

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2013 vp

Hallituksen vuosikertomus 2012

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2012 (K 13/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan ja samalla määrännyt, että pysyvien erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Tytti Yli-Viikari, tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen ja johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunnan toimialaan kuuluu valtion tilinpäätöskertomus ja mietinnön laatiminen siitä. Vuoden 2012 osalta tilanne on poikkeuksellinen, koska eduskunnassa on nyt käsiteltävänä ensimmäinen hallituksen vuosikertomus, joka sisältää mm. aiemman tilinpäätöskertomus-osion ja samanaikaisesti eduskunnassa on vasta käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 62/2013 vp) hallituksen toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä tilanteessa tarkastusvaliokunta antaa asiassa lausunnon perustuslakivaliokunnalle ja käsittelee lausunnosaan eduskunnan saamaa tietoa ja sen esittämistapaa hallituksen vuosikertomuksessa, kertomuksen sisältöön liittyviä kehittämistarpeita sekä tarkastusvaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyjä kannanottoja.

Tietojen esittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut hallituksen vuosikertomukseen vuodelta 2012 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2012. Tarkastusvirasto toteaa kertomuksessaan (K 14/2013 vp), että yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt useimmilla hallinnonaloilla ja että pääsääntöisesti hallinnonalat ovat raportoineet niille asetetuista tavoitteista. Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomus antaa oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta lukuun ottamatta valtiovarainministeriön hallinnonala.

Tarkastusvirasto on tehnyt myös seuraavallaisia havaintoja tietojen esittämiseen liittyen. Muun muassa samoja tietoja raportoidaan kertomuksessa eri kohdissa. Päällekkäisyyksiä on erityisesti valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiain-

ministeriön osalla. Ulkoasiainministeriö esittelee tuloksellisuuskatsauksessa samat asiat kuin vuosikertomuksen osan I ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa. Valtioneuvoston kanslia esittelee EU-politiikan tavoitteita omassa tuloksellisuuskatsauksessaan, ja samoja asioita on käsitelty laajemmin myös vuosikertomuksen osan I luvussa Hallituksen EU-politiikka kertomusvuonna. Myös valtion yhtiöomistuksesta raportoidaan useammassa kohdassa, sekä valtioneuvoston kanslian tuloksellisuuskatsauksessa että vuosikertomuksen osan I luvussa Valtion yhtiöomistus.

Valtiovarainministeriö puolestaan on raportoinut vain osasta tavoitteistaan. Lisäksi useat tavoitteet ovat hyvin yleisiä, eikä niistä tarkastusviraston mukaan selviä varsinainen vastuutaho. Opetus- ja kulttuuriministeriö on käyttänyt talousarviossa ja vuosikertomuksessa eri lukuja tilastoissa, jotka kuvaavat muun muassa ammatillista koulutusta. Ministeriö ei myöskään ole tulkinnut aikasarjoja, joissa kehitys on ollut tavoitteiden vastaista. Valtioneuvoston kanslia on puolestaan raportoinut valtion yhtiöomaisuuden kehittyneen hyvin. Käytetyistä mittareista kuitenkin vain yhden osalta saavutettiin tavoite. Yleisesti ministeriöiden arvioinnit tavoitteiden saavuttamisesta ovat viraston mukaan kuitenkin muuttuneet realistisemmiksi. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö arvioi aiemmin saavuttaneensa kaikki tavoitteensa erinomaisesti tai hyvin. Nyt vuosikertomuksessa on raportoitu, että tavoitteista osa on saavutettu tyydyttävästi tai jopa että tavoitteen osalta kertomusvuonna ei ole tehty mitään.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuosikertomuksen valmisteluprosessissa ovat säilyneet entiset ongelmat, eikä se edistä yhtenäistä raportointia. Ministeriöt valmistelevat vaikuttavuustiedot omatoimisesti, ja raportointi on oma erillinen toimenpide, joka ei riittävän hyvin kytkeydy tavoitteiden asettamiseen. Koska tavoitteet asetetaan ilman, että raportointia on pohdittu valmiiksi, on asetetuista tavoitteista hyvin vaikea raportoida muuten kuin asiantuntija-arvioon perustuen.

