



Perustelumuistio, luonnos

10.10.2024

VN/28511/2024

VN/28511/2024-VNK-1

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 ollaan tarkentamassa vastaamaan nykyisiä perustuslain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia, ja asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 154/2024 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös hallituksen vuosikertomusta koskevia asetuksenantovaltuuksia. Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvostolain 9 a §:ään lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista koskien hallituksen toimintaa ja menettelyistä vuosikertomuksen laatimiseksi. Talousarviolain 17 §:n uudeksi 3 momentiksi lisättäisiin nykyistä täsmällisempi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikertomukseen otettavista julkista taloutta, valtiontaloutta sekä valtion toimintaa ja sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskevista tiedoista. Näiden asetuksenantovaltuuksien nojalla on tarkoitus antaa hallituksen vuosikertomuksesta uusi, yksi yhteinen asetus, joka esiteltäisiin 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 -toiminnoilta, eduskunnan kanslialta, valtiontalouden tarkastusvirastolta sekä Valtiokonttorilta. Asetusehdotus on lähetetty lausuntokierrokselle 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.)

Ennen esittelyä asetuksesta tullaan pyytämään 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 (262/2003), 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 tarkoitetun 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 ollaan täsmentämässä parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä. Ehdotuksen mukaan jatkossa hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin nykyisten tietojen lisäksi myös valtiontalouden yhdistellyt laskelmat, joista säädettäisiin tarkemmin talousarviolakiin lisättävässä uudessa 17 b §:ssä. Voimassa olevan 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. Talousarvioasetuksen 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.

Eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvien valtioneuvostolain 9 a §:n 3 momentin ja talousarviolain 17 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuksien nojalla ehdotetaan annettavaksi uusi yhteinen asetus, jossa säädettäisiin hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista sekä vuosikertomuksen laadinnassa noudatettavista menettelyistä. Nykyisen talousarvioasetuksen 68 a §:n osalta ehdotettu sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä. Ehdotuksessa huomioidaisiin talousarviolakiin ehdotetut 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 pääomaosuus- 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 keskeisiin 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 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 kehittämisestä huolimatta ministeriöiden toimittamissa teksteissä ja tiedoissa ilmenee osittain puutteita säännöksessä todettuihin vaatimuksiin nähden, ja 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 yhteismittalliseen 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 tosiasiaa 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.

4 Pääasialliset vaikutukset

Toimialan toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen muutosten tavoitteena on selkeyttää vuosikertomukseen raportoitavien tietojen kokonaisuutta. Ehdotetut muutokset vähentäisivät keinotekoisia raportointia ja mahdollistaisivat vuosikertomukseen otettavassa raportoinnissa keskittymisen olennaisimpiin seikkoihin, kuitenkin ottaen huomioon, että hallituksen vuosikertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan valtion taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta. Muutosten lähtökohdana olisi myös se, mitä on realistista 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 sujuvoitaisi 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 toimittamien tietojen perusteella. Konsernilaskelmat laadittaisiin omistajaohjausosaston jo nykyisin tuottamien tietojen perusteella, eikä laskelmien tuottaminen edellyttäisi erillistä tietojen keruuta ja tuottamista omistajaohjausosastolta tai muilta ministeriöiltä. Omistajaohjausosasto toimittaa Valtiokonttorille sillä hallussaan olevat tiedot heti, kun ne ovat omistajaohjausosastolla saatavilla.

Muut ehdotetut muutokset olisivat pääosin teknisluonteisia.

5 Lausuntopalaute

Lausuntokierros kevät 2024

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 otettu huomioon asetuksen jatkovalmistelussa.

VTV on pitänyt lausunnossaan ehdotettua uudistusta konsernilaskelmien osalta tarpeellisina ja tehtyä laskentaratkaisua tähän kokonaisuuteen oikeana, mutta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksessa yhdisteltyihin laskelmiin laskentaratkaisuksi valittu hankintamenomenetelmä antaisi oikeaman kuvan täydentävistä laskelmista kuin ehdotuksessa valittu pääomaosuusmenetelmä, vaikkakin se olisi selvästi työläämpi. Ehdotusta ei nähty kuitenkaan 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 toteutus selvitys) sekä talousarviolain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 8).

