

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Budjettiosasto
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
16.9.2020

K 1/2020, K 17/2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: HVK 2019

Hallitus antoi toukokuussa eduskunnalle Hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2019 poikkeusoloissa. Kertomus annettiin vasta toukokuussa 2020 (20.5.2020), kun se yleensä on annettu huhtikuussa. Kevään virkatehtävien painopiste muuttui korona-pandemian myötä. Hallituksen vuosikertomuskin koottiin varsin haasteellisessa kevään korona-vaiheessa pitkälti vanhalla, osin jo vakiintuneella mallilla ja sisältörakenteella. Toimivaltansa mukaisesti valtiovarainministeriön eri osastot, erityisesti budjettiosasto, kansatalousosasto, vero-osasto ja raha-markkinaosasto ovat keskeisiä laajan kertomuksen sisältövalmistelijoita. Vaikka kertomus esitellään valtioneuvoston kansliasta, kun valtioneuvostossa ei voi olla kuin yksi esittelijä, on kertomus suuressa määrin ja suurelta osin valtiovarainministeriön ja valtiovarainministerin toimialaan kuuluva kertomus.

Hallituksen vuosikertomus 2019 sisältää valtion ja julkisen talouden (valtionalous, kuntatalous, sosiaaliturvarahasto, valtion yhtiöomistus) tiedot vuodelta 2019. Kertomus sisältää tiedot hallituksen/hallitusten toiminnasta. Kertomus sisältää Valtiokonttorin tekemän valtion tilinpäätöksen. Liitteessä on tiedot myös (talous ja muut tiedot) valtion yhtiöomistuksesta, liikelaitoksista ja rahastoista sekä lausumavastaukset (talousarviolausumat ja muut) sekä ministeriöiden tuloksellisuuskuvaukset. Siihen on liitetty VN:n controller-toiminnon lausuma.

Kertomuksen antaminen perustuu perustuslain 46 §:ään, valtioneuvostolain (175/2003) 9a §:ään ja valtion talousarviolain (423/1988) 17, 17 a ja 18 §:iin. Talousarviolain 18 §:n mukaan sen on annettava oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksesta (oikea ja riittävä kuva). Kertomuksen voidaan katsoa antavan nämä tiedot sekä oikean ja riittävän kuvan.

Kertomuksessa esitettävät tiedot ovat 31.12.2019 tilanteesta ja perustuvat kirjanpitoyksiköiden viimeistään 28.2.2020 vahvistamiin tilinpäätöksiin. COVID-19 -pandemian vaikutuksia valtion talouteen ei ole käsitelty kertomuksessa.

Valtion budjettitalouden tulot olivat 52,2 mrd. euroa ja kulut 53,8 mrd. euroa ja jäämä -1,6 mrd. euroa. Julkisen talouden alijäämä oli -2,7 mrd. e eli 1,1 %:a suhteessa BKT:hen. Valtion takaukset olivat 60,2 mrd. euroa ja kasvoivat 6,5 %:a ja +3,7 mrd. euroa.

Säädöstasolla hallituksen vuosikertomuksesta säädetään laissa valtion talousarviosta (423/1988) ja laissa valtioneuvostosta (175/2003). Kertomuksen rakennetta määrittää omalta osaltaan valtion talousarvioasetus (1243/1992).

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt erityisesti seuraavan lausuman ja lausumavastauksen osalta tarkempaa tietoa:

”Ohjaus, valvonta ja raportointi

EK 26/2015 vp – K 9/2015 vp, K 15/2015 vp – TrVM 5/2015 vp

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempina esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää 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.

Tällä kohtaa olevien huomautusten johdosta valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ovat yhdessä todenneet seuraavaa:

Hallituksen vuosikertomusta koskeva lakitasoinen sääntely tuli voimaan helmikuun 2014 alussa lailla 17/2014. Valtion talousarviosta annettua asetusta muutettiin (118/2016) helmikuussa 2016 siten, että siinä säädetään vuosikertomuksen sisällöstä kokonaisuutena. Asetuksen muutoksessa muun ohella ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvausta koskevaa sääntelyä karsittiin ja yksinkertaistettiin. Tavoitteena on, että tuloksellisuuden kuvausten pääpaino on yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja vaikuttavuuden kehityksessä. Hallituksen kertomuksessa vuodelta 2016 laadinnassa kehitettiin sisällöllisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuuden tavoitteiden saavuttamisen ja toiminnan tuloksellisuuden esittämistä ja analysointia. Informatiivisuutta ja luettavuutta on parannettu lisäämällä havainnollistavia taulukoita ja kaavioita sekä sisällyttämällä kertomukseen linkityksiä verkkosivuille. Tätä kehitystyötä on jatkettu kaikissa seuraavissa kertomuksissa.

Vuosikertomusprosessissa raportoidaan valtion talousarvioesityksessä asetetuista tavoitteista, joita ei kertomusprosessissa enää voida muuttaa. Talousarvioon otettujen tavoitteiden muuttaminen vaikuttaa viiveellä.”

