



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 17/2012



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
**Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn
välinen suhde**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-231-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 273/51/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välistä suhdetta koske-
neen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan-
tarkastuksen tarkastusohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuk-
sen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle,
sisäasiainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeino-
ministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle ja ympä-
ristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, ul-
koasianministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Vuosittaisen finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen yhteydessä Valtion-
talouden tarkastusvirasto seuraa, mihin toimenpiteisiin tarkastuksen perus-
teella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään osana finanssipolitiikan jatkuvaa
tarkastusta.

Helsingissä 17. päivänä joulukuuta 2012

Esikuntapäällikkö Tanja Tanayama

Johdon tuen apulaispäällikkö Nina Alatalo

Tarkastuksen tekijät:

Johdon tuen apulaispäälikkö Nina Alatalo

Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili (30.11.2011 saakka)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Finanssipolitiikan tarkastuksen laatukoordinaattori,
johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

maa- ja metsätalousministeriö

oikeusministeriö

sisäasiainministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö

työ- ja elinkeinoministeriö

valtioneuvoston kanslia

valtiovarainministeriö

ympäristöministeriö

Asiasanat:

finanssipolitiikka, hallitusohjelma, hallitusohjelman strateginen toimenpanosuunnitelma, valtion talousarvio, valtiontalouden kehysmenettely, uudelleenkohdennus.

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	24
2.3 Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointi	26
2.4 Tarkastuksen rajaukset	26
3 Tarkastushavainnot	28
3.1 Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio	28
3.2 Sektoriministeriöiden välinen koordinaatio hallitusohjelman mukaisissa uudelleenkohdennuksissa	38
3.2.1 Ehdotukset ylittivät hallitusohjelman tason	38
3.2.2 Koordinaation edellytykset	40
3.2.3 Harmaan talouden torjunta -hanke	42
3.2.4 Muut poikkihallinnolliset hankkeet ja uudelleenkohdennukset	49
3.2.5 Kokoavia havaintoja ministeriöiden välisestä koordinaatiosta	54
3.3 Valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välinen suhde	55
3.3.1 Sektoriministeriöt pyrkivät ylittämään hallitusohjelmassa sovitun määrärahatason	55
3.3.2 Arkipäivän yhteistyö on toimivaa	58
3.3.3 Uudelleenkohdennusten pelisäännöissä on tarkentamisen varaa	59
4 Tarkastusviraston kannanotot	66
Lähteet	74
Liitteet	79

Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn toimiva yhteensovittaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta finanssipolitiikan pidemmän tähtäimen tavoitteet julkisen talouden kestävyys- ja talouskasvun edellytysten turvaamisesta saavutetaan ja yhteiskuntapolitiikkaa voidaan harjoittaa kustannustehokkaalla tavalla.

Tässä finanssipolitiikan tarkastuksessa pääkysymys oli, ovatko hallinnon sisäiset yhteensovittamis- ja koordinoitimenettelyt riittäviä turvaamaan hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden mukaisen määrärahojen kohdentamisen. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön väliseen koordinointiin liittyvänä tarkastuskriteerinä oli se, muodostavatko hallituksen kehyspäättös ja hallituksen strategia-asiakirja kokonaisuuden, josta ilmenee hallituksen strategisten tavoitteiden toteuttamisen yhteys hallituksen kehys- ja talousarviopäätöksiin.

Vaikka hallitusohjelman seurannan kehittämishankkeen (KOKKA) suositusten perusteella valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio kehittyi osin parempaan suuntaan, niin valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä ja koordinaatiota on tarpeen edelleen vahvistaa. Valtiovarainministeriön valmistelema menokehykset ja valtioneuvoston kanslian valmistelema hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma, (HOT) muodostavat hallituksen strategian. Strategian molempien osien valmistelu toteutettiin poliittisessa ohjauksessa ja hallitus piti yhdistetyn strategia- ja kehysriihen syksyllä 2011. Yhdistetystä riihestä muodostui kaksi erillistä asiakirjaa, jotka kuitenkin käsiteltiin samassa valtioneuvoston istunnossa. Tarkastusvirasto suosittelee, että yleistavoitteena olisi asiakirjojen yhdistäminen prosessissa.

Tarkastusvirasto katsoo, että uusimuotoinen hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) on oikeansuuntainen askel siihen suuntaan, että tavoitteiden ja määrärahojen välille muodostuisi tiiviimpi, läpinäkyvämpi yhteys. HOT rakentuu hallitusohjelman horisontaalisille painopisteille ja niiden kärkihankkeille. HOT rakentuu hallitusohjelman kolmen painopistealueeseen:

- I Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen,
- II Julkisen talouden vakauttaminen ja
- III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen.

Hallitusohjelman poikkihallinnollisia kärkihankkeita on seitsemän, jotka ovat harmaan talouden torjunta, yhteiskuntatakuu, työpankkikokeilu ja muut työllistämistoimenpiteet, vihreä talous, tutkimusinfra, Itämeren suo-

jelu ja Metsähallituksen luontopalvelut. HOT-asiakirja toimii välineenä, joka havainnollistaa uusien rahoitussymboleiden kautta hallituksen toimien ja talouden yhdistämisen. Tarkastusvirasto kiinnitti myönteisesti huomiota HOTissa esitettyjen uudelleenkehittämissuunnitelmien merkittävään määrään ja määräraha- ja läpinäkyvyyteen. Uusimuotoinen HOT-asiakirja ja sen huomioiva valtiovarainministeriön kehysvalmisteluohje kannustavat tekemään uudelleenkehittämissuunnitelmia hallituksen kärkihankkeiden suuntaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto havaitsi, että yleisemmin uudelleenkehittämissuunnitelmien pelisäännöissä on tarkistamisen varaa ja valtiovarainministeriö voisi harkita, että pelisäännöt kirjattaisiin esimerkiksi Kehyskäsikirjaan. Lisäksi VM voisi harkita ohjeistuksessaan, että uudelleenkehittämissuunnitelmat esitettäisiin omana kokonaisuutenaan kehysvalmistelussa.

Valtiovarainministeriön valtion talousarvion määrärahojen koordinaation keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kaikkia poikkiallinen hankkeiden ministeriöitä informoitaisiin ja että asianosaisten ministeriöiden tietoon saatettaisiin hankkeiden kokonaisuusmäärät. Valtiovarainministeriö koordinoivana tahona voisi toimia pikemminkin aloitteentekijän ja toimeenpanijan roolissa kuin ministeriöiden kantojen yhteensovittajan roolissa. Sektoriministeriöiden tulee siten myös keskinäisellä yhteistyöllä pyrkiä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseen poikkiallinen hankkeissa.

Valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välinen suhde sekä arkipäivän yhteistyö on monissa kohdin toimivaa. Talousarvio- ja kehyskehittämissuunnitelmien valmisteluprosessissa hyviä käytäntöjä ovat olleet ministeriöiden talousjohtamisen informoiminen ja sektorihenkilön kutsuminen ministeriöön keskusteluun valtiovarainministeriön kannanvalmistumisen jälkeen sekä säännölliset talouspäällikkökokoukset.

Hallituksen strategiaistunnon valmisteluprosessin läpinäkyvyydessä, yhteensovittamisessa ja tiedonkulussa on kehittämisen mahdollisuuksia. Koordinaatio- ja yhteensovittamistyöskentelystä vastuu kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja substanssivalmistelut kuuluvat kullekin ministeriölle. Tarkastusvirasto katsoo, että kaikkien ministeriöiden tulee noudattaa hallituksen strategiaistunnon valmisteluohjetta, jotta valtioneuvoston kanslia pystyy tehokkaasti järjestämään strategiaistunnon sekä sen sisällön yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa.

Förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet

En fungerande samordning av regeringsprogrammet och ramförfarandet är av största vikt för att finanspolitikens långsiktiga målsättningar att trygga hållbarheten i de offentliga finanserna samt förutsättningarna för ekonomisk tillväxt ska uppnås och samhällspolitiken kunna bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

Vid denna granskning av finanspolitiken var huvudfrågan, om samordnings- och koordineringsförfarandena inom förvaltningen är tillräckliga för att trygga ett riktande av anslagen i enlighet med de tväradministrativa politikmålsättningarna i regeringsprogrammet. Ett granskningskriterium som anknöt till koordineringen mellan statsrådets kansli och finansministeriet var, om regeringens rambeslut och regeringens strategidokument utgör en helhet av vilken framgår sambandet mellan förverkligandet av regeringens strategiska målsättningar och regeringens ram- och budgetbeslut.

Även om på basis av rekommendationerna i programmet för utvecklande av uppföljningen av regeringsprogrammet (KOKKA) koordineringen mellan statsrådets kansli och finansministeriet delvis utvecklades i bättre riktning, behöver samarbetet och koordineringen mellan statsrådets kansli och finansministeriet alltfört stärkas. De utgiftsramar som bereds av finansministeriet, och den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet (HOT), som bereds av statsrådets kansli, utgör regeringens strategi. Beredningen av strategins båda element förverkligades under politisk styrning och regeringen höll en kombinerad strategi- och ramria på hösten 2011. Den kombinerade rian resulterade i två separata dokument, vilka emellertid behandlades vid samma statsrådets sammanträde. Revisionsverket rekommenderar, att den generella målsättningen är att dokumenten kombineras i processen.

Revisionsverket anser, att i sin nya form är regeringens strategiska verkställighetsplan (HOT) ett steg i den rätta riktningen, att mellan målsättningarna och anslagen skapas ett närmare, transparentare samband. HOT bygger på regeringsprogrammets horisontella tyngdpunkter och deras spetsprojekt. HOT bygger på regeringsprogrammets tre tyngdpunktsområden:

- I Bekämpning av fattigdom, ojämlikhet och utslagning
- II Stabilisering av den offentliga ekonomin och
- III Stärkande av en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft

De tväradministrativa spetsprojekten i regeringsprogrammet är sju till antalet, nämligen bekämpning av grå ekonomi, samhällsgarantin, försöket med arbetsbanker och andra sysselsättningsåtgärder, grön ekonomi, forskningsinfrastruktur, skydd av Östersjön och Forststyrelsens naturtjänster. HOT-dokumentet fungerar som ett verktyg som genom nya finansieringssymboler åskådliggör förenandet av regeringens åtgärder och ekonomin. Revisionsverket fäste positiv uppmärksamhet vid det stora antalet i HOT presenterade omriktanden och anslagsnedskärningarnas transparens. HOT-dokumentet i dess nya form och finansministeriets instruktion om beredning av ramen, som beaktar det, sporrar till att göra omriktanden i enlighet med regeringens spetsprojekt.

Statens revisionsverk observerade, att det mer generellt finns rum för justeringar av spelreglerna för omriktandena, och finansministeriet kunde överväga att spelreglerna skulle införas i exempelvis Ramhandboken. Dessutom kunde FiM överväga i sina instruktioner, att omriktandena skulle presenteras som en egen helhet i ramberedningen.

Som den centrala utgångspunkten för finansministeriets koordinering av anslagen i statsbudgeten kan betraktas, att alla ministerier i det tväradministrativa projekten informeras och att de berörda ministerierna ges kännedom om projektens totala eurobelopp. Finansministeriet i egenskap av koordinerande instans kunde fungera snarare i rollen som initiativtagare och verkställare än i rollen som samordnare av ministeriernas åsikter. Sektorministerierna bör sålunda också med inbördes samarbete gå in för att förverkliga målsättningarna i regeringsprogrammet i de tväradministrativa spetsprojekten.

Förhållandet samt det vardagliga samarbetet mellan finansministeriet och sektorministerierna är i många avseenden fungerande. Goda förfaranden i processen för beredning av budget- och ramförslagen har varit att ministeriernas finansledning har informerats och sektorpersonen inbjudits för diskussion till ministeriet efter att finansministeriets ställningstagande har färdigställts, samt de regelbundna mötena för ekonomicheferna.

I transparensen i processen för beredning av regeringens strategisammanträde, i samordningen och informationsgången finns möjligheter till utveckling. Ansvaret för arbetet med koordinering och samordning finns hos statsrådets kansli och substansberedningarna ankommer på respektive ministerier. Revisionsverket anser, att alla ministerier bör följa instruktionen om beredning av regeringens strategisammanträde, så att statsrådets

kansli effektivt kan organisera strategisammanträdet och dess innehåll i samarbete med samtliga ministerier.

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010–2012 yhtenä teema-alueena on "Luotettavaan tietoon perustuva finanssipolitiikka ja sen osana vero- ja maksupolitiikka". Tarkastusaiheena hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde kytkeytyy teema-alueen osakysymyksistä sekä finanssipolitiikan tietoperustan riittävyyteen että finanssipolitiikan välineiden toimivuuteen finanssipolitiikan allokaatiotehtävän kautta. Finanssipolitiikalla pyritään vaikuttamaan valtion- ja kansantalouden pitkän aikavälin kestävyteen ja suhdannevaihteluiden tasaamiseen sekä julkisten resurssien tehokkaaseen ja oikeudenmukaiseen kohdentamiseen.¹ Kehysmenettelyä on Suomessa käytetty ensisijaisesti ensiksi mainitun vakauttamistehtävän välineenä ja siinä tehtävässä kehysmenettely on onnistunut hyvin kehukseen kuuluvien valtion menojen kasvun hillinnässä, mutta sen avulla ei ole kyetty turvaamaan julkisen talouden kestävyttä.²

Finanssipolitiikan toisessa keskeisessä tehtävässä eli määrärahojen kohdentamisessa (allokaatiotehtävä), kehysmenettely ei ole tuonut muutosta budjetoinnin mekaanisuuteen siinä mielessä, että uudelleenkohdennukset hallitusohjelman sisällöllisten painotusten mukaisesti ovat jääneet vähäisiksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti kehysmenettelyn vaikuttavuutta finanssipolitiikan hallintavälineenä käsitellessä tarkastuksessa huomiota siihen, että hallitusohjelman yhteys kehysten valmisteluun on vaikeasti todennettavissa.³

Yllä mainitussa valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa todettiin, että vuosien 2003 ja 2007 hallitusohjelmissa finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet ja finanssipolitiikan säännöt ovat olleet ensisijaisia muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin nähden.⁴ Tämä johtuu hallitusohjelmiin kirjatuihin lausekkeista, joiden mukaan "hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan"⁵ "kehysten sallimissa rajoissa"⁶ tai "siinä

¹ Ks. Puonti 2009, 7 ja Harrinvirta ja Puoskari 2001, 446-452.

² VTV 2011, 200, 203. Vastaava arviointi sisältyy myös valtiovarainministeriön kehysmenettelyä arvioineen työryhmän muistioon, joka toteaa, että kehysten sisältämän menosäännön noudattamisesta huolimatta tavoitetta julkisen talouden kestävyuden turvaamisesta ei ole saavutettu, VM 2011, 26.

³ VTV 2011, 90.

⁴ VTV 2011, 13.

⁵ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003 ja Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 19.4.2007.

⁶ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, s. 10.

määrin, kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista"⁷. Erilliskertomusta varten toteutetuissa haastatteluissa tulikin esiin ministeriöiden näkemyksiä siitä, että kehysten koetaan rajoittavan hallitusohjelman toteuttamista.⁸ Tarkastusviraston kanta tältä osin oli, että "taloudellisten raamien ja linjausten sekä yhteiskuntapolitiikan sisältölinjausten lähentämiseen realistisella tavalla olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota tulevalla vaalikaudella".⁹ Erilliskertomuksen kysymyksenasetteluista johtuen hallitusohjelman ja kehysmenettelyn väliseen yhteyteen ei kyseisessä tarkastuskonaisuudessa kiinnitetty erityistä huomiota. Kehysmenettelyn ja siihen sisältyvän menosäännön arvioimista ilman yhteyttä hallitusohjelman yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden toteutumiseen pidettiin ongelmallisena erään ministeriön palautteessa erilliskertomusluonnoksesta. Erilliskertomukseen sisältyvien tarkastushavaintojen ja erilliskertomuksesta saadun palautteen perusteella tarkastusvirastossa on havaittu tarve tarkastaa omaa erityiskysymyksenään hallitusohjelman politiikkatavoitteiden ja määrärahojen kohdentamisen välistä yhteyttä.

Tarkastustarvetta puoltavat myös viimeaikaiset OECD:n ja Sitran sekä Valtioneuvoston kanslian asettaman KOKKA-hankkeen esittämät suositukset ja havainnot ongelmakohdista.¹⁰ Niiden keskeinen viesti on se, että hallituksen strategiset politiikkatavoitteet eivät riittävästi kytkeydy talousarviopäättökentekoon. Tätä tukee myös valtiovarainministeriön valtiontalouden kehysmenettelyä arvioineen työryhmän muistiossa todettu seikka siitä, että hallitusohjelmaan kirjatut valtiontalouden tasapainotavoitteet ovat jääneet toteutumatta eikä tasapainotavoitteita ole käytännössä huomioitu hallituksen politiikassa.¹¹

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa valtiontalouden kehysmenettelystä finanssipolitiikan hallintavälineenä ja siihen liittyneessä lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointia koskeneessa valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa todetaan voimavarojen uudelleen kohdentamisen jäykkyys. Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus ja taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävien säädöshankkeiden koordinaation puutteet voivat pitkällä aikavälillä muodostua uhkaksi finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle ja valtiontalouden kehysten pitävyydelle.¹²

⁷ *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 19.4.2007, s. 16.*

⁸ *VTV 2011, 207.*

⁹ *VTV 2011, 207.*

¹⁰ *OECD 2010, Määttä, Seppo ja Sitra 2010, VNK 2011a.*

¹¹ *VM 2011, 26.*

¹² *VTV 2011, 129 – 134. VTV 2011a.*

Erilliskertomuksen mukaan nopean talouskasvun vuosina on omaksuttu toimintatapa, jossa vanhat menorakenteet raahaavat mukana hallituskaudesta toiseen ja uudet politiikkapainopisteet on toteutettu nostamalla kehyksissä menotasoa. Uusien politiikkapainotusten aiheuttamien menolisäysten lisääminen aikaisemman menorakenteen päälle ei ole julkisen talouden kestävyyskannalta perusteltu menettelytapa.¹³ Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa laadittaessa pyrittiinkin rahoittamaan uudet politiikkatarpeet uudelleenkehittämisillä ja säästötoimilla.¹⁴ Julkisen talouden ratkaisematon kestävyysvaje ja tasapainotavoitteiden saavuttamisen vaikeus osaltaan entisestään korostavat tarvetta rahoittaa uusien politiikkapainotusten aiheuttamat menolisäykset uudelleenkehittämisillä. Hallituksen harjoittaman yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden sekä finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen näin edellyttävät, että käytännön mahdollisuuksia uudelleenkehittämisiin parannetaan.

Euroopan unionin ja kansainvälisessä talouspoliittisessa keskustelussa yleisemminkin kiinnitetään yhä enemmän huomiota budjetoinnin prosessien ja instituutioiden kykyyn jakaa niukkoja resursseja tehokkaasti. Voimavarojen uudelleenkehittämisillä sekä julkisen talouden ja kansantalouden rakenteellisilla uudistuksilla olisi pystyttävä huolehtimaan taloudellisen kasvun edellytyksistä pitkällä aikavälillä.¹⁵ Rakenteellisten uudistusten tarve ja merkitys talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen välttämättömänä edellytyksenä on korostunut niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Finanssipolitiikassa yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi nousee talouden rakenteellisten uudistusten aikaansaaminen ja finanssipolitiikan liikkumavaran palauttaminen tulevia kielteisiä shokkeja ja mahdollisia finanssikriisejä varten.¹⁶

Hallitusohjelma on finanssipolitiikan tavoitteiden ja sääntöjen asettamisen perusta sekä samalla keskeisin yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön kehittämisen suunnitteluväline. Valtiontalouden kehysmenettely puolestaan on valtiontalouden keskeisin suunnitteluväline. Näin ollen hallitusohjelman ja kehysmenettelyn yhteen toimivuuteen finanssipolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota. Samaan viittaavat myös poliittisen taloustieteen näkökulmat.

¹³ VTV 2011, 126 – 127.

¹⁴ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.

¹⁵ Euroopan unionissa keskustelussa yksi merkittävä virallisluonteinen asiakirja on EU:n komission ja neuvoston yhteisen talouspolitiikkakomitean julkaisu julkisen talouden ja sen hoidon laadusta vuonna 2008, *EU Economic Policy Committee 2008*.

¹⁶ IMF 2012, erit. 20–22 ja 41–48.

Julkisen talouden tasapainon saavuttamiseksi tarvittavien säästöjen ja uudistusten toteuttaminen voi osoittautua vaikeaksi, jos samalla ei voida huolehtia finanssipolitiikan tavoitteita vaarantamatta yhteiskuntapolitiikan painopisteiden muutosten rahoittamisesta. Tätä joustavuutta edellyttää myös valtiontalouden kehysten hyväksyttävyyden pitkäaikaisuus. Näin hallitusohjelman ja valtiontalouden kehysten välinen yhteensovittaminen on Suomessa jatkossa yhä tärkeämpi yhteiskuntapolitiikan ja finanssipolitiikan tuloksellisuuden edellytys.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatiin palautteet maa- ja metsätalousministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä ja ympäristöministeriöltä ja ne on otettu huomioon tarkastuskertomuksen viimeistelyssä.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuskohteena on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteiden ja määrärahojen kohdentamisen välinen yhteys. Määrärahojen kohdentaminen on sekä sektoriministeriöiden tehtävä että erityisesti määrärahojen tason näkökulmasta valtiovarainministeriön tehtävä. Hallituksen tavoitteiden toteuttaminen puolestaan on sektoriministeriöiden vastuulla, mutta tavoitteiden toteuttamisen seuranta ja koordinointi valtioneuvoston kanslian vastuulla.

Tarkastuksen kannalta olennaiset valtioneuvoston kanslian (VNK) ja valtiovarainministeriön (VM) lakisäätteiset tehtävät on määritelty ministeriöitä koskevissa asetuksissa. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on hallitusohjelman toimeenpanon seuranta¹⁷ ja valtiovarainministeriön tehtävänä ovat finanssipolitiikan tavoitteet, keinot ja arviointi sekä valtion talousarvio ja valtiontalouden kehukset¹⁸. Valtioneuvoston kanslian työssä painottuu hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta kun taas valtiovarainministeriön työssä päähuomion kohteena on määrärahojen taso.

Hallitusohjelma ja hallitusohjelman seurantamenettely

Hallitusohjelma on hallituksen muodostavien puolueiden toimintasuunnitelma ja sopimus puolueiden yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä sekä kilpailevien tavoitteiden yhteensovittamisesta hallituksessa. Hallinnon tehtävänä on toimeenpanna hallitusohjelma. Kun hallitukset ovat vuodesta 1983 lähtien pääsääntöisesti toimineet koko vaalikauden, hallitusohjelmien painoarvo on kasvanut. Ohjelmista on tullut pidempiä ja yksityiskohtaisempia. Hallitusohjelmien yksityiskohtaisuutta lisää se, että suomalaisessa parlamentarismissa hallituksessa on useita puolueita, jotka kilpailevat keskenään äänestäjistä. Tällöin kilpailijoiden yhteistyön järjestämisen kannalta hallitusohjelma edustaa kilpailevien asialistojen yhteensovittamista, jossa jokaisella hallitukseen osallistuvalla puolueella on tarve saada itselle tärkeät tavoitteet kirjatuksi hallitusohjelmaan mahdollisimman

¹⁷ Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007), 1 §, kohta 2.

¹⁸ Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003), 1 §, kohdat 2 ja 3 (osin).

yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtaisuutta lisää myös se, että hallitusohjelmaan kirjatut asiat pyritään toteuttamaan.

Hallituksen on perustuslain mukaan esitettävä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jolloin eduskunta äänestää hallituksen nauttimasta luottamuksesta.¹⁹ Samalla hallituspuolueiden eduskuntaryhmät sitoutuvat hallitusohjelmaan ja sen tavoitteisiin.

Hallitusohjelmaa täsmentäväksi strategiseksi asiakirjaksi (nykyisin HOT, aikaisemmin myös HSA) tuli ensimmäisen kerran vuonna 1995 hallituksen strategiasalkku, jota kutsuttiin hankesalkuksi. Hankesalkku oli käytössä pääministeri Paavo Lipposen hallituksissa. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksissa asiakirja uudistettiin ja sen nimeksi tuli hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Se on koostunut kahdella viime vaalikaudella politiikkaohjelmista ja muista seurattavista kokonaisuuksista. Kumpikin HSA hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä.²⁰

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksessa hallitusohjelmaa täsmentävä asiakirja on nimeltään hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT). Hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma on hyväksytty hallituksen talousarvioneuvottelussa 14.9.2011 samanaikaisesti vaalikauden määrärahakehityksen ja valtion vuoden 2012 talousarvioesityksen kanssa sekä sovitettu yhteen vaalikauden valtiontalouden kehyspäätöksen kanssa. Toimeenpanosuunnitelma on hyväksytty hallituksen periaatepäätöksenä 5.10.2011. Periaatepäätös täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut strategiseksi poikkihallinnollisiksi politiikkakokonaisuuksiksi.

HOT rakentuu hallitusohjelmassa mainitun kolmen painopistealueen varaan, joita hallitusohjelman seurantakielellä kutsutaan tolpiksi. Kolme painopistealuetta ovat:

- I Köyhyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen,
- II Julkisen talouden vakauttaminen ja
- III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

¹⁹ Suomen perustuslain 62 § mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle.

