VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Lausunto

Assi Salminen
Neuvotteleva virkamies

27.5.2021

Tarkastusvaliokunnalle

K 3/2021 VP HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS VUODELTA 2020

Yleistä

Eduskunnan tulee saada vuosittain kattavaa tietoa valtion talouden ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä hallituksen toimintapolitiikasta ja toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuudesta. Tätä tiedonantovelvollisuutta varten annetaan vuosittain *hallituksen vuosikertomus*.

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. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, valtioneuvostolaki) 9 a §:n mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuosittain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen, josta säädetään lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992).

Hallituksen vuosikertomuksen tekstit laaditaan ministeriöissä. Tekstien muokkaamisesta ja koordinoimisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön muodostama hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta.

Hallituksen vuosikertomuksen rakenne ja sisältö

Hallituksen vuosikertomus koostuu viidestä osasta: 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

Kertomusosassa on kuvattu hallituksen toimintaa vuonna 2020. Alkuvuodesta 2020 Euroopassa levisi Kiinasta alkunsa saanut uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19 -tartuntatautiepidemia. Sekä epidemialla että sitä koskevilla rajoitustoimilla on merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Epidemiaa, sen vuoksi tehtyjä toimenpiteitä sekä näiden vaikutuksia on käsitelty vuoden 2020 hallituksen vuosikertomuksessa. Kertomusosa sisältää laajan yhteenvedon koronaviruksen leimaamasta vuodesta, ja epidemian vaikutuksia käsitellään myös kertomuksen muissa osissa kattavasti.

Kertomusosassa on esitetty pääministeri Marinin hallitusten ohjelman *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* jäsennyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudetl. Lisäksi luvussa on katsaus kestävän kehityksen tilaan Suomessa.

Kertomusosan luku 3 käsittelee julkista taloutta. Siinä käsitellään yleistaloudellisia lähtökohtia, julkisen talouden tilaa ja valtiontaloutta. Luvussa on myös valtiokokonaisuuden taloudellista asemaa selvittävä katsaus, jossa on kootusti ja tiiviissä muodossa tietoa valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen tuotoista, kuluista ja varallisuusasemasta. Lukuun on lisätty myös tiedot valtiokokonaisuuden taseen ulkopuolisista vastuista. Lisäksi käsitellään tarkemmin mm. valtion talousarviota, kehyksiä sekä EU:n ja Suomen välisiä rahavirtoja. Selvitykset annetaan myös valtionvelasta, valtiontalouden riskeistä sekä verotuksesta. Lukuun sisältyy myös valtion henkilöstön tarkastelu sekä katsaukset valtion toimitiloihin ja ICT-hankkeisiin. Luvussa käsitellään myös lyhyesti valtion yhtiöomistusta ja siihen on sisällytetty lyhyt tarkastelu kuntataloudesta sekä työeläkelaitoksista ja muista sosiaaliturvarahastoista.

Kertomusosaan sisältyy myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma talousarviolain 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

Liite 1 sisältää ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, jotka kukin ministeriö on toimittanut kertomuksen valmistelua varten.

Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksiin pyydettiin raportoimaan seuraavat asiat:
- Hallinnonalan rakenne, keskeiset tunnusluvut ja hallinnolliset muutokset (graafinen esitys)
- Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin
- Katsaus hallinnonalan merkittävimpiin, vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen liittyviin riskeihin ja niiden hallintaan
- Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen ja vaikuttavuustavoitteittain jäsennettynä tärkeimmät tiedot ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamisesta.

Vaikuttavuustavoitteen saavuttamista on ministeriön itsearviointina tehty sanallinen arvio tavoitteen toteutumisesta viisiportaisella arviointiasteikolla (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko). Toiminnallisen tuloksellisuuden kehitystä on kuvattu vaikuttavuustavoitteittain. Tietoja täydentävät linkitykset vaikuttavuustavoitteen liittyviin valtion toiminnan ja rahoituksen arviointeihin sekä virastojen tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin.

