VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Muistio

16.5.2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 17.5.2017

K 14/2017 vp HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2016

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.

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

Kertomuksen tekstit laaditaan hajautetusti ministeriöissä. Tekstien muokkaamisesta, koordinoinnista ja kertomuksen kokoamisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyöelimenä toimiva valtioneuvoston kanslian asettama toimituskunta. Kertomus esitellään valtioneuvoston kansliasta valtioneuvoston yleisistunnolle, josta se annetaan eduskunnalle.

Kertomuksen laatimisaikataulu on valtioneuvostossa laadittu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Kertomuksen antamisen aikataulu on viime vuosina vakiintunut huhtikuun loppupuolelle. Nykyisellä tuotantotavalla ja sisältövaatimuksilla ei aikataulua voida enää merkittävästi tiivistää. Nykyisen valmisteluaikataulun riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien ja eri kieliversioiden välillä, kuten valtiovarain controller –toiminnon lausumassakin on todettu.

Hallituksen vuosikertomuksen rakenne ja sisältö

Hallituksen vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja sitä täydentävistä liitteistä:

- Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Kertomusosan pääsisältönä on hallitusohjelman jäsennyksen mukaisesti hallituksen strategisten painopisteiden ja muiden keskeisten politiikkakokonaisuuksien eteneminen sekä katsaukset julkisesta taloudesta, valtiontaloudesta ja kuntataloudesta. Kertomusosassa on myös katsaus valtion yhtiöomistuksesta. Kertomus sisältää valtiovarain controller -toiminnon lausuman kertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

Kertomuksen liite 1 sisältää ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, jotka kukin ministeriö on toimittanut kertomusta varten. Kuvauksissa on tiiviit katsaukset keskeisiin toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin ja riskeihin sekä ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä. Kuvaukset sisältävät myös selvitykset liikelaitoksia tai valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista. Oikeusministerion tuloksellisuuden kuvauksen yhteydessä on saamelaiskäräjien saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995, 7§) mukainen kertomus.

Kertomuksen liite 2 sisältää valtion tilinpäätöksen liitetietoineen sekä valtion liikelaitosten ja valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä on myös yhteenveto taseiden ulkopuolisista vastuista sekä valtion talousarviotalouden ja valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Kertomuksen liitteessä 3 selostetaan valiokunnittain toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana eduskunnan vireillä olevien lausumien ja kannanottojen johdosta. Liitteeseen on sisällytetty myös valtiovarainvaliokunnan vuoden 2017 talousarvioon liittyvät lausumat ja kannanotot.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

Hallituksen vuosikertomusta on edelleen kehitetty eduskunnan tarpeiden mukaisesti ja valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan tätä työtä.

Tarkastusvaliokunta nosti mietinnössään TrVM 2/2016 vp esille lausumarekisterin hyödyntämiseen liittyvät kysymykset. Loppuvuoden 2016 ja alkuvuoden 2017 aikana on varmistettu, että valtioneuvoston pääsy lausumarekisteriin on mahdollista. Lausumarekisterin täysipainoinen hyödyntäminen valtioneuvostossa ja hallituksen vuosikertomuksen laadinnan tukena edellyttää kuitenkin vielä jatkotoimia ja -selvityksiä.

Tarkastusvaliokunta totesi mietinnössään TrVM 2/2016 vp, että nykyinen strateginen hallitusohjelma visioineen ja kärkihankkeineen mahdollistaisi sen, että vuosikertomuksessa keskityttäisiin kertomaan hallituksen keskeisimmistä strategisista tavoitteista ja niiden tuloksista, edistymisistä ja viivästyksistä. Valiokunnan näkemykseen on pyritty vastaamaan jäsentämällä kertomusosa lähtökohtaisesti hallitusohjelman keskeisten politiikkakokonaisuuksien mukaisesti ja raportoimalla niiden keskeiset tulokset tärkeinpine toimenpiteineen. Samalla on huolehdittu siitä, kertomuksen sisältö täyttää talousarviolain ja –asetuksen säännökset.

Tarkastusvaliokunta sisällytti mietintöönsä TrVM 5/2015 vp kannanoton hallituksen vuosikertomuksen kehittämisestä (K 9/2015 vp – K 15/2015 vp – EK 26/2015 vp), joka mietinnön TrVM 2/2016 vp mukaan on edelleen voimassa. Lausumaan on vastattu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 (s. 44-45).

Tarkastuvaliokunnan mietinnössä TrVM 5/2015 vp edellytettiin, että kertomustekstin tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää, informatiivisempaa ja analyyttisempää ja keskittyä enemmän vaikutuksiin. Raportoinnin tulee olla tiivistä ja kiinnostavaa sekä suhteessa asian merkitykseen.

Tarkastuvaliokunnan näkemyksien perusteella tekstien laadinnan ohjeistusta ministeriöille tarkennettiin jo vuoden 2015 vuosikertomuksen valmistelun yhteydessä. Sisällön kehittämista tuki myös kertomuksen sisältöä koskevan asetustasoisen sääntelyn

uudistaminen alkuvuodesta 2016, joka koski jo vuoden 2015 kertomusta. Vuoden 2015 kertomuksesta saadun eduskunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston palautteiden sekä laatimisprosessista saatujen kokemusten pohjalta ohjeistusta täsmennettiin edelleen vuoden 2016 kertomuksen laadinnan pohjaksi. Saatua palautetta pyrittiin toteuttamaan ministeriöiden tekstien käsittelyssä myös kertomuksen toimituskunnassa. Kertomukseen on sisällytetty aiempaa enemmän informatiivisia kuvia ja taulukoita sekä viittauksia keskeisiin asiakirjoihin, tilastoihin, raportteihin ja selvityksiin. Valtion taloudellisten vastuiden ja riskien raportointia on laajennettu edellisvuodesta, mm. takausvastuista koskevaa tietoa on lisätty. Julkisen talouden tilaa käsittelevään lukuun on sisällytetty tiedot julkisen talouden hoitoa ohjaavista säännöistä ja tavoitteista. Asiasisällön lisäksi myös visuaalista ilmettä on edelleen kehitetty lukijaystävällisemmäksi.

Tarkastusvaliokunta on mietinnöissään TrVM 2/2016 vp ja TrVM 5/2015 kiinnittänyt huomiota siihen, että tavoitteiden asetantaa valtion talousarviota laadittaessa tulisi selkeyttää. Tavoiteasetannan kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa, jonka vaikutus vuosikertomuksen sisältöön realisoituu viiveellä. Tavoitteiden asetantaa tulee kehittää nimenomaan talousarvioprosessissa, josta vastaa valtiovarainministeriö. Tavoiteasetannan selkeyttäminen ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kehittäminen ovat keskeisiä tekijöitä, joilla voidaan parantaa myös vuosikertomuksen raportoinnin laatua.