



Perustelumuistio

19.12.2024/19.12.2024

VN/28511/2024
VN/28511/2024-VNK-18

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi hallituksen vuosikertomuksesta

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 46 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Mainittuna kertomuksena eduskunnalle annetaan hallituksen vuosikertomus, josta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*) 9 a §:ssä ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä *talousarviolaki*) 17 §:ssä. Lisäksi hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä ja vuosikertomuksen laadintaan liittyvistä menettelyistä säädetään valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, *talousarvioasetus*) 68 a ja 68 b §:ssä. Voimassa oleva asetuksentasoinen sääntely on annettu talousarviolain 26 §:n 1 momentin yleisen valtuutussäännöksen nojalla.

Talousarviolakiin sisältyviä asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia on tarkennettu vastaamaan nykyisiä perustuslain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia 1.1.2025 voimaan tulevalla lailla (757/2024). Tässä yhteydessä on muutettu myös hallituksen vuosikertomusta koskevia asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvostolain 9 a §:ään on lisätty uusi kolmas momentti (763/2024), jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista koskien hallituksen toimintaa ja menettelyistä vuosikertomuksen laatimiseksi. Talousarviolain 17 §:n uudeksi 3 momentiksi puolestaan on lisätty nykyistä täsmällisempi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikertomukseen otettavista julkista taloutta, valtiontaloutta sekä valtion toimintaa ja sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevista tiedoista.

Näiden edellä mainittujen asetuksenantovaltuuksien nojalla ehdotetaan annettavaksi hallituksen vuosikertomuksesta uusi, yksi yhteinen asetus. Asetus esitellään valtioneuvoston kansliasta.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Asetusehdotusta on käsitelty valtioneuvoston kanslian asettamassa hallituksen vuosikertomuksen toimituskunnassa. Asettamispäätöksen (VN/23125/2024) mukaan toimituskunta arvioi ja tekee ehdotuksia kertomuksen sisällön kehittämisestä ja tiivistämisestä huomioiden erityisesti eduskunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot sekä tekee tarvittaessa myös säädösmuutosehdotuksia kertomuksen kehittämiseksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Asetusluonnoksesta on pyydetty lausunnot ministeriöiltä, valtiovarain controller -toiminnolta, eduskunnan kanslialta, valtiontalouden tarkastusvirastolta sekä Valtiokonttorilta. Asetusehdotus on ollut lausuntokierroksella 11.10.–11.11.2024. Lausuntoaika on lainvalmistelun kuulemisoppaassa mainittua kuutta viikkoa lyhyempi asian kiireellisyyden vuoksi, sillä asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Asiassa on saatu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 32 §:n mukainen esittelylupa valtiovarainministeriöltä siltä osin kuin asetuksella säädettävät asiat kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen vuosikertomuksen laadintaan liittyvät menettelyt ja vuosikertomukseen sisällytettävät tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluu ministeriöiden toimialajaon mukaisesti valtioneuvoston kanslialle (valtioneuvoston ohjesääntö 12 § 4 kohta). Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu hallituksen vuosikertomus. Hallituksen vuosikertomuksen valmistelu jakautuu valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken siten, että vuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavaksi päätössiakirjaksi ja esittely valtioneuvoston yleisistunnossa kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja valtiovarainministeriö puolestaan vastaa talousarviolaisissa tarkoitettujen aineiston kokoamisesta ja toimittamisesta hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun. Käytännössä hallituksen vuosikertomuksen valmisteluun osallistuvat myös muut ministeriöt toimittamalla vuosikertomuksen laatimiseksi tarvittavia tietoja. Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ohjaavat valmistelua ja kokoavat kertomuksen.

Valtioneuvostolain 9 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen. Pykälän 2 momentissa on informatiivinen säännös, jonka mukaan hallituksen vuosikertomuksesta säädetään lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitettävistä julkista taloutta koskevista tiedoista säädetään talousarviolain 17 §:ssä. Voimassa olevan säännöksen mukaan 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. Kyseistä säännöstä on täsmennetty 1.1.2025 voimaan tulevalla lainmuutoksella. Jatkossa hallituksen vuosikertomukseen otetaan nykyisten tietojen lisäksi myös valtiontalouden yhdistellyt laskelmat, joista säädetään tarkemmin talousarviolain uudessa 17 b §:ssä. Talousarviolain 17 §:ään on tehty myös eräitä muita täsmennyksiä, kuten lisätty maininta siitä, että hallituksen vuosikertomukseen otetaan tarpeelliset tiedot julkisen talouden hoidosta. Talousarviolain 18 §:n mukaan 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).

Nykyisin hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä ja vuosikertomuksen laadintaan liittyvistä menettelyistä säädetään talousarviolain 17 ja 18 §:n lisäksi talousarvioasetuksen 8 a luvussa, sen 68 a ja 68 b §:ssä. Asetuksen 68 a §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään hallituksen vuosikertomukseen otettavista tiedoista. Asetuksen 68 a §:n 3–5 momenteissa säädetään ministeriöiden velvollisuudesta toimittaa valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle vuosikertomuksen valmistelun ja laadinnan edellyttämiä tietoja. Asetuksen 68 b §:ssä säädetään ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen osalta vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista.