²⁰ HSA oli poliittisesti päätetty ohjausasiakirja, jonka valmistelusta virkamiehet kantoivat päävastuun, mutta loppuvaiheessa valtiosihteerit ja erityisavustajat, erityisesti hallitusryhmien puheenjohtajien erityisavustajat varmistivat asiakirjan poliittisen hyväksyttävyyden.

HOT-asiakirjaan on kirjattu kunkin strategisen painopistealueen tavoitteet sekä tavoitetta toteuttavat toimenpiteet eli kärkihankkeet, vastuuministeriöt ja hankkeen rahoitustilanne. Hankkeen rahoitustilanne käsitellään siitä näkökulmasta, onko hallitusohjelmassa kohdistettu asiakokonaisuuteen lisärahoitusta vai toteutetaanko hanke olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla vai onko mahdollisesti kyseessä säästöjen kohde vai ovatko resurssit vielä avoinna.

Valtiontalouden kehysmenettely ja talousarvioprosessi²¹

Valtiontalouden kehysmenettelyllä tarkoitetaan sekä vaalikauden alussa asetettavaa menosääntöä että määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa. Oikeudellisesti valtiontalouden kehysmenettely tarkoittaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:ssä valtion talousarvion laadinnan yhdeksi vaiheeksi säädettyä suunnitelmaa, jossa valtioneuvosto linjaa kehysten piiriin kuuluvien menojen enimmäistason ja hallinnonaloittaisen jaon sekä antaa valtion taloutta ja toimintaa sekä laajemmin julkista taloutta koskevia toimintapoliittisia linjauksia valtion talousarvion ja lakiehdotusten jatkovalmistelun linjaamiseksi. Vaalikauden ensimmäinen kehyspäättös tarkistetaan nykyisessä kehysjärjestelmässä vuosittain vastamaan hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Kehyspäättös ohjaa seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmistelua. Hallinnonaloittaisten kehysten taustalla ovat hallinnonalojen kehys ehdotukset, jotka koostuvat talousarviomomenttikohtaisesta valmistelusta.

Kehysbudjetoinnin käyttöönotto vuonna 1991 oli osa kokonaisvaltaista budjetointi- ja tulosohjauksuudistusta, joskin se edustaa myös muista uudistuksista erillistä tarvetta ottaa käyttöön talousarviomenojen kasvua hillitsevä menosääntö. Kehysohjauksen alkuperäinen idea oli, että hallitus antaisi menokehykset yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista. Valtiontalouden kriisi 1990-luvun alussa johti kuitenkin siihen, että kehysohjaus muodostui sektoripohjaiseksi. Holkerin hallituksen viimeinen kehyspäättös jäi ainoaksi yritykseksi määrittellä kehukset yhteiskuntapoliittisesti merkittävillä tehtäväkokonaisuuksille.²² Sen jälkeen kehukset on asetettu hallinnonaloittain.

²¹ *Kuvaus on pyritty pitämään lyhyenä ja tarkastusaiheen näkökulmasta relevanttina. Kehysmenettelyä on perusteellisesti käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle (VTV 2011).*

²² *VM 1997, 1–2; Eerola 2005, 90.*

Vuonna 2003 kehysmenettelyä uudistettiin siten, että Anneli Jäätteenmäen ja Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmaan samoin kuin Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan on sisällytetty menosääntö, jolla on rajoitettu hallituskauden aikana tehtävien menonlisäysten suuruutta pitäen lähtötasona edellisen hallituksen viimeistä kehyspäätöstä. Vastaava menosääntö sisältyy myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan: "Hallitus toteaa, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot vuonna 2015 ovat 1 215,5 milj. euroa pienemmät kuin 23.3.2011 valtiontalouden ns. teknisessä kehyksessä (40 699 milj. €)."

Menosäännön lisäksi vuodesta 2003 alkaen on noudatettu periaatetta, jonka mukaan vaalikauden ensimmäinen kehys on sitova ja vuosittaiset tarkistukset ovat vain teknisiä. Vuodesta 2003 alkaen käytössä ollut hallitusohjelmaan kirjattava menosääntö on käytännössä tarkoittanut sitä, että valtion menojen kokonaistason kannalta keskeiset päätökset sisältyvät hallitusohjelmaan, kun taas kehyspäätöksen pääasiaksi jää kehykseen kuuluvien menojen jakaminen hallinnonalojen kesken.²³

Kehyspäätös on muina kuin vaalivuosina annettu yleensä maaliskuussa. Syyskuussa annettava valtion talousarvioesitys on täsmentänyt määrärahojen kohdentamisen momenteittain talousarviovuodeksi. Kehys- ja talousarvioehdotusten laadintamääräys on ilmaisultaan niukka kehysten ja talousarvioehdotusten välisestä suhteesta: "Talousarvioehdotus on laadittava noudattaen valtioneuvoston kehyspäätöksen yhteydessä tehtyjä ratkaisuja."²⁴ Koska hallinnonalojen kehykset laaditaan momenttikohtaisen valmistelun pohjalta, käytännössä peruslaskelma noudattaa talousarvion valmisteluvaiheessa kehysvalmisteluvaiheen peruslaskelmaa ja kehittämisehdotukset ovat kehyksen ylittäviä ehdotuksia, ellei niille ole etsitty rahoitusta uudelleenkehittämiseksi hallinnonalan kehyksen sisällä.

Tunnistetut kehittämishaasteet

Tarkastuksen lähtökohtana on sekä kansainvälisissä että kotimaisissa arvioinneissa ja selvityksissä tunnistettu tarve tiivistää kehysmenettelyn ja yleisemmin talousarvioprosessin yhteyttä hallituksen politiikkatavoitteeniin. Näitä ovat muun muassa Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA, OECD:n arviointi ja Sitran selvitys.

Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA valmisteli suosituksia, joilla pyrittiin vahvistamaan strategisuutta, ketteryyttä ja paranta-

²³ *Viherkenttä 2010*, 87.

²⁴ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011*, Valtiovarainministeriö, s. 7.

maan politiikkatoimien tietopohjaa. Jälkimmäistä tavoitetta edisti myös Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmä, joka julkaisi raporttinsa huhtikuussa 2011.²⁵ Ketteryyttä puolestaan käsiteltiin tarkemmin valtioneuvoston kanslian tilaamassa selvityksessä Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Selvityksessä nostettiin esiin tämän tarkastuksen kannalta olennaisena asiana se, että hallituksen strategia-asiakirjamenettely on "lapsipuolen asemassa suhteessa kehysmenettelyyn".²⁶ Sekä poliittista johtoa että osaa virkamiesjohdosta askarrutti kehyyksen suhde politiikan sisältöön. Suhdetta kuvattiin melko epäselväksi ja kehyyksen merkityksen suhteessa HSAn laadintaan arvioitiin viime vuosina edelleen kasvaneen. Ministerit kuitenkin totesivat selvitystä varten toteutetuissa haastatteluissa, että hallituksen prioriteettialueille löytyy rahoitus tavalla tai toisella, vaikka rahoituksen saaminen vaikeutuukin, mitä pidemmällä hallituskausi on.²⁷

KOKKA-hankkeen ensiksi mainitulla tavoitteella strategisuudella tarkoitettiin poliittista priorisointia ja hallitustyöskentelyn yhteisvoimaa, jotka koostuvat selkeistä poikkihallinnollisista painopisteistä ja niiden rahoituksesta sekä tietoisesta päätöksenteosta sen suhteen, mistä luovutaan, jotta uudelle saadaan tilaa. Työryhmän näkemyksen mukaan julkisten menojen uudelleenkohdentamistarpeet ovat nyt erityisen suuria. Ensiaskel menojen uudelleenkohdentamistarpeiden arvioimiseksi otettiin valtioneuvoston kanslian talousneuvoston sihteeristön tammikuussa 2011 käynnistämässä menoinventaariotyössä.²⁸ Ennen valtioneuvoston kanslian käynnistämää työtä Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdotti vaativampaa harjoitusta, kun Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa tammikuussa 2011 esitettiin ajatus siitä, että aidot uudelleenkohdennukset edellyttäisivät myös hallinnonalojen peruslaskelman avaamista.²⁹

KOKKA-hankkeessa yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena mainittiin sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostaminen, jolloin huomiota on kiinnitettävä kehysmenettelyn ja hallituksen strategiaprosessin yhtymäkohtiin.³⁰ Konkreettisenä toimenpiteenä KOKKA-hanke ehdotti hallitukselle vuotuista strategiaistuntoa, jolloin hallitus tarkastelisi tammi-helmikuussa talouspoliittisen linjan päivitys- ja tarkistus- tarpeita ja keskeisten poikkihallinnollisten politiikkateemojen etenemistä

²⁵ *VNK 2011b.*

²⁶ *Eerola 2010, 10.*

²⁷ *Eerola 2010, 45.*

²⁸ *Menokartoituksen taustasta ja käytännön toteutuksesta ks. VNK 2011c.*

²⁹ *VTV 2011, 208.*

³⁰ *VNK 2011a, 11.*

ja tarkistustarvetta sekä laatisi kehysvalmistelua ja uudelleenkohdennuksia ohjaavan kannanoton.³¹ Hankkeen raportissa todetaan, että hallituksen strategian johdonmukainen toteuttaminen edellyttää saumatonta yhteistyötä pääministerin ja valtiovarainministerin välillä. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön tulisi koordinoida strategia-asiakirjan ja kehyspääatöksen valmistelu strategiaistuntoa varten siten, että hallitusohjelman prioriteetit voidaan toteuttaa kehysrajoitteen puitteissa.³² Myös valtiovarainministeriön kehystyöryhmä esitti, että hallituskauden aikana tulisi määrääjain olla hallituksen neuvottelu, missä voitaisiin siirtää menojen painopistettä hallituksen linjaamaan suuntaan jakamattoman varauksen ja hallinnonalojen välisten uudelleenkohdennusten avulla.³³

OECD:n arvioinnissa Suomen hallinnosta vuodelta 2010 on todettu, että kehysmenettely rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia priorisoida uudelleen resursseja. On kuitenkin huomioitava, että kehysmenettely tai -budjetointi sinänsä ei rajoita priorisointeja, vaan sen sijaan ongelma aiheutuu valtionhallinnon sektoroituneisuudesta ja sitä kautta tavasta, jolla kehys ehdotukset ja kehyspääatökset tehdään.³⁴ OECD:n arvion mukaan resursseilla ja tavoitelluilla poikkihallinnollisilla tuloksilla ei ole yhteyttä, jolloin on olemassa kuilu strategisten politiikkatavoitteiden asettamisen ja niiden toimeenpanon välineiden välillä. Erityisesti mainitaan valtioneuvoston kanslian koordinoiman hallituksen strategia-asiakirjan ja valtiovarainministeriön vastuulla olevan kehyyksen välinen kuilu.³⁵ OECD kuvaa ongelmaksi myös sitä, että uusi hallitusohjelma lisää uusia prioriteetteja vanhojen prioriteettien päälle, kun arviointia vanhoista hankkeista ei tehdä.

OECD huomioi lisäksi, että valtiovarainministeriön budjettiosasto on tottunut toimimaan itsenäisesti. Tämän vuoksi OECD pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian muodostama ohjauskeskittymä toimisi kaikilta osin paremmin yhteen kuin tähän asti.³⁶

Sitra julkaisi joulukuussa 2010 Seppo Määtän laatiman selvityksen julkisen sektorin konserniohjauksen kehittämistä. Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn väliseen yhteyteen liittyvänä ehdotuksena selvityksessä esitettiin: "Vahvistetaan valtioneuvoston kanslian kapasiteettia kehys- ja

³¹ VNK 2011a, 28. Lisäksi strategiaistunnon tuloksena olisi EU:n vakausohjelman ja Eurooppa 2020 – strategian kansallisen ohjelman valmistelua ohjaava kannanotto.

³² VNK 2011a, 44.

³³ VM 2011, 20.

³⁴ VTV K 21/2010 vp. s.126. Samoin VM 2011, 27.

³⁵ OECD 2010, 34–35.

³⁶ OECD 2010, 31; 165.

budjettiprosessissa tehtävien sekä hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvien resurssien uudelleen allokaatiotarpeiden analysoimiseksi ja tulosohjauksen integroimiseksi hallitusohjelman toimeenpanoon.³⁷ Nykytilan ongelmien kuvauksessa Sitran selvitys tukeutui yllä esitettyihin OECD:n johtopäätöksiin.³⁸ Sitran käsityksen mukaan OECD:n tunnistamat haasteet liittyvät sekä suunnittelu- että toimeenpanovaiheeseen. Sitra tulkitsee suunnitteluvaiheeksi hallitusohjelmaneuvottelut ja vuosittaisen kehys- ja talousarviovalmistelun eli kehys- ja budjettiriihet. Toimeenpanovaiheeksi Sitra nimittää hallitusohjelman ja talousarvion toimeenpanoa ja seurantaa sekä hallinnonalojen tulosohjausta ja näihin liittyviä välitarkasteluja.³⁹

Eri tahojen julkaisemat selvitykset tukeutuvat osittain toisiinsa. Kotimaiset selvitykset tukeutuvat OECD:n lausumiin johtopäätöksiin ja OECD:n arviot puolestaan perustunevat pitkälti samojen henkilöiden haastatteluihin ja samoihin taustatietoihin kuin kotimaisissa selvityksissä. Viimeaikaisissa kehittämishankkeissa esitetyt havainnot eivät kuitenkaan ole sinänsä uusia, vaan samankaltaisia kehysmenettelyn ja hallitusohjelman sekä silloisen hallituksen strategiasalkun välisen yhteyden ongelmia on raportoitu aiemminkin.⁴⁰ Vuosina 2000–2003 toiminut valtion keskushallinnon uudistaminen -hanke paneutui muun muassa hallituksen strategiasalkun ja poikkihallinnollisten asioiden valmistelu- ja koordinaatiovastuun parantamiskysymyksiin. Tuolloin keskeisenä keinona strategisuu- den ja poikkihallinnollisuuden edistämiseksi nähtiin ohjelmajohtaminen⁴¹ ja strategiasalkku uudistettiin hallituksen strategia-asiakirjaksi (HSA). Kehittämisessä on edetty pienin askelin, sillä jo vuonna 1995 esitettiin ohjelmien käyttöönottoa ja niiden käsittelyä kehysriihessä,⁴² mutta tuolloin käyttöön otettiin vain hallituksen strategiasalkku, josta alettiin käyttää nimeä hankesalkku. Vuosien 2003–2010 hallitukset ovat soveltaneet HSA-menettelyä, mutta edelleen selvityksissä on tuotu esiin ongelmana se, ettei hallituksen politiikkatavoitteiden ja niiden toteuttamiseen tarvittavien määrärahojen välillä ole riittävää yhteyttä.

Valtiovarainministeriö on asettanut Keskushallinnon uudistushankkeen⁴³, jonka toimikausi on 1.1.2012–31.3.2013. Asettamispäätöksessä

³⁷ Määttä, *Seppo ja Sitra 2010*, 42.

³⁸ Määttä, *Seppo ja Sitra 2010*, 19–20.

³⁹ Määttä, *Seppo ja Sitra 2010*, 35.

⁴⁰ Kekkonen 2001, Puoskari 2002, Tiili 2003 ja kokoavasti Tiili 2008, 94–100.

⁴¹ Kekkonen, *Sirpa 2001: Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen. Keinona ohjelmajohtaminen*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

⁴² VM 1995, 45.

⁴³ VM 131:00/2011, 16.12.2011.

todetaan, että ”kansainvälisten arvioiden mukaan (2000, 2010) keskushallinnossa hallinnonalarajojen ylittämässä on vielä käyttämättömiä mahdollisuuksia” ja ”...Suomen hallinnon keskeisiksi haasteiksi nostetaan strateginen näkemys, resurssien liikkuvuus ja yhteinen tahtotila”. Hankkeen tehtävänä on valmistella valtion keskushallinnon uudistamista ja tavoitteena on muun muassa lisätä taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtion hallinnossa.

Erilaisten selvitysten ohella kehysbudjetoinnin ongelmia ovat nostaneet esiin kansanedustajat. Eduskunnan budjettivallan näkökulmasta kehysmenettelyn on koettu liiaksi rajoittavan kansanedustajien mahdollisuuksia päättää menojen kohdentumisesta.⁴⁴ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mielestä kehysmenettelyn vahvuutena on sen poliittinen sitovuus ja uskottavuus, mutta varjopuolena on kehyksen joustamattomuus.⁴⁵ Käsitellessään valtionalouden kehysmenettelyä Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään helmikuussa 2011 eduskunnan kannanotoiksi muun muassa seuraavia⁴⁶: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.” ja ”Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehyksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.” Eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta yhtenä ongelmana voidaan pitää sitä, että kehysten ja hallitusohjelmaan sisältyvien politiikkatavoitteiden välinen yhteys ei ole riittävän läpinäkyvä.

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuksen pääkysymys on: Ovatko hallinnon sisäiset yhteensovittamis- ja koordinoitimenettelyt riittäviä turvaamaan hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden mukaisen määrärahojen kohdentamisen?

Pääkysymystä täsmentävät osakysymykset ovat:

⁴⁴ Ks. esim. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 13.1.2011 (PTK 137/2010 vp), Lähetekeskustelu, Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtionalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä Kertomus K 21/2010 vp.

⁴⁵ Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2010 vp.

⁴⁶ Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2010 vp; Eduskunta hyväksyi valiokunnan esittämät kannanotot (Eduskunnan kirjelmä 50/2010 vp).

1. Millaisin menettelyin valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö koordinoivat hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden toteuttamisen seurantaa ja määrärahojen kohdentamista?
2. Millaisin menettelyin budjettiprosessissa koordinoidaan poikkihallinnolliset uudelleen kohdennukset?
3. Miten sektoriministeriöt ottavat talousarvioehdotuksissaan huomioon hallitusohjelmassa linjatut määrärahasäästöt ja uudelleenkohdennukset?

Osakysymys 1. käsittelee koordinaatiota yleisellä tasolla rajoittuen hallituksen kehyspäättöksen ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman valmisteluvaiheeseen. KOKKA-hankkeessa ehdotetun mukaisesti vaalikauden kehysten ja strategia-asiakirjan tulisi muodostaa hallituksen strategia, joka operationalisoi hallitusohjelman strategisen osan linjaukset. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön väliseen koordinointiin liittyvänä tarkastuskriteerinä on se, muodostavatko hallituksen kehyspäättös ja hallituksen strategia-asiakirja kokonaisuuden, josta ilmenee hallituksen strategisten tavoitteiden toteuttamisen yhteys hallituksen kehys- ja budjettipäätöksiin. Lisäksi arvioidaan, onko koordinaatio parantunut KOKKA-hankkeen ehdotusten mukaisesti.

Tarkastus kohdistuu vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeisen hallituskauden alkuvaiheen koordinoitimenettelyihin ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä sekä vuoden 2012 hallituksen strategiaistuntoon ja kehysriiheen. Tarkastushaastatteluissa selvitetään myös se, miten valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön väliset koordinoitikäytännöt ovat kehittyneet verrattuna kahteen edelliseen hallituskauteen.

Osakysymys 2. koskee hallitusohjelman liitteeseen sisältyviä poikkihallinnollisia uudelleenkohdennuksia. Niitä oli kaikkiaan seitsemän, joista kuudessa oli kyse kahden tai kolmen ministeriön välisestä koordinaatiosta. Yksi asiakokonaisuus, harmaan talouden torjunta, kohdistui viidelle hallinnonalalle. Tämän takia harmaan talouden torjuntaan kohdistuvien määrärahojen kohdentamisesta tarkastellaan perusteellisemmin kuin muita kuutta hankekokonaisuutta.

Osakysymykseen 3. vastataan vertaamalla hallitusohjelman menojen muutoksia koskevia liitteitä ja hallinnonalojen talousarvio- ja kehyskehdotuksia.

Osakysymyksiä 2. ja 3. koskevana tarkastuskriteerinä on hallinnon kyky huomioida sektorirajat ylittävät tavoitteet talousarvioprosessissa. Osakysymyksen 3. osalta arvioidaan lisäksi, missä määrin sektoriministeriöt pitävät hallitusohjelman linjaamien määrärahojen puitteissa ja missä määrin ne pystyvät luomaan liikkumatilaa hallitusohjelman politiikkatavoitteiden toteuttamiseksi oman kehüksensä sisällä.

2.3 Tarkastuksen aineistot ja niiden analysointi

Tarkastuksen asiakirja-aineiston muodostavat hallitusohjelma, hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT), kehyspäättös 5.10.2011, valtiovarainministeriön talousarvioehdotus, valtion talousarvioesitys ja hallinnonalojen kehys- ja talousarvioehdotukset, hallituksen strategiaistunnon ja kehysriihen tiedotteet ja asiakirjat sekä epävirallisempi valmisteluaineisto. Epävirallisempi valmisteluaineisto kattaa muun muassa hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman valmisteluun liittyvät kansliapäällikkökokousten ja hallitusohjelmayhdyshenkilökokousten aineistot, valtiovarainministeriön tausta-aineiston ja sektoriministeriöistä saatuja poikkihallinnollisiin uudelleenkehennuksiin liittyviä muistioita.

Haastatteluja oli yhteensä 15 kappaletta ja niihin osallistui 22 henkilöä kuudesta sektoriministeriöstä, valtiovarainministeriön budjetti- ja kansantalousosastoilta sekä valtioneuvoston kansliasta.

Haastattelut olivat muodoltaan puolistrukturoituja siten, että kysymysluettelo oli laadittu ennalta ja että haastateltavien vastaukset olivat vapaa-muotoisia. Kysymysluettelosta kuitenkin poikettiin tarpeen mukaan, joten haastattelussa oli myös teemahaastattelun piirteitä.

Aineistoa analysoitiin laadullisesti yhdistäen asiakirjojen, haastattelujen ja tarkastusta varten pyydettyjen lisätietojen avulla hankittua tietoa.

2.4 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus kohdistuu vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeisen hallituskauden alkuvaiheen koordinoitimenettelyihin sekä vuoden 2012 hallituksen strategiaistuntoon ja kehysriiheen ennakkovalmisteluineen. Tarkastuksen aikajänne alkaa hallituksen nimittämisestä 22.6.2011 ja päättyy kehysriiheen 22.3.2012.

Tarkastus on rajattu koskemaan valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välistä koordinaatiota sekä sektoriministeriöiden välistä määrärahojen koordinaatiota sellaisissa hallitusohjelmassa mainituissa menojen uudelleenkehennuksissa, joilla oli liittymäkohtia useamman kuin yhden ministeriön toimintaan. Tarkastuksessa selvitettiin uudelleenkehennusten lisäksi myös yhtä leikkauskohdetta, joka oli hallitusohjelmassa mainittu "maahanmuuttopolitiikan tehostaminen, nopeutetaan viranomaiskäsittelyä". Tässä kohtaa tarkastetaan viranomaisten keskinäis-

kytkentöjä talousarvioprosessissa. Tämä asiakokonaisuus käsitellään tarkastuskertomuksen liitteessä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio

Esiselvitystä varten toteutetun haastattelun ja kehysmenettelyn hallinnollisen valmistelun tarkastuksen yhteydessä toteutettujen haastattelujen perusteella syntyi sellainen käsitys, että hallitusohjelman seurantaprosessi sekä kehys- ja talousarvioprosessi ovat erillisiä prosesseja eikä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä ole vakiintuneita menettelyjä määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhteyden koordinoimiseksi.

Tämän perusteella tarkastuksessa keskitytään valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön väliseen koordinaatioon, joka kattaa hallituksen strategia-asiakirjan laadinta- ja seurantaprosessin sekä kehys- ja talousarvioprosessin sisältäen muun muassa vaalikauden kehysten ja strategia-asiakirjan laadinnan, budjettiriihen, hallitusohjelman vuotuisen seurannan ja tarkistamisen hallituksen strategiaistunnossa sekä kehysriihen. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä tarkastellaan erityisesti KOKKA-hankkeen suositusten kautta.

KOKKA-hankkeen suositukset

KOKKA-hankkeen suositukset koskivat vaalikauden määrärahakehystä ja hallituksen strategia-asiakirjaa, politiikkakoordinaatiota ja horisontaalisia politiikkakokonaisuuksia sekä hallitusohjelman vuotuista seurantaa ja tarkistamista. KOKKA-hankkeessa suositeltiin vaalikauden määrärahakehystä ja hallituksen strategia-asiakirjaa koskevia asioita seuraavasti:

1. Välittömästi hallituksen nimittämisen jälkeen käynnistyy samanaikaisesti vaalikauden kehysten ja strategia-asiakirjan laadinta. Nämä yhdessä muodostavat hallituksen strategian, joka operationalisoi hallitusohjelman strategisen osan linjaukset.

2. Valtiovarainministeriö ohjaa strategian taloudellisen osan valmistelua ja strategian muiden osien valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslia, joka tuottaa strategiaan sisältöä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa (OM ja OKM).

3. Molempien osien valmistelu toteutetaan vahvassa poliittisessa ohjauksessa esimerkiksi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tai hallituspuolueiden puheenjohtajien kautta.

4. Ennen ensimmäisen hallitusvuoden yhdistetyn kehys- ja talousarvioesityksen antamista eduskunnalle, syyskuun alussa hallituksella on yhdistetty strategia- ja kehysriihi, jonka tulokset kootaan yhteen strategiaasiakirjaan.

KOKKA-hankkeessa suositeltiin politiikkakoordinaatiota ja horisontaalisia politiikkakokonaisuuksia seuraavasti:

5. Kansliapäälliköiden yhteisön roolia hallitusohjelman tehokkaan toimenpanon varmistamisessa, hallituksen politiikkakokonaisuuksien koordinoimisessa ja hallituksen vuotuisen strategiaistunnon tietopohjan koordinoinnissa vahvistetaan.