Täydennyksenä ylläolevaan vastaukseen todettakoon, että huhtikuun lopussa valtiovarainministeriö budjettiosaston esityksestä antanut uudet budjetin laadintamääräykset (Valtiovarainministeriö 30.4.2020VN/4842/2020 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta) (ote määräyksestä liitteenä). Budjetin laadintamääräyksessä on mm. terävöitetty määräyksiä yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden esittämistä budjettiesityksessä, mikä heijastunee jatkossa myös hallituksen vuosikertomuksissa esitettäviin tietoihin.

Ns. Buketti 2020-hanke (Valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyiden kehittämis- ja digitalisointihanke) on asetettu 25.11.2019 vuoden 2023 loppuun saakka kehittämään kehys- ja talousarviosuunnittelun kehittämistä ja digitalisointia. Määrittelyt on tarkoitus saada tehtyä kuluvan vuoden loppuun mennessä. Hankkeen ohjausryhmässä ja työryhmässä on mukana eduskunnan valtiovarainvaliokunnan virkamiesedustajat. Siitä saataneen pohjaa myös HVK:n rakenteen edelleen kehittämiseen. Hankkeella tavoitellaan budjettiprosessien ja niissä tuotettavan tiedon laatimisen ja käytettävyyden parantamista ja tehostamista. Tavoitteena on uuden kehys- ja budjetointijärjestelmän rakentaminen.

Todettakoon, että on pohdittu, miten ja millä aikataululla esim. talousarvioasetuksen ao. säädöksiä olisi tarkoituksenmukaista uudistaa ja mahdollisesti keventää. Nähtävissä on ollut, että ne vaativat edellä olevista ja myös muista syitä muutoksia mm. sote-maakuntarakenne vaikuttanee jatkossa, ja

myös korona-tilanne ja EU-rahoitusratkaisut myös omalta osaltaan. Rakenteen täytyy kaikissa tilanteissa kuitenkin joustaa niin, että hallitus voi toteuttaa oleellisimman tavoitteen eli oikean ja riittävän kuvan antamisen kulloisessakin tilanteessa (talousarviolaki 18 §).

On ollut varsin haastavaa saada HVK-aineistoa kasaan suurten muutosten keskellä eikä kertomuksen rakenteellinen kehittäminen ole ollut keskeisimpiä asioita viime aikojen kaikin puolin poikkeuksellisena ja jatkuvan muutoksen aikana. Tämä ei tarkoita sitä, että kehittämisasia olisi unohtunut tai ettei sitä edistettäisi eri yhteyksissä.

Laki valtioneuvostosta 175/2003

9 a § ([17.1.2014/16](#))

Hallituksen vuosikertomus

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa ([423/1988](#)).

Laki valtion talousarviosta 423/1988

17 § ([17.1.2014/17](#))

Hallituksen vuosikertomus

Valtioneuvostosta annetun lain ([175/2003](#)) 9 a §:ssä tarkoitettuun hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta.

17 a § ([19.12.2003/1216](#))

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätös sisältää:

- 1) talousarvion toteutumista koskevan talousarvion toteutumalaskelman talousarvion osaston tai pääluokan sekä luvun ja momentin tarkkuudella;
- 2) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;

- 3) varainhoitovuoden päättymisajankohdan taloudellista asemaa kuvaavan taseen;
- 4) rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;
- 5) jäljempänä 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot.

Valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä varainhoitovuodelta esitetään talousarvion toteutumalaskelmassa, jossa esitetään myös kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edellisiltä varainhoitovuosilta. Talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä esitetään lisäksi tiedot 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien käytöstä.

Valtion tilinpäätöksen laadinnasta ja sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 § [\(17.1.2014/17\)](#)

Oikeat ja riittävät tiedot

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*).

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992

8 a luku

Hallituksen vuosikertomus [\(11.2.2016/118\)](#)

68 a § [\(11.2.2016/118\)](#)

Hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion, valtion talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten tilinpäätösten lisäksi:

- 1) katsaus hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvio niiden kehityksestä;
- 2) katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä;
- 3) katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan;
- 4) katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin;

5) ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset sen mukaan kuin 68 b §:ssä tarkemmin säädetään;

6) tiedot hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelua varten ministeriön on annettava ehdotuksensa valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot antavaksi toimialansa toiminnan tuloksellisuuden kuvaukseksi sekä muut hallituksen vuosikertomuksen laadinnan edellyttämät ehdotuksensa vuosikertomukseen otettaviksi selvityksiksi valtioneuvoston kanslian asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti.

Ministeriön on annettava hallinnonalansa liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen vahvistetut tilinpäätökset valtioneuvoston kanslian asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti.

Ministeriön on annettava valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle hallituksen vuosikertomuksen laadinnan edellyttämiä tietoja ja selvityksiä.