Valtioneuvostolain 9 a §:n 3 momentin ja talousarviolain 17 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuksien nojalla ehdotetaan annettavaksi uusi yhteinen asetukset, jossa säädettäisiin hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista sekä vuosikertomuksen laadinnassa noudatettavista

menettelyistä. Nykyisen talousarvioasetuksen 68 a §:n osalta ehdotettu sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä. Ehdotuksessa huomioitaisiin talousarviolakiin tehdyt muutokset. Lisäksi sääntelyä muutettaisiin ja kevennettäisiin poistamalla tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä ja toistoa sekä tehtäisiin eräitä teknisluonteisia muutoksia.

Valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat konsernilaskelmat

Valtiontalouden kokonaisuutta ajatellen valtionyhtiöiden taloudellisen merkityksen raportointi on nähty puutteena nykyisessä hallituksen vuosikertomuksessa. Edellä mainitusta syystä hallituksen vuosikertomukseen ehdotetaan lisättäväksi valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdisteltyihin laskelmiin on yhdistelty olennaisin osin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) tarkoitetut valtio-omisteiset yhtiöt pääomaosuusmenetelmällä tai sitä vastaavalla menetelmällä (ns. konsernilaskelmat).

Ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaus

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:ssä säädetään ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan 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 yhteen-vetotiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta; 5) tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonala toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä; sekä 6) tärkeimmät yhteenvetotiedot ja tulokset valtion toiminnan ja rahoituksen vaikutusten arvioinneista toimialalla, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten arviointi.

Tuloksellisuuden kuvausta koskeva sääntely on lisätty nykyisenkaltaisessa muodossaan talousarvioasetukseen vuonna 2004 tehdyllä asetusmuutoksella. Tuolloin asetuksen perustelumuistiossa (7.4.2004) on todettu, että pykälässä korostettaisiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen kehitystä koskevien tietojen raportointia sekä raportoitavien tietojen olennaisuutta. Perustelumuistion mukaan tarkoituksena on, että tuloksellisuuden kuvaus olisi lyhyt, olennaisia asioita käsittelevä, selkeä ja ymmärrettävä. Vuoden 2004 muutoksen jälkeen vuosikertomukseen otettavaa ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvausta koskevaa sääntelyä on tarkasteltu ja supistettu vuonna 2016 tehdyllä asetusmuutoksella.

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:ssä määritettyjen sisältövaatimusten täyttäminen on osoittautunut vuosikertomuksen laadinnan yhteydessä käytännössä edelleen osin haasteelliseksi. Raportointiohjeistuksen kehittämistä huolimatta ministeriöiden toimittamissa teksteissä ja tiedoissa ilmenee osittain puutteita säännöksessä todettuihin vaatimuksiin nähden. Raportointi jää myös monilta osin varsin pinnalliseksi. Toisaalta kaikkien säännöksessä luetteloitujen seikkojen perusteellinen raportointi laajentaisi vuosikertomuksen käytännössä moninkertaiseksi nykyiseen verrattuna, mitä ei myöskään voida pitää tarkoituksenmukaisena. Monet tällä hetkellä vuosikertomukseen edellytettävistä tiedoista on perusteellisemmin raportoitu erikseen julkaistavissa muissa asiakirjoissa, esimerkiksi tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa. Samalla on kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi raportointivuoden toiminnan ja määrärahojen käytön yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai monessa tapauksessa edes tuloksia ei voida todentaa vuosikertomuksen laadintahetkellä, koska ne realisoituvat kertomusvuotta pidemmällä aikavälillä. Tällöin raportointi jää toiminnan ja tavoiteltujen vaikutusten kuvailuksi tai jokseenkin keinotekoiseksi kuvaukseksi tavoitteiden saavuttamisesta.

Nykyinen vuosikertomuksen laadintaprosessi on myös työläs ja vaatii laajaa toimituskunnan laatimaa erillisohjeistusta. Ohjeistuksen laatimisessa haasteena on kuitenkin se, että hallinnonaloilla ei ole kaikilta osin yhtenäisiä käytäntöjä toiminnan suunnittelussa ja seurannassa. Eri hallinnonalojen toiminnan luonteessa on myös lähtökohtaisia eroavaisuuksia, mikä osaltaan vaikeuttaa yhteismitalliseen raportointiin pääsemistä kaikilla hallinnonaloilla.

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on kiinnittänyt hallituksen vuosikertomusten tarkastuksia koskevissa erilliskertomuksissaan huomiota tuloksellisuustietojen raportointiin. Esimerkiksi kustannustehokkuuden raportoinnin osalta VTV on todennut, että hallituksen vuosikertomuksessa ei esitetä kattavasti toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli kustannusten ja tulosten tai vaikutusten

suhdetta, mikä on kertomuksen tiiviys ja määrämuotoisuus huomioon ottaen ymmärrettävää (K 18/2024 vp, s. 20). Lisäksi VTV on todennut, että toimenpiteiden kustannustehokkuuden esittämisessä on ollut hallituksen vuosikertomuksessa puutteita jo pitkään, ja yhteenvetotietojen esittäminen tulostavoitteista on ollut useampana vuonna epäyhtenäistä. VTV:n mukaan valtioneuvoston olisi perusteltua selvittää, pitäisikö kertomuksen ohjeistusta tai talousarvioasetusta päivittää näiden asiakokonaisuuksien osalta (K 16/2021 vp, s. 18).