Lisäksi KOKKA-hankkeessa suositeltiin hallitusohjelman vuotuista seuranta- ja tarkistamista koskevia asioita seuraavasti:

6. Hallitus järjestää toisesta toimintavuodestaan lähtien vuotuisen strategiaistunnon, jossa arvioidaan strategian toteutumista sekä talouden että sisäiltojen osalta ja tarkistetaan linjauksia tarvittaessa.

7. Vuotuinen strategiaistunto ajoittuu tammi-helmikuuhun.

8. Strategiaistunnon tuloksena syntyvässä linjauksessa päivitetään talouspoliittinen linja sekä määritellään kehysvalmistelua ohjaava kannanotto, ml. resurssien kohdentaminen priorisoituihin politiikkakokonaisuuksiin. Linjat sovitetaan yhteen Euroopan unionin vakaussopimuksen ja Eurooppa 2020-strategian kansallisen ohjelman kanssa.

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman laadintaprosessi

Kataisen hallituksen strategia-asiakirjassa eli hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa (HOT)⁴⁷ täsmennetään hallitusohjelman kolmea painopistealuetta vastaavat, keskeisistä hankkeista ja toimenpiteistä koostuvat politiikkakokonaisuudet sisältöineen sekä toimeenpanoon osallistuvat hallinnonalat ja niiden välinen vastuunjako. HOTiin sisältyvät

⁴⁷ *Hallitusohjelman strategiset toimeenpanosuunnitelma-kärkihankkeet ja vastuut, Valtioneuvoston periaatepäätös, 5.10.2011.*

politiikkatoimet kuuluvat hallituksen erityisen seurannan piiriin ja niiden etenemistä ja tarkistustarvetta arvioidaan hallituksen vuotuisessa strategiaistunnossa.

Hallituksen strategia-asiakirjan valmistelu alkoi siten, että valtioneuvoston kanslia (VNK) ryhtyi kokoamaan HOTia hallitusohjelman kolmen strategisen painopisteen mukaisesti. Painopistealueet ovat seuraavat:

- I Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen
- II Julkisen talouden vakauttaminen
- III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen

HOTiin valittujen toimien ja hankkeiden valmisteluprosessissa olennaisessa osassa olivat hallituksen toimien ja kärkihankkeiden valintakriteerit, jotka ovat HOTin mukaisesti seuraavat:

"Toimeenpanosuunnitelmaan kirjattujen politiikkakokonaisuuksien valintakriteereinä on pidetty sitä, että toimet ovat 1) aidosti hallitusohjelman painopistealueita toteuttavia, 2) niiden käsittely ja seuranta koko hallituksen tasolla on mielekästä ja edistää ko. hankkeiden toteumista, 3) toimilla on sekä vahvoja keskinäisiä kytkeitä että kytkeitä muihin hallituksen toimiin ja 4) toimet ovat pääsääntöisesti useita hallinnonaloja koskettavia."

VNK kävi läpi hallitusohjelmaa oman asiantuntemuksensa sekä aikaisemman kokemuksensa pohjalta ja poimi alustavia ehdotuksia kärkihankkeiksi. Tämän jälkeen kansliapäällikkökokouksessa VNK:n alustavia ehdotuksia tarkasteltiin valintakriteerien mukaisesti ja lopulta poliittisella tasolla päätettiin joidenkin lisäysten jälkeen lopulliset HOTin kärkihankkeet ja niihin liittyvät vastuut. Poliittisen tason käsittely kattoi sekä hallituksen strategiaistunnon että valtioneuvoston yleisistunnon, jossa HOT hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä. HOT 2011 sisältää 63 kärkihankkeeksi nimettyä hanketta. Tosin VNK:n tulkinta kärkihankkeista on laajempi ja VNK:n mukaan kärkihankkeita on 141.

Hallitusten hankesalkkujen hankemäärät ovat kasvaneet jatkuvasti uusien hallitusten myötä. Vertailukohtana voidaan käyttää edellisten hallitusten hankesalkkujen kokoa ja hankkeiden lukumäärää. Pääministeri Lipposen aikana Lipposen ensimmäisen hallituksen salkussa oli 42 hanketta ja toisen hallituksen salkussa otsikkotason hankkeita oli 41, alahankkeet mukaan lukien 60. Sen jälkeen julkaistiin ensimmäinen hallituksen strategia-asiakirja HSA 2003, jossa oli neljä politiikkaohjelmaa ja 32 otsikkotason hanketta. HSA 2007 sisälsi kolme politiikkaohjelmaa ja 50 otsikkotason hanketta. Tämän lisäksi on hyvä huomioida, että politiikkaohjelmat ovat myös sisältäneet paljon hankkeita, joten hankkeiden lukumäärä ei siinä ole täysin vertailukelpoinen.

Tällä hallituskaudella uutta on se, että hallituksen 141 kärkihanketta on jaoteltu myös rahoituksen mukaisesti. Hankkeiden resurssitilannetta on HOTissa kuvattu symbolien kautta, mutta ei konkreettisilla euromäärillä. Kierrätysmerkki tarkoittaa, että toimintaan ei ole erillistä rahoitusta, vaan hankkeen rahoitus toteutetaan olemassa olevia resursseja kohdentamalla. Hymynaama-merkki viittaa siihen, että resursseja lisätään hallitusohjelman perusteella. Sakset merkitsevät, että kyseessä oleva hanke on säästöjen kohde. Pohdiskelija-merkki tarkoittaa, että hankkeen resurssit ovat vielä tässä vaiheessa avoinna. Lisäksi HOT painottaa, että hallituksen kärkihankkeita toteutetaan vaalikauden kehyspäätöksen mukaisesti, mitä tarkastusvirasto pitää tärkeänä kohtana.

HOTin kärkihankkeisiin liittyvistä rahoitussymboleista kierrätysmerkki on selvästi yleisin. 87 hankkeella on pelkkä kierrätysmerkki ja kaiken kaikkiaan kierrätysmerkkiä on käytetty 98 hankkeen yhteydessä. Yhden hankkeen kohdalla voi siis olla useampia rahoitussymboleja. Kierrätysmerkin yleisyys viittaa siihen että resurssien uudelleenkohdennuksia tulisi tapahtumaan runsaasti. Toiseksi käytetyin rahoitussymboli on hymynaama. Niitä on 33 kappaletta. Näistä kolme on yhdessä uudelleenkohdennusmerkin kanssa. Kolmanneksi yleisin rahoitusmerkki on sakset, joka on 20 hankkeella. Näistä kahdeksalla hankkeella sakset ovat yhdessä uudelleenkohdennusmerkin kanssa. Neljäs käytetty merkki tarkoittaa, että rahoitusresurssit ovat vielä avoinna ja se on vain yhdessä kohdassa (Palveluja luovien alojen yritysten toimintaedellytyksiä parannetaan perustamalla Finnvera Oyj:n yhteyteen pääomasijoitusrahasto tai -ohjelma).

VNK:n ja VM:n koordinaatio HOTin ja vaalikauden kehysten laadintavaiheessa

Hallituksen strategia-asiakirjan ja vaalikauden kehysten yhteensovittaminen on aiemmin tapahtunut siinä vaiheessa kun VM on tarkistanut, etteivät hallituksen strategia-asiakirjan tekstiosat ole ristiriidassa kehysten kanssa. Tällä kertaa yhteensovittaminen oli monipuolisempaa, koska aiemmasta poiketen VNK teki HOTiin pohjaehdotuksen kärkihankkeiden rahoituksesta hankkeisiin liittyvien rahoitussymbolien avulla. VM puolestaan varmensi, että rahoituksen merkintä HOTissa oli oikea.

KOKKA-hankkeen ensimmäiseen suositukseen liittyen voidaan kuitenkin todeta, että menokehysten ja strategia-asiakirjan laadinta ei käynnistynyt samanaikaisesti. VM:stä lähti liikkeelle kehysvalmistelua ohjaava kirje 23.6.2011 eikä VM vielä tässä vaiheessa ollut yhteydessä VNK:aan. Kirjeessä huomioitiin hallitusohjelma sisällöllisine tavoitteineen toteamalla, että "Ehdotuksiin tulee sisällyttää hallitusohjelman liitteessä 2 mainitut määrärahojen lisäykset ja vähennykset mainiten ao. hallitusohjelma-

kohta." Ministeriöiden oli kuitenkin hankala toteuttaa tämä käytännössä, koska ehdotuksien piti olla valmiina jo 1.7.2011. Lisäksi ensimmäinen versio HOTista valmistui vasta loppukesällä. HOTin avulla hallinnonalojen olisi ollut helpompi pohtia tarkemmin, miten niiden määrärahaehdotukset tukevat hallituksen strategian toteutumista. Sinällään voidaan nähdä, että kehykset ja strategia-asiakirja muodostavat hallituksen strategian, joten tältä osin KOKKA-hankkeen ensimmäinen suositus toteutui käytännössä.

KOKKA-hankkeen toinen suositus strategian osiin liittyvän valmistelun jakamisesta ja ohjauksesta VM:n, VNK:n sekä muiden ministeriöiden kesken onnistui. Valtiovarainministeriö ohjasi taloudellisen osan valmistelua ja VNK ohjasi ja koordinoi muiden ministeriöiden kanssa muiden osioiden valmistelun. Nämä vastuujaoit toimivat selkeästi.

KOKKA-hankkeen kolmas suositus koski sitä, että strategian molempien osien valmistelu toteutetaan poliittisessa ohjauksessa, esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai hallituspuolueiden puheenjohtajien toimesta. Tämä suositus ei toteutunut siinä muodossa, että strategian osien valmistelulle olisi nimetty tietty poliittinen foorumi. Toisaalta poliittinen ohjaus toteutui siten, että hallituksen jäsenet osallistuivat HOTin ja kehyksen käsittelyyn ennen niiden hyväksymistä ja tekivät virkamiestyön ehdotuksiin omat muutoksensa.

KOKKA-hankkeen neljäs suositus toteutui vain osittain, kun hallitus piti yhdistetyn strategia- ja kehysriihen syksyllä 2011. Suosituksen toinen keskeinen osa oli, että yhdistetyn riihen tulokset koottaisiin yhteen, yhteiseen strategia-asiakirjaan, mutta näin ei tapahtunut, vaan muodostui kaksi erillistä asiakirjaa, jotka kuitenkin käsiteltiin samassa valtioneuvoston istunnossa.

VNK ja VM ovat pyrkineet molemmat talouden ja toiminnan yhteensovittamiseen siten, että toiminta ja talous realistisesti linkkiytyvät yhteen ja tukevat hallitusohjelman kärkihankkeiden tavoitteiden saavuttamista noudattamalla vaalikauden kehyspäätöstä. HOT-asiakirja toimii välineenä, joka havainnollistaa uusien rahoitussymboleiden kautta hallituksen toimien ja talouden yhdistämisen. VTV katsoo, että kehysten ja politiikkatavoitteiden tulee olla realistisesti yhteydessä toisiinsa.

VNK:n ja VM:n koordinaatio hallitusohjelman vuotuisen seurannan ja strategisten linjauksien tarkistamisen yhteydessä (hallituksen strategiaistunto ja kehysriihi)

Hallituksen strategiaistunto

Hallituksen strategiaistunnon valmistelun pohjana toimi HOT, jonka teemoihin keskityttiin strategiaistunnon valmistelussa. Virkamiestason valmisteluun liittyvä koordinaatio tapahtui kahdella tasolla. Ensimmäinen taso oli HOT-yhdyshenkilöverkosto, johon kuului kustakin ministeriöstä yksi asioita koordinoiva taho. Toinen koordinoiva taso oli kansliapäälliköiden kokoukset. KOKKA-hankkeessa olikin suositeltu kansliapäälliköiden roolin vahvistamisesta muun muassa vuotuisen strategiaistunnon tietopohjan koordinoinnissa ja tältä osin KOKKA-hankkeen viides suositus toteutui hyvin. Valmistelun keskeinen kolmas taho oli ministeritaso, joka antoi poliittisen ohjauksen valmisteluun ja painopisteisiin.

Hallituksen strategiaistunnon valmisteluohje ministeriöille laadittiin 19.10.2011 VNK:ssa. Ohjeen mukaan HOTin etenemistä ja tarkistustarvetta arvioidaan hallituksen vuotuisessa strategiaistunnossa, joista ensimmäinen pidettiin 28.2.2012. Strategiaistunto on hallituksen yhteinen tilanetarkastelu, jossa arvioidaan toimintaympäristön muutoksia erityisesti talouden ja hallitusohjelman kolmen painopistealueen näkökulmasta. Hallituksella on mahdollisuus arvioida istunnossa julkisen talouden kestävyyttä, sen vahvistamiseksi mahdollisesti tarvittavia lisätoimenpiteitä ja hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten määrärahojen uudelleenkohdennusten ja muiden lisätoimien tarvetta. Ohjeen mukaan strategiaistunnon valmistelua ohjaa pääministerin valtiosihteeri ja VNK:n politiikka-analyysiyksikkö koordinoi tuotettavan aineiston valmistelua, joka tapahtuu yhteistyössä VM:n ja muiden ministeriöiden kanssa. Tarkastusvirasto katsoo, että tältä osin VNK:n ohjeistus oli riittävää.

VNK:ssa tehtiin taustaksi ”lähtötilanetarkastelu”, jonka pohjalta aloitettiin strategiaistunnon valmisteluprosessi, jossa kantavana ajatuksena oli, että hallituksen strategiaistunnon tuottaman analyysin ja tiedon tulisi tukea ja palvella kehysriihen päätöksentekoprosessia. Valmistelun edetessä yleisen taloustilanteen kehitys oli odotettua heikompaa ja sitä kautta myös valmistelu painottui entistä enemmän HOTin kakkosteemaan, joka on julkisen talouden vakauttaminen. Kansliapäälliköiden ja VNK:n vuorovaikutuksessa valmisteltiin strategiaistuntoon asiakirja, josta muodostui strategiaistunnon tausta-asiakirja.

Virkamiestasolla strategiaistunnon valmistelu eteni myös VM:n kansantalousosastolla. Hallituksen strategiaistuntoon valmisteltiin poliittisen päätöksenteon tueksi tuotettavaa tausta-aineistoa. VNK ja VM järjestivät

yhteisiä palavereita ja jonkinasteista tietojen vaihtoakin, mutta valmistelu-prosessit olivat osin erilliset. Tämä saattoi johtaa toisaalta päällekkäisyyk-siin ja toisaalta tietojen katvealueisiin, jotka eivät välttämättä edesautta-neet hallituksen strategiaistunnon valmistelun yhteensovittamistyötä ja koordinointia.

VNK:n aloittama strategiaistunnon valmisteluprosessi VNK:n ohjeineen oli selkeästi suunniteltu. Tässä oli tarkoituksena, että VNK:n politiikka-analyysiyksikkö koordinoi strategiaistuntoon tuotettavan aineiston valmis-telua yhteistyössä ministeriöiden kanssa ja strategiaistunnon valmistelua ohjaa pääministerin valtiosihteeri, joka toimii myös kansliapäällikkö-kokouksen puheenjohtajana.

Käytännön tasolla strategiaistunnon valmisteluprosessi ei kuitenkaan ol-lut aivan virtaviivainen, koska valmistelu tapahtui kahdella, jossain mää-rin erillisellä raiteella. Yhdellä raiteella olivat VNK:n aloittama valmistelu ja koordinointi kaikkien ministeriöiden kanssa, vakiintunut HOT-yhteistyöverkosto ja kansliapäälliköiden kokoukset. Kansliapäällikköko-koukus on ministeriöiden kansliapäälliköiden pysyvä yhteistoimintaelin, jonka puheenjohtajana toimii pääministerin valtiosihteeri. Kansliapäällik-kökoukus on instituutiona jo vakiintunut, vaikka toisaalta on tunnistettu tarve kehittää sen toiminnan sisältöä ja muotoja. Kansliapäällikkökouk-sien sisällöllinen painopiste on toimia hallituksen tukena erityisesti strate-gisissa poikkihallinnollisissa kysymyksissä ja asioiden valmistelussa horisontaalisesta näkökulmasta. Tämän takia hallituksen strategiaistunnon valmistelu myös kansliapäällikkökokouksissa oli luonteva toimintatapa.

Toisella raiteella olivat VM:n aloittama talousasioiden substanssivalmis-telu eri osastoilla, jota sisäisesti koordinoi kansantalousosasto. Nämä val-mistelut eivät kulkeneet VNK:n valmisteluprosessin kautta istuntoon. Li-säksi ministeriöt, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) tekivät omaa valmisteluaan kolmannella raiteella. Myöskään nämä hallituksen strategiaistunnon asiakirjat eivät menneet VNK:n koordinaation kautta varsinaiseen strategiaistuntokokoukseen.

Tarkastuksessa ilmeni, että sekä VNK että VM mielestä seuraavaan hal-lituksen strategiaistuntoon vuonna 2013 tulee valmistautua huolellisem-malla yhteistyöllä. VM otti esille myös, että suunnittelu ja valmistelu tulee aloittaa hyvissä ajoin. Valmisteluprosessin läpinäkyvyydessä, yhteensovit-tamisessa ja toimivuudessa on kehittämisen mahdollisuuksia. Toisaalta on huomioitava, että hallituksen strategiaistunnon tiedot olivat valmisteluvai-heessa epävirallisia, luottamuksellisia ja poliittisen päätöksenteon tueksi tuotettavaa tausta-aineistoa.

Tarkastuksessa havaittiin, että valmisteluprosessi ei täysin edennyt VNK:n valmisteluohjeen mukaisesti, koska vaikka VNK:n politiikka-analyysiyksikkö koordinoi hallituksen strategiaistuntoon tuotettavan aineis-

ton valmistelua, niin myös eräät substanssiministeriöt tuottivat aineistoa hallituksen strategiaistuntoon ohi VNK:n koordinaation. Tarkastusvirasto katsoo, että hallituksen strategiaistunnon valmistelu- ja koordinaatioprosessia tulee terävöittää siten, että kaikki ministeriöt toimivat ohjeiden mukaisesti. Koordinaatio- ja yhteensovittamistyöskentelystä vastuu kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja substanssivalmistelut kuuluvat kullekin ministeriölle.

Hallituksen strategiaistunnon valmistelu vastasi KOKKA-hankkeen kuudetta suositusta siitä, että hallitus järjestää toisesta toimintavuodestaan lähtien vuotuisen strategiaistunnon, jossa arvioidaan strategian toteutumista sekä talouden että sisältöjen osalta ja tarkistetaan linjauksia tarvittaessa. Jyrki Kataisen hallituksen toisen toimintavuoden helmikuussa järjestettiin vuotuinen hallituksen strategiaistunto, jossa arviointiin strategian toteutumista sekä talouden että sisältöjen osalta.

Lisäksi KOKKA-hankkeessa (kohta 7) esitettiin, että vuotuinen strategiaistunto ajoittuu tammi-helmikuuhun. Kataisen hallituksen ensimmäinen strategiaistunto pidettiin 28.2.2012 ja täten KOKKA-hankkeen suositus vuotuisen strategiaistunnon aikataulusta toteutui.

KOKKA-hankkeessa esitettiin (kohta 8) myös, että strategiaistunnon tuloksena syntyvässä linjauksessa päivitetään talouspoliittinen linja sekä määritellään kehysvalmistelua ohjaava kannanotto, ml. resurssien kohdentaminen priorisoituihin politiikkakokonaisuuksiin. Linjat sovitetaan yhteen Euroopan unionin vakaussopimuksen ja Eurooppa 2020-strategian kansallisen ohjelman kanssa. KOKKA-hankkeen suosituksen mukaisesti päivitettiin talouspoliittinen linjaus sekä määriteltiin myös kehysvalmistelua ohjaavaa kannanottoa. Tarkastuksessa saatujen asiakirjojen perusteella ei voitu suoraan päätellä, kohdennettiinko resursseja priorisoituihin politiikkakokonaisuuksiin, kuten KOKKA-hankkeessa esitettiin.

Pidemmällä tähtäimellä KOKKA-hankkeen tuloksena esitettyjen suositusten toteuttaminen edellyttäisi nykyistä vielä parempaa tietoperustaa uudelleenkohdennusten osalta. Vaalikausien 2007–2010 ja 2011–2014 vaihteessa kokeiltiin eräiden kansainvälisten esikuvien innoittamana menokartoitus–menettelyä (spending review) varsin tiukassa aikataulussa. Menokartoitusten käyttämistä suositeltiin myös valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa kehysmenettelyn toimivuudesta. Kunnianhimoisempien uudelleenkohdennusten tueksi olisikin perusteltua laatia menokartoituksia. Johtopäätösten tekeminen niiden perusteella yksityiskohtaisen hallitusohjelman omaavassa monipuoluehallituksessa voi käytännössä olla poliittisen taloustieteen näkökohdat huomioon ottaen vaikeaa. Hallitusohjelman puolenvälin tarkistus sekä vaalikauden vaihde voisivatkin olla ne hetket, jolloin KOKKA–hankkeessakin tarkoitettuja isompia uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä. Strategiaistunnon tietoperustaan olisi

kuitenkin uudelleenkohdennusten mahdollistamiseksi kiinnitettävä huomiota.

Kehysriihi

Hallituksen strategiaistunnon valmistelujen rinnalla valmisteltiin kehysriihtä. Kehysriihen valmisteluista vastasi pääosin valtiovarainministeriö. Kehysriihen valmisteluissa valtioneuvoston kanslia oli mukana alkuvaiheessa, kun VM:n kehysvalmisteluohjeessa 25.10.2011 liittyen vuosia 2013–2016 koskevaan kehysvalmisteluun hallituksen strategian toimeenpano tuli mukaan yhdeksi osaksi. Toisaalta on huomioitava, että kehysvalmisteluohjeessa hallituksen strategian toimeenpano otettiin esille vasta teknisten ohjeiden jälkeen.

Samassa VM:n ohjekirjeessä 25.10.2011 kannustetaan ministeriöitä sopimaan uudelleenkohdennuksista keskenään ja esittämään kehusehdotuksissaan sellaisia määrärahan siirtoja, jotka tukevat hallituksen strategian toteuttamista. Tässä VM tavoittelee usean ministeriön yhteisellä koordinaatiolla sellaisia tavoitteita, jotka ovat yhteisiä ja hallitusohjelman mukaisia ja joilla edistetään hallituksen strategian toteuttamista.

Hallituksen strategiaistunnon jälkeen VNK ei osallistunut kehysriihen valmisteluprosessiin, jonka vastuutahona toimi VM, koska VNK:n ja VM:n koordinaatiolle ei ollut tarvetta tässä vaiheessa kehysriihen valmisteluja.

Kehysriihi pidettiin vajaa kuukausi hallituksen strategiaistunnon jälkeen, 22.3.2012. Kehysriihessä Kataisen hallitus sopi valtionalouden kehyksistä vuosille 2013–2016 sekä vuoden 2012 lisätalousarviosta. Lisäksi kehysriihessä painottuivat pitkälti hallitusohjelman poikkihallinnolliset kärkihankkeet. Näiden osalta esille nousi erityisesti nuorisotyöttömyyden torjuminen yhteiskuntatakuun avulla, työnteon kannustinloukkujen purkaminen sekä ympäristönsuojelun määrärahojen suuntaaminen entistä enemmän Itämeren suojelun tehostamiseen, vihreää taloutta edistävien hankkeiden rahoittamiseen, Metsähallituksen luontopalvelujen rahoitukseen sekä Etelä-Suomen metsien suojelun toimintaohjelman (METSU) jatkamiseen. Hallitus päätti myös kehysriihessä pitkäaikaistyöttömien aktiivinnista hallitusohjelman mukaisessa kokeilussa. Hallituksen seitsemää poikkihallinnollista hanketta käsitellään tarkastuksessa tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio sisältää kehys- ja talousarvioprosessin sekä hallitusohjelman seurantaprosessin, johon kuuluvat muun muassa vaalikauden ja valtiontalouden kehysten ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman laadinta, kehys- ja budjettiriihet sekä hallitusohjelman vuotuisen seurannan ja tarkistamisen hallituksen strategiaistunnossa.

Aikaisemmilla vaalikausilla kehys- ja budjettiprosessi ja hallitusohjelman seurantaprosessi ovat olleet pääosin erillisiä prosesseja eikä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä ole ollut vakiintuneita menettelyjä määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhteyden koordinoimiseksi. KOKKA-hankkeessa yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena ja suosituksena oli sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostaminen, jolloin huomiota on kiinnitettävä kehysmenettelyn ja hallituksen strategiaprosessin yhtymäkohtiin.

Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön roolit ovat osittain selkeytyneet ja yhteistyö tiivistynyt vuoden 2011 toisella puoliskolla, minkä tarkastusvirasto näkee tärkeänä kehittymissuuntana. Aikataulut on pyritty yhteen sovittamaan ja ohjeissa on pyritty ottamaan näiden eri ”putkien” näkemykset huomioon. Vielä keväällä/kesällä 2011 tätä ei tapahtunut samassa määrin.

