VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Lausunto

Peter Westerstråhle
Johtava asiantuntija

20.9.2023

Tarkastusvaliokunnalle

K 2/2023 VP HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2022

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 2022 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 kertomusosan ensimmäisessä luvussa esitellään hallituksen kokoonpano ja hallitusohjelman ohjaustavat. Luku sisältää myös katsaukset koronavirusepidemiaan ja sen hallintaan, Venäjän hyökkäysotaan Ukrainassa ja sen vaikutuksiin sekä Suomen Nato-jäsenyyden hakemisprosessiin. 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 hallitusohjelman toimeenpanoa.

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 hyvinvointialuetaloudesta, 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 tiedot hallinnonalojen määrärahojen käytöstä, ministeriöiden arviot yhteiskunnallisten 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 2022. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Liitteessä 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

Vuosikertomuksen kertomusosaan on sisällytetty katsaukset koronavirusepidemiaan ja sen hallintaan, Venäjän hyökkäysotaan Ukrainassa ja sen vaikutuksiin sekä Suomen Nato-jäsenyyden hakemisprosessiin.

Kertomusosaan on vuotta 2022 koskevien kuvausten lisäksi laadittu myös tiiviit koosteet lainsäädäntötyöstä ja hallitusohjelman toimeenpanosta koko vaalikaudella 2019-2023.

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 8/2022 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 2022 liitteessä 3 (s. 49).

Vuosikertomuksen laadintaa koskevassa ohjeistuksessa ministeriöille on korostettu raportoinnin analyyttisyyden tärkeyttä hallinnonalojen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevissa osioissa. Ministeriöitä on myös ohjeistettu käyttämään tutkimus- ja tilastotietoa tai indikaattoreita perusteluina raportoinnissa. Vuoden 2022 kertomuksessa on myös pyritty konkretisoimaan hallinnonalojen määrärahojen käytön kytkeytymistä hallinnonalojen tavoitteisiin sekä raportoimaan aiempaa kattavammin kestävän kehityksen edistämiseen liittyvistä toimista. Vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa on kuitenkin edelleen kehitettävää.

Valtiovarainministeriö on maaliskuussa 2023 päivittänyt määräystään koskien valtion talousarvioehdotuksen laadintaa, millä mm. selkeytetään indikaattorien käyttöä tavoitteenasetannan yhteydessä.

Kertomuksen lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on pyritty parantamaan kiinnittämällä huomiota tekstin selkeyteen sekä havainnollistavilla kuvioilla ja taulukoilla. Esitettyjä tietoja on täydennetty linkittämällä tekstiin muualla saatavilla olevilla relevantteja asiakirjoja, kuten selvityksiä tai tilastoja. Asioiden toistoa on pyritty välttämään, ja muutenkin kokonaisuudessa on tavoiteltu tasapainoa tietosisällön yksityiskohtaisuuden ja tekstien laajuuden välillä.

Valtioneuvoston kanslia on sitoutunut hallituksen vuosikertomuksen edelleen kehittämiseen. Myös kertomusta koskevaa säädöspohjaa arvioidaan mahdollisten päivitystarpeiden tunnistamiseksi.