Tulostavoitteiden saavuttamiseen ja tuloksellisuuden kehitykseen liittyen VTV on todennut, että esitetyt tiedot ovat vuosikertomuksessa lähinnä yleistä toiminnan ja talouden kuvausta, ja yksityiskohtaisemmat tiedot esitetään tuloksellisuuden kuvausten loppuun linkitetyissä toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä. Raportoinnissa korostuu liiteasiakirjojen määrä, mutta myös kertomusteksteissä tulisi pyrkiä kuvaamaan tunnuslukuja tuloksellisuuden kehityksestä siten, että kuvausten perusteella muodostuisi selkeä kuva kertomusvuoden tilanteesta. (K 18/2024 vp, s. 19). VTV on myös todennut, että vuosikertomuksen raportointi toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteista on joissain tapauksissa liian laaja vaatimus, toisissa se voi taas johtaa kuvailevaan, keinotekoiseen raportointiin (K 20/2022 vp, s. 18). Lisäksi VTV on todennut ministeriön hallinnonalalla toimivia valtion liikelaitoksia ja rahastoja koskien, että esitetyt tiedot ovat vuosikertomuksessa lähinnä yleistä toiminnan ja talouden kuvausta, eikä tuloksellisuuden kehittymistä juurikaan esitetä (K 20/2022 vp, s. 18).

Asetuksen sääntelyä ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen osalta ehdotetaan selkeytettäväksi. Tavoitteena on tuottaa eduskunnan päätöksentekoa tukevat oikeat ja riittävät tiedot, mutta samalla ottaa huomioon vuosikertomuksen laadinnassa tosiasiasa muodostuneet käytänteet sekä ministeriöiden mahdollisuudet käytännössä laatia ja tuottaa raportoitavia tietoja vuosikertomuksen valmistelun aikataulussa. Raportoitavia tietoja pyrittäisiin kiteyttämään oleellisiin ja keskeisiin tietoihin. Lisäksi pyrittäisiin välttämään mekaanista raportointia sellaisista tiedoista, jotka ovat saatavilla jo muualta. Tavoitteena olisi, että sääntelyssä keskityttäisiin ministeriön toimialan ja hallinnonalan keskeisiin tekijöihin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta.

Toimialan tuloksellisuutta koskevassa sääntelyssä selkeytettäisiin myös käsitteiden *toimiala* ja *hallinnonala* välistä eroa. Toimiala viittaa tehtäviin, tehtäväkokonaisuuteen, tiettyyn vastuualueeseen ja tehtävien käsittelyyn. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään ministeriöiden toimialoista. Hallinnonala puolestaan on organisatorinen käsite. Hallinnonalan muodostaa yksittäinen ministeriö yhdessä alaiensa virastojen ja laitosten kanssa.

4 Pääasialliset vaikutukset

Toimialan toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen muutosten tavoitteena on selkeyttää vuosikertomukseen raportoitavien tietojen kokonaisuutta. Ehdotetut muutokset vähentäisivät keinotekoisia raportointia ja mahdollistaisivat keskittymisen olennaisimpiin seikkoihin, kuitenkin ottaen huomioon, että hallituksen vuosikertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta. Muutosten lähtökohtana olisi myös se, mitä on tosiasiallisesti mahdollista raportoida hallituksen vuosikertomukselle asetetussa laadinta-aikataulussa. Lisäksi päällekkäisen raportoinnin välttämiseksi otettaisiin nykyistä paremmin huomioon, mitkä tiedot on perusteellisemmin raportoitu jo muualla. Sääntelyn selkeyttäminen sekä viime vuosina tehdyn ohjauksen ja muun raportoinnin kehittämistyön huomioon ottaminen vähentäisi myös vuosikertomuksen laadintaan liittyvää hallinnollista taakkaa ja sujuvoittaisi siihen liittyvää valmistelua kaikissa ministeriöissä. On kuitenkin tarkoitus, että toimituskunta laatisi jatkossakin asetuksen sääntelyä tarkentavan ohjeistuksen vuosikertomuksen laatimisesta.

Valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat konsernilaskelmat laatisi Valtiokonttori valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston tuottamien. Konsernilaskelmat laadittaisiin omistajaohjausosaston tällä hetkellä tuottamien tietojen perusteella, eikä laskelmien tuottaminen edellyttäisi erillistä tietojen keruuta ja tuottamista omistajaohjausosastolta tai muilta ministeriöiltä. Omistajaohjausosasto toimittaisi Valtiokonttorille tiedot heti, kun ne ovat omistajaohjausosastolla saatavilla.

Muut ehdotetut muutokset olisivat pääosin teknisluonteisia.

5 Lausuntopalaute

Asetusehdotus on ollut lausuntokierroksella 11.10.–11.11.2024. Lausunnon antoivat UM, VM, Valtiovarain controller -toiminto (VVC), OKM, LVM, MMM, STM, Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) ja Valtiokonttori (VK).

Ehdotettua 1 §:n 1 momentin 5 kohtaa (valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat konsernilaskelmat) vastaava säännös on ollut talousarviolakia koskeneiden muutosten yhteydessä valtiovarainministeriön lähettämänä lausuntokierroksella 2.4.–14.5.2024 (VN/2738/2024). Tuolloin vastaavaa muutosta ehdotettiin talousarvioasetukseen sisältyvään hallituksen vuosikertomusta koskevaan sääntelyyn. Asiaan tämän lausuntokierroksen yhteydessä annettu lausuntopalaute on myös otettu huomioon asetuksen jatkovalmistelussa.