KOKKA-hankkeen suositusten perusteella koordinaatio siis kehittyi osin parempaan suuntaan, vaikka esimerkiksi menokehysten ja strategia-asiakirjan laadinta ei käynnistynyt samanaikaisesti. Sen sijaan kehukset ja strategia-asiakirja muodostavat hallituksen strategian, joten tältä osin KOKKA-hankkeen suositus toteutui käytännössä. Lisäksi KOKKA-hankkeen suositukset toteutuivat siten, että hallituksen strategian osiin liittyvän valmistelun jakaminen ja ohjaus VM:n, VNK:n sekä muiden ministeriöiden kesken onnistui. Myös strategian molempien osien valmistelu toteutettiin poliittisessa ohjauksessa ja hallitus piti yhdistetyn strategia- ja kehysriihen syksyllä 2011. Toisaalta ajatus, että yhdistetyn riihen tulokset koottaisiin yhteen, yhteiseen strategia-asiakirjaan ei tullut käytäntöön, vaan muodostui kaksi erillistä asiakirjaa, jotka kuitenkin käsiteltiin samassa valtioneuvoston istunnossa.

Hallituksen strategiaistunnon valmisteluprosessin läpinäkyvyydessä, yhteensovittamisessa ja toimivuudessa on kehittämisen mahdollisuuksia, kuten myös tiedonkulussa. Koordinaatio- ja yhteensovittamistyöskentelystä vastuu kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja substanssivalmistelut kuuluvat kullekin ministeriölle. Kaikkien ministeriöiden tulee noudattaa hallituksen strategiaistunnon valmisteluohjetta, jotta valtioneuvoston kanslia pystyy

tehokkaasti järjestämään strategiaistunnon sekä sen sisällön yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa.

Palautteessaan VNK toteaa, että vuoden 2012 alussa valmisteltaessa hallituksen strategiaistuntoa ja sen jälkeen toteutunutta kehysriihä, prosessien yhteensovitus ei toteutunut. Hallituksen strategiaistunnon aineiston valmistelu toteutui erillään kehysvalmistelusta.

3.2 Sektoriministeriöiden välinen koordinaatio hallitusohjelman mukaisissa uudelleenkohdennuksissa

3.2.1 Ehdotukset ylittivät hallitusohjelman tason

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan 22.6.2011 sisältyi liite 2 "Menojen muutokset", jossa oli yksilöity menosäästöjen lisäksi menojen uudelleenkohdennukset. Menojen lisäykset hoidetaan uudelleenkohdennuksilla. Käytännössä kyse oli poliittisista priorisoinneista, koska menosäästöt olivat euromääräisesti noin 2,15 mrd. euroa ja menojen lisäykset noin 690 milj. euroa, jolloin menojen lisäykset rahoitettiin säästämällä muista kohteista. Hallitusohjelman menomuutosten nettovaikutukseksi on hallituksen kehyspäätöksessä 5.10.2011 ilmoitettu -1,216 milj. euroa vuoden 2015 tasossa.⁴⁸ Tämä oli uuden hallituksen menosääntö vaalikaudelle 2012–2015.

Uudelleenkohdennuksista seitsemän oli useamman kuin yhden ministeriön toimialaan liittyviä. Taulukosta 1 nähdään, että hallitusohjelman mukaisesti niiden yhteismäärä oli 125 miljoonaa euroa, joten useamman ministeriön toimintaan liittyvät määrärahalisäykset kattoivat vajaan viidenneksen kaikista menonlisäyksistä (690 milj. euroa). Euromääräisesti ei siis ole kyse merkittävistä summista, mutta näiden uudelleenkohdennusten avulla voidaan tarkastella sitä, miten sektoriministeriöt pystyvät sopimaan hallitusohjelman tavoitteita tukevista määrärahojen kohdennuksista.

Menojen uudelleenkohdennuksista seitsemän oli siis sellaisia, että useampi kuin yksi ministeriö koki määrärahan koskevan omaa hallinnonalaan. Ainoastaan yhteiskuntatakuuta koskevan 60 miljoonan euron lisäyksen osalta hallitusohjelmassa todettiin, että määrärahaa voidaan käyttää työ-

⁴⁸ Sisältää lisätalousarviovarauksen 200 milj. euroa ja käyttämättömän varauksen 44 milj. euroa.

listämistöimien lisäksi myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla mainittuihin toimiin. Muissa asiakokonaisuuksissa ei suoraan mainittu, minkä ministeriöiden toimiin lisäys on tarkoitettu.

Taulukkoon 1 on koottu kaikkien seitsemän poikkihallinnollisen asiakokonaisuuden osalta ministeriöiden talousarvioehdotuksissaan vuodelle 2012 ehdottamat lisäykset. Viidessä asiakokonaisuudessa määrärahalisäystä itselleen esittäviä ministeriöitä oli kaksi. Harmaan talouden torjuntaan määrärahoja ehdotti kaikkiaan viisi ministeriötä. Vihreän talouden esityksiä oli kolmella ministeriöllä. Tutkimusinfra osalta varsinaiset ehdotukset oli OKM:ltä ja TEMiltä, mutta VNK oli mukana keskusteluissa, koska VNK oli esittänyt varauksen siitä, että myöhemmissä vaiheissa voitaisiin palata VNK:n tarvitsemiin resursseihin liittyen hallitusohjelman kirjaukseen sektoritutkimuksen tavoitteiden koordinoimisesta kansliasta käsin.

TAULUKKO 1. Poikkihallinnollisiin uudelleenkohdennuksiin liittyvät ministeriöiden talousarvioehdotukset vuodelle 2012 (lyhenne HO viittaa hallitusohjelman liitteessä 2 ilmaistuun tasoon per vuosi).

Asiakokonaisuus	HO-taso (milj. €)	Ministeriöt	Ehdotukset yht. v.2012	HO-tason ylitys (%)
Yhteiskuntatakuu	60	OKM, TEM	67	12
Työpankkikokeilu ja muut työllistämistimet	20	TEM, STM	21,5	7,5
Harmaan talouden torjunta	20	OM, SM, VM, TEM, STM	30,143*	51
Vihreä talous	8,5	TEM, YM (MMM v. 2013–2015)	8	-
Tutkimusinfra	8,5	OKM, TEM	13	53
Itämeren suojelu	5	MMM, YM	6,5	30
Metsähallituksen luontopalvelut	3	MMM, YM	3,547	18
Yhteensä	125		149,69	19,8

* Luku sisältää OM:n osalta myös WinCapita-jutun kulut ja VM:n osalta Tullin osuuden, joka ei ollut alkuperäisessä VM:n talousarvioehdotuksessa mukana. Ilman niitä kokonaistaso olisi ollut 27,006 milj. euroa.

Vihreään talouteen liittyvä uudelleenkohdennus oli ainoa, jossa ministeriöiden alkuperäiset ehdotukset vuodelle 2012 jäivät alle hallitusohjelman liitteessä ilmaistusta määrästä. Niissä kuudessa asiakohdassa, joissa ministeriöiden yhteenlasketut ehdotukset ylittivät hallitusohjelmassa sovitun tason (per vuosi), ylitys oli keskimäärin 29 prosenttia vuotta 2012 koskevis- sa talousarvioehdotuksissa (kaikki seitsemän asiakokonaisuutta yhteenlas- kettuna noin 20 prosenttia, ks. taulukko 1). Suurin ylitys vuodelle 2012 (53 %) tapahtui tutkimusinfraan kohdistetussa 8,5 miljoonassa, johon OKM esitti uutta momenttia, jolle koko 8,5 miljoonaa olisi kohdistettu. TEM puolestaan esitti VTT:n toimintamomentille 4,5 miljoonaa (vuonna 2015 koko 8,5 miljoonaa). Harmaan talouden torjuntamääräraho- ja oli halukas jakamaan viisi ministeriötä, joiden yhteenlasketut ehdotuk- set ylittivät hallitusohjelmassa sovitun 51 prosentilla. Kaiken kaikkiaan jaossa oli 20 miljoonaa ja suurimmat esitykset tekivät sisäasiainministeriö poliisin toimintamenoihin (9,75 miljoonaa) ja valtiovarainministeriö Ve- rohallinnon ja Tullin toimintamenoihin (9,17 milj.).

Tarkastuksessa käytiin läpi myös sellaiset uudelleenkohdennukset, joi- hin ehdotuksia oli vain yhdeltä ministeriöltä. Vertailun vuoksi todetta- koon, että niiden kohdalla ministeriöillä ei ollut pyrkimystä ylittää halli- tusohjelmassa sovittua tasoa, vaan esitykset olivat joko hallitusohjelmassa esitetyin suuruisia, tai ensimmäisenä vuonna pienempiä.

3.2.2 Koordinaation edellytykset

Hallitusohjelma tuli julki neuvottelutuloksena 17.6.2011 Hallinnonalojen piti toimittaa talousarvioehdotukset vuodelle 2012 samoin kuin vuosia 2013–2015 koskevat kehusehdotukset valtiovarainministeriöön 1.7.2011 mennessä. Tällä kahden viikon ajanjaksolla ministeriöiden tuli siis laatia ehdotuksensa siten, että ne ottavat huomioon hallitusohjelmaan kirjatut muutokset. Toki ehdotukset laaditaan siten, että pohjatyö on valmiina ja ainoastaan hallitusohjelmasta tulevat muutokset on tarpeen käsitellä viime vaiheessa. Ministerit kuitenkin nimitettiin vasta 22.6.2011 ja talousarvio- ja kehusehdotukset ovat ministerin allekirjoittamia, joten ministeriöiden on ollut käsiteltävä ehdotukset uuden ministerin kanssa ja otettava huomi- oon ministerin näkemykset.

Ehdotuksissaan ministeriöiden tuli ottaa huomioon hallitusohjelmassa luetellut määrärahojen lisäykset ja vähennykset.⁴⁹ Valtiovarainministeriö

⁴⁹ *Vuoden 2012 talousarvioesityksen ja talousarvioesityksen yleisperustelujen laadinta, valtiontalouden vuosia 2012–2015 koskevan kehyspäätöksen tarkista-*

ei erikseen ohjeistanut siitä, miten poikkihallinnollisten lisäysten osalta tulisi menetellä, mutta kehys- ja talousarvioehdotusten laadintamääräyksessä⁵⁰ kuitenkin todetaan poikkihallinnollisista asioista seuraavaa: "Useita hallinnonaloja koskevien tehtäväkokonaisuuksien osalta ministeriöiden tulee neuvotella keskenään ennen kehysehdotustensa tekemistä." VM:n ohjeistus ministeriöiden yhteistyöstä on ollut selkeä ja suuntaava. Ohjeistus on tullut riittävän ajoissa, 23.3.2011, vaikka hallitusohjelman edellyttämistä toimenpiteistä sinänsä ei olekaan ollut vielä tässä vaiheessa tietoa. Yhteistyöhön olisi voinut varautua ainakin periaatteellisella tasolla.

Tätä periaatetta ministeriöiden oli hankala noudattaa tavallista tiukemman aikataulun vuoksi. Toisaalta on niinkin, että riippumatta aikatauluista, kunkin ministeriön intressissä on katsoa asiakokonaisuutta omalta kannaltaan ja tuoda talousarvio- ja kehysehdotustensa vaiheessa esiin omat määrärahatarpeensa. Jälkimmäisestä näkökulmasta katsottuna varsinainen koordinaatiovaihe tuleekin vasta sen jälkeen, kun kukin ministeriö on katsonut asiaa ensin omasta näkökulmastaan.

Yleisesti ottaen ministeriöt eivät siis koordinoineet ehdotuksiaan keskenään, mutta kahdessa asiakokonaisuudessa koordinaatiopyrkimys oli näkyvissä. Harmaan talouden torjunnan osalta oli kyse siitä, että poliisin ja oikeuslaitoksen sekä syyttäjän välisessä talousrikostutkinnan ketjussa on olemassa vakiintunut yhteistyö, jonka johdosta OM:n ja SM:n ehdotukset olivat toisiinsa linkitetyt. Toinen asiakokonaisuus, jonka yhteydessä ministeriöt olivat sopineet määrärahojen jaosta keskenään etukäteen, oli nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunta koskien yhteiskuntatakuuta. Sen osalta etukäteistä sopimista selittänee se, että tämän asiakohdan yhteydessä oli hallitusohjelmassa mainittu määrärahoja voitavan käyttää TEMin ohella OKM:n toimiin (ks. tarkemmin luku 3.2.3).

Vaalivuoden 2011 poikkeuksellinen aikataulu, eduskuntavaalit huhtikuussa maaliskuun sijasta sekä poikkeuksellisen pitkät hallitustunnustelut ja hallitusohjelmaneuvoittelut, johti siihen, että koordinaatiovaihe ajoittui kesälomakauteen. Käytännön syistä kaikkein tiivein koordinaation vaihe ajoittui elokuun loppupuolelle, jolloin edellä kuvatut ministeriöiden liian suuret ehdotukset piti saada yhteismitaltaan asettumaan hallitusohjelmassa ilmoitettuun tasoon. Valtiovarainministeriö lähetti 22.8.2011 ministeriöille kirjeen, jossa lueteltiin tästä näkökulmasta ongelmalliset kohdennukset. Kirjeessä todettiin: "Menojen uudelleenkohdennusten osalta eri hallinnon-

minen sekä vuoden 2011 kolmas lisätalousarvioesitys, Valtiovarainministeriö 23.6.2011.

⁵⁰ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011, Valtiovarainministeriö.*

alojen esittämien ehdotusten kokonaismäärä ylitti huomattavasti hallitusohjelman linjaukset. Tämän johdosta ne on tässä vaiheessa merkitty valtiovarainministeriön hallinnonalalle jakamattomina määrärahoina. Luettelo näistä momenteista ja niiden vuosikohtaisista määrärahavarouksista toimitetaan talousjohtajille. Ao. ministeriöitä pyydetään sopimaan keskenään em. luettelon mukaisten määrärahavarausten puitteissa määrärahojen jaosta ja toimittamaan yhdessä koordinoitu ehdotuksensa valtiovarainministeriölle 26.8.2011 mennessä." Valtiovarainministeriö toimi siis siten, että määrärahoille tehtiin varaukset, mutta VM ei ottanut kantaa määrärahojen kohdentumiseen eri hallinnonalojen välille.

Kirjeessä ilmoitettiin kuitenkin valtiovarainministeriön kanta lisäysten ajoitukseen. VM:n kannan mukaan ainoastaan harmaan talouden torjunnassa olisi heti vuonna 2012 lähdetty liikkeelle 20 miljoonan lisäyksellä. Vihreään talouteen ja tutkimusinfraan kohdistuvat panostukset valtiovarainministeriö olisi osoittanut vasta vuodelle 2015. Muiden poikkiallisten uudelleenkohdennusten osalta valtiovarainministeriön kaavailema aikataulu oli portaittainen siten, että yhteiskuntatakuun sekä työpankkikokeilun ja muiden työllistämistoimien osalta täysimääräinen kohdennus tuli voimaan jo 2013, Itämeren suojelun osalta vuonna 2014 ja Metsähallituksen luontopalvelujen osalta vuonna 2015. Valtiovarainministeriön kantaa uudelleenkohdennusten ajoituksesta muutettiin kuuden puoluejohtajan kokoonpanossa, niin sanotussa sekstetissä ja lopullisesti budjetti- ja kehysriihessä.

Valtiovarainministeriö vastuutti koordinaation sektoriministeriöille siten, että ehdotuksia tehneiden piti keskenään sopia määrärahojen jaosta siten, ettei hallitusohjelmassa sovittu summa ylity minään vuonna. Lisäksi koordinaatiossa olisi pitänyt huomioida valtiovarainministeriön esittämä aikataulu porrastuksineen, mutta sitä ministeriöt eivät (täysin) noudattaneet.

3.2.3 Harmaan talouden torjunta -hanke

Tehostettu harmaan talouden torjunta on osa hallitusohjelman talouspoliittista osiota ja sen todetaan olevan hallituksen kärkihankkeita. Hallitusohjelmassa ilmoitettu harmaan talouden torjunnan tehostamisesta saatava hyöty on "varovaisen arvion mukaan 300–400 milj. euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä".⁵¹

⁵¹ *Valtioneuvoston kanslia: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.*

Hallitusohjelman liitteessä 2 "menojen muutokset", työllisyyttä ja kasvua edistävässä toimissa harmaan talouden torjuntaan on osoitettu lisämäärärahaa 20 miljoonaa euroa/vuosi. Hallitusohjelma ei kuitenkaan vielä yksilöi, mille viranomaisille määräraha jaetaan ja missä suhteessa jako tapahtuu. Hallitusohjelman tekstiosassa kuitenkin mainitaan talousrikollisuuden torjunnan yhteydessä seuraavat viranomaiset: maistraatit, oikeuslaitos, syyttäjä, poliisi, rajavartiolaitos, tullit, työsuojelu, verottaja ja kilpailuvirasto.⁵² Näin ollen harmaan talouden torjunta kuuluu oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle. Kukin näistä viidestä ministeriöstä myös esitti määrärahan lisäystä hallinnonalansa viranomaisille.

Kehys- ja talousarvioehdotusten valmistelussa 1.7.2011 oikeusministeriö esitti lisäystä tuomioistuimille, syyttäjälaitokselle sekä ulosottoon ja konkurssivalvontaan. Näiden harmaan talouden torjuntaan liittyvien lisäysten ohella oikeusministeriö piti esillä WinCapita-jutun kuluihin esittämänsä lisäystä, joka oli oikeusministeriön laskelmissa mukana siinä vaiheessa, kun koordinointi ministeriöiden kesken alkoi. Yhteensovittamisen alkaessa oikeusministeriö jätti WinCapita-jutun kulut pois harmaan talouden paketista, koska kyse oli jo vireillä olevasta toimenpiteestä ja lisämäärärahojen kohdentamisessa haluttiin painottaa uusia toimenpiteitä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan kehys- ja talousarvioehdotuksissa harmaan talouden torjunnan määrärahalisäykset kohdistuivat poliisille. Valtiovarainministeriön hallinnonalan kehys- ja talousarvioehdotuksessa puolestaan lisäystä esitettiin verohallinnolle. Tullin osuus tuli mukaan vasta myöhemmissä valmisteluvaiheissa. Työ- ja elinkeinoministeriö esitti määrärahaa sekä omalle toimintamenomomentilleen että Kilpailuvirastolle. Sosiaali- ja terveysministeriön esitys kohdistui työsuojeluun.

Taulukkoon 2 on koottu se lähtötilanne, josta ministeriöt neuvottelivat. Taulukosta puuttuu sosiaali- ja terveysministeriön osuus, koska koordinaatio alkoi ilman sosiaali- ja terveysministeriötä. STM:n esitykset työsuojeluun olivat yhteensä 1,89 miljoonaa euroa per vuosi, muodostaen 7,6 miljoonaa euroa vuosina 2012–2015. Taulukon luvuissa on oikeusministeriön osalta mukana WinCapita-jutun kulut. Ilman WinCapita-jutun kuluja oikeusministeriön lähtötilanne harmaan talouden torjunnan lisämäärä-

⁵² *Hallitusohjelman s. 15: "Talousrikollisuuden kiinnijäämisriskin nostaminen edellyttää riittäviä viranomaisresursseja (finanssivalvonta, maistraatit, oikeuslaitos, syyttäjä, poliisi, rajavartiolaitos, tullit, työsuojelu, verottaja ja kilpailuvirasto)." Näistä Finanssivalvonta ei ole valtion budjettitalouden piirissä, vaan sen rahoitus tulee 95-prosenttisesti valvottavilta ja loppuosuus Suomen Pankilta.*

rahapyyntöihin olisi ollut 6,196 miljoonaa euroa vuodessa ja yhteensä 24,8 milj. euroa vuosina 2012–2015. Kaikki viisi ministeriötä huomioiden neuvottelujen lähtöasetelma vuoden 2012 tasossa olisi ollut noin 30,1 miljoonaa euroa (aiemman taulukon 1 mukainen), ilman WinCapita-jutun kuluja 28,5 miljoonaa euroa.

TAULUKKO 2. Harmaan talouden koordinaation lähtötilanne neljän ministeriön neuvotteluissa.

Viranomainen	2012	2013	2014	2015	yht.
OM yhteensä	7,833	7,833	7,009	7,009	29,7
SM: poliisi	9,75	9,75	9,75	9,75	39,0
VM: vero ja tulli	9,17	9,635	9,385	9,385	37,6
TEM ja Kilpailuvirasto	1,5	1,5	1,5	1,5	6,0
Yhteensä	28,253	28,718	27,644	27,644	112,3

Taulukko 3 kuvaa sitä, miten määrärahat kohdentuivat viiden hallinnon-alan osalta valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2012 sekä vuosien 2013–2015 tarkistetuissa kehyksissä. Lopulliset luvut on hyväksytty poliittisesti kuuden puoluejohtajan muodostamassa sekstetissä ja budjetti- ja kehysriihessä.

TAULUKKO 3. Määrärahojen kohdentuminen vuoden 2012 talousarvioesityksessä ja 5.10.2011 tarkistetussa kehyksessä.

	TAE		kehys 5.10.2011		
	2012	2013	2014	2015	yht.
Viranomainen					
OM yhteensä	4,6	5,2	5,2	5,2	20,2
-tuomioistuimet	1,381	1,561	1,561	1,561	6,1
-ulosotto ja konkurssivalvonta	1,188	1,343	1,343	1,343	5,2
-syyttäjälaitos	2,031	2,296	2,296	2,296	8,9
SM: poliisi	5,6	6,2	6,4	6,4	24,6
VM yhteensä	7,4	6,6	6,4	6,4	26,8
-verohallinto	6,2	5,6	5,4	5,4	22,6
-tulli	1,2	1	1	1	4,2
TEM yhteensä	0,9	0,7	0,7	0,7	3,0
-työ- ja elinkeinoministeriö	0,3	0,2	0,2	0,2	0,9
-kilpailuvirasto	0,6	0,5	0,5	0,5	2,1
STM: työsuojelu	1,5	1,3	1,3	1,3	5,4
Yhteensä	20	20	20	20	80

Seuraavassa on kuvattu vaiheita, joiden seurauksena reilun 28 miljoonan euron lisäyksen tasosta päästiin hallitusohjelmassa sovittuun 20 miljoonan euron tasoon.

Kuten edellä on jo todettu, hallitusohjelma tuli julkiseksi neuvottelutuloslaksen muodossa 17.6.2011, ministerit nimitettiin 22.6.2011 ja 1.7.2011 ministeriöiden piti toimittaa talousarvioehdotukset ja tarkistetut kehusehdotukset valtiovarainministeriöön. Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kesken oli vakiintunut yhteistyö talousrikostorjunnassa, minkä johdosta OM:n ja SM:n esitykset olivat tiukasta aikataulusta huolimatta sidoksissa toisiinsa siten, että oikeusministeriön ehdotuksesta voidaan laskea, että yhteensä 74 poliisin lisäys⁵³ vaatisi 21 tuomarin virkaa ja 25 talousrikossyyttäjän virkaa. SM:n oma ehdotus lähti kuitenkin siitä, että poliisin

⁵³ Eriteltyinä talousrikosasioiden jutturuuhkan purkamiseen 40 poliisin virkaa, reaaliaikaisen harmaan talouden mahdollistamiseen 20 poliisin virkaa, rahanpesun selvittelykeskukseen 10 virkaa keskusrikospoliisiin ja ympäristörikosten tutkimiseen ja torjuntaan neljä virkaa keskusrikospoliisiin.

virkoja on perustettava lisää 109. OM:n esittämistä laskelmista poikkeavia lukuja selittävät pääosin sellaiset tehostamistoimet, jotka eivät lisää työtä tuomioistuimissa. Talousrikosasioiden jutturuuhkan purkamisen osalta SM:n ehdotus lähti kuitenkin siitä, että vaaditaan 50 lisävirkaa, jotta poliisilla avoinna olevien juttujen määrä voidaan laskea noin tuhanteen, kun OM:n käsitys oli, että 40 lisävirkaa poliisille riittäisi tähän tarkoitukseen.

Pääosin ministeriöiden esitykset lähtivät siis kunkin hallinnonalan omasta määrärahojen tai henkilöstön lisätarpeesta. Johtuen tästä sekä tiukasta aikataulusta, ministeriöiden esitykset yhteenlaskettuna ylittivät hallitusohjelmassa sovitun 20 miljoonan tason reilun kahdeksan miljoonan euron verran. Kun kukin ministeri ja ministeriön virkamiesjohto vastaa omasta toimialastaan, on ymmärrettävää, että talousarvioehdotusten ja kehusehdotusten jättämisen vaiheessa kukin ministeriö tuo esiin oman hallinnonalansa tarpeet eikä lähtökohtaisesti ala tinkimään omasta tavoitteestaan. Toisaalta tämä korostaa entisestään valtionhallinnon sektoroituneisuutta talousarvion suhteen.

Valtiovarainministeriössä havaittiin, että ministeriöiden ehdotukset ylittävät hallitusohjelmassa sovitun tason ja heti heinäkuun alussa VM:n sektorihenkilöt informoivat sektorinsa talousjohtoa siitä, että ministeriöiden on toimitettava koordinoitua esityksiä. Tuolloin aikataulutoiveena oli 8.8.2011 tai viimeistään 15.8. Valtiovarainministeriön sisällä tapahtui kuitenkin jonkinlainen tietokatkos, mahdollisesti kiireen tai kesälomien vuoksi, sillä OM, SM, VM ja TEM olivat tietoisia siitä, että heillä on harmaaseen talouteen liittyviä esityksiä, mutta heidän tietoonsa ei tullut STM:n osuutta eikä STM:n tietoon tullut pyyntöä koordinoitua esitystä muiden ministeriöiden kanssa.

