VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

26.4.2016

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 27.4.2016

K 10/2016 VP HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2015

Yleistä

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

Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittää erityisesti valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) säännökset.

Hallituksen vuosikertomuksen tekstit laaditaan hajautetusti ministeriöissä. Tekstien muokkaamisesta ja koordinoimisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyöelimenä toimiva toimituskunta, joka on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Vuosikertomus esitellään valtioneuvoston kansliasta valtioneuvoston yleistunnolle, josta se annetaan eduskunnalle.

Kertomuksen rakenne ja sisältö

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja sitä täydentävistä liitteistä: Liitteenä 1 ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, liitteenä 2 tilinpäätöslaskelmat ja liitteenä 3 valtioneuvoston selvitykset toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

– Kertomusosan pääsisältönä ovat katsaukset hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista, erityisesti hallituksen kärkihankkeista, samoin kuin katsaukset julkisesta taloudesta, valtiontaloudesta ja kuntataloudesta. Kertomusosassa on myös katsaus valtion yhtiöomistukseen ja viimeisenä lukuna valtiovarain controller -toiminnon lausuma kertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

– Liitteenä 1 ovat kunkin ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset. Niissä on mm. katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin. Lisäksi tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä. Lisäksi niillä ministeriöillä, joiden hallinnonalalla on liikelaitoksia tai talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja, on selvitykset näistä. Oikeusministeriön osuus sisältää myös saamelaiskäräjien kertomuksen vuodelta 2015.

– Liitteen 2 keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa ovat valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä on myös yhteenveto taseiden ulkopuolisista vastuista. Lisäksi siinä ovat valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

– Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Kertomuksen aikataulu

Kertomuksen laatimisaikataulu on valtioneuvostossa tiivis ja asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella ja vaikuttaa muun muassa seuraavan vuoden talousarviovalmisteluun.

Ensimmäinen hallituksen vuosikertomus annettiin eduskunnalle toukokuussa 2013. Antamisaikataulua on siitä eduskunnan toivomusten mukaisesti joka vuosi jonkin verran tiivistetty ja nyt käsiteltävänä oleva uusin vuosikertomus annettiin 21.4.2016. Aikataulun edelleen tiivistämistä rajoittaa mm. tilinpäätöstietojen valmistuminen osin vasta huhtikuussa.

Valmisteluaikatauluun nykyisellään liittyväksi riskiksi valtiovarain controller -toiminnon lausumassa (kertomuksen luku 5) on todettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien tai eri kieliversioiden välillä.

Kertomuksen uudistaminen

Vuotta 2015 koskeva kertomus on neljäs hallituksen vuosikertomus. Sen osalta on jatkettu aiempina vuosia tehtyä kehitystyötä eduskunnan tarpeiden mukaisesti.

Tarkastusvaliokunnan marraskuussa 2015 antamassa mietinnössä (TrVM 5/2105 vp) todettiin, että kertomustekstin tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää, informatiivisempaa ja analyyttisempää ja keskittyä enemmän vaikutuksiin. Raportoinnin tulee olla tiivistä ja kiinnostavaa ja suhteessa asian merkitykseen. Tarkastusvaliokunnan näkemykset lisättiin ohjeistukseen, joka ministeriöille annettiin vuosikertomustekstien kirjoittamisen osalta. Tarkastusvaliokunnan mietinnön huomiot olivat myös pohjana, kun vuosikertomusta varten asetettu toimituskunta käsitteli ministeriöissä tuotetut tekstit ja pyysi ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Asiasisällön lisäksi myös visuaaliseen luettavuuteen on kiinnitetty aiempaa enempää huomiota.

Eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta joulukuussa 2015 kannanoton, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Kannanottoon on vastattu vuosikertomuksen liitteessä 3:

– Vastauksessa todetaan, että vuosikertomusta koskeva asetustasoinen sääntely uudistettiin helmikuussa 2016 voimaan tulleella asetusmuutoksella (118/2016). Muutoksessa on otettu huomioon, että eduskunta on edellyttänyt edellä todetun lisäksi mm. analysoitua tietoa erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tavoitteiden toteutumisesta. Muu-

toksessa sääntelyä karsittiin ja yksinkertaistettiin ja ministeriöiden tuloksellisuuden kuvausten pääpaino on jatkossa yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja vaikuttavuuden kehityksessä. Muutos koskee jo vuoden 2015 vuosikertomusta.

– Eduskunnan kannanotossa edellytetään myös tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa. Siltä osin vastauksessa todetaan, että jatkossa on tarkoitus kehittää myös tulostavoitteiden asettamista ja esittämistä valtion talousarvioesityksessä. Vuosikertomusprosessissa raportoidaan valtion talousarvioesityksessä asetetuista tavoitteista, joita ei kertomusprosessissa enää voida muuttaa. Lisäksi on huomattava, että talousarvioon otettujen tavoitteiden muuttaminen vaikuttaa viiveellä kertomusprosessiin.

Mietinnössään tarkastusvaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että eduskunnan kannalta tärkeistä lausumista raportoidaan liitteessä ja että ne jäävät sivurooliin. Kertomusosaan on lisätty ministeriökohtaiset yleiskatsaukset toimenpiteistä, joita vastauksina eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin on valtioneuvostossa kertomusvuonna tehty (luku 4, yhteenveto tärkeimmistä toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta).

Paremman kokonaiskuvan saamiseksi valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö) kertomusosaan on otettu uusi katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan (luku 3.2.1 valtion kokonaislaskelmat). Tämän puuttumiseen ovat kiinnittäneet huomiota eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Vuosikertomuksessa on tähänkin saakka esitetty talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot, mutta erikseen. Valtion kokonaislaskelmat ovat tarkemmin esitettyinä kertomuksen liitteessä.

Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.