Pääsääntöisesti ehdotettua raportoitavien tietojen selkeyttämistä ja vähentämistä kannatettiin. Ministeriöistä VM esitti teknisluonteisia huomioita siirtymäsäännöksiin sekä eräitä perusteluiden tarkennustarpeita. VM:n huomiot on otettu huomioon asetuksen jatkovalmistelussa. Muut lausunnon antaneet ministeriöt kannattivat ehdotuksia eivätkä esittäneet merkittäviä huomioita. Myös VTV lähtökohtaisesti kannatti ehdotettuja muutoksia. VVC piti ehdotuksia pääosin kannatettavina, mutta esitti jäljempänä todettuja yksittäisiä muutosehdotuksia ja huomioita.

Lausuntopalautteen perusteella asetuksen 1 §:n 1 mom. 2 kohta palautettiin taloudellisten riskien osalta voimassa olevaan (talousarvioasetus 68 a § 1 mom. 2 kohta) sanamuotoon. Myös 1 §:n 1 mom. 4 kohdassa mainittuihin yhdisteltyihin laskelmiin liittyvät siirtymäsäännöksen tarkennustarpeet otettiin huomioon. Asetuksen 1 §:n 1 mom. 5 kohdan tietojen keruuta koskevia perusteluita on tarkennettu VK:n lausunnon perusteella.

VTV on kevään lausuntokierroksella pitänyt ehdotettua uudistusta konsernilaskelmien osalta tarpeellisina ja tehtyä laskentaratkaisua tähän kokonaisuuteen oikeana, mutta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksessa yhdisteltyihin laskelmiin laskentaratkaisuksi valittu hankintamenomenetelmä antaisi oikeamman kuvan täydentävistä laskelmista kuin ehdotuksessa valittu pääomaosuusmenetelmä, vaikkakin se olisi selvästi työläämpi. Myös VK kiinnitti syksyn lausuntokierroksella huomiota samaan asiaan, mutta totesi myös, ettei hankintamenomenetelmän käyttäminen ole sen työläyden vuoksi realistinen vaihtoehto. Ehdotusta ei nähty perustelluksi muuttaa, koska pääomaosuusmenetelmän edellyttämät tiedot ovat saatavissa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston jo muutoin tuottamista tiedoista, eikä tietopohjaa tässä yhteydessä ole mahdollista laajentaa ilman merkittävää työmäärän lisäämistä. Asiaa on käsitelty Valtiokonttorin julkaisussa 2/2022 (Kokonaisarvio valtion konsernitiedon tarpeesta, Valtion konsernilaskelmien tarve- ja toteutusselvitys) sekä talousarviolain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 8).

VTV kiinnitti kevään lausuntokierroksella huomiota myös siihen, että ehdotetuista täydentävistä laskelmista jää puuttumaan keskeisiä valtionhallinnon organisaatioita, erityisesti Suomen Pankki, Kela ja Sitra. Näiden toimijoiden asemaa on myös tarkasteltu edellä mainitussa Valtiokonttorin julkaisussa, mutta toimijoiden sisällyttämistä konsernilaskelmiin ei ole nähty asian jatkovalmistelussa perustelluksi. Edellä mainitut toimijat ovat myös eduskunnan ohjauksen alla.

VK:n lausunnon mukaan se tarvitsee konsernilaskelmien laatimiseksi nykyisin tuotettuun tietoon yhden tunnusluvun lisää. Kyseisen tiedon tuottamista selvitetään parhaillaan VK:n ja omistajaohjausosaston kesken.

VVC esitti lausunnoissaan, että riskinäkökulma tulisi säilyttää asetuksessa myös säädöstasolla, eikä ainoastaan perusteluissa. VVC katsoi myös, että arvio toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä (2 § 1 mom. 2 k) tulisi säännöksessä sitoa talousarviossa asetettuihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Ehdotettua sääntelyä ei nähty perustelluksi tältä osin muuttaa, mutta asetuksen perusteluita on huomioiden perusteella täsmennetty. Lausuntopalautteen perusteella asetuksen perusteluihin lisättiin käsitteiden *toimiala* ja *hallinnonala* välistä eroa koskevaa määrittelyä sekä tältä osin tarkennettiin asetuksen 2 §:n 1 mom. 3 ja 4 kohtien sanamuotoja.

VVC toi lausunnoissa esille myös laajemmin raportoinnin kehittämiseen liittyviä näkökohtia. VVC:n lausunnon mukaan raportoinnin tavoitteita, periaatteita ja mahdollisuuksia tulisi analysoida myös valtionhallinnon ohjauksen kehittymisen näkökulmasta. Nykytilan ongelmia olisi analysoitava tarkemmin ja mahdollisia kehittämiskohteita voitaisiin tunnistaa esimerkiksi raportoinnin tietolähteissä, määritelmässä sekä sääntelyn ja tarkentavan ohjeistuksen käytettävyydessä. Selkeyttämistä auttaisi myös hallituksen vuosikertomuksen rakenteellistaminen sekä tietolähteiden yhteinen ennakollinen läpikäynti ja kuvaaminen ministeriöyhteistyössä. Vuotuinen ohjeistus tulisi korvata

pysyväisluontoisella ohjeistuksella, jolloin vuosittain määriteltäisiin ainoastaan aikataulu. VVC ehdotti vuosikertomukseen sisällytettäväksi hallinnonalan sisäisen valvonnan (ml. riskienhallinta) riittävyyden arvioinnin. Ehdotettuja muutoksia ei nähty perustelluksi ottaa huomioon tämän asetusmuutoksen valmistelussa, mutta kehittämissuhteita tullaan arvioimaan raportoinnin jatkokehittämisessä.