Valtiovarainministeriön epävirallinen viesti ei sisältänyt tarkkoja laskelmia siitä, mitä kukin ministeriö on ehdottanut, vaan sektoriministeriöiden haastattelujen mukaan ministeriöt ottivat itse selvää, mitä kukin on ehdottanut. Valtiovarainministeriön talousjohtaja kokosi ministeriöiden esitykset yhteen kesälomakauden päätyttyä elokuussa. OM:n, SM:n, VM:n ja TEMin välisessä yhteydenpidossa selvisi, että ministeriöiden yhteenlasketut ehdotukset ovat noin 28 miljoonan euron tasoa. Tässä yhteenvedossa ei vielä ollut STM:n osuus mukana. Koordinaation tässä vaiheessa STM ei ollut yhteydessä näihin neljään ministeriöön eivätkä nekään STM:ään.

Valtiovarainministeriön kanta ministeriöiden ehdotuksiin valmistui 22.8.2011, jolloin VM lähetti virallisen koordinaation kehottavan kirjeen. Siinä oli ilmoitettu VM:n kanta poikkihallinnollisten uudelleenkehennysten ajoituksesta vuosille 2012–2015. Valtiovarainministeriön hallinnonalakohtaiset palautteet sisälsivät harmaan talouden ehdotusten

osalta nolla euroa, koska VM ei halunnut ottaa kantaa määrärahojen jakautumiseen ministeriöiden kesken.

Kirjeen merkitys koordinaatiossa jäi kaiken kaikkiaan vähäiseksi harmaan talouden torjunnan osalta, koska OM, SM, VM ja TEM olivat jo ennen sitä, 19.8. kokoontuneet sisäasiainministeriön talousjohtajan kutsutun palaveriin, jossa käsiteltiin mahdollisuuksia tinkiä ministeriöiden ehdotuksista. Kokousta varten SM:n talousjohtaja oli tehnyt pohjaesityksen, jossa päästiin noin 23 miljoonan euron tasolle. Kun tuolloin ei päästy sopuun, jonka kokonaissumma olisi ollut 20 miljoonaa euroa, talousjohtajien keskuudessa ajateltiin jo sitäkin mahdollisuutta, että kukin ministeriö esittäisi alkuperäisen ehdotuksensa ja ratkaisut tehtäisiin poliittisella tasolla. Tuohon koordinaation epäonnistumisen kokemuksen vaiheeseen osui STM:n yhteydenotto, jolloin STM jäi siihen käsitykseen, että ministeriöt eivät ole päässeet sopuun.

Ministeriöissä ajateltiin kuitenkin, että lopputulos on parempi keskinäisen koordinaation tuloksena kuin jos määrärahojen jako olisi jätetty budjettiriiheen. Lisäksi valtiovarainministerin taholta esitetty toive oli, että keskinäinen sopu syntyisi ennen poliittista käsittelyä. Sisäasiainministeriön kansliapäällikön koordinoimana päädyttiin 24.8. ensimmäiseen ehdotukseen, jossa kokonaistaso oli 20 miljoonaa euroa. Tämän ehdotuksen jälkeen valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminto teki vielä toisen ehdotuksen, jossa VM:n ja SM:n välistä jakoa tarkistettiin.

Näin ollen neljä ministeriötä ilmoitti valtiovarainministeriölle päässeensä sopuun 20 miljoonan euron jaosta. Vasta ministeriöiden yhteisessä talouspäällikkökokouksessa, STM:n edustaja havaitsi, että alustava sopu oli tehty ilman sosiaali- ja terveysministeriön osuutta. Tällöin sovittu paketti oli vielä avattava ja mahdutettava STM:n 1,89 miljoonan euron esitys mukaan. Lopullinen jako tehtiin valtiovarainministeriössä valtiovarainministerin valmistelemana. Loppumetreillä mukaan tullut STM joutui tinkimään omasta ehdotuksestaan samoin kuin muutkin ministeriöt siten, että STM:n osuus oli 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja 1,3 miljoonaa euroa vuosina 2013–2015.

STM:n jäämistä neuvottelujen katveeseen selittää ensinnäkin se, että koordinaatio perustui ministeriöiden omaan aktiivisuuteen eli VM ei osoittanut vastuuta millekään ministeriölle. Toinen ja merkittävin tekijä lienee ollut se, että STM piti tärkeänä hallitusohjelman kirjausta siitä, että "Selvitetään kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet." Vaikka STM esittikin 1,89 miljoonan euron lisäystä työsuojeluun, STM:n johdon ajatus oli kuitenkin, että työsuojeluun tarvittavat resurssit on selvitettävä kolmikantaisesti. STM ei voinut näin ollen vielä sitoutua siihen, että harmaan talouden torjunnan määrärahoista

esitetty 1,89 miljoonan euron lisäys olisi riittävä, vaan oikea taso selviää vasta myöhemmin. Tämä oli valtiovarainministeriön tiedossa, mutta koska VM ei ollut aktiivisesti koordinoimassa määrärahojen jakoa, tieto ei välitynyt muille ministeriöille. Muille ministeriöille saattoi näyttää siltä, että STM tuli oman ehdotuksensa kanssa esiin liian myöhäisessä vaiheessa ja liian ehdottomalla kannalla, koska STM lähti siitä, että sen ehdottama lisäys on vähimmäismäärä ennen kuin kolmikantaiset neuvottelut on käyty.

Valtiovarainministeriö ei halunnut puuttua ministeriöiden väliseen koordinaatioon. Tällä itseohjautuvalla mallilla sektoriministeriöt onnistuivat tehtävässään muuten hyvin, mutta STM:n unohtuminen joukosta vaikeutti loppuvaiheen etenemistä.

Kaiken kaikkiaan harmaan talouden kärkihankkeen koordinaatiovastuu oli tietyllä tavalla jakaantunut, mistä on osoituksena myös se, että hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa hankkeen päävastuullinen ministeriö on VM, mutta talousrikollisuuden torjuntaohjelman päävastuu on SM:llä.

Sektoriministeriöiden välisessä koordinaatiossa oli pääosin kyse siitä, että omista määrärahatavoitteista oli tingittävä yhteiseen 20 miljoonan euron tavoitteeseen pääsemiseksi. Aikataulut eivät olisi antaneet myöten käydä pitkällisiä sisältökeskusteluja painotuksista eikä ministeriöillä toisaalta olisikaan ollut halua lähteä kyseenalaistamaan muiden ministeriöiden ehdotuksia, vaan kunkin omaa hallinnonala kunnioitettiin. Oikeusministeriöllä ja sisäasiainministeriöllä oli esittää määrärahatarpeensa tueksi talousarviovalmistelussa esillä olleet perustelumuiiot ja niiden etukäteisvalmistelu oli siinäkin mielessä perusteellista, että ne olivat esittäneet lisärahoitusta harmaaseen talouteen jo menokartoituksissaan keväällä 2011.⁵⁴ TEM laati epävirallisen lyhyen muistion siitä, mihin se käyttäisi lisäykset. Valtiovarainministeriö puolestaan esitti muille ministeriöille keskittävänsä Verohallinnon osalta lisämäärärahaesityksen verotunnisteen, kulkuluvan ja urakkatietojen käyttöönottoon rakennuslalla. Tullin osalta perustelu oli yleisempi, mukaillen Tullihallituksen muistiota 8.8.2011, joka oli analyysi hallitusohjelman linjauksista liittyen Tullin toimintaan. Määrärahatarpeisiin viittaavana kohtana muistiossa mainittiin valmisteverotukseen liittyvän harmaan talouden torjunnan edellyttämät panostukset. STM esitti talousarvio- ja kehusehdotuksensa perustelumuiiossa työsuojeluvalvonnan resurssilisäyksen perustelut.

⁵⁴ Myös STM otti menokartoituksessaan esiin harmaan talouden ja ehdotti "rehellisen yrittämisen" hanketta. VM:n ja TEMin menokartoituksissa harmaa talous ei ollut esillä.

Neljän ministeriön välisessä palaverissa 19.8.2011 oli läsnä myös substanssiasiantuntijoita hallinnonaloilta, joten määrärahojen kohdennuksen tukena oli substanssinäkemyksiä. Lisäksi prosessinäkökulma-ajattelu oli jossakin määrin esillä siten, että virkamiesvalmistelussa pyrittiin siihen, että niillä viranomaisilla, jotka paljastavat harmaata taloutta, vuoden 2012 resurssit ovat hallituskaudella suurimmat ja poliisin ja oikeuslaitoksen lisämäärärahat harmaan talouden torjuntaan vastaavasti ovat pienemmät 2012 ja kasvavat kehyskaudella.

Yhteenvedon tarkastusvirasto toteaa, että kun harmaan talouden torjunnan lisämäärärahaan esityksiä teki viisi ministeriötä, jolloin koordinaatio olisi tarvinnut alusta alkaen nimetyin vastuuministeriön ja valtiovarainministeriön paremman ohjauksen. Toisaalta esimerkiksi oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kesken oli jo olemassa vakiintunut yhteistyö talousrikstorjunnassa, minkä johdosta OM:n ja SM:n esitykset olivat tiukasta aikataulusta huolimatta sidoksissa toisiinsa. Sitä vastoin STM ei ollut alussa mukana koordinaatiossa, vaan tuli mukaan vasta loppumetreillä. Harmaan talouden torjunta -hankkeen koordinaatiosta saatujen kokemusten valossa olisi hyvä, mikäli valtiovarainministeriö ottaisi vastaavissa tilanteissa osapuolia informoivan roolin ja näin loisi edellytykset ministeriöiden väliselle koordinaatiolle.

Kukin ministeri ja ministeriön virkamiesjohto vastaa omasta hallinnonalastaan, joten on luontevaa, että talousarvioehdotusten ja kehusehdotusten jättämisen vaiheessa kukin ministeriö tuo esiin ensisijaisesti oman hallinnonalansa tarpeet. Toisaalta tämä korostaa entisestään valtionhallinnon sektoroituneisuutta talousarvion suhteen.

3.2.4 Muut poikkihallinnolliset hankkeet ja uudelleenkohdennukset

Harmaan talouden torjunnan lisäksi hallitusohjelman liitteen 2 menojen uudelleenkohdennuksista kuusi oli poikkihallinnollisia: Nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunta (yhteiskuntatakuu ja työpankkikokeilu), kasvupanostukset vihreään talouteen ja tutkimusinfraan sekä Itämeren suojelu ja Metsähallituksen luontopalvelut. Poikkihallinnolliset hankkeet uudelleenkohdennuksineen käydään tässä kappaleessa läpi hanke hankkeelta ja kappaleen lopussa on kuudesta hankkeesta yhteenvedo.

Näistä nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunta oli hallinnonalojen välisen määrärahojen kohdentamisen näkökulmasta siinä mielessä selkeä kokonaisuus, että osa oli selkeästi OKM:lle kohdistettua, osa TEMille, ja yhteiskuntatakuu sekä OKM:lle että TEMille ja pitkä-

aikaistyöttömyyden toimista työpankkikokeilun valtakunnallistaminen kuului STM:lle, loput TEMille.

Työpankkikokeilu oli osa kokonaisuutta, joka oli hallitusohjelman liitteessä 2 otsikoitu "Pitkäaikaistyöttömien osallistumista palkkatukityöhön, koulutukseen ja muihin palveluihin lisätään". Tämän kokonaisuuden osalta talousarvio- ja kehusehdotusten ja budjettiriihen väliin ajoittuva ministeriöiden välinen yhteensovittaminen oli hallitusohjelman poikkihallinnollisista uudelleenkohdennuksista helpointa toteuttaa, koska STM:n vastuulla olevan työpankkikokeilun valtakunnallistamisen kustannukset voitiin arvioida tarkasti. Kokonaisuuden päävastuullisena ministeriönä TEM sovitti omat esityksensä sen mukaiseksi, että STM pystyi toteuttamaan hallitusohjelmaan kirjatun työpankkikokeilun valtakunnallistamisen. STM:n osuus tulikin lopullisessa määrärahojen jaossa STM:n ehdotuksen mukaisena ja loput tähän kohdennetusta osoitettiin TEMille.

Lisäksi myös hallituksen kehysriihessä 22.3.2012 sovittiin, että hallitus toteuttaa pitkäaikaistyöttömien aktiivinnissa hallitusohjelman mukaisen kokeilun, jossa päävastuu aktiivinnista siirtyy kunnalle. Kokeilun yhteydessä toteutetaan nk. työllistymisbonuskokeilu, jossa pitkäaikaistyötön saa työllistymisen jälkeen pitää yhden kuukauden ajan työmarkkinatuen.⁵⁵

Yhteiskuntatakuuta koskevassa asiakokonaisuudessa tarvittavat toimenpiteet eivät olleet täysin selvillä vielä kesäkuussa 2011, jolloin määrärahaehdotukset piti tehdä, mutta siitä huolimatta ministeriöt pystyivät jakamaan määrärahat keskenään. OKM:n talousarvio- ja kehusehdotuksen perustelumuistioon on kirjattu, että TEMin kanssa oli alustavasti sovittu, että OKM:n toimiin käytettäisiin puolet 60 miljoonasta. Koska yhteiskuntatakuu tulee hallitusohjelman mukaan voimaan vuonna 2013, alustava jako oli sovittu vuodesta 2013 lukien. Kun opetus- ja kulttuuriministeriölle selvisi, että TEM esittää lisäyksiä jo vuodelle 2012, myös OKM esitti lisäyksiä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka voidaan käynnistää yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi jo vuonna 2012. TEMin esitys vuodelle 2012 oli täydet 60 miljoonaa ja OKM:n 7 miljoonaa, jolloin hallitusohjelmassa linjattu 60 miljoonan euron uudelleenkohdennus olisi ylittynyt 7 miljoonalla. Muina vuosina ylitys olisi ollut 2 miljoonaa (TEM 30, OKM 32). Ministeriöiden sopimus ei siten pitänyt loppuun saakka ehdotusten tekovaiheessa.

Valtiovarainministeriön kannassa yhteiskuntatakuuseen olisi käytetty 30 miljoonaa vuonna 2012 ja vuosina 2013–2015 hallitusohjelman mukaiset 60 miljoonaa. Lopullinen poliittinen päätöksentekovaihe johti siihen tulokseen, että vuonna 2012 kohdennuksen määrä on yhteensä 55 miljoonaa, josta 5 miljoonaa työttömien valmistuneiden poliisien työllistämi-

⁵⁵ *Valtioneuvosto.fi-sivusto, sivulla on käyty 14.5.2012.*

seen. Lopuista 50 miljoonasta TEMin osuus oli ensimmäisenä vuonna 36 miljoonaa ja OKM:n 14 miljoonaa euroa. Loppuvuosina jako oli ministeriöiden sopiman 30–30 mukainen. Yhteiskuntatakuun osalta on huomionarvoista, että nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamista pohtiva työryhmä asetettiin 1.9.2011, joten tarkempien toimenpiteiden pohtiminen on vasta aloitettu siinä vaiheessa, kun päätökset määrärahoista tehtiin. Koordinatation edellytykset eivät välttämättä täyttyneet parhaimmalla mahdollisella tavalla, koska työryhmän asettaminen tapahtui myöhään suhteessa määrärahojen jakamiseen ministeriöiden välillä.⁵⁶ OKM:llä oli toki ehdotusten tekovaiheessa jo alustava käsitys siitä, mitä toimia määrärahoilla voitaisiin toteuttaa ja lopullisessa jaossa OKM:n pääluokan lisäykset jakautuvat neljälle eri momentille. TEMin osalta määräraha kohdentuu pääasiassa nuorten työllisyyden edistämiseen.

Hallitus sopi valtiontalouden kehyksistä ja lisätalousarviosta 22.3.2012 kehysriihessä.⁵⁷ Yhtenä kohtana oli juuri poikkihallinnollinen nuorten yhteiskuntatakuu, joka toteutetaan täysimääräisesti vuodesta 2013 alkaen. Tulevalla kehyskaudella 60 miljoonan euron vuosittaisesta lisäyksestä puolet kohdistuu työ- ja elinkeinoministeriön ja puolet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Peruskoulun päättäneille nuorille luodaan koulutustakuu. Tämä oli samalla merkittävin menojen lisäys hallituksen kevään 2012 kehysriihessä, jossa pääosin keskityttiin sopeutustoimiin.

Vihreän talouden määrärahat jakaantuivat kolmelle ministeriölle, MMM, TEM ja YM. Hallitusohjelman liitteessä mainituista uudelleen-kohdennuksista epämääräisin sen suhteen, mitä rahalla on tarkoitus tehdä, oli kasvupanostukset/vihreä talous 8,5 miljoonaa euroa/vuosi.

Asialla oli yhtymäkohtia näihin kolmeen ministeriöön, joskin jokainen ministeriö pohti myös tahollaan, mitä kaikkea vihreä talous määritelmällisesti pitää sisällään. Käytännössä valmisteluajan niukkuus johti siihen, että kukin hallinnonala lähti käymään läpi omaa hallinnonalaansa siitä näkökulmasta, mitkä olisivat sellaisia asioita, jotka kuuluisivat kyseiseen kokonaisuuteen tai mihin asioihin voitaisiin tällä perusteella saada uudelleen-kohdennuksena tarjolla olevia lisämäärärahoja.

Vihreän talouden osalta VM:n kanta oli, että 8,5 miljoonan euron lisäys tulisi vasta vuonna 2015. Valtiovarainministeriö lähti siitä, että hallitusohjelmassa kirjatut vuosikohtaiset säästöt on toteutettava etupainotteisesti ja vuosikohtaiset menonlisäykset takapainotteisesti, joten tähän kokonais-

⁵⁶ Nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmän tavoite: "Tavoitteena on valmistella esitykset yhteiskuntatakuun toteuttamisesta, esitysten budjettivaikutuksista sekä mahdollisista säädosmuutoksista 29.2.2012 mennessä."

⁵⁷ Valtioneuvosto.fi-sivusto, sivulla on käyty 14.5.2012.

harkintaan perustuu määrärahalisäysten porrastaminen ja se, että jotkut menonlisäykset olisivat VM:n kannan mukaan tulleet voimaan vasta hallituksen vaihtumisvuonna. Ministeriöt itse lähtivät koordinoitussa kompromissiehdotuksessaan 26.8.2011 porrastetusta mallista, jossa vuonna 2012 käytettäisiin 2 miljoonaa ja vuoden 2013 osuus olisi 6,9 miljoonaa ja vuonna 2014 käytettäisiin 7,9 miljoonaa euroa. Kun hallitus päätti, että joka vuosi käytetään 8,5 miljoonaa, ministeriöille tuli kiire jakaa budjettiriiheen mennessä rahat niin, että alkuvuosinakin tulee käytetyksi koko 8,5 miljoonan summa.

Eräs talousjohtajista kuvasi tätä vaihetta siten, että välillä jo tuntui, ettei raha kelpaa. Tämä liittyy siihen ongelmaan, että kun yhtäkkisesti tulee uusi määräraha uuteen kohteeseen, hallinnolla ei välttämättä ole heti ideoita, miten raha kannattaa käyttää tai aikajänne on liian lyhyt uusien toimintamallien toimeenpanoon. Lisähaasteena oli se, että hallitusohjelman säästökohteet vaativat samanaikaisesti valmistelua ja joidenkin säästöjen toteuttaminen vaati myös säädösten ja määräysten muutoksia. Kun samanaikaisesti ei ollut selviä etukäteissuunnitelmia siitä, mihin vihreän talouden määrärahalisäykset täsmällisesti kohdistetaan, vuoden 2012 talousarvion ja vuosien 2013–2015 kehysten valmistelu oli tavanomaista haasteellisempää.

Lopullinen määrärahojen jako tehtiin vasta budjettiriihessä ja lopullinen jako on 8,5 miljoonaa euroa per vuosi siten, että kolmen ministeriön osuus on vakio kunakin vuonna kullakin viidellä momentilla, joita vihreän talouden kokonaisuus koskee. Jako on siis tietyssä mielessä mekaaninen eikä ota huomioon sitä, että saattaa vaatia aikaa ennen kuin edellytykset menolle ovat olemassa.

Käytännössä vihreän talouden määrärahakohdennuksia käytetäänkin hieman väljän määritelmän mukaisesti. Taustalla vaikuttaa myös se, että ympäristöministeriön pääluokassa ilmasto- ja energiastrategian toteuttamisen määräaikainen lisäys jäi pois. Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa puolestaan vihreän talouden lisäys kohdistuu hallitusohjelmassa mainittujen luomu- ja lähiruuan kehittämissuunnitelmien rahoittamiseen.

Itämeren suojeluun ja Metsähallituksen luontopalveluihin liittyvissä kohdennuksissa koordinaatiotarvetta oli MMM:n ja YM:n välillä. Etukätestä koordinaatiota ministeriöillä ei ollut talousarvioehdotuksissaan sekä johtuen kiireestä että siitä, että YM:n tulkinta oli, että määrärahat ovat YM:lle kohdennettuja.

Ehdotusten jättämisen ja hallituksen budjettiriihen 14.9.2011 välisenä aikana virkamiestasolla ei ollut käytännössä edellytyksiä päästä ratkaisuun, vaan neuvotteluja käytiin myös ministeritasolla. Neuvottelut eivät johtaneet vielä tässä vaiheessa kompromissiehdotukseen valtiovarainministeriön toiveiden mukaisesti. Budjettiriihessä Itämeren suojeluun tarkoi-

tettu viiden miljoonan euron summa päätettiin kohdentaa YM:lle, kuitenkin porrastetusti. Metsähallituksen luontopalvelut -asiassa kolmen miljoonan kohdennuksen osalta budjettiriihessä sovittiin myös MMM:n osuudesta, joka oli kolmena vuonna 0,5 miljoonaa, kun YM:n osuus kasvoi porrastetusti yhdestä miljoonasta 2,5 miljoonaan vuosina 2012–2015.

Hallituksen kehysriihessä painotettiin keväällä 2012, että ympäristönsuojelun määrärahoja suunnataan aiempaa enemmän Itämeren suojelun tehostamiseen, vihreää taloutta edistävien hankkeiden rahoittamiseen, Metsähallituksen luontopalvelujen rahoitukseen sekä Etelä-Suomen metsien suojelun toimintaohjelman (METSU) jatkamiseen, aiempien suoje-
luohjelmien toimeenpanoon ja soiden suojeluun.⁵⁸ Kehysriihen linjaus oli jatkoa hallitusohjelman linjauksille, jossa nämä hankkeet oli määritelty kärkihankkeiden joukkoon.

Tutkimusinfraa koski sama aikataulu VM:n kannan osalta kuin vihreää taloutta eli VM:n ehdotus oli, että määräraha olisi tullut vasta vuoden 2015 talousarvioon. Alun perin sekä OKM että TEM tunsivat määrärahan omakseen ja esittivät 8,5 miljoonaa euroa itselleen. Neuvottelujen jälkeen OKM:n ja TEM:n koordinoitu kompromissiehdotus 25.8.2011 pystyi sopimaan ministeriöiden välisen jaon siten, ettei 8,5 miljoonaa euroa ylittynyt. Poliittisen tason näkemys tuki sektoriministeriöiden näkemystä, joten tutkimusinfrahatkin tulivat jakoon jo vuodesta 2012 alkaen täysimääräisinä.

Tarkastuksessa havaittiin, että kaikilla tahoilla oli tiedossa, että hallitusohjelmassa mainittu lisäys tutkimusinfraan oli suunniteltu OKM:n pääluokkaan, jota varten OKM ehdottikin uutta momenttia 29.40.22 Tutkimusinfrastruktuurihankkeiden rahoitus. Momentin selvitysosana mukaan "tutkimuksen infrastruktuurit ovat kansallisen ja EU:n tutkimuspolitiikan keskeisiä kehittämiskohteita. Suomen kansallisten ja kansainvälisten tutkimusinfrastruktuurien tiekartta valmistui vuonna 2009. Määrärahalla on tarkoitus rahoittaa kansallisen tiekartan kiireellisiä hankkeita." Huolimatta siitä, että hallitusohjelmalisäyksen taustalla oli vuonna 2009 valmistunut "tiekartta", koordinaatiovaiheen neuvotteluissa oli OKM:n lisäksi mukana VNK sektoritutkimuksen osalta⁵⁹ ja TEM Teknologian tutkimuskeskus VTT:n tutkimusinfraan osalta. Lopullinen kompromissiehdotus sisälsi OKM:n ja TEM:n osuudet ja sen mukaisesti budjettiriihessä kohdennettiin

⁵⁸ *Valtioneuvosto.fi-sivusto, sivulla on käyty 14.5.2012.*

⁵⁹ *VNK oli mukana keskusteluissa, koska VNK oli esittänyt talousarvioehdotuksessaan varauksen siitä, että myöhemmissä vaiheissa voitaisiin palata VNK:n tarvitsemiin resursseihin liittyen hallitusohjelman kirjaukseen sektoritutkimuksen tavoitteiden koordinoimisesta kansliasta käsin.*

VTT:n toimintamenoihin 4,5 miljoonaa vuonna 2012 ja 3,5 miljoonaa vuonna 2013. Loput 8,5 miljoonan lisäyksestä per vuosi menivät OKM:n momentille tutkimusinfrastruktuurihankkeiden rahoitukseen. TEMin perustelut VTT:n määrärahakohdennukselle olivat riittävät, joten ministeriöiden välisissä neuvotteluissa TEM pystyi sopimaan osan lisäyksestä omalle sektorilleen huolimatta siitä, että määräraha oli alun perin ajateltu OKM:n pääluokkaan.

Keväällä 2012 hallituksen kehysriihessä tutkimusinfra määrärahat eivät nousseet enää erityisesti esille.