VTV kiinnitti lausunnossaan 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 ohjausvallan alla.

Valtiokonttorin lausunnon mukaan esityksessä ei ole tuotu esiin Valtiokonttorin mandaattia saada tarvittavassa aikataulussa ja tarvittavan sisältöisinä yhtiöiden tiedot valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta laadittavia konsernilaskelmia varten. Ehdotuksen perusteluista on tarkennettu tältä osin.

Lausuntokierros syksy 2024

(Täydentyy myöhemmin)

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 teknisluonteisia 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. Voimassa olevan säännöksen 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 ehdotetaankin otettavaksi huomioon vuosikertomuksen laadinnassa muodostuneet käytänteet. Tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti kuvata hallitusohjelman sisältöä, vaan sen johdosta tehtyjä toimenpiteitä ja tavoitteissa edistymistä. Tämä ehdotetaan otettavaksi huomioon säännöksen sanamuodossa.

Momentin 2 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista vastuista ja muista vastaavista riskeistä sekä niiden merkityksestä. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa talousarvioasetuksen 68 a § 1 momentin 2 kohtaa. Maininta taloudellisista riskeistä ehdotetaan muutettavaksi maininnaksi taloudellisista vastuista ja muista vastaavista riskeistä, minkä voidaan katsoa kuvaavan paremmin vuosikertomuksen sisältöä kyseisen kohdan osalta. Vuoden 2016 asetusmuutoksen perustelumuistiossa on todettu taloudellisilla riskeillä tarkoitettavan muun muassa valtion vastuista sekä korkotason muutoksista aiheutuvia riskejä.

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

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 talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuihin. Uuteen ehdotettuun asetukseen ei enää sisältyisi vastaavaa säännöstä, koska asiasta säädettäisiin jatkossa talousarviolain 17 b §:ssä. Koska yhdistellyt laskelmat laadittaisiin ensimmäisen kerran vasta vuodelta 2025, ehdotetaan asetukseen tältä osin vuotta 2024 koskevaa siirtymäsäännöstä.

Momentin 5 kohdan mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdisteltyihin laskelmiin on yhdistelty olennaisilta osin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) tarkoitetut valtio-omisteiset yhtiöt pääomaosuus- tai sitä vastaavalla menetelmällä. Ehdotettu kohta olisi uusi, sillä vastaavia valtio-omisteisiä 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 sen mukaan kuin 2 §:ssä tarkemmin säädetään. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 a § 1 momentti 5 kohta).

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 momentti 6 kohta).

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 riittävyydestä.

2 §. Ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaus.

Talousarviolain 17 §:n (lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin 3 kohta) 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). Ehdotetun uuden talousarviolain 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 säännöksen. 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 keskeisimpiin muutoksiin. Tältä osin ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä (talousarvioasetus 68 b § 1 momentti 1 kohta).

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. Tässä yhteydessä tarkasteltaisiin pääasiassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä, mutta myös toiminnallisiin tavoitteisiin liittyviä riskejä, 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 luovuttaisiin nimenomaisesta vaatimuksesta raportoida yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta yhden varainhoitovuoden aikana. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioitaisiin jatkossakin ensisijaisesti valtion talousarviossa mainittujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kautta. Nämä tavoitteet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niitä ei välttämättä voida tai ole tarkoituksaan 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 perustelumistion 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 ehdotetaan jatkossakin luovuttavaksi. Toiminnan taloudellisuuden ja tuotavuuden kuvauksesta säädetäisiin jatkossa momentin uudessa 4 kohdassa.

Momentin 3 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää arvio ministeriön hallinnonalan sekä sen virastojen ja laitosten keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tavoitteiden 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 ehdotetaan jatkossakin korvattavaksi yleisluonteisemmalla maininnalla arviosta.

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.