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Hallituksen vuosikertomukseen otettavat tiedot.*

Pykälässä säädettäisiin hallituksen vuosikertomukseen otettavista tiedoista. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevaa talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 ja 2 momentin sääntelyä.

Pykälän 1 momentissa luetteloitaisiin hallituksen vuosikertomukseen otettavia tietoja pääosin voimassa olevaa talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 momenttia vastaavasti. Ehdotetussa säännöksessä otettaisiin huomioon talousarviolakiin ehdotetut muutokset ja tehtäisiin eräitä teknisiä muutoksia. Uutena vuosikertomukseen otettavana tietona ehdotetaan lisättäväksi valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat konsernilaskelmat (5 kohta).

Momentin 1 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin katsaus hallituksen keskeisten politiikkakokonaisuuksien edistymisestä. Ehdotettu säännös vastaisi osittain sisällöltään talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 momentin 1 kohtaa, jonka mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan katsaus hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvio niiden kehityksestä. Vuoden 2016 asetuksen perustelumuistion (8.2.2016) mukaan kohdalla tarkoitetaan perustuslain 46 §:n 1 momentin ja valtioneuvostolain 9 a §:n mukaista hallituksen toiminnasta kertomista. Perustelumuistion mukaan keskeistä on erityisesti hallituksen toiminnan suhde hallitusohjelman tavoitteisiin. Säännöksen sanamuodossa ehdotetaan otettavaksi huomioon vuosikertomuksen laadinnassa muodostuneet käytänteet. Tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti kuvata hallitusohjelman sisältöä, vaan sen johdosta tehtyjä toimenpiteitä ja tavoitteissa edistymistä, mikä ehdotetaan otettavaksi huomioon säännöksen sanamuodossa.

Momentin 2 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 a § 1 mom. 2 k).

Momentin 3 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 a § 1 mom. 3 k).

Momentin 4 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin valtion tilinpäätös ja sen yhteydessä esitettävät valtiontalouden yhdistellyt laskelmat sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 §:ssä säädetyt muut tiedot. Kyseessä olisi uusi informatiivinen säännös, joka korvaisi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna momentin johdantokappaleeseen ehdotetun poiston.

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan katsaus talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Uuteen ehdotettuun asetukseen ei enää sisältyisi vastaavaa säännöstä, koska talousarviolakiin lisätty valtiontalouden yhdistellyt laskelmia koskeva sääntely korvaisi tämän säännöksen. Asiasta säädettäisiin jatkossa talousarviolain 17 b §:ssä. Koska yhdistellyt laskelmat laadittaisiin ensimmäisen kerran vasta vuodelta 2025, ehdotetaan asetukseen tältä osin vuotta 2024 koskevaa siirtymäsäännöstä (4 § 3 mom.).

Momentin 5 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdistelyihin laskelmiin on yhdistelty olennaisilta osin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) tarkoitetut valtio-omisteiset yhtiöt pääomaosuusmenetelmällä tai sitä vastaavalla menetelmällä. Ehdotettu kohta olisi uusi, sillä vastaavia valtio-omisteisia yhtiöitä koskevia konsernilaskelmia ei nykyisin sisällytetä hallituksen vuosikertomukseen. Laskelmat laatisi Valtiokonttori ja laskelmien laatimiseksi omistajaohjausosasto toimittaisi sillä hallussaan olevat tiedot Valtiokonttorille.

Momentin 6 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset 2 §:n mukaisesti. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 a § 1 mom. 5 k).

Momentin 7 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin tiedot hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 a § 1 mom. 6 k).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa talousarvioasetuksen 68 a §:n 2 momenttia vastaavasti valtiovarain controller -toiminnon lausumasta. Ehdotetun säännöksen mukaan hallituksen vuosikertomukseen sisällyttäisiin myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.

2 §. Ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaus.

Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan talousarviolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Talousarviolain 18 §:n mukaan 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). Talousarviolain uuden 17 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuden mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikertomukseen otettavista valtion toimintaa ja sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevista tiedoista.

Asetuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, mitä tietoja hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävään ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvaukseen on taloutta ja tuloksellisuutta koskevana oikeina ja riittävinä tietoina otettava. Ehdotettu säännös korvaisi voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n vastaavan sääntelyn. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä tietoja ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää.

Momentin 1 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää katsaus toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisiin muutoksiin. Tältä osin ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 b § 1 mom. 1 k).