Yhteenvetona tarkastusvirasto toteaa, että koordinaatio sujui mutkattomasti niissä hankkeissa, joissa määrärahalisäystä itselleen esittäneitä ministeriöitä oli vain kaksi tai kolme. Näitä hankkeita olivat poikkihallinnolliset kärkihankkeet: Nuorisotyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunta (yhteiskuntatakuu ja työpankkikokeilu), kasvupanostukset vihreään talouteen ja tutkimusinfraan sekä Itämeren suojelu ja Metsähallituksen luontopalvelut. Toisaalta yhteiskuntatakuun koordinaation toimivuus olisi voinut onnistua sujuvammin, jos työryhmän asettaminen olisi tapahtunut aikaisemmin, koska nyt työryhmä asetettiin melko myöhään suhteessa määrärahojen jakamiseen ministeriöiden välillä.

Sektoriministeriöiden välinen koordinaatio hallitusohjelman mukaisissa uudelleenkohdennuksissa lähtee ensisijaisesti kunkin hallinnonalan omasta määräraharapeesta ja -ehdotuksesta. Sektoriministeriöiden välinen koordinaatiovaihe vahvistuu vasta myöhemmässä neuvotteluvaiheessa. Kun yhteinen koordinaatiovaihe on käynnistynyt sektoriministeriöiden välillä, ne ovat pystyneet melko hyvin pääsemään rahoituksen osalta vaadittavaan kompromissitasoon hallituksen poikkihallinnollisissa kärkihankkeissa.

3.2.5 Kokoavia havaintoja ministeriöiden välisestä koordinaatiosta

Tarkastusvirasto huomioi, että kun lisämäärärahoja on jaossa, hallinnonalojen väliseen koordinaation ei ole kannustimia siinä vaiheessa, kun kukin ministeriö tekee oman ehdotuksensa. Vasta tämän vaiheen jälkeen alkaa varsinainen koordinaatio- ja neuvotteluvaihe. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen ja käytettävissä olleen kehys- ja talousarviovalmisteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että ministeriöiden välinen koordinaatio hallitusohjelman liitteessä 2 mainittujen usean ministeriön toimialaan liittyvien uudelleenkohdennusten osalta ei ole ollut tyyliä, mutta pääosin on päästy hallitusohjelman mukaisen tason kompromissiehdotuksiin. Silloin kun VM lähti menonlisäysten takapainotteisuudesta, niin

sektoriministeriöiden koordinoitua ehdotukset eivät useimmiten ole olleet VM:n kannan mukaisia.

Valtiovarainministeriö on koordinoivana tahona pikemminkin aloitteen-tekijän ja toimeenpanijan roolissa kuin ministeriöiden kantojen yhteen so- vittajan roolissa. VM:n ratkaisua voi sinänsä pitää oikeana, eli ettei se voi asettua ratkaisevaan rooliin kohdennusten jakamisessa. Koordinaation keskeisenä lähtökohtana voisi kuitenkin pitää sitä, että kaikkia asianosai- sia ministeriöitä informoitaisiin ja että asianosaisten ministeriöiden tietoon saatettaisiin esitysten euromäärät. Vaalivuoden 2011 poikkeuksellisen tiukka aikataulu johti omalta osaltaan siihen, ettei tällä kierroksella näistä edellytyksistä kyetty täysin huolehtimaan. Niiden määrärahalisäysten osalta, joissa määrärahaa itselleen esittäneitä ministeriöitä oli vain kaksi tai kolme, koordinaatio sujui luontevasti ilman erityistä koordinoivaa mi- nisteriötä.

Sen sijaan harmaan talouden torjunnan lisämäärärahan osalta, jossa esi- tyksiä tehneitä ministeriöitä oli viisi, koordinaatio olisi tarvinnut alusta al- kaen nimetyn vastuuministeriön ja valtiovarainministeriön paremman oh- jauksen. Neljä muuta ministeriötä eivät olleet tietoisia STM:n osuudesta. Lisäksi ministeriöiden piti keskinäisellä yhteydenpidolla selvittää, minkä suuruisia esityksiä kukin on tehnyt.

Näyttää siltä, että hallitusohjelmakirjauksen selkeydellä on yhteys koor- dinaatiovaiheen sujuvuuteen. Jos koordinaatiossa on kyse etukäteen tie- dossa olevasta selvärajaisesta hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä, koor- dinaatio on nopeasti tehty. Sen sijaan, jos alun perinkin on hieman epä- määräinen tilanne, mihin määrärahat on tarkoitus kohdentaa, koordinaa- tiovaihe on monimutkaisempi ja sektoreiden kiinnostus määrärahoihin ko- rostuu. Ylipäänsä, jos määrärahan käytöstä ei ole tehty suoraa kirjausta, kenelle lisäys kuuluu, hallinnonalat alkavat tarkastella mahdollisuutta saa- da omalle sektorille lisämäärärahoja. Tällöin korostuu sektoreiden välinen kilpailu määrärahoista, vaikka pääasiallisesti määrärahalisäysten tarkoitus olisi edistää hallituksen tavoitteiden toteutumista.

3.3 Valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välinen suhde

3.3.1 Sektoriministeriöt pyrkivät ylittämään hallitusohjelmassa sovitun määrärahasen

Hallitusohjelmiin on tullut jo vuonna 1999 pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan kirjatut periaatteet: "Hallitusohjelmassa

mainitut toimenpiteet, joihin ei ole osoitettu lisärahoitusta, toteutetaan menokehysten puitteissa." Tämä sama periaate on muotoiltu hieman eri sanamuodoin niin Anneli Jäätteenmäen kuin Matti Vanhasen hallitustenkin ohjelmissa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan periaate otettiin muodossa: "Hallitus sitoutuu noudattamaan hallitusohjelmassa asetettua menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman toimenpiteitä toteutetaan vaalikaudella kehyspäätöksen mukaisesti."⁶⁰ Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman liitteessä 2 on lisäksi lueteltu ne kohteet, joihin menonlisäyksiä hallituskaudella kohdistetaan.

Hallitusohjelman linjauksen täsmentämiseksi valtiovarainministeriö ohjeisti vuoden 2012 talousarvioesityksen ja vuosia 2012–2015 koskevan kehyspäätöksen tarkistamista koskevassa ohjeessaan ministeriöitä siitä, että "Valtiovarainministeriö tulee suhtautumaan pidättyvästi sellaisiin määrärahoja lisääviin harkinnanvaraisiin ehdotuksiin, jotka eivät perustu hallitusohjelman liitteessä esitettyihin yksityiskohtaisiin linjauksiin tai olennaisiin muutoksiin maaliskuussa 2011 hyväksytyyn kehyksen mitoitusperusteissa."⁶¹ Valtiovarainministeriön vastuulla on rajoittaa ministeriöiden menojen kasvua siten, että hallitusohjelmassa asetettua menosääntöä noudatetaan. Kuten luvuissa 3.2.1-3.2.2 on kuvattu, valtiovarainministeriön harjoittamaa budjettikuria tarvitaan myös niissä tapauksissa, joissa hallitusohjelmassa on jo päätetty menonlisäyksistä, koska tarkastushavaintojen mukaan sektoriministeriöt eivät lähtökohtaisesti koordinoi esityksiään, vaan ehdottavat määrärahalisäystä ensisijaisesti omista lähtökohdistaan käsin.

Lisäksi valtiovarainministeriö näkee⁶², että käytännössä ministeriöiden lisäysehdotusten tulee perustua hallitusohjelmaan ja ensisijaisesti lisäykset tulee pyrkiä rahoittamaan uudelleenkehennuksilla. VM muistuttaa, että lisäysehdotuksiin suhtaudutaan kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon muun muassa hallitusohjelman teksti, hallitusohjelman nimenomaiset määrärahamaininnat, periaatepäätösten yms. kannanottojen sisältö, ehdotuksen arvioitu välttämättömyys, tarpeellisuus, hyödyllisyys, suhde muihin toimenpiteisiin (esim. organisaatio- ja lakimuutokset), suhde konsernipoliittikkoihin (esim. toimitilastrategia), finanssipolitiikan kokonaisuus, vaalikauden kehys, siirtyneen määrärahan määrä ja viraston rahoitustilanne sekä oma arvio uudelleenkehennusvarasta ja priorisointimahdollisuuksista.

⁶⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 11.

⁶¹ VM/737/02.02.01.00/2011.

⁶² Valtiovarainministeriö, Budjettiosasto, esitys 30.9.2011.

Hallitusohjelman linjauksen ja valtiovarainministeriön ohjeistuksen, samoin kuin edellisten vuosien kokemuksen nojalla sektoriministeriöt ovat hyvin tietoisia siitä, että vaikka hallitusohjelmaan olisi kirjattu jokin tavoite, sen edistämiseen ei pääsääntöisesti ole mahdollista saada lisämäärärahoja, ellei kohdennuspäätöstä ole erikseen hallitusohjelmassa tai sen liitteissä mainittu. Tästä huolimatta melkein kaikki ministeriöt esittivät substanssitavoitteisiin liittyviä määrärahalisäyksiä.⁶³ Kyse ei kuitenkaan yleensä ollut merkittävästä hallitusohjelmaan kytkeytyvästä politiikkatavoitteesta, vaan jostakin pienemmästä määrärahatarpeesta, joka liittyi kyseisen viraston tai laitoksen toimintaan. Ministeriöt olivatkin tällä kierroksella sisäistäneet ilmeisen hyvin ajatuksen, että merkittävät asiat on jo katsottu hallitusohjelman liitteissä uudelleenkohdennuksina. Ministeriöiden ehdotukset olivat varsin maltillisia verrattuna kevään 2011 teknisen kehityksen ehdotuksiin. Vaikuttaa siltä, että budjettikuri on ministeriöissä löyhintä silloin, kun on hallituksen viimeinen vuosi. Vastaavasti budjettikuri on tiukinta heti hallitusohjelman valmistumisen jälkeen, varsinkin tällä hallituskaudella, kun menojen muutokset oli kirjattu hallitusohjelmaan tarkasti ja yleinen näkymä on se, että lisäsäästöt ovat mahdollisia, mutta menojen lisäykset eivät ole todennäköisiä.

On selvää, että sektoriministeriöiden roolina on pyrkiä kehittämään omaa hallinnonalaansa ja siinä tehtävässä ne usein turvautuvat määrärahalisäysten esittämiseen. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että ministeriöiden välillä on eroja sen suhteen, miten ne suhtautuvat hallituksen politiikkatavoitteiden toteuttamiseen kehysrajoitteen puitteissa. Kuuden sektoriministeriön haastatteluissa kysyttiin, miten ministeriö toimii silloin, kun hallitusohjelman tekstikirjaus vaatisi määrärahojen lisäystä, mutta sitä ei ole hallitusohjelmassa osoitettu. Kuudesta ministeriöstä kolmen ministeriön ensisijainen vastaus tähän oli, että esitetään määrärahan lisäystä. Kaksi näistä ministeriöstä täsmensi vastaustaan vielä siten, että jos lisäystä ei tule heti, niin asia otetaan esille seuraavilla kehyskierroksilla.⁶⁴ Yksi näistä ministeriöstä vastasi, että jos lisäystä ei tule, niin sitten uudelleen kohdennetaan. Toki kaksi ensimmäisenä mainittuakin täydensi vastaustaan siten, että jos lisäystä ei tule, tavoitteita pyritään edistämään omin toimin tai sopeuttamaan toiminta määrärahoihin.

Kuudesta ministeriöstä neljännen ja viidennen kanta poikkesi lähtökohdiltaan selvästi kolmesta edellä kuvatusta. Niiden haastattelutilanteessa

⁶³ Jokaisella ministeriöllä oli teknisluonteisia lisäysesityksiä.

⁶⁴ Vastaukset olivat yhteydessä myös luvussa 3.4.4 raportoituihin vastauksiin uudelleenkohdennusten toteuttamisesta. Nämä kaksi ministeriötä selkeimmin kokivat, etteivät pysty tekemään uudelleenkohdennuksia.

ilmaisema lähestymistapa oli ensin miettiä, miten asioita pystyttäisiin hoitamaan nykyisillä resursseilla, uudelleenkohdennuksin tai tulosohjausprosessin avulla.

Kuudes ministeriö asettui vastaukseltaan lähemmäs kolmea ensiksi mainittua ministeriötä, koska sen lähestymistapa oli, että hallituskauden ensimmäiseen kehykseen ei olisi soveliasta tehdä paljon lisäyksesityksiä, kun asioista on juuri sovittu hallitusohjelmassa. Myöhemmillä kehyskierroksilla voidaan yrittää ajaa lisäyksiä.

3.3.2 Arkipäivän yhteistyö on toimivaa

Kuuden sektoriministeriön otoksen perusteella sektoriministeriöt ovat pääosin tyytyväisiä valtiovarainministeriön budjettiosaston ja sektorihenkilöiden toimintaan. Kahdessa haastattelussa kuudesta korostui se, että toimintatavat vaihtelevat ehkä liikaakin sektorihenkilöiden välillä. Kolmessa sektoriministeriössä tuli korostetusti esiin se, että sektorihenkilön ja talousjohdon välinen yhteistyö toimii hyvin. Yhdessä haastattelussa tuli esiin, että yhteistyö sinänsä toimii hyvin, mutta talousjohtajan näkemys oli, että valtiovarainministeriö perustelee niukasti kantojaan, vaikka ministeriö kysyisikin perusteluja. Toisaalta hän myös ymmärsi valtiovarainministeriön pidättyväistä linjaa siinä, ettei lähdetä argumentoimaan perusteluilla ja vastaperusteluilla.

Talousarvio- ja kehusehdotusten valmisteluvaiheessa ministeriön talousjohdon ja VM:n budjettiosaston välinen yhteydenpito on hyvin tiivistä. Kun valtiovarainministeriön kanta ministeriöiden ehdotuksiin valmistuu, muodollinen palaute on niukka, numeerinen kanta. Sen sijaan epävirallisissa tapaamisissa tai yhteydenpidossa ministeriöt saavat tietoa VM:n kantojen perusteista tai jo ennakoivasta tietoa siitä, millä ehdotuksilla on läpimenon mahdollisuuksia. Talousjohdon näkökulmasta hyvänä käytäntönä tuotiin esiin se, että sektorihenkilö kertoo virkamiestasolla epävirallisesti jo ennen valtiovarainministeriön virallisen kannan ilmoittamista, mitkä ministeriön ehdotuksista eivät ole tulleet hyväksytyiksi ja mistä syistä. Tällöin talousjohtajalle jää aikaa valmistautua hallinnonalan sisällä informoimaan ministeriä ja hallinnonala. Sektorihenkilöhaastatteluissa tosin ilmeni, että tämänkaltainen informoiminen on VM:n virallisen linjan vastaista, mutta sektorihenkilöt saattavat kokea virallisen linjan kuitenkin käytännössä toimimattomaksi. Yleisesti sektorihenkilöhaastatteluissa tuli esiin se, että käytännöt vaihtelevat sektorihenkilöittäin ja osin ministeriöittäinkin, koska myös ministeriön aktiivisuus ja toimintatapa voi vaikuttaa palautteen antotapaan. Talousjohdon taholta toinen hyvänä käytäntönä

mainittu on se, että sektorihenkilö(t) kutsutaan ministeriöön keskusteluun valtiovarainministeriön kannan valmistumisen jälkeen.

3.3.3 Uudelleenkohdennusten pelisäännöissä on tarkentamisen varaa

Uudelleenkohdennus on terminä moniselitteinen. Uudelleenkohdennuksella voidaan tarkoittaa hallinnonalojen välisiä uudelleenkohdennuksia tai hallinnonalan sisällä tehtäviä uudelleenkohdennuksia. Käsitellessään valtionalouden kehysmenettelyä Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään helmikuussa 2011 eduskunnan kannanotoiksi muun muassa, että "Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä." Hallinnonalojen väliset uudelleenkohdennukset ovat poliittista priorisointia, joiden osalta on todettu esimerkiksi KOKKA-hankkeen suosituksissa, että ne on tehtävä ennen kuin ministereiden salkkujako on selvillä. Hallitusohjelmassa on kirjattuna lista menojen säästöistä ja näillä säästöillä rahoitettavista uudelleenkohdennuksista. Hallinnonalojen väliset uudelleenkohdennukset voivat koskea joko poliittisen painopistealueiden muuttumista tai painopistealueiden sisällä keinovalikoimaa koskevia muutoksia.

Tässä tarkastuksessa on tarkasteltu hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välistä suhdetta selvittämällä, ovatko hallinnon sisäiset koordinoituneet riittäviä turvaamaan hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden mukaisen määrärahojen kohdentamisen. Näin ollen tarkastuksessa on käyty läpi hallitusohjelman liitteeseen sisältyvien poikkihallinnollisten uudelleenkohdennusten toteutumista. Näitä poikkihallinnollisia uudelleenkohdennuksia on tarkasteltu tämän tarkastuskertomuksen luvussa 3.2. Vaikka hallinnonalojen sisäiset uudelleenkohdennukset eivät ole hallitusohjelmaston asioita, niillä on suuri merkitys hallinnonalan oman hyvän taloudenpidon sekä kehysten joustavuuden näkökulmasta. Näin ollen tarkastuksessa selvitettiin myös hallinnonalojen sisäisiä uudelleenkohdennuksia. On kuitenkin huomattava, että tarkastuksen aineisto rajautuu tältä osin samoin perustein kuin hallitusohjelmassa linjattuja poikkihallinnollisia hankkeita koskeva tarkastelu. Haastatteluita on tehty kuudessa ministeriössä ja valtiovarainministeriöstä on haastateltu kahdeksaa sektorihenkilöä. Tarkastuksen tulokset eivät siis välttämättä ole yleistettävissä koskemaan kaikkia hallinnonaloja ja niiden käytäntöjä.

Hallinnonaloilla on erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa sisäisiä uudelleenkohdennuksia. Ensimmäiseksi, hallinnonalan sisällä määräraha voidaan

siirtää yhdestä paikasta toiseen paikkaan. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita, että siirto jonkin viraston toimintamomentilta toisen viraston toimintamomentille tai harkinnanvaraisesta tuesta toiselle tukimomentille. Toiseksi, hallinnonalan sisäinen uudelleenkohdennus voidaan toteuttaa siten, että kerätään niin sanotusti kolehti muilta virastoilta, jotta yksi virasto saa lisämäärärahoja ja muilta virastoilta leikataan niiden määrärahoista. Kolmanneksi, hallinnonalan sisäinen uudelleenkohdennus voidaan toteuttaa siten, että menosäästöt kohdennetaan toiseen kohteeseen.

Kehys- ja talousarvioehdotusten laadintamääräyksen⁶⁵ mukaan hallinnonalojen on määrärahamuutoksia ehdottaessa esitettävä, missä määrin ne voidaan toteuttaa uudelleenkohdennuksin kehyksen sisällä. Kuuden sektoriministeriön haastatteluissa pyydettiin arvioimaan, missä määrin hallinnonala noudattaa tätä määräystä. Kaksi ministeriötä arvioi, ettei pysty noudattamaan. Kaksi ministeriötä toi ilmi pyrkimyksen tehdä uudelleenkohdennuksia, toinen siitä näkökulmasta, että ei pystytäkään tekemään paljon ja toinen siitä näkökulmasta, että ministeriön omasta mielestä on toteutettu aina kun on voitu. Kaksi muuta ministeriötä lähti siitä näkemyksestä, että ministeriö noudattaa määräystä, koska realiteetti on se, ettei lisäyksiä tule. Toinen näistä hallinnonaloista kuvasi tarkemmin tilannetta siten, että enemmän ja enemmän on menty uudelleenkohdentamisen suuntaan. Aiemmin ajattelumalli oli pikemminkin se, että kun esitettiin lisäystä jokaiseen kohtaan, niin silloin tiedettiin, että johonkin menee läpi.

Ensimmäisenä hallinnonalan sisäisiä uudelleenkohdennuksia rajoittavana tekijänä tuli esille tarkastushaastatteluissa liikkumavaran pienuus. Ne ministeriöt, jotka eivät pysty tekemään uudelleenkohdennuksia, tai pystyvät tekemään niitä omasta mielestään vain vähän, perustelivat sitä ensinnäkin liikkumavaran pienuudella. Momenteilla ei ole ylimääräistä tai siirtyvät erät ovat käyneet pieniksi. Tällöin ei koeta realistiseksi lähteä miettimään, mistä voitaisiin siirtää määrärahoja toisen viraston, laitoksen, toimialan tai kehittämiskohteen hyväksi. Jos jostakin siirretään jonnekin, kyse on "tuskan siirtämisestä toiseen tuskaan".

Toisena hallinnonalan sisäisiä uudelleenkohdennuksia rajoittavana tekijänä, joka tarkastushaastatteluissa tuli esiin, on se, että kahdelle tai useammalle ministerille jaetuilla hallinnonaloilla on käytännössä melko mahdotonta lähteä virkamiestasolta edistämään ministereiden vastuujaon välisiä rahansiirtoja. Ne eivät ole poliittisesti useinkaan mahdollisia. Hallinnonalojen sisällä voidaankin törmätä samoihin ministereiden työnjaon

⁶⁵ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011, Valtiovarainministeriö.*

mukaisiin rajoihin, jotka vallitsevat myös eri hallinnonalojen ministereiden välillä.

Kolmantena tekijänä uudelleenkohdennuksia hallinnonalojen sisällä rajoittaa se, että vaikka hallinnonala olisi yhden ministerin vastuulla, myös hallinnolliset reviiirit voivat olla korkeita. Käytännössä kyse on siitä, että hallinnonalan sisällä eri toimialojen väliset rajat ovat siinä mielessä korkeita, että ei uskalleta rikkoa hallinnonalan sisäistä rahanjakoa.

Neljänneksi on tietysti otettava huomioon se, että lakisääteisten menojen⁶⁶ osalta uudelleenkohdennuksista ei voida puhua ilman poliittista tahtoa ja lainsäädäntömuutoksia. Selvimmin tämä tulee esiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, jonka määrärahat ovat valtiovarainministeriön hallinnonalan jälkeen suurimmat, mutta jonka menoista yli 90 prosenttia on sidottu lakisääteisesti.

STM:n hallinnonalalla puolestaan on siirretty laitoksista henkilöstöä ministeriöön tehtäviin, joita ei olisi muuten pystytty hoitamaan, tai tutkimuslaitosten toimintamenoista on siirretty resursseja virastoille. Hallinnonaloja yleisemmin koskevana esimerkkinä voidaan lisäksi mainita se, että esimerkiksi tuottavuusohjelman toteuttamisen tai hallitusohjelmassa sovittujen yleisten toimintamenoikkauksen yhteydessä on kohdistettu leikkauksia hallinnonalan sisällä vähemmän sinne, missä on koettu olevan vähiten liikkumavaraa tai eniten uusia tarpeita.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, millaisia pelisääntöjä uudelleenkohdennusten osalta noudatetaan, koska monissa yhteyksissä on esitetty, että yksi uudelleenkohdennuksia rajoittava tekijä on huoli siitä, että VM hyväksyy säästön, mutta ei ehdotettua siirtoa.⁶⁷

Valtiovarainministeriöllä ei ole kirjallista ohjetta siitä, millä perusteilla ministeriöt voivat tehdä määrärahasiirtoja oman kehüksensä sisällä. Näin ollen uudelleenkohdennusperusteita ei ole myöskään kommunikoitu hallinnonaloille virallisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön olisi hyvä muodostaa kirjallinen ohje esimerkiksi Kehyskäsikirjaan.⁶⁸

⁶⁶ *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.*

⁶⁷ *Ks. esim. VTV 2011, 91 ja ministerinä toimineen Osmo Soininvaaran (2002, 166) muistelmat: ”Kokeneet virkamiehet varoittivat, että jos esität määrärahan siirtoa momentilta A momentille B, tulet paljastaneeksi, että budjetissasi on väljyyttä. Menetät rahat momentilta A, mutta et saa niitä momentille B”. Soininvaara, Osmo. 2002. Ministerikyyti. WSOY.*

⁶⁸ *Kehyskäsikirjassa on esitetty menetelmäkuvaus kehysten noudattamiseen liittyvästä seurannasta sekä kehysjärjestelmän keskeiset periaatteet. Kehyskäsikirja on*

Kolmessa kuudesta sektoriministeriöiden talousjohdon haastattelusta pidettiin pelisääntöjä selvinä ja todettiin, että uudelleenkehennukset kyllä hyväksytään valtiovarainministeriön käsittelyssä, kunhan ne ovat aitoja (aito priorisointi), ja talusjohtaja pyrkii pitämään huolta siitä, ettei ministeriöstä lähtisi ehdotuksia, jotka eivät niin sanotusti ole aitoja. Kahdessa ministeriössä tuotiin esiin se kokemus, että uudelleenkehennukset eivät aina onnistu niin kuin ministeriö esittää. Yhdessä haastattelussa talusjohtaja totesi, etteivät pelisääntötkään ihan selvät ole, mutta että uudelleenkehennuksia ei pitäisi nähdä mitenkään poikkeuksellisina, vaan niiden pitäisi olla osa talusjohtamisen arkipäivää ja hallinnonalan sisäistä priorisointia. Hänen ehdotuksensa oli, että järjestelmän pitäisi edellyttää hallinnonaloja raportoimaan siitä, mitä priorisointeja on tehty ja mitä on jätetty vähemmälle ja millaisia tuottavuusparannuksia on pystytty tekemään ja sitä kautta säästetty määrärahoja. Tarkastusviraston havaintojen perusteella läpinäkyvyyden lisääminen olisi tarpeen, koska tällä hetkellä talusarvioesityksestä eikä edes ministeriöiden talusarvio- ja kehusehdotuksista pystytä havainnoimaan, milloin jokin siirto on pelkästään tekninen ja milloin siihen liittyy jotakin aitoa uudelleenkehentämistä.