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 ehdotetaan jatkossakin muutettavaksi siten, että jatkossa vuosikertomuksessa kuvattaisiin yksittäisten tulostavoitteiden saavuttamisen sijaan keskeisimpien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevien toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista, sillä hallituksen vuosikertomuksessa on tarkoituksenmukaisempaa keskittyä arvioimaan ylemmän tason tavoitteiden tai tavoitekokonaisuuksien kehitystä. Toiminnallisiin tavoitteisiin liittyvä vuosikertomukseen sisällytettävä kuvaus sidottaisiin siis nykyistä selkeämmin nimenomaan momentin 2 kohdassa tarkoitettuun yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviin

tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen, jotka voivat olla laajempia kuin yksittäiset tulostavoitteet. Säännöksen sanamuodon mukaan arvion tulisi sisältää raportointia nimenomaan keskeisimpien toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta.

Momentin 4 kohdan mukaan kuvauksen tulisi sisältää arvio toimialan 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 tuotannontekijöinä. 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 hallinnonalalla 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. Talousarviolain 17 §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaisesti vuosikertomukseen otetaan jatkossa myös valtion talousarviotaloutta, talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja ja valtion liikelaitoksia koskevat valtiontalouden yhdistellyt laskelmat ja niitä koskevat liitetiedot (uusi 17 b §). Koska yhdistellyt laskelmat laadittaisiin ensimmäisen kerran vasta vuodelta 2025, ehdotetaan asetukseen tältä osin vuotta 2024 koskevaa siirtymäsäännöstä.

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 momentti 6 kohta), 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 vain sellaisista laajemmista vaikutusten arvioinneista, jotka on laadittu kertomusvuoden aikana. Aivan pienimuotoisia vaikutusten arviointeja vuosikertomukseen ei olisi perusteltua sisällyttää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin osin nykytilaa vastaavasti (talousarvioasetus 68 b § 2 momentti) tuloksellisuustietojen esittämisestä tunnuslukujen avulla. Ehdotetun säännöksen mukaan 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitetut tuloksellisuustiedot sekä soveltuvien 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 tavoitteiden saavuttamisesta pitää sisällään myös vertailun vahvistettuihin tavoitteisiin. Myös tästä edellä tarkoitetusta säännöksestä ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi maininta yksittäisistä tulostavoitteista.

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 hallinnonalansa 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 talousarviolain 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 asiallisesti vastaisi voimassa olevan 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.

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. Eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 24 c §:n mukaan Valtiokonttori antaa tarvittavat määräykset virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille muun muassa kirjanpito-, tilinpäätös- ja muiden tietojen toimitamisesta 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.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin asetuksen soveltamisesta. Asetusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 laadittavaan vuosikertomukseen. Vuosikertomuksen sisältöön ehdotetut muutokset ovat 1 §:n 1 momentin 5 kohtaa lukuun ottamatta sellaisia, että ne eivät edellytä ministeriöiltä tiedontuotannon muutoksia vuoden 2024 aikana ja ne voidaan ottaa huomioon alkuvuodesta 2025 annettavassa vuosikertomuksen laadintaa koskevassa ohjeistuksessa.

Asetuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohtaa (valtio-omisteisten yhtiöiden konsernilaskelmat) sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 laadittavaan vuosikertomukseen. Tämä johtuisi siitä, että talousarviolaissa säädetty valtiontalouden yhdistellyt laskelmat laadittaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 keväällä 2026, joten myöskään valtio-omisteisia yhtiöitä koskevien konsernilaskelmien laatiminen tätä ennen ei ole perusteltua.

Pykälän 3 *momentti* sisältäisi siirtymäaikaan liittyviä säännöksiä. Ehdotetut siirtymäsäännökset johtuisivat siitä, että valtiontalouden yhdistellyt laskelmat laadittaisiin ensimmäisen kerran vasta vuodelta 2025. Vuoden 2024 vuosikertomukseen olisi siis tarpeen ottaa nykymuotoiset tiedot siltä osin kuin muutosehdotukset perustuvat uusien yhdisteltyjen laskelmien käyttöönottoon.

Ehdotetun 1 *kohdan* mukaan vuodelta 2024 laadittavaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin asetuksessa säädettyjen tietojen lisäksi katsaus talousarvion talouden, 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.

Ehdotetun 2 *kohdan* mukaan vuodelta 2024 laadittavaan hallituksen vuosikertomukseen otettaisiin ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksena tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 5 kohdan sääntelyä.

Pykälän 4 *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.

7 Voimaantulo

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

8 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa valtioneuvoston asetuksen hallituksen vuosikertomuksesta.