Kertomuksen sisällön kehittäminen

Tarkastusvaliokunta pitää yhdistettävän kertomuksen sisällön kehittämistä äärimmäisen tärkeänä ja painokkaasti toistaa ja uudistaa aiemmin perustuslakivaliokunnalle lausumansa, että "valiokunnan mielestä kehittämistyön tulisi lähteä liikkeelle eduskunnan tietotarpeen selvittämisestä. Valiokunta on aiemmissa mietinnöissään vuodesta 2007 lähtien esittänyt lukuisia ehdotuksia tilinpäätöskertomusta koskien. Valiokunta on muun muassa todennut, että eduskunnan on jatkossa tarpeen saada informatiivisempaa ja tiivistetystä tietoa valtiontalouden tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä harjoitetun toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Saamansa informaation perusteella eduskunnan tulee pystyä ohjaamaan julkista hallintoa etsimään tehokkaita toiminnallisia ratkaisuja haluttujen yhteiskunnallisten vaikutusten tuottamiseksi. Edelleen valiokunta on todennut, että raportoinnissa keskitytään usein toiminnan kuvailuun eikä esitetä sitä, miten ministeriön hallinnonalan toiminta on vaikuttanut tavoitteiden saavuttamiseen. Tilinpäätöskertomuksesta on valiokunnan mielestä ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaa valtion toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tai sen kehittymisestä.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että kaikki valiokunnat kertoisivat näkemyksensä siitä, minkälainen on heidän tietotarpeensa vuosikertomuksen suhteen ja tekisivät omalta osaltaan ehdotukset vuosikertomuksen sisällön kehittämiseksi. Vuosikertomuksen lisäksi on syytä tarkastella talousarviota siltä osin, mahdollistavatko määrärahojen käytölle asetetut tavoitteet nykyisellään myös niiden toteutumisesta raportoinnin. Valiokunta on vakuuttunut siitä, että toimenpiteiden ja toiminnan kuvailua voidaan nykyisestä olennaisesti vähentää ja tuoda tilalle analyysiä tuloksellisuudesta ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuudesta sekä valtion taloudellisesta asemasta ja koko julkisen sektorin taloudellisesta tilasta kuntatalous ja sosiaalirahastot mukaan lukien. On myös tärkeää, että valtion tilinpäätöksestä edetään koko valtiokonsernin kattavaan tilinpäätökseen." (TrVL 2/2013 vp).

Vielä nyt ei kertomusten yhdistämisellä ole valiokunnan mielestä saatu aikaiseksi laatua parantavia muutoksia. Ensimmäisessä vuosikertomuksessa on lähinnä yhdistetty aiemmat kertomukset yhteen ilman, että sisältö olisi merkittävästi kehittynyt. Tämän vuoksi kertomukseen on jäänyt päällekkäisyyksiä ja sivumääräkin on mittava (838 sivua). Vuosikertomusuudistuksessa tulee jatkossa panostaa vahvasti kertomuksen sisällön kehittämiseen, raportoinnin yhtenäistämiseen ja päällekkäisyyksien poistamiseen.

Poistettavat kannanotot

Tarkastusvaliokunta katsoo, että seuraavien kannanottojen johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat riittäviä tai että kannanotot ovat edelleen merkityksellisiä, mutta ovat menettäneet ajankohtaisuutensa:

- EK 21/2007 vp — K 12/2007 vp — K 13/2007 vp
 2. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen antamiseksi eduskunnalle sellaisella aikataululla, että eduskunta voi käsitellä tilinpäätöskertomuksen kevälistuntokaudella.
- EK 25/2007 vp — K 14/2007 vp
 1. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuusudistuksen arvioimiseksi.
- EK 11/2008 vp — K 6/2008 vp — K 10/2008 vp
 1. Eduskunta edellyttää hallituksen edelleen aikaistavan tilinpäätöskertomuksen antamista eduskunnalle ja ryhtyvän tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännöllisten esteiden poistamiseksi.
- EK 15/2008 vp — M 2/2008 vp
 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus vahvistaa talouden ohjausta uudistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmät siten, että ne kannustavat kuntia kustannus- ja laatutietoi-

seen toimintaan ja palvelurakenteiden kehittämiseen.

- EK 11/2009 vp — K 11/2009 vp — K 12/2009 vp
 1. Eduskunta edellyttää hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen huhtikuun loppuun mennessä.
- EK 53/2010 vp — M 9/2010 vp
 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle vuotuisen kertomuksen valtion omistajaohjauksesta.
 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtiovarain controller-toiminnon toimintaedellytysten turvaamiseksi siten, että valtion omistajaohjauksesta ehdotettu raportointi voidaan toteuttaa.
- EK 17/2011 vp — K 10/2011 vp — K 12/2011 vp
 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jotta maksuvalmiuden tarpeet ylittävistä lainanotosta luovutaan.
- EK 10/2012 vp — M 3/2012 vp
 3. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoitavan kannanoton kohdissa 1–2 edellytettujen toimenpiteiden toteuttamisesta vuoden 2012 aikana ja sisällyttävän selvityksen vuodelta 2012 annettavaan valtion tilinpäätöskertomukseen.
- EK 18/2012 vp — K 10/2012 vp — K 14/2012 vp
 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.
 4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon, mitä edellä mietinnössä on todettu tarkastusvaliokunnan aloitteesta syntyneiden eduskunnan hyväksymien kannanottojen poistamisesta.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TrVL 6/2013 vp — K 13/2013 vp

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Matti Saarinen /sd
vpj.	Heli Paasio /sd	Kari Tolvanen /kok
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Anu Urpalainen /kok
	Olli Immonen /ps	Erkki Virtanen /vas
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.
	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.