Pääosin sektoriministeriöille näyttää olevan selvää se, missä tilanteissa valtiovarainministeriön budjettiosasto ei hyväksy ministeriön ehdottamia uudelleenkehennuksia. Sekä ministeriöiden talusjohdon haastatteluissa (6 kpl) että VM:n budjettiosaston sektorihenkilöiden haastatteluissa (3 kpl, 8 henkilöä) nousi esiin kaksi tilannetta, joissa uudelleenkehennusta ei hyväksytä: automaattisäästöt ja jos uudelleenkehennus ei ole "aito" tai "rehellinen". Siirrot, jotka aina hyväksytään, ovat teknisiä⁶⁹. Näiden väliin jäävät tilanteet ovat harkinnanvaraisia. Jäljempänä on käsitelty tarkemmin erilaisia tilanteita.

Tämän yleiskuvan rinnalla on kuitenkin tuotava esiin havainto säästöjen uudelleenkehentämisestä. Tarkastushaastatteluissa tuli esille VM:n budjettiosaston sektorihenkilöiden kohdalle, että sektorihenkilöt eivät noudata täysin yhtenäistä linjaa säästöjen uudelleenkehentämisen käytännöissä. Kolmesta haastattelusta, joissa yhteensä oli kahdeksan sektorihenkilöä paikalla, yhdessä haastattelussa yleislinja oli se, että mitään muita kuin teknisiä uudelleenkehennuksia ei hyväksytä, vaan jos jossakin säästyy, niin säästö olisi tuotava koko valtion käyttöön, vaikka toisaalta on huomi-

otettu käyttöön kuluvalle vaalikaudella ja se on tarkoitus päivittää aina vaalikauden vaihtuessa.

⁶⁹ *Tekninen siirto on kyseessä silloin, kun esimerkiksi hankkeen määräraha rahoitetaan syystä tai toisesta eri momentilta kuin aikaisemmin. Sillä ei ole vaikutusta muihin tekijöihin, kuten määrärahan tasoon.*

oitava, että kun kyseessä on säästön uudelleenkohdentaminen, niin se onnistuu, esimerkiksi hallinnonalalle kohdennettua toimintamenosäästöä voidaan vapaasti kohdentaa hallinnonalan virastojen toimintamomenteille ja tehdä priorisointia siinä mielessä, mistä säästetään vähiten.

Haastattelutilanteessa eksplisiittisesti varmennettiin, miten sektorihenkilö toimisi, jos hallinnonala esittäisi, että se pystyisi toteuttamaan hallinnonalan tavoitteita paremmin siirtämällä x euroa virastolta toiselle. Sektorihenkilön vastaus oli tällöin se, että tällaista ei tapahdu, vaan hallinnonala laittaisi siirron tekniseksi siirroksi, jolloin se tulisi hyväksytyksi. Sen sijaan, jos hallinnonala yrittäisi tehdä siirron avoimena priorisointina, sektorihenkilö ei puoltaisi siirtoa toiseen virastoon, vaan säästyvä x euroa otettaisiin niin sanotusti pois. Tässä kohtaa on tosin huomautettava, että kun haastattelukierrokselle osui kyseisen sektorihenkilön vastapuolena ministeriön talousjohdossa toimiva henkilö, hän korosti täydellistä luottamusta VM:n suuntaan ja pelisääntöjen selkeyttä. Käytännössä kuitenkin näytti olevan niin, että uudelleenkohdennusten onnistumista ei kyseisen hallinnonalan ja sektorihenkilön välillä ole tullut viime vuosina testatuksi, koska kummankin osapuolen käsitys oli se, ettei uudelleenkohdennuksia tapahdu.

Tarkastuksessa pyrittiin varmentamaan, rajoittaako uudelleenkohdennusten tekemistä huoli siitä, että kohdennuksesta tulee hyväksytyksi vain säästö, mutta ei säästön käyttäminen hallinnonalalla toiseen tarkoitukseen. Kuuden sektoriministeriön otoksen perusteella tilanne on varsin hyvä sen suhteen, että tällaisia huolia on vähän. Neljässä kuudesta ministeriöstä ei vaikuttanut olevan tätä näkemystä, että uudelleenkohdennuksesta hyväksyttäisiin vain säästö eikä säästön käyttämistä toiseen tarkoitukseen.

Kahdessa muussa ministeriössä, joissa huoli mainittiin, toisessa talousjohtajan näkemys oli se, että tietenkin tätä tapahtuu, mutta hänelle ei kuitenkaan tullut mieleen konkreettisia esimerkkejä. Hän kuitenkin toi esiin yleisesti kokemuksen ristiriidasta sen välillä, mitä VM kertoo talouspäällikkökokouksessa siitä, että pääluokan sisällä on joustoa ja lisäykset pitäisi rahoittaa sieltä, kun taas käytännön kokemus on se, että sektorihenkilö ei välttämättä hyväksy joustomahdollisuuksia. Esimerkkinä jouston käyttöyrityksestä kehyksen sisällä esitettiin tilanne, jossa viraston kehyksen sisällä olisi haluttu aikaistaa IT-hanketta siten, että myöhempanä kehysvuonna ollut varaus olisi käytetty jo aiemmin, ja tätä ei budjettiosastolla hyväksytty.

Näiden kahden ministeriön talousjohtajista toinen oli sitä mieltä, että ainakin "ennen vanhaan" tapahtui sitä, että säästö hyväksyttiin, mutta vastaavaa uudelleenkohdennusta ei, ja sen takia uudelleenkohdennuksia ei oikein uskallettu ehdottaakaan. Tai myöhemmin, kun tarvittiin säästölistoja,

sektorihenkilö katsoi, että ministeriö ei ole pitänyt niin tärkeänä sitä asiaa, josta ehdotti siirrettäväksi toiseen paikkaan, jolloin siitä tuli säästökohde. Kyseinen talousjohtaja toivoi, että sektorihenkilöt toimisivat yhdenmukaisilla periaatteilla uudelleenkohdennusten hyväksymisessä ja varsinkin nyt tilanteessa, jossa VM:ssä on tapahtumassa sukupolvenvaihdos, perehdyttämiseen pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

Ministeriöiden talousjohtajat tapaavat toisiaan säännöllisesti talouspäällikkö-/johtajakokouksissa, mitä pidettiin hyvänä yhteistyökäytäntönä valtiovarainministeriön kanssa. Kokoukset ja mahdollinen sektorihenkilön vaihtuminen VM:ssä saattavat osoittaa, jos sektorihenkilöiden toiminnassa on erilaisia käytäntöjä. Kyseisen talousjohtajan arvio oli, että ulkoapäin näyttää siltä, että periaatteet eivät ole kaikilla sektorihenkilöillä täysin samoja.

Tarkastuksessa toteutetun kahdeksan sektorihenkilön haastattelun otoksen perusteella jotkin peruspelisäännöt, eli mainitut automaattisäästöjen hyväksymättä jättäminen ja teknisten siirtojen hyväksyminen, ovat kaikille yhteiset. Sitä vastoin muut uudelleenkohdennukset jättävät harkinnanvaraa ja yhden sektorihenkilön tulkinta poikkesi voimakkaasti muiden sallivammasta linjasta. On kuitenkin huomioitava, että viime kädessä budjettipäällikön ja valtiovarainministerin käsittely ratkaisee, mitkä uudelleenkohdennukset hyväksytään. Tässä yhteydessä katsotaan määrärahojen ja uudelleenkohdennuksien kokonaisuus. Tarkastuksessa ei ole perehdytty siihen, kuinka usein ja millä perusteilla sektorihenkilön kanta muuttuu myöhemmissä käsittelyvaiheissa.

Ministeriöiden talousjohto ymmärtää, että uudelleenkohdennus ei ole sallittu tilanteessa, jossa säästö johtuu automaattisista tekijöistä eli on kyseessä niin sanottu automaattisäästö.

Sen sijaan kehyksen arviomäärärahat saattavat herättää enemmän tulkintaa. Ministeri voi tulkita, että hallinnonalan kehys on tietynsuuruinen ja jos arviomääräraha⁷⁰ alittuu, ministeri voi kokea, että hallinnonalan tulisi saada käyttää sille myönnetty kokonaissumma.⁷¹ Tarkastusviraston näemyksen mukaan valtiovarainministeriön tulkinta on kuitenkin oikea, koska kehys on sitova vain kokonaistasoltaan ja hallinnonalojen tulisi nähdä kehys varauksena, jonka alittaminen edistää hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita. Lisäksi, kun arviomäärärahat ovat yleensä sidottuja jonkin tekijän vaihteluihin, ei voida pitää perusteltuna, että hallinnonala hyötyisi automaattisäästöistä.

⁷⁰ *Arviomäärärahaksi merkitään lakisääteiset ja niitä vastaavat menot.*

⁷¹ *Kehysten hallinnollinen valmistelu – tarkastuksen haastattelussa huhtikuussa 2010 esitetty tilanne.*

Ministeriöiden talousjohtajille on selvää myös, että uuden pysyvän menon luominen edellyttää, että vastaava leikkauskin on pysyvä. Jos ministeriö ehdottaa pysyvän menon luomista ilman, että sitä vastaava leikkaus on pysyvä, tai ministeriö ehdottaa kertaluontoisen lisäyksen siirtoa toiselle momentille pysyväksi lisäykseksi, VM näkee, että kyseessä ei ole aito uudelleenkohdennus eikä sitä siksi hyväksytä, mikä on tarkastusviraston kannan mukaan täysin perusteltua. Ministeriön talousjohtaja nosti esiin myös sellaisen tilanteen, että jos ministeriö siirtää tehtäviä paikasta toiseen ja sen mukana resursseja, siirron pitää olla siinä mielessä rehellinen, että se kattaa kustannukset, koska valtiovarainministeriö edellyttää, että laskelmat ovat luotettavia.

Eriluonteisia menoja ei myöskään voi ainakaan ilman perusteellista harkintaa korvata toisilla eli esimerkiksi siirtomenoista ei voida kohdentaa toimintamenoihin tai arviomäärärahoista toimintamenoihin. Toimintamomentilta toiselle tapahtuvat siirrot tapahtuvat sektoriministeriöiden mukaan ongelmitta.

Yhteenvedona tarkastusvirasto toteaa, että uudelleenkohdennus on terminä moniselitteinen ja se voi tarkoittaa hallinnonalojen välistä uudelleenkohdentamista sekä hallinnonalan sisäistä uudelleenkohdentamista.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että pääosin sektoriministeriöt tietävät, missä tilanteissa VM ei hyväksy uudelleenkohdentuksia. Sektoriministeriöille ei pääosin ollut huolia siitä, että uudelleenkohdentuksesta hyväksyttäisiin vain säästö eikä sen käyttämistä toiseen tarkoitukseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriöllä ei ole kirjallista ohjetta, millä perusteella sektoriministeriöt voivat tehdä uudelleenkohdentuksia oman kehüksensä sisällä. Valtiovarainministeriön olisi hyvä luoda kirjallinen ohje esimerkiksi Kehyskäsikirjaan.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden tarkastusviraston tässä finanssipolitiikan tarkastuksessa pääkysymys oli, ovatko hallinnon sisäiset yhteensovittamis- ja koordinoitimenettelyt riittäviä turvaamaan hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden mukaisen määrärahojen kohdentamisen. Pääkysymystä täsmentävät osakysymykset olivat, millaisin menettelyin valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö koordinoivat hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkatavoitteiden toteuttamisen seuranta ja määrärahojen kohdentamista, millaisin menettelyin budjettiprosessissa koordinoidaan poikkihallinnolliset uudelleenkohdennukset ja miten sektoriministeriöt ottavat talousarvioehdotuksissaan huomioon hallitusohjelmassa linjatut määrärahasäästöt ja uudelleenkohdennukset. Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn toimiva yhteensovittaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta finanssipolitiikan pidemmän tähtäimen tavoitteet julkisen talouden kestävyuden sekä talouskasvun edellytysten turvaamisesta saavutetaan ja yhteiskuntapolitiikkaa voidaan harjoittaa kustannustehokkaalla tavalla.

Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön väliseen koordinointiin liittyvänä tarkastuskriteerinä oli se, muodostavatko hallituksen kehyspäättös ja hallituksen strategia-asiakirja kokonaisuuden, josta ilmenee hallituksen strategisten tavoitteiden toteuttamisen yhteys hallituksen kehys- ja talousarviopäätöksiin. Tarkastuskriteerinä on myös hallinnon kyky huomioida sektorirajat ylittävät tavoitteet talousarvioprosessissa. Lisäksi on tarkasteltu, onko koordinaatio parantunut KOKKA-hankkeen esitysten perusteella.

Tarkastus kohdistui vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeisen hallituskauden alkuvaiheen koordinoitimenettelyihin ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä sekä vuoden 2012 hallituksen strategiaistuntoon ja kehysriiheen.

Tarkastus rajattiin käsittelemään valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välistä koordinaatiota sekä sektoriministeriöiden välistä määrärahojen koordinaatiota sellaisissa hallitusohjelmassa mainituissa menojen uudelleenkohdennuksissa, joilla koskivat hallituksen poikkihallinnollisia kärkihankkeita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää kannanotot ja suositukset seuraavasti:

- 1. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä ja koordinaatiota on tarpeen edelleen vahvistaa.*

Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio sisältää kehys- ja talousarvioprosessin sekä hallitusohjelman seuranta- prosessin, johon kuuluvat muun muassa vaalikauden kehysten sekä valtionta- louden kehysten ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman laadinta, kehys- ja budjettiriihet sekä hallitusohjelman vuotuinen seuranta ja strategisten linjauksien tarkistaminen hallituksen strategiaistunnossa.

Aikaisemmilla vaalikausilla kehys- ja talousarvioprosessi sekä hallitus- ohjelman seurantaprosessi ovat olleet pääosin erillisiä prosesseja eikä val- tiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä ole ollut vakiintu- neita menettelyjä määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhtey- den koordinoimiseksi. Hallitusohjelman seurannan ja hallituksen strategi- sen johtamisen kehittämishankkeessa (KOKKA-hanke) esitettiin suosituk- sia, joilla pyrittiin vahvistamaan strategisuutta, ketteryyttä ja parantamaan politiikkatoimien tietopohjaa. KOKKA-hankkeessa yhtenä keskeisenä ke- hittämistarpeena ja suosituksena oli sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostaminen, jolloin huomiota on kiinnitettävä ke- hysmenettelyn ja hallituksen strategiaproessin yhtymäkohtiin. Hallituk- sen strategian johdonmukainen toteuttaminen edellyttää saumatonta yh- teistyötä pääministerin ja valtiovarainministerin välillä.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja valtiovarainministeriön tehtävänä ovat valtion talousarvio ja valtiontalouden kehykset. Valtioneuvoston kanslian työssä painottuu halli- tusohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta, kun taas valtiovarainmi- nisteriön työssä päähuomion kohteena ovat määrärahat ja niiden taso. Käytännössä pääministerin ja valtiovarainministerin sekä ministereiden esikuntina valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteispeli ovat hallituksen toiminnan strategisen johtamisen kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa.

Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyö on osittain tiivistynyt vuoden 2011 jälkimmäisellä puoliskolla, minkä tarkastusvirasto näkee tärkeänä kehitymissuuntana. Aikataulut on pyritty yhteen sovitta- maan ja ohjeissa on pyritty ottamaan näiden eri ”putkien” näkemykset huomioon.

2. Hallitusohjelman seurannan kehittämishankeen (KOKKA) suositukset toteutuivat osittain, erityisesti onnistuttiin hallituksen strategian osiin liittyvän valmistelun jakamisesta ja ohjaamisessa.

KOKKA-hankkeen suositusten perusteella valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen koordinaatio kehittyi osin parempaan suuntaan. Tarkastusvirasto havaitsi, että menokehysten ja strategia- asiakirjan (hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma HOT)

laadinta ei käynnistynyt samanaikaisesti, mutta toisaalta kehukset ja strategia-asiakirja muodostavat hallituksen strategian. Tältä jälkimmäiseltä osin KOKKA-hankkeen suositus toteutui käytännössä. Lisäksi KOKKA-hankkeen suositus strategian osiin liittyvän valmistelun jakamisesta ja ohjauksesta VM:n, VNK:n sekä muiden ministeriöiden kesken onnistui. Valtiovarainministeriö ohjasi taloudellisen osan valmistelua. Valtioneuvoston kanslia ohjasi ja koordinoi muiden ministeriöiden kanssa muiden osioiden valmistelun. Strategian molempien osien valmistelu toteutettiin poliittisessa ohjauksessa ja hallitus piti yhdistetyn strategia- ja kehysriihen syksyllä 2011. Toisaalta KOKKA-hankkeen suositus siitä, että yhdistetyn riihen tulokset koottaisiin yhteen, yhteiseen strategia-asiakirjaan ei toteutunut, vaan muodostui kaksi erillistä asiakirjaa. Nämä asiakirjat kuitenkin käsiteltiin samassa valtioneuvoston istunnossa. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että aikataulut ja asiakirjat ovat osin lähentyneet toisiaan ja tätä linjaa tulee jatkaa edelleen.

Tarkastusvirasto suosittelee, että tavoitteena olisi mahdollisuuksien mukaan vuoden 2013 kehyskierrroksesta lähtien yhtenäinen hallituksen strategia-asiakirja, joka sisältää valtionalouden kehukset ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT). HOT sisällytettäisiin valtionalouden kehyspäätökseen, joka esitellään valtiovarainministeriöstä. Esittelyvastuun jakautumisen perusteista säädetään laissa valtioneuvostosta 28.2.2003/175. Valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n 2 momentissa on säännös toimivallan ratkaisemisesta useamman kuin yhden ministeriön toimialaa koskevissa laajakantoisissa asioissa. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Säännöksen tarkoituksena on edistää poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien käsittelyä ja tällöin esittelyvastuu voi ylittää perinteisen ministeriöiden toimivaltajaon rajat. Esittelyvastuussa oleva ministeriö johtaa asioiden valmistelua päätöksentekoa varten eli toimii prosessinjohtajana. Tämä johtuu jo perustuslain 67 §:n 2 momentista valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ministeriössä. Pääministerin tehtävänä perustuslain 66 §:n perusteella on johtaa valtioneuvoston toimintaa kokonaisuutena sekä huolehtia asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerin johtamisrooliin kuuluvat näin ohjaus- ja päätöksentekoprosessien osoittaminen sekä viime kädessä asian esittelyvastuun osoittaminen poikkihallinnollisissa asioissa. Kun finanssipolitiikkaa ja voimavarojen kohdentamista koskevat asiat ovat joka tapauksessa strategisissa linjauksissa keskiössä ja kun lisäksi esimerkiksi poikkihallinnolliset ICT-asiat, joiden ohjausvastuu on lain-säädännön perusteella valtiovarainministeriöllä, ovat yhä useammin esillä strategian toimeenpanossa, olisi luontevaa ministeriöiden nykyisen toimi-

alajaon pohjalta se, että valtiovarainministeriö esittelisi strategia-asiakirjan. Tämä tehtävä voitaisiin pääministerin johdolla osoittaa valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n mukaisesti valtiovarainministeriölle.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan yhdistetyssä strategia- ja kehysasiakirjassa olisi tarkoituksenmukaista esittää myös Euroopan unionille esitettävän Suomen vakausohjelman päivityksen linjaukset ja EU:n julkisen talouden kehyksistä annetun direktiivin 2011/85/EU edellyttämät finanssipolitiikan tavoitteet julkisen talouden eri osasektoreille. Tällainen yhtenäinen strategia ja sen yhteen sovitettu valmisteluprosessi osaltaan parantaisivat yhteiskuntapolitiikan eri toimenpiteiden yhteensovittamista talous- ja finanssipolitiikan tavoitteiden kanssa ja uudelleenkohdennusten valmistelua. Yhtenäisempi strategia ja strategia-asiakirja tukisi myös talouspolitiikassa yhä tärkeämmäksi tulevien talouden ja julkisen hallinnon rakenteita uudistavien ja siten enemmän lainsäädäntö- kuin talousarvioasioiden käsittelyä finanssipolitiikan ja hallitusohjelman toimeenpanon kannalta keskeisessä ohjausasiakirjassa ja ohjausmenettelyssä.

Valtiovarainministeriön palautteessa todetaan, että suurta yhtenäisasiakirjaa ei kannata tavoitella. VM perustelee kantaansa, että yhtenäiseen asiakirjaan liittyisi valmistelun ja esittelyvastuun keskinäistä riippuvuutta, ja siten esittelyvastuun tulee olla samalla taholla, joka vastaa myös asian valmistelun johtamisesta.

3. Hallituksen strategiaistunnon valmistelu- ja koordinaatioprosessia tulee terävöittää siten, että kaikki ministeriöt toimivat ohjeiden mukaisesti. Koordinaatio- ja yhteensovittamistyöskentelystä vastuu kuuluu valtioneuvoston kanslialle ja substanssivalmistelut kuuluvat kullekin ministeriölle.

Hallituksen strategiaistuntoa valmisteltiin valtioneuvoston kanslian vetovastuulla. Hallituksen strategiaistunnon valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että seuraavaan hallituksen strategiaistuntoon vuonna 2013 tulee valmistautua huolellisemmalla, VNK:n ja VM:n molemmin puolisella yhteistyöllä ja valtioneuvoston kanslian valmisteluohjeen noudattamisella. Valmisteluprosessin läpinäkyvydessä, yhteensovittamisessa ja toimivuudessa on kehittämisen mahdollisuuksia, kuten myös tiedonkullussa. On kuitenkin huomioitava, että hallituksen strategiaistunnon tiedot olivat valmisteluvaiheessa epävirallisia, luottamuksellisia ja poliittisen päätöksenteon tueksi tuotettavaa tausta-aineistoa.

4. Uusimuotoinen hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) on hyvä askel, jotta tavoitteiden ja määrärahojen välille muodostuisi tiiviimpi yhteys.

Tarkastushavaintojen mukaan valtiovarainministeriö suhtautuu varovaisesti vakiintuneiden, finanssipolitiikan tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta hyväksi todettujen käytäntöjen uudistamiseen. Varovaisuutta voi toisaalta pitää perusteltuna, mutta toisaalta käytäntöjen uudistamiselle on esitetty vahvoja perusteluja monissa kehittämishankkeissa ja arvioinneissa. Olennaista on se, tukevatko kehys- ja budjettiprosessin käytännöt hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Hallitusohjelman sitovin tavoite on menosäännön noudattaminen, jolloin hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseen ei ole käytettävissä lisämäärärahoja ilman vastaavia säästöjä; priorisoinnit on tehtävä joko hallinnonalojen välisin tai sisäisin uudelleenkehennuksin. Määrärahojen uudelleenkehennämiselle on tarvetta erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden vaihtuessa, jos oletetaan, että uuden hallituksen tavoitteet ovat jossakin määrin erilaiset kuin edellisen hallituksen tavoitteet. Uusimuotoinen HOT on oikeansuuntainen askel siihen suuntaan, että tavoitteiden ja määrärahojen välille muodostuisi tiiviimpi, läpinäkyvämpi yhteys.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on hyväksynyt hallituksen periaatepäätöksenä toimeenpanosuunnitelman (HOT), joka täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut strategisiksi poikkihallinnollisiksi politiikkakokonaisuuksiksi. HOT rakentuu hallitusohjelman kolmen painopistealueen varaan, joita hallitusohjelman seurantakielellä kutsutaan tolpeiksi. Kolme painopistealuetta ovat seuraavat:

- I Köyhyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen,
- II Julkisen talouden vakauttaminen ja
- III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

5. *On myönteistä, että hallituksen strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) sisältää merkittävän määrän kirjauksia uudelleenkehennuksista*

HOT rakentuu hallitusohjelman horisontaalisille painopisteille ja niiden kärkihankkeille. Hallitusohjelman poikkihallinnollisia kärkihankkeita on seitsemän, jotka ovat harmaan talouden torjunta, yhteiskuntatakuu, työpankkikokeilu ja muut työllistämistoimenpiteet, vihreä talous, tutkimusinfra, Itämeren suojele ja Metsähallituksen luontopalvelut. Harmaan talouden torjunnan osalta uudelleenkehennuksen koordinaatioon osallistui viisi ministeriötä ja muiden kärkihankkeiden kohdalla kahdesta kolmeen ministeriötä.

HOT-asiakirja toimii välineenä, joka havainnollistaa uusien rahoitus-symboleiden kautta hallituksen toimien ja talouden yhdistämisen. Rahoit-

tusta hallituksen tolpissa ja kärkihankkeissa on tarkasteltu ytimekkäästi ja avoimesti rahoitussymboleiden kautta, joista ilmenee rahoituksen suunta (uudelleenkohdennus, lisäys, säästö, vielä avoinna).

Tarkastusvirasto kiinnitti myönteisesti huomiota HOTissa esitettyjen ja siihen kirjattujen uudelleenkohdennusten suureen määrään, kuten myös leikkausten läpinäkyvyyteen. Verrattuna aiempien vuosien käytäntöihin, kehitystä on tapahtunut erityisesti siinä, että uusimuotoinen HOT-asiakirja ja sen huomioiva valtiovarainministeriön kehysvalmisteluohje kannustavat tekemään uudelleenkohdennuksia hallituksen kärkihankkeiden suunnaisesti.

6. Uudelleenkohdennusten pelisäännöissä on tarkistamisen varaa ja ne tulisi kirjata selkeästi Kehyskäsikirjaan

Valtiovarainministeriö voisi harkita ohjeistuksessaan sitä, että uudelleenkohdennukset esitettäisiin omana kokonaisuutenaan kehysvalmistelussa. Siten uudelleenkohdennukset tulisivat näkyvästi esille.

