavuustavoitteiden asettamismenettelyn kehittämistä olisi syytä harkita, jotta vaikuttavuustavoitteiden laatua saataisiin nostettua. Nykyinen menettely osana budjettiprosessia ei ole johtanut siihen, että tavoitteet olisivat ministeriöiden välillä yhteismitallisia ja kaikilta osin todellista vaikuttavuutta arvioivia.

Harkinnanarvoinen olisi myös se, että tarkastusviraston erilliskertomuksessa esitetyllä tavalla pienet ja vähämerkityksiset vaikuttavuustavoitteet poistettaisiin vuosikertomusraportoinnista.