VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Lausunto

Peter Westerstråhle
Johtava asiantuntija

7.9.2022

Tarkastusvaliokunnalle

K 2/2022 VP HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2021

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 sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuosittain.

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

Hallituksen vuosikertomuksen rakenne ja sisältö

Hallituksen vuosikertomus 2021 koostuu viidestä osasta:

- Varsinainen kertomusosa
- Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta
- Liite 4 Valtion yhtiöomistus

Vuosikertomuksen kertomusosassa raportoidaan hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Osaan on koottu lisäksi katsaus koronavirusepidemiaan, hallituksen toimenpiteisiin ja epidemian yleisiin vaikutuksiin vuonna 2021. Ensimmäinen luku sisältää myös jakson lainvalmistelusta.

Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman 'Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta' jäsennyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia.

Kertomusosan luku 3 käsittelee julkista taloutta. Siinä käsitellään yleistaloudellisia lähtökohtia, julkisen talouden tilaa ja valtiontaloutta. Luvussa 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 hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestävän kehityksen ja sukupuolten tasa-arvon tavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty sellaisenaan saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2021. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on Valtiokonttorin laatima valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä taseen ulkopuoliset vastuut samoin kuin talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat sekä taseen ulkopuoliset vastuut. Tilinpäätösosa sisältää myös valtiontalouden kokonaislaskelmat.

Valtioneuvosto hyväksyy valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta. Valtion tilinpäätöksen tarkastaa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

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

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

Erityistä huomioitavaa

Vuosikertomukseen on sisällytetty erillinen katsaus koronavirusepidemiaan ja sen hoitoon kuten vuoden 2020 vuosikertomuksessakin.

Vuosikertomus on kuvaus vuoden 2021 tilanteesta eikä siinä sen vuoksi käsitellä Venäjän hyökkäystä Ukrainaan tai sen vaikutuksia.

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 8/2021 vp mukaan on edelleen voimassa. 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. Lausumaan on vastattu hallituksen vuosikertomuksen 2021 liitteessä 3 (s. 49).

Kertomuksen lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on edelleen pyritty parantamaan muun muassa käyttämällä selkeää visuaalista yleisilmettä sekä havainnollistavilla kuvioilla ja taulukoilla. Muualla saatavilla olevat keskeiset asiakirjat, kuten tilastot tai muut selvitykset, on pyritty liittämään kertomukseen mahdollisimman yksinkertaisilla viittauksilla ja linkityksillä, jotta lisätiedon löytäminen olisi vaivatonta. Toistoa on pyritty välttämään, ja muutenkin teksteissä on tavoiteltu tiivistä esitystapaa heikentämättä tiedon laadullista tasoa.

Vuosikertomus antaa kattavat tiedot yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta, mutta raportoinnin analyyttisyyttä on tarpeen edelleen kehittää ja samalla kiinnittää enemmän huomiota erityisesti määrärahojen ja tavoitteiden väliseen kytkentään. Raportoinnin kannalta merkittävässä asemassa ovat talousarvion laadinta ja tulostavoitteiden asettaminen. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulisi asettaa seurattavissa olevia mittareita, joiden avulla kertomukseen olisi mahdollista tuottaa analysoitua tietoa siitä, mitä vaikutuksia erilaisilla toimenpiteillä on.

Valtioneuvoston kanslia on sitoutunut hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseen. Kehittämistarpeet otetaan huomioon ministeriöille lähetettävää valmisteluohjeistusta laadittaessa sekä toimituskunnan työssä sen käsitellessä ja muokatessa vuosikertomuksen tekstejä. Myös kertomuksen taustalla olevaa säädöspohjaa arvioidaan mahdollisten päivitystarpeiden tunnistamiseksi.