Lisäksi tarkastuksessa on havaittu, että uudelleenkohdentamisen pelisäännöt eivät kaikilta osin ole selvät ja yhtenäiset. Tämä perusteella pelisääntöjen kirjaaminen avoimesti, esimerkiksi Kehyskäsikirjaan, voisi edesauttaa uudelleenkohdennusten tekemistä. Uudelleenkohdennuksien tulee olla osa talousjohtamisen arkipäivää ja hallinnonalan sisäistä priorisointia eikä niitä tule nähdä poikkeuksellisina toimenpiteinä. Selkeiden ohjeiden ja pelisääntöjen avulla pitäisi pikemminkin kannustaa aitoihin uudelleenkohdennuksiin. Valtiovarainministeriön sektorihenkilöiden tulee toimia yhdenmukaisilla periaatteilla uudelleenkohdennusten hyväksymisessä ja varsinkin nyt kun VM:ssä on tapahtumassa sektorihenkilöiden sukupolvenvaihdos, perehdyttämiseen pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

7. Useille hallinnonaloille kohdistuvien määrärahojen koordinaatiossa olennaista on se, että valtiovarainministeriö informoisi kaikkia asianosaisia ministeriöitä ja että asianosaisten ministeriöiden tietoon saatettaisiin esitysten euromäärät.

Valtiovarainministeriö on koordinoivana tahona pikemminkin aloitteen tekijän ja toimeenpanijan roolissa kuin ministeriöiden kantojen yhteen sovittajan roolissa. Tätä ratkaisua voi pitää oikeana ja sektoriministeriöiden tulee siten myös keskinäisellä yhteistyöllä pyrkiä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseen poikkihallinnollisissa kärkihankkeissa. Valtiovarainministeriön koordinaation keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kaikkia poikkihallinnollisten hankkeiden ministeriöitä informoitaisiin ja että asianosaisten ministeriöiden tietoon saatettaisiin hankkeiden koko-

naiseuromäärät. Vaalivuoden 2011 poikkeuksellisen tiukka aikataulu johti siihen, ettei näistä edellytyksistä kyetty täysin huolehtimaan.

8. Sektoriministeriöillä on vastuu poikkihallinnollisten kärkihankkeiden rahoituksen yhteensovittamisesta, joskin aikataulu eduskuntavaalien jälkeen vuonna 2011 oli poikkeuksellisen tiukka

Sektoriministeriöiden välinen koordinaatio hallitusohjelman mukaisissa uudelleenkehittämissä lähtee ensisijaisesti kunkin hallinnonalan omasta määräraharahasta ja -ehdotuksesta. Tämä ilmeni tarkastuksessa, kun poikkihallinnollisiin uudelleenkehittämissä liittyvät ministeriöiden talousarvioehdotukset vuodelle 2012 ylittivät hallitusohjelman tason melkein 20 prosentilla.

Sektoriministeriöiden välinen koordinaatiovaihe vahvistuu vasta myöhemmässä neuvotteluvaiheessa. Kun yhteinen koordinaatiovaihe on käynnistynyt sektoriministeriöiden välillä, ne ovat pystyneet melko hyvin pääsemään rahoituksen osalta vaadittavaan kompromissitasoon hallituksen poikkihallinnollisissa kärkihankkeissa, varsinkin kun huomioidaan prosessin tiivis aikataulu ja käsiteltävien asioiden lukumäärä.

Harmaan talouden torjunnan lisämäärärahaan esityksiä teki viisi ministeriötä, jolloin koordinaatio olisi tarvinnut alusta alkaen nimetyn vastuuministeriön ja valtiovarainministeriön paremman ohjauksen. Vastaavasti koordinaatio sujui mutkattomasti niissä hankkeissa, joissa määrärahalisäystä itselleen esittäneitä ministeriöitä oli vain kaksi tai kolme.

Yhteenvetona poikkihallinnollisten hankkeiden koordinaatiosta voidaan tarkastuksessa todeta, että poliittisen tahdon ilmauksen tulisi olla riittävän selkeä, jotta määrärahalisäysten koordinaatiovaihe ei entisestään korostaisi hallinnonalojen välistä kilpailua ja vastakkainasettelua niukoista taloudellisista resursseista, vaan sektoriministeriöt pystyisivät vastaamaan poikkihallinnollisten hankkeiden määrärahojen koordinoimisesta ja yhteensovittamisesta sujuvasti keskenään.

9. Valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välinen suhde on pääosin toimiva

Sektoriministeriöt pyrkivät melko usein ylittämään hallitusohjelmassa sovitun määrärahatason. Kuitenkin tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriön näkemys siitä, että lisäysehdotukset tarkastellaan kokonaisharkinnan näkökulmasta, on tärkeä ja sen tulee säilyä keskeisenä kohtana rahoituksen tarkastelussa. Ministeriö katsoo, että käytännössä ministeriöiden lisäysehdotusten tulee perustua hallitusohjelmaan ja ensisijaisesti li-

säykset tulee pyrkiä rahoittamaan uudelleenkohdennuksilla, mihin tarkastusvirasto suhtautuu samansuuntaisesti.

Arkipäivän yhteistyö on monissa kohdin toimivaa valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välillä. Talousarvio- ja kehusehdotusten valmisteluvaiheessa ministeriön talousjohdon ja valtiovarainministeriön budjettiosaston välinen yhteydenpito on hyvin tiivistä. Hyviä käytäntöjä ovat olleet ministeriöiden talousjohdon informoiminen ja sektorihenkilön kutsuminen ministeriöön keskusteluun valtiovarainministeriön kannan valmistumisen jälkeen. Lisäksi ministeriöiden talousjohtajat ja valtiovarainministeriön edustajat tapaavat toisiaan säännöllisesti talouspäällikkökokouksissa

10. Menokartoitusten laatimista hallitusohjelman puolenvälin tarkistusta varten ja vaalikauden lopussa olisi harkittava lisättäväksi.

Kunnianhimoisempien uudelleenkohdennusten valmistelu edellyttää varsin hyvää tietopohjaa. Vuosittaiset talousarviovalmistelun ja kehysvalmistelun menettelyt eivät välttämättä anna sille riittäviä mahdollisuuksia. Tämän vuoksi olisi perusteltua harkita, että ainakin vaalikauden puolenvälin hallituksen strategiaistuntoa ja vaalikauden vaihdetta varten laadittaisiin riittävän pitkällä valmisteluajataululla menokartoituksia voimavarojen uudelleen kohdentamisen tarpeista ja mahdollisuuksista.

Lähteet

1. Säädökset

Suomen perustuslaki 731/1999.

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 393/2007.

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 610/2003.

2. Kirjalliset lähteet

Eduskunnan kirjelmä 50/2010 vp. EK 50/2010 vp – K 21/2010 vp.

Eerola, Petri. 2005. Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliitiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005.

Eerola, Petri 2010. Hallitustyöskentelyn ketteruus, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010.

European Union Economic Policy Committee: The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004 – 2007). European Economy, Occasional Papers 37, March 2008. Saatavilla http://www.europa.eu/epc/publication12278_en.pdf (sivulla käyty 10.11.2012).

Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset poliitiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

Harrinvirta, Markku ja Puoskari, Pentti 2001. Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97:3, 445–459.

International Monetary Fund IMF: World Economic Outlook 2012. IMF 2012.Saatavilla
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> (sivulla käyty 10.11.2012).

Kekkonen, Sirpa 2001. Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen. Keinona ohjelmajohtaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Määttä, Seppo ja Sitra 2010. Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21.

OECD 2010. OECD Public Governance Reviews Finland. Working Together to Sustain Success. Full report.

Puonti, Päivi 2009. Finanssipolitiikan sääntöjen tarve. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä.

Puoskari, Minna. 2002. Ministerit strategisina johtajina. Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa. Julkaisijat: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Soininvaara, Osmo. 2002. Ministerikytyt. WSOY.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 10/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. TrVM 10/2010 vp – K 21/2010 vp.

Tiili, Minna. 2003. Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Julkaisijat: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.

Tiili, Minna. 2008. Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta Politica 34. Helsinki: Department of Political Science, University of Helsinki.

Valtiovarainministeriö: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011.

Viherkenttä, Timo 2010. Hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyt ja kehittämistarpeet. Teoksessa Finanssipoliitiikan instituutiot. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.

VM 1995. Ministeriö tuloksenteijänä. Ministeriön tulosohtjauksen kehittämishanke II. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/1995.

VM 1997. Kehystyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/97.

VM 2011. Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011.

VM/737/02.02.01.00/2011. Vuoden 2012 talousarvioesityksen ja talousarvioesityksen yleisperustelujen laadinta, valtiontalouden vuosia 2012–2015 koskevan kehyspäättöksen tarkistaminen sekä vuoden 2011 kolmas lisätalousarvioesitys.

Valtioneuvoston periaatepäättös 5.10.2011. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut.

VNK 2006. Poliitiikkaohjelmat hallitustyöissä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.

VNK 2011a. Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla - Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.

VNK 2011b. Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

VNK 2011c. Menokartoitus. Periaatteet ja käytännön toteutus. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 11/2011.

VTV 2011. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.

VTV 2011a. Valtiontalouden tarkastusvirasto: Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 216/2011.

3. Haastattelut

28.9.2011 oikeusministeriö

29.9.2011 valtiovarainministeriö

5.10.2011 työ- ja elinkeinoministeriö

6.10.2011 sisäasiainministeriö

10.10.2011 sosiaali- ja terveysministeriö

17.10.2011 ympäristöministeriö

20.10.2011 valtiovarainministeriö

8.11.2011 valtioneuvoston kanslia (2 henkilöä)

9.11.2011 valtiovarainministeriö (2 henkilöä)

10.11.2011 valtiovarainministeriö (3 henkilöä)

11.11.2011 valtiovarainministeriö (2 henkilöä)

16.11.2011 valtiovarainministeriö (3 henkilöä)

27.4.2012 valtioneuvoston kanslia

25.6.2012 valtiovarainministeriö (2 haastattelua)

4. Tarkastuskertomusluonnoksesta annettu palaute

Maa- ja metsätalousministeriö, 26.11.2012, Dnro 2149/053/2012

Oikeusministeriö, 23.11.2012, OM 17/05/2012

Sisäasiainministeriö, 22.11.2012, SMDno/2012/2015

Sosiaali- ja terveysministeriö, 23.11.2012, STM/4558/2012

Työ- ja elinkeinoministeriö, 27.11.2012, TEM/2583/00.07.02.01/2012

Valtioneuvoston kanslia, 3.12.2012, VNK/1659/03/2012

Valtiovarainministeriö, 26.11.2012, VM/1934/00.05.00/2012

Ympäristöministeriö, 23.11.2012, YM9/231/2012

Liitteet

Liite 1. Viranomaisten keskinäiskytkennät talousarvioprosessissa:

Maahanmuuttopolitiikan tehostaminen

Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin uudelleenkohdennusten lisäksi myös yhtä leikkauskohdetta, joka oli hallitusohjelman liitteessä 2 mainittu "maahanmuuttopolitiikan tehostaminen, nopeutetaan viranomaiskäsittelyä -20 miljoonaa euroa". Tarkastuksessa selvitettiin uudelleenkohdennusten lisäksi myös tätä leikkauskohdetta ja tässä kappaleessa keskitytään tarkastamaan viranomaisten keskinäiskytkentöjä talousarvio- ja toimintaprosessissa, koska maahanmuuttopolitiikan tehostamisesta tavoitellun säästön saavuttaminen ei ole yksinkertaista johtuen eri viranomaisia yhdistävästä käsittelyketjusta maahanmuuttoasioissa. Tämä leikkauskohde valikoitui tarkastuskohteeksi myös siitä syystä, että hallinnonalojen kehys- ja talousarvioehdotuksista oli havaittavissa, että tällä toimenpiteellä on yhtymäkohtia sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalan välillä, samoin kuin sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonalan välillä. Maahanmuuttoasiat ovat esillä maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallissa (MPR) eli maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminta -mallissa, oikeusministeriön hallinnonalan tuomioistuimissa (turvapaikka-asioiden käsittelyt) ja ulkoasianministeriön hallinnonalalla (asiattoman maahantulon torjunta lähtömaissa).

Hallitusohjelman liite 2 ei täsmennä toimenpiteitä eikä säästökohdetta, mutta hallitusohjelman tekstiosasta ilmenee: "Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi varmistetaan riittävä käsittelijöiden määrä, tehostetaan yhteistyötä ja otetaan käyttöön maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli MPR eli maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminta -malli. Vastaanoton kokonaiskustannuksia sopeutetaan turvapaikanhakijoiden määrää ja käsittelyaikojen lyhenemistä vastaavasti." Hallitusohjelman teksti ei käsittele oikeusministeriön hallinnonalan roolia mahdollisten valitusten käsittelijänä, mistä syystä oikeusministeriö onkin todennut talousarvio- ja kehysvalmisteluvaiheen perustelumuiستiossaan, että yllä lainattujen "tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on, että asiat käsitellään ripeästi myös tuomioistuinvaiheessa."⁷² Muistiossaan

⁷² Oikeusministeriö 30.6.2011. Vuoden 2012 talousarvioehdotuksen ja vuosien 2013-2015 kehysohdotuksen määrärahamuutosten perustelut.

oikeusministeriö perusteli määrärahan lisästarpeensa ja argumentoi edelleen: "Viranomaistoiminnan tehostamisesta koituvat kustannussäästöt ja muut vaikutukset eivät toteudu, mikäli asioiden käsittelyketju ei toimi kokonaisuutena eli myös tuomioistuintasolla."

Konkreettisimmin säästöt maahanmuuttopolitiikan tehostamisesta syntyvät vastaanottokeskusten menoissa eli momentilla "26.40.63 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto". Kehysehdotuksessaan sisäasiainministeriö ehdotti hallitusohjelman mukaiseksi 20 miljoonan euron säästökäyttöä turvapaikanhakijoiden määrän vähentymisestä johtuvaa säästöä, joka kasvaa arviolta 20,4 miljoonaan euroon vuonna 2015 verrattuna 23.3.2011 vahvistettuun kehyspäätökseen. Kyse on niin sanotusta automaattisäästöstä, koska kyseisen momentin arviomäärärahan käyttö on riippuvainen vastaanoton piirissä olevien määrästä.

Valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2012 valtion talousarvioksi 22.8.2011 lähtökohtana oli se, että yllä kuvatun automaattisäästön lisäksi säästöjä on synnyttävä aktiivisista tehostamistoimista. Valtiovarainministeriön näkemys perustui ensinnäkin siihen tulkintaan hallitusohjelmasta, että maahanmuuttopolitiikassa tehdään sellaisia tarkistuksia, joista syntyy säästöä, erityisesti perheenyhdistämiskäytäntöihin.⁷³ Toiseksi valtiovarainministeriö katsoi, että Maahanmuuttoviraston (Migri) on pystyttävä tehostamaan toimintaansa siten, ettei se tarvitse määräaikaista henkilöstön lisäystä enää vuonna 2012.

Ennen eduskuntavaaleja tehdyssä menokartoituksessa sisäasiainministeriön hallinnonala nosti esiin yhtenä mahdollisena säästökohteena juuri maahanmuuttopolitiikan tehostamisen siitä näkökulmasta, että kun viranomaiskäsittelyä tehostetaan, syntyy säästöjä vastaanottokustannuksista. Lisäksi menokartoitukseen oli kirjattu, että syntyy säästöjä henkilöstömenoissa, kun Maahanmuuttoviraston päätöksentekoprosessin tehostuessa ei ole tarvetta palkata lisähenkilöstöä. Näin ollen valtiovarainministeriön kanta siitä, että turvapaikanhakijoiden määrän vähentymisestä johtuvan säästön lisäksi vastaanottokustannuksiin syntyy säästöä aktiivisesta tehostamisesta ja että viranomaiskäsittelyä on voitava tehostaa ilman lisähenkilöstöä, on perusteltu. Sisäasiainministeriön menokartoituksessa oli esitetty esimerkkejä:

⁷³ HO s. 29 "Suomen perheenyhdistämiskäytäntöjen tulee olla samansuuntaisia muiden Pohjoismaiden kanssa. Selvitetään tehtyjen perheenyhdistämissäännösten muutosten vaikutuksia. Täältä pohjalta kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen kriteereitä voidaan tarkentaa EU:n perheenyhdistämisdirektiivin säännökset huomioon ottaen niin, että ehtoihin sisältyy täysi-ikäisille perhettä kokoaville kohtuullinen asunto- ja toimeentuloedellytys."

- 1 kk nopeampi poliisin turvapaikkatutkinta vähentäisi 4500 hakijan määrällä vastaanotonkustannuksia n. 6 milj. euroa/v.
- Maahanmuuttoviraston päätösmäärän lisäys 250 päätöksestä 570 päätökseen/kk (3000 päätöksestä 6800 päätökseen/v) vähentäisi 3500 päätöstä odottavan turvapaikanhakijan vastaanoton kustannuksia arviolta 17,7 milj. euroa/v.
- Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkavalitusten käsittelyaikojen pitäminen 5 kk:ssa säästäisi vastaanottokustannuksissa noin 6 milj./v.

Sisäasiainministeriön arviot kuitenkin osoittavat Migrin käsittelyn kytkennot poliisin ja hallinto-oikeuden käsittelynopeuteen. Jos poliisin turvapaikkatutkinta kestää kauan, Migrinkin käsittely kestää. Jos Migri toimii nopeasti ja päätösmäärät kasvavat samalla kun osasta kielteisistä päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen, turvapaikanhakija odottaa lainvoimaista päätöstä vastaanottokeskuksessa. Jos kielteisen päätöksen saanut ei valita päätöksestä, tai jos kielteinen päätös saa lainvoiman, viime vaiheessa vastaanottokeskuksen menoihin vaikuttaa vielä poliisin kyky poistaa kielteisen päätöksen saaneet maasta. Toisaalta myönteisen päätöksen saaneiden osalta kuntien kyky vastaanottaa pakolaisia vaikuttaa siihen, kuinka kauan turvapaikanhakija joutuu odottamaan vastaanottokeskukseen sijoitettuna.

Edellä selostettu kuvastaa sitä, ettei maahanmuuttopolitiikan tehostamisesta tavoitellun säästön saavuttaminen ole yksinkertaista. Niin sanotun automaattisäästön osalta säästö kyllä saavutetaan, jos turvapaikanhakijoiden määrä kehittyy ennakoitun mukaisesti. Sen sijaan aktiivinen tehostamissäästö, joka sekin on 20 miljoonaa euroa vuonna 2015, on vaikeammin saavutettavissa, kun se vaatii monen viranomaisen yhteistyötä. On huomattava, että momentille 26.40.63 arvioitu säästö tekniseen kehukseen nähden on merkittävä prosentuaalisesti (47 %), sillä 23.3.2011 kehyspäätöksen tasosta 85,4 miljoonaa euroa vuonna 2015 arvioidaan 5.10.2011 tarkistetussa kehyksessä päästävän 45 miljoonan euron tasoon.

Valtiovarainministeriön ehdotus piti kehys- ja budjettiriihessä siltä osin, että vastaanottokeskusten menoihin tuli viiden miljoonan euron säästö vuodelle 2012 kasvaen 20 miljoonaan euroon vuonna 2015. Sen sijaan Migrin määräaikaisen lisähenkilöstön osalta budjettiriihi tuli siihen tulokseen, että kun Migriltä vähenee aiempi määräaikaisen lisähenkilöstön lisäys 2,88 miljoonaa euroa, sitä kompensoidaan 2,7 miljoonan euron lisäyksellä, jolloin Migri voi pitää 40 henkilötyövuoden lisävahvistuksensa vuonna 2012. Sisäasiainministeriön ehdotuksessa 2,7 miljoonan euron lisäystä tekniseen kehukseen nähden oli perusteltu siten, että jos määräaikainen lisäys loppuisi, päätösten määrä vähenisi, hakemusten käsittelyajat

pitenisivät ja vastaanottomenot lisääntyisivät. Tältä osin poliittiset päätöksentekijät turvasivat vastaanottomenojen pientymistä. Toisaalta mahdollista tuomioistuinkäsittelyn ruuhkautumista ei otettu täysin huomioon eli maahanmuuttoasioiden käsittelyä ei katsottu ketjuna eikä siten kokonaisuutena.

Valtiovarainministeriössä Migrin lisähenkilöstön ratkaisu oli kytketty oikeusministeriön hallinnonalan tuomioistuinmomentin lisästarpeeseen siten, että koska VM:n kannan mukaan Migrin henkilöstö olisi vähentynyt, turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten valituksia käsittelevän Helsingin hallinto-oikeuden tilanne olisi helpottunut.

Oikeusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen selvitysosassa on toki maininta siitä, että riittävät voimavarat on turvattava "Turvapaikkaasioiden määrä kasvaa Helsingin hallinto-oikeudessa. Turvapaikkaasioiden käsittelyajan pidentymisen estämiseksi Helsingin hallinto-oikeudelle osoitetaan riittävät voimavarat." Ongelma on kuitenkin se, että oikeusministeriön alkuperäisessä ehdotuksessa voimavarat ajateltiin turvattavan 964 000 euron lisäyksellä. Kun tätä lisäystä ei talousarvioesitykseen tullut, priorisointia kuvaavalle lauseelle tuskin löytyy katetta, kun oikeusministeriön määrärahoissa ei ole juurikaan liikkumavaraa. Oikeusministeriön näkemys on, että todennäköinen lopputulos on se, että jutut ruuhkautuvat hallinto-oikeuksiin.

Käytännössä riittävien voimavarojen turvaaminen tarkoittaisi priorisointia siten, että olemassa olevien voimavarojen puitteissa Helsingin hallinto-oikeuden voimavaroja priorisoitaisiin momentin muihin tuomioistuimiin nähden. Jos tällainen priorisointi voitaisiin käytännössä tehdä, kiireelliset asiat täytyisi silti priorisoida hallinto-oikeuden omassa priorisoinnissa turvapaikka-asioiden edelle.

Kun verrataan kevään 2011 teknistä kehystä varten tehtyjä kehusehdotuksia ja syksyn 2011 tarkistettuja kehyksiä varten tehtyjä kehusehdotuksia, havaitaan, että vielä keväällä SM ei arvioinut turvapaikanhakijoiden määrän vähenevän ja tuovan säästöjä vastaanottokeskusten menoihin. Sen sijaan SM esitti jo keväällä Migrille 2,7 miljoonaa.

OM vastaavasti reagoi aidosti hallitusohjelman tavoitteeseen tehostaa maahanmuuttopolitiikkaa ja esitti lisäystä tuomioistuimille "turvapaikkahakemusten käsittelyn tehostaminen edellyttää myös tuomioistuinten määrärahojen tarkistusta": 75 000 euroa korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenoihin ja 964 000 euroa muiden tuomioistuinten toimintamenoihin.

Lisäpiirteenä maahanmuuttopolitiikan kokonaisuudessa on se, että ulkoasiainministeriön talousarvioehdotuksen perusteluissa on todettu, että "ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan välisessä yhteistyössä on vahvistettu, että erityisesti laitton/asiaton maahantulo on kokonais-

kansantaloudellisesti edullisinta torjua lähtömaissa." UM ehdottikin maahantuloasioiden hoitoon 2,1 miljoonan euron lisäystä sekä kevään kehyskierroksella että tarkistettuihin kehyksiin ja vuoden 2012 talousarvioon.

Ulkoasianministeriön esitys maahantulo tehtävien vahvistamisesta mukaan lukien laittoman maahantulon torjunta, ei tuottanut tulosta ja esitettyjä lisämäärärahoja ja henkilötyövuosia ei hallinnonalalle osoitettu. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosirajoitusten poistuttua ulkoasiainministeriö on priorisoinut kehyksensä sisältä ao. tehtäviä osoittamalla niihin lisähenkilöstöä siten, että edustustojen lakkautusten yhteydessä hallintouran tehtäviä on siirretty prioriteettijärjestyksessä niihin edustustoihin, joissa maahantulo tehtävien lisäresursointi on katsottu tarpeellisimmaksi. Vuonna 2012 tällä tavalla vahvistetaan yhteensä 7 edustustoa syksystä alkaen.

Tässä luvussa tarkastettiin leikkauskohdetta, joka oli hallitusohjelmassa mainittu "maahanmuuttopolitiikan tehostaminen, nopeutetaan viranomaiskäsittelyä -20 miljoonaa euroa" ja keskityttiin viranomaisten keskinäisyytkentöjen näkökulmaan talousarvio- ja toimintaprosessissa. Tarkastuksessa todettiin, että maahanmuuttopolitiikan tehostamisesta ja viranomaiskäsittelyn nopeuttamisesta tavoitellun säästön saavuttaminen ei ole yksinkertaista johtuen eri viranomaisia tiiviisti yhdistävästä kokonaiskäsittelyketjusta maahanmuuttoasioissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka UM ei saanut lisärahoitusta laittoman ja asiattoman maahanmuuton torjuntaan lähtömaissa, niin ministeriö ryhtyi asian suhteen sisäisiin järjestelyihin maahantuloasioita hoitavien resurssien vahvistamisessa. Tässä on hyvä esimerkki kokonaistaloudellisesta edullisuudesta, jota pyritään saavuttamaan ministeriön sisäisillä priorisoinneilla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys

- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen

- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenne-ostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutos-alueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustus-hallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Avustukset veikkauksen ja raharpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteiden, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-231-2 (PDF)