VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Muistio

22.5.2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 23.5.2018

K 11/2018 vp HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2017

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 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 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 vakiintunut huhtikuun loppupuolelle. Nykyisellä tuotantotavalla ja sisältövaatimuksilla ei aikataulua voida enää merkittävästi tiivistää. 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
- Liite 4 Valtion yhtiöomistus

Kertomusosan pääsisältönä on hallitusohjelman jäsennyksen mukaisesti hallituksen strategisten painopisteiden ja muiden keskeisten politiikkakokonaisuuksien (ml. YK:n

kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030) eteneminen sekä katsaukset julkisesta taloudesta, valtiontaloudesta ja kuntataloudesta. Kertomusosassa on myös lyhyt katsaus valtion yhtiöomistuksesta. Kertomus pitä sisällään valtiovarain controller –toiminnon lausuman kertomuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä talousarviolain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Vuoden 2017 kertomuksessa on myös huomioitu Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhla.

Kertomuksen liite 1 sisältää ministeriöiden laatimat tuloksellisuuden kuvaukset. Kuvauksissa on tiiviit katsaukset keskeisiin toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin ja riskeihin sekä ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä. Uutena kokonaisuutena osana tuloksellisuutta kuvataan myös Agenda 2030:n toimeenpano hallinnonalalla. Kuvauksissa on myös aiempaan tapaan 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 2018 talousarvioon liittyvät lausumat ja kannanotot.

Kertomuksen liitteessä 4 selostetaan tarkemmin valtion omistajapolitiikkaa ja yhtiöomistusta täydentäen kertomusosan luvussa 3 esitettyä. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta, ml. yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtioomistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liite on uusi ja sen sisältö vastaa lähtökohtaisesti aiemmin valtioneuvoston kanslian laatimaa erillistä valtion omistajaohjauskertomusta, jota ei enää julkaista erikseen.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

Hallituksen vuosikertomusta on edelleen kehitetty eduskunnan tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon myös Valtiontalouden tarkastusviraston huomiot. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan tätä työtä.

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 8/2017 vp mukaan on edelleen voimassa. Lausumaan on vastattu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 (s. 35).

Hallituksen vuosikertomus on edellisvuoden tapaa jäsennetty lähtökohtaisesti hallitusohjelman politiikkakokonaisuuksien mukaisesti ja siinä raportoidaan hallituksen keskeisimmistä strategisista tavoitteista ja niiden tuloksista, edistymisistä ja viivästyksistä. Tavoitteena on tarkastuvaliokunnan toivomuksen mukaisesti antaa kokonaiskuva hallitusohjelman etenemistä. Samalla on huolehdittu siitä, kertomuksen sisältö täyttää talousarviolain ja –asetuksen säännökset.

Tarkastuvaliokunta on aiemmassa mietinnössään edellyttänyt mm., 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, Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen sekä kertomuksen laatimisprosessin kokemusten perusteella hallituksen vuosikertomuksen toimituskunnan ohjeistusta ministeriöille on edelleen kehitetty. Palautetta on huomioitu myös kertomuksen toimituskunnassa ministeriöiden tekstien käsittelyssä.

Kertomukseen on sisällytetty informatiivisia kuvioita (esim. strategisten painopisteiden keskeiset etapit) ja taulukoita sekä viittauksia keskeisiin asiakirjoihin, tilastoihin, raportteihin ja selvityksiin. Vuosikertomuskokonaisuudessa käytettyjen sähköisten linkkien toimintavarmuuteen on kiinnitetty huomiota ja visuaalisessa ilmeessä on pyritty lukijaystävällisyyteen. Toimintaympäristön muutosten kuvausta liitteessä 1 on yhtenäistetty hyödyntämällä valtioneuvoston yhteisessä ennakointityössä laadittuja muutostekijöiden kuvauksia.

Tarkastuvaliokunta on edellyttänyt valtion vastuiden aiempaa kattavampaa esittämistä. Tästä johtuen kertomuksen valtiontalouden vastuita ja riskejä koskevaa osuutta on laajennettu olennaisesti. Kokonaisuutta kehitetään edelleen ja jatkossa huomiota kiinnitetään mm. raportoinnin havainnollisuuteen ja analyyttisyyteen.

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään TrVM 8/2017 vp todennut pitävänsä tärkeänä, että raportointia toimenpiteiden vaikuttavuudesta kehitetään edelleen erityisesti valmisteilla olevia isoja ja rakenteita muuttavia uudistuksia silmällä pitäen. Lisäksi valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että tavoitteiden asetantaa valtion talousarviota laadittaessa tulisi selkeyttää. Vuosikertomuksen tulisi olla toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää.

Tavoiteasetannan kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa, jonka vaikutus vuosikertomuksen sisältöön realisoituu viiveellä. Tavoitteiden asetantaa kehitetään talousarvioprosessissa, josta vastaa valtiovarainministeriö. Tavoiteasetannan selkeyttäminen ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kehittäminen ovat keskeisiä tekijöitä, joilla parannetaan myös vuosikertomuksen raportoinnin laatua. Tähän liittyen valtiovarainministeriö on toukokuussa 2018 ministeriöille toimitetussa vuoden 2019 talousarvion laadinnan ohjeistuksessa tarkastusvaliokunnan mietintöön viitaten kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia. Tavoitteita määriteltäessä tulee ennalta suunnitella se, kuinka niiden saavuttamista arvioidaan ja ja varmistua siitä, että saavuttamisen asteesta on mahdollista raportoida selkeästi hallituksen vuosikertomuksessa ja ministeriön toimintakertomuksessa.

Tarkastusvaliokunta nosti mietinnössään TrVM 2/2016 vp esille lausumarekisterin hyödyntämiseen liittyvät kysymykset. Valtioneuvoston tekninen pääsy lausumarekisteriin on mahdollista, mutta rekisterin täysipainoinen hyödyntäminen valtioneuvostossa ja hallituksen vuosikertomuksen laadinnan tukena edellyttää kuitenkin vielä jatkotoimia ja -selvityksiä.