68 b § [\(11.2.2016/118\)](#)

Ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää:

- 1) katsaus toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimpiin muutoksiin;
- 2) arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä;
- 3) arvio yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja vaikuttavuuden kehityksestä sekä toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla;
- 4) tärkeimmät yhteenvetotiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta;
- 5) tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä;
- 6) tärkeimmät yhteenvetotiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi.

Edellä 1 momentin 3–5 kohdassa tarkoitettut tuloksellisuustiedot sekä soveltuvin osin muut 1 momentissa tarkoitettut tiedot esitetään mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja, joita täydennetään tarvittavilla laadullisilla selvityksillä. Tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää myös vertailut talousarvioesityksen perusteluissa esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin sekä vahvistettuihin tulostavoitteisiin.

OTE BUDJETIN LAADINTAMÄÄRÄYKSESTÄ/30.4.2020VN/4842/2020

7.8 Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden esittäminen

7.8.1 Pääluokka- ja lukuperusteluiden tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa edetään yleisestä yksityiskohtaisempaan tietoon. Pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluissa vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet esitetään seuraavasti.

7.8.2 Pääluokkaperustelujen selvitysosaan otetaan tärkeimmät yhteiskuntapolitiikan tavoitteet (yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niihin liittyvät tavoitteet kustannustehokkuudelle), joille muodostavat pohjan hallituksen asettamat strategiset tavoitteet. Tavoitteiden tulee olla johtamisen ja seurannan kannalta toimivia. Suositeltavaa on, että tavoitteita on vain muutama, enintään esim. neljä. Tavoitteita asetettaessa tulee samalla suunnitella tiedon muodostus tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi ja määrittää tavoitteiden toteutumisen arvioinnin keskeiset indikaattorit tai muut kriteerit, vaikka näitä ei kattavasti sisällytettäisikään talousarvioon.

7.8.3 Pääsääntöisesti yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettuja tavoitteita esitetään vain pääluokkaperusteluissa. Luku- ja momenttiperusteluissa esitetään näihin tavoitteisiin pääsemiseksi edellytettävät keskeiset tavoitteet toiminnalliselle tuloksellisuudelle.

7.8.4 Usean hallinnonalan vastuulle kuuluvissa asiakokonaisuuksissa keskeisimmät yhteiskunnalliset tavoitteet asetetaan lähtökohtaisesti siinä pääluokassa, jossa merkittävimmät määrärahat ovat. Poikkihallinnollisissa asioissa on syytä läpinäkyvyyden ja havainnollisuuden edistämiseksi viitata niihin muihin talousarvioesityksen osiin, joissa on samaan asiakokonaisuuteen kuuluvia määrärahoja. Ministeriöiden tulee tehdä yhteistyötä viittausten oikeellisuuden varmistamiseksi.

7.8.5 Yhteiskuntapoliittisista tavoitteista esitetään muutama keskeinen indikaattori tai arviointi-kriteeri. Indikaattorit valitaan siten, että ne kuvaavat politiikan tuloksia tai hallinnon toiminnan tuloksia. Julkisen palvelutarjonnan volyymitiedot eivät ole yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattoreita, mutta niitä voidaan esittää kootusti pääluokkaperusteluissa.

7.8.6 Lukuperusteluissa esitetään kyseisen asiakokonaisuuden ne keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet, jotka koskettavat kyseisen luvun määrärahojen kokonaisuutta tai pääosaa. Vaikuttavuustavoitteita esitetään vain muutama, enintään esim. neljä, ja niistä tulee käydä ilmi niiden yhteys pääluokkatason vaikuttavuus-tavoitteisiin. Tavoitteista tulisi esittää indikaattoreita tai arviointikriteerejä. Indikaattorit kootaan taulukkoon, jossa esitetään aikasarjana niiden toteutumatietoja sekä tavoitteita tai arvioita niiden kehityksestä. On tärkeää esittää selkeästi, miten tavoitteiden saavuttamista edistetään talousarvion yhteydessä tehtävillä päätöksillä sekä valtion omalla ja valtion rahoittamalla toiminnalla.

7.8.7 Momenttiperusteluissa selostetaan, millä keskeisimmillä toimenpiteillä tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteilla pyritään pääluokka- tai lukuperusteluissa esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Tulostavoitteet rajataan vain olennaisimpiin. Niiden tulee olla toiminnan johtamisen ja perusteltavuuden kannalta tarkoituksenmukaisia. Tavoitteet esitetään soveltuvin osin taulukkomuodossa aikasarjoina.

14(27)

7.8.8 Tulostavoitteet tulee esittää vuositason tunnuslukuina, jotka perustuvat yleisesti käytettyyn mittaamismenetelmään tai jatkuvaan systemaattiseen arviointiin. Tulostavoitteet tulee esittää myös trendeinä esim. aiempien vuosien rinnakkaisvertailujen tai muutosprosenttien avulla.

7.8.9 Osasto-, pääluokka-, luku- ja momenttitason perusteluista on määrätty tarkemmin seuraavissa luvuissa.