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kuvauksen tulee sisältää arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä. Ehdotettuun asetukseen ei sisältyisi vastaavaa kohtaa erillisenä säännöksenä, mutta arvion toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä voidaan katsoa asiallisesti sisältyvän momentin 1 kohdassa tarkoitettuun katsaukseen toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisistä muutoksista. Tarkoituksena olisi jatkossakin raportoida vuosikertomuksessa tuloksellisuuden kehitykseen vaikuttavat ulkoiset seikat, jos niistä aiheutuu riskejä toiminnan tuloksellisuudelle ja valtiontaloudelle. Katsaus voisi sisältää myös hallinnonalan omaan toimintaan liittyvien riskien arviointia. Riskien käsittelyssä tulisi huomioida sekä esitetyt toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimmät muutokset että yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen liittyvät merkittävimmät riskit. Myös toiminnallisiin tulostavoitteisiin liittyviä riskejä voitaisiin arvioida, mikäli niillä on laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Riskien ja niiden merkityksen kuvaus sisältyy osaltaan talousarviolain 18 §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan vuosikertomukseen otettavien tietojen tulee sisältää oikeat ja riittävät tiedot muun muassa toiminnan tuloksellisuudesta.

Tulosohjauksen hyviin käytäntöihin liittyvässä tarkistuslistassa (Valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohjauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024–2027, VN/13288/2023, 2.5.2023) todetaan, että tulosohjausprosessin puitteissa käsitellään yhdessä hallinnonalan ja viraston keskeisimpiä riskejä. Vuosikertomukseen sisällytettävässä raportoinnissa voidaankin käyttää hyväksi ministeriöissä ja virastoissa tehtyjä riskiarvioita.

Momentin 2 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää arvio toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Ehdotettu säännös vastaisi osittain voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 3 kohdan säännöstä. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna ehdotetussa säännöksessä painotettaisiin raportointia toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä, mutta luovutettiin nimenomaisesti vaatimuksesta raportoida

yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta yhden varainhoitovuoden aikana. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioitaisiin jatkossakin ensisijaisesti valtion talousarviossa hallinnonalalle määritettyihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin pohjautuen. Nämä tavoitteet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niitä ei välttämättä voida tai ole tarkoituskaan saavuttaa yhden varainhoitovuoden aikana. Useille vaikuttavuustavoitteille ei myöskään ole löydettävissä selkeitä ja yksiselitteisiä mittareita. Tämän vuoksi säännöksen sanamuotoa ja raportointivelvoitetta ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että raportoinnissa tulisi keskittyä arvioimaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä, ei pelkästään vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen olisi kuitenkin yksi osa säännöksen edellyttämää yhteiskunnallisuuden vaikuttavuuden kehityksen arviointia, mikäli tavoitteen saavuttaminen on luontevasti todennettavissa ja raportoitavissa.

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kuvauksessa tulee esittää myös arvio toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla. Vuoden 2004 asetusmuutoksen perustelumuiot mukaan kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että vaikuttavuustieto olisi yhdistettävä myös voimavarojen käytön tehokkuuden tarkasteluun. Tämä on kuitenkin käytännössä osoittautunut vaikeaksi toteuttaa, koska kustannuksia vain harvoin pystytään suoraan allokoimaan vaikuttavuustavoitteittain. Kustannustehokkuuden arvioinnista nimenomaan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin liittyen ehdotetaankin luovuttavaksi. Toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden kuvauksesta säädettäisiin jatkossa momentin uudessa 4 kohdassa.

Momentin 3 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää arvio ministeriön hallinnonalan keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ehdotettu säännös vastaisi osittain voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 4 kohdan säännöstä.

Voimassa olevan säännöksen mukaan kuvauksen tulee sisältää tärkeimmät yhteenvetotiedot ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten talousarvioasetuksen 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Yhteenvetotietojen esittäminen voi olla kuitenkin käytännössä haastavaa, sillä ne liittyvät virastojen substanssiin ja voivat olla hyvin erimittaisia ja eri tavoin määriteltyjä. Maininta yhteenvetotiedoista ehdotetaankin korvattavaksi yleisluonteisemmalla maininnalla arviosta.

Yksittäisistä tulostavoitteista raportoidaan kattavasti organisaatioiden tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa, ja ministeriöiden tilinpäätöskannanotoissa otetaan kantaa niiden toteutumiseen. Muualla julkaistujen tietojen toiston ja mekaanisen raportoinnin vähentämiseksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaankin muutettavaksi siten, että jatkossa vuosikertomuksessa kuvattaisiin yksittäisten tulostavoitteiden saavuttamisen sijaan keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista, sillä hallituksen vuosikertomuksessa on tarkoituksenmukaisempaa keskittyä arvioimaan ylemmän tason tavoitteiden tai tavoitekokonaisuuksien kehitystä. Toiminnallisiin tulostavoitteisiin liittyvä vuosikertomukseen sisällytettävä kuvaus sidottaisiin nykyistä selkeämmin nimenomaan momentin 2 kohdassa tarkoitettuun yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviin tavoitteisiin, jotka voivat olla laajempia kuin yksittäiset tulostavoitteet. Säännöksen sanamuodon mukaan arvion tulisi sisältää raportointia nimenomaan *keskeisimpien* toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Voimassa olevassa säännöksessä viitataan talousarvioasetuksen 65 §:ssä tarkoitettuihin toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Viittaus jättää osittain epäselväksi sen, mihin 65 §:n säännöksiin on tarkoitettu viitattavaksi. Vuoden 2004 asetuksen sanamuodon mukaan tuli raportoida 65 §:ssä tarkoitettujen toiminnallisen tehokkuuden, suoritteiden ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen hallinnan kehityksestä, joten käytännössä viittaus tarkoittanee nykytilassakin viittausta talousarvioasetuksen 65 §:n 1 momentin 2–4 kohtiin, joissa nämä edellä todetut seikat on mainittu. Nimenomaisesta pykäläviittauksesta ehdotetaan kuitenkin tarpeettomana luovuttavaksi.

