VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Muistio

Elina Normo

16.9.2019

K 3/2019 vp HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2018

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 merkittävästi tiivistää. Valmisteluaikataulun riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien ja eri kieliversioiden välillä.

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, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot

Kertomusosassa selvitetään pääministeri Sipilän hallitusohjelman jäsennyksen mukaisesti hallituksen strategisten painopisteiden ja muiden keskeisten politiikkakokonaisuuksien (ml. kestävä kehitys) etenemistä. Lähtökohtana on hallituspoliitikan toteuttaminen kertomusvuonna, mutta kertomuksessa on pyritty mahdollisuuksien mukaan

luomaan kuva hallitusohjelman toteutumisesta kokonaisuudessaan. Kertomusosa sisältää lisäksi katsaukset kertomusvuoden julkisesta taloudesta (uutena osuutena katsaukset katsaus valtion toimitiloihin ja ICT-hankkeisiin), 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.

Kertomuksen liite 1 sisältää ministeriöiden laatimat tuloksellisuuden kuvaukset. Liite sisältää kuvauksen hallinnonalan keskeisistä tunnusluvuista, tiiviit katsaukset keskeisiin toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin ja riskeihin sekä ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä sekä Agenda 2030:n (kestävä kehitys) toimeenpanosta hallinnonalalla. 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. Valtion tilinpäätöksen on tarkastaa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Rahastojen ja liikelaitosten tiedot perustuvat VTV:n tai ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Kertomuksen liitteessä 3 selostetaan valiokunnittain toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana eduskunnan vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Liitteeseen on mahdollisuuksien mukaan sisällytetty myös vuoden 2018 valtiopäivillä keväällä 2019 annetut lausumat ja kannanotot. Hallituksen vuosikertomuksen laatimisaikataulusta johtuen viimeisimmät lausumat ja kannanotot on ainoastaan lueteltu, ja selvitys niiden johdosta toteutettavista toimenpiteistä sisällytetään vuoden 2019 vuosikertomukseen.

Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4 selostetaan tarkemmin valtion omistajapolitiikkaa ja yhtiöomistusta. Liite täydentää kertomusosan luvussa 3 esitettyä. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (ml. yritysvastuu), palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liitteeseen on uutena kokonaisuutena sisällytetty aiemmin liitteeseen 1 sisältyneet tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

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 11/2018 vp mukaan on edelleen voimassa. Lausumaan on vastattu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 (s. 35). Valiokunta on edelleen korostanut mm. tarvetta aineiston lukijaystävällisyyden ja informatiivisuuden kehittämiseen. Lisäksi on edellytetty, että kertomuksen tulisi sisältää analysoitua tietoa toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä tavoitteiden toteutumisesta pelkän asian kuvailun sijaan. Kertomuksen kokonaissivumäärää pitäisi myös pystyä vähentämään. Valiokunta on esittänyt huomoita myös valtion yhtiöomistuksen raportoinnin kehittämisestä.

Lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on edelleen pyritty parantamaan visuaalisen yleisilmeen, kuvioiden ja taulukoiden avulla sekä viittaamalla keskeisiin asiakirjoihin, tilastoihin, raportteihin ja selvityksiin. Liitteessä 1 on edelleen hyödynnetty valtioneuvoston yhteisessä ennakointityössä laadittuja muutostekijöiden kuvauksia. Riskien tarkastelua on yhtenäistetty, joskin raportointi on vielä sisällöltään vaihtelevaa. Kunkin hallinnonalan kokonaisuutta on havainnollistettu avainluvut sisältävän graafin avulla.

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

Tarkastuvaliokunnan näkemyksien, VTV:n havaintojen sekä kertomuksen laatimisprosessin kokemusten perusteella hallituksen vuosikertomuksen toimituskunnan ohjeistusta ministeriöille hallituksen vuosikertomuksen ja ministeriöiden tuloksellisuuskuvausten laatimiseksi on edelleen kehitetty. Palautetta on huomioitu myös kertomuksen toimituskunnassa ministeriöiden tekstien käsittelyssä. Analyyttisen kokonaiskuvan aikaansaaminen on kuitenkin eri syistä osoittautunut haasteelliseksi. Vuoden 2019 vuosikertomuksen laadintaa silmällä pitäen käynnissä on kehitystyö, jossa erityisinä kehittämiskohteina ovat hallituksen politiikkakokonaisuuksista raportointi uuden hallitusohjelman mukaisesti sekä ministeriöiden tuloksellisuuskuvaukset talousarviolainsäädännön ja eduskunnan tietotarpeiden muodostamissa puitteissa. Lisäksi huomiota kiinnitetään kestävän kehityksen sekä valtion vastuiden ja riskien raportointiin. Tavoitteena on vähentää vuosikertomuksen kokonaissivumäärää. Tarkoituksena on myös kehittää valtion yhtiöomistuksen raportointia valiokunnan näkemysten mukaisesti.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. 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 ministeriöille toimitetussa sekä vuoden 2019 että vuoden 2020 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 huolehtia siitä, että saavuttamisen asteesta on mahdollista raportoida selkeästi hallituksen vuosikertomuksessa ja ministeriön toimintakertomuksessa.