Oikeusministerion tuloksellisuuden kuvauksen yhteyteen on sisällytetty sellaisenaan saamelaiskäräjien käsittelemä kertomus siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksessä (laki saamelaiskäräjistä 974/1995, 7 §).

Liitteen 1 lopussa on myös yhteenvetotiedot ministeriön ohjauksessa toimivista liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Liite 2 sisältää Valtiokonttorissa laaditun ehdotuksen valtion vuoden 2020 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. Liite sisältää myös lopuksi tilintarkastamattomat valtion kokonaislaskelmat sisältäen tuotto- ja kululaskelman ja taseen sekä niitä koskevat lisätiedot.

Valtioneuvosto hyväksyy valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

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

Liitteessä 3 raportoidaan valiokunnittain toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Eduskunta päättää yksittäisten lausumien ja kannanottojen vireilläolon päättämisestä.

Liitteessä 4 esitellään tarkemmin valtion omistajapolitiikkaa ja yhtiöomistusta. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta, mukaan lukien yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

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). Kannanoton mukaan vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempaa sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

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 antaa kokonaiskuva hallitusohjelman toteuttamisesta.

Kertomuksen lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on edelleen pyritty parantamaan muun muassa visuaalista yleisilmettä selkeyttämällä sekä entistä helpommin ymmärrettävillä kuvioilla ja taulukoilla. Indikaattoreiden pysyvyydellä pyritään kuvamaan pidemmän ajan muutoksia. Muualla saatavilla olevat keskeiset asiakirjat, tilastot ja muut selvitykset on pyritty liittämään kertomukseen mahdollisimman yksinkertaisilla viittauksilla ja linkityksillä, jotta lisätiedon löytäminen olisi vaivatonta. Toistoa on pyritty välttämään, jotta kertomus olisi rakenteeltaan tiivis.

Kertomuksen sisältö täyttää voimassaolevien talousarviolain ja –asetuksen melko yksityiskohtaiset säännökset. Tarkastuvaliokunnan näkemyksien, VTV:n havaintojen sekä

kertomuksen laatimisprosessin kokemusten perusteella ministeriöille kertomuksen laadinnan yhteydessä kohdistettavaa ohjeistusta parannetaan jatkuvasti. Pyrkimyksenä on päästä mahdollisimman yhteinäiseen ja samankaltaisiin mittareihin perustuvaan raportointiin, jotta eri hallinnonalojen toimintaa voitaisiin arvioida samojen perusteiden mukaisesti. Myös kertomuksen toimituskunnassa tekstien käsittelyssä otetaan huomioon tekstien ymmärrettävyydestä, tiiviydestä ja sisällöllisestä johdonmukaisuudesta saatu palaute.

Analyyttisen kokonaiskuvan aikaansaaminen on kuitenkin edelleen haasteellista. Erityisesti kertomuksen yhteys talousarvion laadintaan ja tulostavoitteiden asettamiseen on merkittävässä asemassa. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulisi asettaa seurattavissa olevia mittareita, joiden avulla kertomukseen olisi mahdollista tuotaa analysoitua tietoa siitä, mitä vaikutuksia erilaisilla toimenpiteillä on. Myös yleisesti saatavilla olevan tiedon määrän lisääntyminen tulee tulevaisuudessa ottaa kertomuksen laadinnassa huomioon. Esimerkiksi laadukasta tietoa eri hallinnonalojen tavoitteiden toteutumisesta tulee voida liittää kertomuksen osaksi linkityksillä ja viittauksilla ilman, että tietoja tarvitsee toistaa kertomustekstissä. Kertomuksen kehittämisessä pyrkimyksenä tulee olla analyyttisemman ja eri hallinnonalojen osalta yhdenmukaisemman tiedon esittäminen mahdollisimman havainnoillisessa ja tiiviissä muodossa.

Valtioneuvoston kanslia on sitoutunut hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseen. Myös kertomuksen taustalla olevaa säädöspohjaa tulee arvioida kriittisesti, jotta kertomus voi elää yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten myötä.