Momentin 4 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää arvio hallinnonalan taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksestä. Ehdotettu säännös korvaisi osittain voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 3 kohdassa olevan maininnan toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioinnista, jota ei enää sisältyisi uuteen asetukseen. Tuottavuus kuvaisi kustannustehokkuutta paremmin toiminnan kehitystä. Käsitteenä tuottavuus tarkoittaa panosten ja tuotosten muutosten suhdetta, kun panokset ilmaistaan tuotannon tekijöinä. Taloudellisuus puolestaan tarkoittaa vastaavaa suhdetta, kun panokset ilmaistaan rahana.

Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on siirtyä pois yksittäisten toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioinnista. Ehdotetun säännöksen perusteella tulisi esittää arvio ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten tehtävien hoitamisen edellyttämien resurssien kohdentumisesta ja kehityksestä. Arviossa tulisi myös selvittää, miten tehtävien hoitamisessa on onnistuttu suhteessa niihin käytettyihin resursseihin.

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen asetukseen, koska vastaavat tiedot tulevat riittävän kattavasti raportoiduiksi jo vuosikertomuksen muissa sisällöissä. Käytännössä säännöksessä mainittuja seikkoja kuvataan valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa. Vuoden 2025 alusta voimaan tulevan talousarviolain 17 §:n 2 momentin mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion liikelaitosten, liikelaitoskonsernien sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuottoja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta.

Momentin 5 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää keskeiset johtopäätökset kertomusvuoden aikana tehdyistä valtion toiminnan ja rahoituksen laajemmista vaikutusten arvioinneista toimialalla. Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 b § 1 mom. 6 k), mutta säännöksen sanamuotoon tehtäisiin teknisluonteisia tarkennuksia. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan yhteenvetotietojen sijaan vuosikertomuksessa kuvattaisiin arviointien keskeiset johtopäätökset, mikä vastaisi käytännössä nykytilaa. Jatkossakin vuosikertomukseen sisällytettäisiin tiedot laajemmista vaikutusten arvioinneista. Aivan pienimuotoisia vaikutusten arviointeja vuosikertomukseen ei olisi perusteltua sisällyttää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin osin nykytilaa vastaavasti (talousarvioasetus 68 b § 2 mom.) tuloksellisuustietojen esittämisestä tunnuslukujen avulla. Ehdotetun säännöksen mukaan 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitetut tuloksellisuustiedot sekä soveltuvin osin muut 1 momentissa tarkoitetut tiedot esitettäisiin mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja, joita täydennettäisiin tarvittavilla laadullisilla selvityksillä. Tältä osin säännös vastaisi talousarvioasetuksen 68 b §:n 2 momentin sääntelyä. Käytännössä hyödynnettäisiin nykytilaa vastaavasti jo muutoin tehtyjä tai käytössä olevia selvityksiä ja esimerkiksi verkossa julkaistuja dokumentteja ja muita aineistoja. Voimassa olevan momentin toisessa virkkeessä säädetään lisäksi, että tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää myös vertailut talousarvioesityksen perusteluissa esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin sekä vahvistettuihin tulostavoitteisiin. Käytännössä tällaista vertailua ei kuitenkaan ole vuosikertomukseen sisällytetty, joten vastaavaa säännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen asetukseen. Käytännössä ehdotetun 1 momentin 3 kohdassa säädettävä arvio keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta pitää sisällään myös vertailun vahvistettuihin tavoitteisiin.

3 §. Tietojen antaminen hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten.

Pykälässä säädettäisiin siitä, miten ministeriöiden tulee antaa tietoja valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 a §:n 3–5 momentin sääntelyä.

Voimassa olevan 68 a §:n 3 momentin mukaan 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. Voimassa olevan 68 a §:n 4 momentin mukaan ministeriön on annettava hallinnonalsansa liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen vahvistetut tilinpäätökset valtioneuvoston kanslian asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti. Kyseessä ei ole kuitenkaan säädösteknisessä mielessä määräys, vaan kyse on valtioneuvoston kanslian toimivaltaan kuuluvasta hallituksen vuosikertomuksen laadintaan liittyvistä ohjeistuksesta. Käytännössä säännöksessä tarkoitetut määräykset eli toimintaohjeet valmistelee valtioneuvoston kanslian asettama hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan ministeriön olisi annettava valtioneuvoston kanslialle hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten tarvittavat tiedot kanslian asettamien

määräaikojen ja ohjeiden mukaisesti. Ehdotettu säännös korvaisi voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 a §:n 3 ja 4 momenttien säännökset. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että siinä ei enää mainittaisi yksittäisiä tietoja, jotka ministeriöiden tulee toimittaa. Vuosikertomukseen sisällytettävät tiedot ilmenevät talousarviolaista tai ne on luetteloitu ehdotetun asetuksen 1 ja 2 §:ssä, joten niitä ei ole tarpeen toistaa tietojen toimittamisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä. Ehdotetun 1 §:n 6 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset sen mukaan kuin 2 §:ssä tarkemmin säädetään, mikä vastaisi voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 a §:n 3 momenttia. Talousarviolain 18 §:n mukaan 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), joten asiasta ei ole tarpeen säätää erikseen asetuksessa. Valtion liikelaitosten, liikelaitoskonsernien sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätös- ja muiden tietojen sisällyttämistä vuosikertomukseen koskeva säännös olisi jatkossa talousarviolain 17 §:n 2 momentissa, johon informatiivisesti viitattaisiin ehdotetun asetuksen 1 §:n 4 kohdassa.