Valtioneuvoston kanslia
Strategiaosasto
Johtava asiantuntija Sami Pirkkala

23.9.2019

Kestävän kehityksen mittarit ja indikaattorit maailmalla ja Suomessa

Globaalitasolla Agenda2030:n edistymisen seuranta perustuu **YK:n tilastotoimikunnassa sovittuihin YK-indikaattoreihin**, joita on noin 240. Niiden pohjalta YK:n pääsihteeri laatii vuosittaisen edistymisraportin (The Sustainable Development Goals Report), joka esitellään jäsenmaille kestävän kehityksen korkean tason foorumissa (HLPF), joka järjestetään New Yorkissa heinäkuussa. Suomessa Tilastokeskus koordinoi kansallisten tietojen keräämistä YK-indikaattoreista, ja ne löytyvät Tilastokeskuksen sivuilta osoitteesta http://www.stat.fi/tup/kestavan-kehityksen-yk-indikaattorit-agenda2030.html. YK-indikaattoreiden tarkoituksena on ensisijaisesti globaalin ja alueellisen kokonaiskuvan tuottaminen. Monet maat hyödyntävät niitä kansallisessa seurannassa, myös Suomen kansallisista kestävän kehityksen indikaattoreista noin kolmasosa on samoja kuin YK-indikaattorit.

Alueellisella tasolla YK:n aluejärjestöillä on vaihtelevasti käytössä omia mittarikokoelmia. Suomi kuuluu YK:n Euroopan talouskomissioon (UNECE). **UNECE:lla ei ole erityistä kestävän kehityksen indikaattorikokoelmaa**, mutta UNECE tukee jäsenmaita Agenda2030:n toimeenpanossa erityisesti tiettyjen tavoitteiden osalta, ja tuottaa näihin liittyen myös hyödyllistä tilastotietoa. UNECE järjestää vuosittain huhtikuussa aluefoorumin, jossa tarkastellaan Agenda2030:n toimeenpanon alueellista edistymistä.

Eurostat tuottaa vuosittain raportin **Sustainable development in the European Union**, jossa tarkastellaan Agenda2030:n toimeenpanon edistymistä SDG-kohtaisesti noin 100 indikaattorin valossa. Tarkastelutaso on pääosin EU-taso, mutta joissain asioissa raportissa esitellään myös maakohtaista tietoa. Raportti julkaistaan kesäkuussa. Eurostatin laaja SDG-sivusto löytyy osoitteesta https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_in_the_European_Union

Kestävän kehityksen tila on Suomen kansallinen kestävän kehityksen seurantajärjestelmä, joka löytyy osoitteesta https://kestavakehitys.fi/seuranta. Se rakentuu noin 40 indikaattorille, jotka on ryhmitelty kymmeneen seurantakoriin jotka käsittelevät kestävän kehityksen muutoksen kannalta keskeisiä aihepiirejä. Kansallisessa järjestelmässä on panostettu indikaattoritiedon tulkintaan: kustakin seurantakorista laaditaan indikaattoreiden päivityksen yhteydessä tulkintateksti, joka tarkastelee indikaattorimuutoksia kestävän kehityksen näkökulmasta. Kansalaisilla on lisäksi mahdollisuus kommentoida indikaattoreita ja niistä laadittuja asiantuntijatulkintoja. Kansallisten indikaattoreiden ja tulkintatekstien päivitys on parhaillaan käynnissä.

Virallisten indikaattorikokoelmien lisäksi **järjestöt ja tutkimuslaitokset tuottavat erilaisia maavertailuja ja indeksejä**. Näistä tunnetuimpia ovat

- UN Sustainable Development Sulutions Networkin (UNSDSN) ja Bertelsmann-säätiön vuosittainen **Sustainable Development Report**, joka löytyy osoitteesta https://www.sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2019/
- OECD:n vuosittainen **Measuring Distance to Targets** –raportti, joka löytyy osoitteesta http://www.oecd.org/publications/measuring-distance-to-the-sdg-targets-2019-a8caf3fa-en.htm.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt laativat vuosittain raportin Suomen edistymisestä kulloisenakin vuonna HLPF-kokouksessa käsiteltävissä SDG-tavoitteissa. Kansalaisjärjestöjen vuoden 2019 raportti löytyy osoitteesta https://www.fingo.fi/ajankohtaista/julkaisut/suomi-ja-agenda-2030-kansalaisjarjestojen-seurantaraportti-2019.