



Assi Salminen
Neuvotteleva virkamies

16.9.2020

Tarkastusvaliokunnalle

K 1/2020 VP HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS VUODELTA 2019

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 säädettyinä 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 kalenterivuositteittäin 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, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot

Kertomusosassa on esitetty vuonna 2019 istuneiden hallitusten kokoonpanot, keskeiset tunnusluvut hallituksen työskentelystä ja ministerien työnjako vuoden lopussa.

Kertomusosassa on esitetty pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallitusten ohjelman *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet. Lisäksi luvussa on katsaus kestäväen 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 talousarvionalouden 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 sosiaaliturva-rahastoista.

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

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
- Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisistä riskeistä ja selvitys niihin varautumisesta
- Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen ja vaikuttavuustavoitteittain jäsennettyinä tärkeimmät tiedot ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä.

Samassa yhteydessä pyydettiin raportoimaan tärkeimmät tiedot ministeriön ohjauksessa toimivista liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista. Tiedot sisällytettiin omaksi kokonaisuudekseen hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 4.

Ministeriön vaikuttavuutta ja tuloksellisuuden kehitystä kuvataan vuoden 2019 kertomuksessa aiempaa tiiviimmin yhtenä kokonaisuutena. Vaikuttavuustavoitteen toteutumisesta on ministeriön itsearviointina tehty sanallinen arvio viisiportaisella arviointiaskeikolla (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko). Toiminnallisen tuloksellisuuden kehitystä on kuvattu vaikuttavuustavoitteittain. Tietoja täydentävät linkitykset vaikuttavuustavoitteeseen liittyviin valtion toiminnan ja rahoituksen arviointeihin sekä virastojen tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin.

Oikeusministerion tuloksellisuuden kuvauksen yhteyteen on sisällytetty sellaisenaan saamelaiskäräjien 28.2.2020 käsittelemä kertomus siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksessä (laki saamelaiskäräjistä 974/1995, 7 §). Lisäksi samaan yhteyteen on sisällytetty kertomus saamen kielilain toteutumisesta vuosina 2016-2019 (saamen kielilaki 1086/2003, 29 §).

Liite 2 sisältää Valtiokonttorissa laaditun ehdotuksen valtion vuoden 2019 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 hyväksyi valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastanut valtion tilinpäätöksen osana vuosikertomusta. Rahastojen ja liikelaitosten tiedot perustuvat VTV:n tai ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Liitteessä 3 selostetaan 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 selostetaan tarkemmin valtion omistajapolitiikkaa ja yhtiöomistusta. Liite sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta, mukaan lukien yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liitteeseen sisältyy myös tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista.

Erityistä huomioitavaa

Alkuvuodesta 2020 Euroopassa levisi Kiinasta alkunsa saanut uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19 -tartuntatautiepidemia. Suomessa ensimmäiset viruksen leviämisen rajoittamista koskevat toimet tehtiin maaliskuussa 2020. Sekä epidemiolla että sitä koskevilla rajoitustoimilla on merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Vuoden 2019 hallituksen vuosikertomuksessa ei käsitellä tilannetta epidemian aikana tai arvioida tilannetta sen jälkeen. Kertomus on kuvaus vuoden 2019 tilanteesta, minkä vuoksi epidemian vaikutukset eivät näy kertomuksen riskiarvioissa tai talouden kokonaiskuvassa. Epidemiaa ja siitä johtuvia seurannaisvaikutuksia tullaan käsittelemään vuoden 2020 hallituksen vuosikertomuksessa.

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 5/2019 vp mukaan on edelleen voimassa. Kannanoton mukaan 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. Lausumaan on vastattu hallituksen vuosikertomuksen 2019 liitteessä 3 (s. 32).

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 politiikkakokonaisuuksien toteutamisesta. Vuoden 2019 kertomus on vaalikauden ensimmäinen kertomus, ja hallitusvaihdoksesta johtuen teksti on vielä pääosin kuvailevaa. Tavoitteiden toteutumisen kuvaamiseen on kuitenkin pyritty lisäämään elementtejä, joiden avulla seuraavien vuosien kertomuksissa olisi mahdollista tehdä vertailevia arvioita tavoitteiden toteutumisesta.

Kertomuksen lukijaystävällisyyttä ja informatiivisuutta on edelleen pyritty parantamaan muun muassa visuaalista yleisilmettä selkeyttämällä sekä entistä helpommin ymmärrettävillä kuvioilla ja taulukoilla. 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 voimassa olevien talousarviolain ja -asetuksen melko yksityiskohtaiset säännökset. Tarkastuvaliokunnan näkemyksien, valtiontalouden tarkastusviraston 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.

Analyttisen 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 tuottaa 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. Pyrkimyksenä tulee edelleen olla kertomuksen tiivistäminen sen sisältämän tiedon laadullisen tason heikentymättä.

Valtioneuvoston kanslia on sitoutunut hallituksen vuosikertomuksen kehittämiseen. Myös kertomuksen taustalla olevaa säädöspohjaa tulee arvioida kriittisesti, jotta kertomus voi elää yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten myötä. Esimerkiksi koronapandemia tulee aiheuttamaan merkittäviä muutoksia esimerkiksi hallinnonalojen riskikuvauksissa ja koko talouden tilaa kuvaavissa kertomuksen jaksoissa vuonna 2020.