Ehdotettavan asetuksen lisäksi tietojen laatimisesta ja toimittamisesta hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten säädetään talousarvioasetuksessa ja talousarviolaisissa. Talousarvioasetuksen 67 b §:ssä säädetään Valtiokonttorin roolista hallituksen vuosikertomuksen laadinnassa. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen allekirjoitettuna varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten valtiovarainministeriölle. Valtiokonttori laatii lisäksi valtiovarainministeriölle sen pyytämät hallituksen vuosikertomuksen valmistelussa tarvittavat selvitykset. Pykälän 3 momentin mukaan Valtiokonttori laatii ministeriöille hallituksen vuosikertomukseen otettavaa ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvausta koskevan ehdotuksen laadintaa varten tarvittavat, valtion tilinpäätökseen ja keskuskirjanpitoon perustuvat laskelmat ja selvitykset valtiovarainministeriön tarkemmin määräämällä tavalla. Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan talousarviolain 24 c §:n mukaan Valtiokonttori antaa tarvittavat määräykset virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille muun muassa kirjanpito-, tilinpäätös- ja muiden tietojen toimittamisesta valtion tilinpäätöksen ja sen yhteydessä esitettävien valtiontalouden yhdisteltyjen laskelmien laatimista varten.

Pykälän 2 *momenttiin* ehdotetun säännöksen mukaan ministeriön olisi annettava valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle hallituksen vuosikertomuksen laadinnan edellyttämiä muita tietoja ja selvityksiä. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa talousarvioasetuksen 68 a §:n 5 momenttia. Edellä 1 momenttiin ehdotetun säännöksen vuoksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi siten, että siinä viitattaisiin nimenomaisesti muihin tietoihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tietoihin.

4 §. Voimaantulo.

Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2025. Asetus tulisi voimaan samanaikaisesti talousarviolakia koskevien muutosten kanssa, jolloin myös uudistetut valtioneuvostonlain ja talousarviolain hallituksen vuosikertomusta koskevat asetuksenantovaltuudet tulevat voimaan.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin talousarvioasetukseen sisältyvän hallituksen vuosikertomusta koskevan sääntelyn kumoamisesta. Asetuksella kumottaisiin talousarvioasetuksen 8 a luku eli 68 a ja 68 b §:ään sisältyvä nykyinen hallituksen vuosikertomusta koskeva sääntely.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin asetuksen soveltamisesta. Asetusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 laadittavaan vuosikertomukseen. Vuosikertomuksen sisältöön ehdotetut muutokset ovat sellaisia, että ne eivät edellytä ministeriöiltä tiedontuotannon muutoksia vuoden 2024 aikana ja ne voidaan ottaa huomioon alkuvuodesta 2025 annettavassa vuosikertomuksen laadintaa koskevassa ohjeistuksessa.

Talousarviolain muuttamisesta annetun lain (757/2024) voimaantulosäännöksen mukaan lain 17 b §:n mukaiset valtiontalouden yhdistellyt laskelmat laaditaan ensimmäisen kerran valtion vuoden 2025 tilinpäätöksen yhteydessä. Selkeyden vuoksi asetuksen 2 momentissa säädettäisiin, että asetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohtaa yhdisteltyjen laskelmien osalta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittavaan vuosikertomukseen.

Asetuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohtaa (valtio-omisteisten yhtiöiden konsernilaskelmat) sovellettaisiin myös ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittavaan vuosikertomukseen. Tämä johtuisi siitä, että koska talousarviolaisissa säädettyt valtiontalouden yhdistellyt laskelmat laaditaan ensimmäisen kerran vuodelta 2025 keväällä 2026, ei valtio-omisteisia yhtiöitä koskevien konsernilaskelmien laatiminen tätä ennen ole perusteltua.

Myös pykälän 4 *momenttiin* ehdotettu siirtymäsäännös johtuisi siitä, että valtiontalouden yhdistellyt laskelmat laaditaan ensimmäisen kerran vasta vuodelta 2025. Vuoden 2024 vuosikertomukseen olisi siis tarpeen ottaa nykymuotoiset tiedot siltä osin kuin muutosehdotukset perustuvat uusien yhdisteltyjen laskelmien käyttöönottoon. Ehdotetun säännöksen mukaan vuodelta 2024 laadittavaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin asetuksessa säädettyjen tietojen lisäksi katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 momentin 4 kohdan sääntelyä. Valtio-omisteisten yhtiöiden konsernilaskelmien laatimisen myötä kyseinen kohta olisi kuitenkin jatkossa tarpeeton.

7 Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Voimaantuloa ja siirtymäsäännöksiä on kuvattu tarkemmin 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

8 Toimivalta

VNOS 3 § 3 kohta,
Laki valtioneuvostosta 9 a § 3 momentti (763/2024),
Laki valtion talousarviosta 17 § 3 momentti (757/2024)

8 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa valtioneuvoston asetuksen hallituksen vuosikertomuksesta.